

***“DARE CASA ALLA SPERANZA”
Le sfide dell’abitare secondo
le Caritas lombarde***

Ringraziamenti

Questo report è stato realizzato grazie all'impegno e alla collaborazione dei coordinamenti Osservatorio delle Povertà e delle Risorse e Politiche Sociali della Delegazione Caritas Lombardia.

Coordinamento regionale dell'Osservatorio delle Povertà e delle Risorse, guidato da don Franco Tassone, così composto:

Caritas di Bergamo: Livia Brembilla

Caritas di Brescia: Diego Mesa

Caritas di Como: Ivana Fazzi

Caritas di Crema: Miriel Campi

Caritas di Cremona: Alessio Antonioli

Caritas di Lodi: Vittorio Maisano

Caritas di Mantova: Davide Boldrini

Caritas di Milano: Elisabetta Larovere

Caritas di Pavia: Sara Benvenuti

Caritas di Vigevano: Isabella Cargnoni, Martina Pusceddu

Coordinamento regionale delle Politiche Sociali, guidato da Luciano Gualzetti, così composto:

Caritas di Bergamo: Cristina Suardi

Caritas di Brescia: Caterina Manelli

Caritas di Como: Loris Guzzi

Caritas di Crema: Miriel Campi

Caritas di Cremona: Alessio Antonioli

Caritas di Lodi: Paola Arghenini

Caritas di Mantova: Laura Acerbi

Caritas di Milano: Sara Ciconali

Caritas di Pavia: Roberta Rocca

Caritas di Vigevano: Isabella Cargnoni, Michela Vennari

Si ringraziano per i preziosi contributi e l'accompagnamento formativo nel riflettere sui temi trattati i professori Gabriele Rabaiotti e Alessandro Balducci.

Si ringrazia Nomisma per la gentile condivisione dei dati.

Grazie a Francesca Nozza per la realizzazione e la sbobinatura delle interviste e a Meri Salati dell'Osservatorio delle povertà e delle risorse di Caritas Ambrosiana per la lettura delle interviste nel primo capitolo.

È importante rivolgere un grande grazie ai Centri di Ascolto, ai volontari e agli operatori delle Caritas diocesane lombarde per la costante disponibilità, la professionalità e la competenza dimostrate anche in questa occasione, oltre che per il quotidiano lavoro di ascolto, sostegno alle persone e raccolta dati.

Così come è doveroso ringraziare tutte le persone che si sono rese disponibili ad essere intervistate, con la profonda speranza di aver dato risonanza alle loro esperienze e difficoltà.

Si ringraziano anche Mauro Danelon Area Casa – servizio Siloe Caritas Ambrosiana, Maria Pia della Torre tirocinante Area Politiche Sociali Caritas Ambrosiana, per il contributo nella raccolta della normativa e tutte le persone che hanno collaborato alla raccolta delle buone prassi diocesane.

Un ultimo ringraziamento va a tutti i direttori delle Caritas che hanno dato la loro disponibilità e il sostegno alla realizzazione di questo progetto.

Report regionale Dare casa alla speranza
A cura della Delegazione Caritas Lombardia
Settembre 2025

Indice

Introduzione	pag. 7
--------------------	--------

Don Franco Tassone e Luciano Gualzetti

Il disagio abitativo in Lombardia. I risultati dell'indagine presso alcuni centri di ascolto delle Caritas lombarde	pag. 10
--	---------

Elisabetta Larovere e Meri Salati

Tra domanda sociale crescente e offerta inadeguata	pag. 38
--	---------

Sara Ciconali

Le iniziative Caritas nel campo dell'housing: qualche riflessione	pag. 64
--	---------

Alessandro Balducci

Muovere gli immobili: alcune proposte delle Caritas lombarde	pag. 76
--	---------

Don Roberto Trussardi

Allegati tecnici

Cerco Casa. Un percorso di ricerca e di conoscenza tra riferimenti normativi e strumenti di governo	pag. 81
--	---------

Gabriele Rabaïotti

Buone prassi delle Caritas lombarde	pag. 137
---	----------

a cura di Miriel Campi, Loris Guzzi, Paola Argbenini, Laura Acerbi

INTRODUZIONE

Don Franco Tassone¹ e Luciano Gualzetti²

¹*Direttore Caritas diocesana di Pavia*

²*già Coordinatore Tavolo Politiche Sociali della Delegazione Caritas Lombarde*

Il problema della casa, da problema limitato ad una specifica categoria di persone da sostenere, è diventato anche per le Caritas una questione più generale che colpisce non solo chi la casa non ce l'ha, ma anche chi la casa ce l'ha ma non può viverci in modo dignitoso e sostenibile o non riesce a mantenerla con il rischio di sfratti o esecuzioni immobiliari.

A questo si aggiunge il fenomeno degli alloggi che rimangono vuoti per mancanza di garanzie per i proprietari privati o per l'impossibilità di ristrutturarli e renderli riassegnabili per il pubblico: ricordiamo la denuncia del Cardinal Tettamanzi nel gennaio 2008 di "case senza abitanti e abitanti senza case".

Abitare oggi in Lombardia, soprattutto nei contesti urbani più densi, significa dunque, per molti cittadini, trovarsi di fronte a un panorama desolante: l'assenza di soluzioni abitative accessibili e il costante aumento dei prezzi che rendono sempre più difficile trovare una casa dignitosa. Queste dinamiche, già storicamente critiche, sembrano accelerare di anno in anno.

Il nostro desiderio è che a tutte e tutti sia garantita una casa: non intendendola solo come spazio fisico, ma come luogo di relazioni, affetti, autonomia e meritato riposo. Un ambiente in cui possa maturare il sogno di una famiglia, ma anche in cui si possa ricostruire sé stessi dopo esperienze di sofferenza e marginalità, coltivare passioni, trovare pace in una società dai ritmi sempre più frenetici e incalzanti e che sembrano oggi imporci un'alienante logica del successo ad ogni costo.

Le grandi città stanno tuttavia sempre più diventando luoghi di crescente disuguaglianza e complessità, con impatti significativi sul benessere e sulla salute mentale degli abitanti. Proprio in questi contesti la domanda di abitazioni e soluzioni abitative più eque, sostenibili e dignitose è in costante crescita, come evidenziato dai dati raccolti dagli Osservatori Diocesani delle povertà e delle risorse nel presente Rapporto.

Le Caritas si trovano sempre più interpellate da queste famiglie e, pur avendo messo in campo diversi tentativi di risposta, vivono spesso situazioni di impotenza, ma, al contempo, sono determinate a essere pungolo delle istituzioni

ni e delle imprese, oltre che della Chiesa stessa e del terzo settore, a trovare delle strade percorribili per cambiare le cose.

Questo Rapporto nasce da questa esigenza condivisa tra le Caritas Diocesane della Regione Lombardia che hanno avviato un lavoro collettivo, frutto di un confronto approfondito in particolare all'interno del tavolo degli Osservatori delle risorse e delle povertà e del tavolo delle Politiche Sociali, che hanno cercato di dare voce a chi ogni giorno si confronta con le difficoltà dell'abitare attraverso i centri di ascolto e i servizi territoriali.

Per affrontare questa sfida, è stato necessario analizzare con attenzione le cause dell'esclusione abitativa ed anche tenere conto delle nuove dinamiche demografiche e sociali; aspetti che vengono più volte ripresi in questo testo. Tuttavia, le risorse pubbliche dedicate al welfare abitativo restano marginali e insufficienti, anche a causa di politiche non solo che non hanno incrementato l'offerta, ma l'hanno progressivamente ridotta, attraverso la vendita selettiva del patrimonio, in particolare quello regionale, che hanno progressivamente impedito di considerare opportunamente il tema abitativo come prioritario nel Paese ed in Lombardia.

Desideriamo oggi vivere in città che non generino nuove esclusioni né ghettizzazioni, ma che siano capaci di accogliere e valorizzare la diversità dei propri abitanti. Spazi urbani in cui uomini e donne, di ogni origine e provenienza, possano contribuire attivamente alla costruzione di un futuro comune. A questo fine serve ripensare le politiche abitative, superando una visione che oggi appare orientata esclusivamente alla rendita e al profitto. E si rende anche necessario promuovere approcci innovativi, considerando anche una governance più integrata e trasversale: tra politiche urbane, sociali, educative, sanitarie e ambientali.

In un panorama abitativo spesso inadeguato e strutturalmente obsoleto, vogliamo dare spazio alle variegate esperienze raccolte dalle Caritas Diocesane lombarde, che rappresentano un patrimonio prezioso da valorizzare. Si tratta

di interventi concreti, che spaziano da strutture collettive a singole abitazioni, messe a disposizione da enti ecclesiali, privati cittadini o in collaborazione con il pubblico. Come sottolineato nel Rapporto, queste esperienze dimostrano che una risposta alla crisi dell'abitare non solo è necessaria, ma è anche possibile. Spesso coinvolgono intere comunità, capaci di atti di cura e fraternità verso le persone più fragili, e offrono modelli replicabili che meritano attenzione e supporto anche da parte delle istituzioni.

Con questo Rapporto vogliamo dare valore allo sguardo attento ed esperto delle Caritas lombarde e rappresentare la voce di chi incontriamo ogni giorno davanti alla Chiesa e alle istituzioni regionali.

Ci rivolgiamo alla Chiesa, perché si interroghi su quanto del proprio patrimonio immobiliare si possa destinare ai più fragili e alla domanda dell'abitare. Una domanda crescente che non richiede solo case, ma anche l'accompagnamento delle famiglie in difficoltà verso l'autonomia e la dignità, di cui la casa, insieme al lavoro, è una componente indispensabile.

Ma ci rivolgiamo soprattutto alle istituzioni, perché un tema così complesso non può che essere affrontato con l'intervento e la regia pubblica, in particolare, dell'Assessorato alla Casa e all'housing sociale regionale, Aler Lombardia e MM, dei 91 ambiti sociali e dei singoli Comuni che compongono le ampie geografie diocesane.

Per una visione futura delle città e della Regione Lombardia che non sia più guidata da logiche speculative, ma che sappia accogliere le generazioni presenti e future, anche e soprattutto quando provengono da contesti geografici, sociali e culturali differenti. È in realtà proprio da queste differenze che dobbiamo lasciarci interrogare, per costruire insieme il cambiamento oggi necessario.

IL DISAGIO ABITATIVO IN LOMBARDIA

I risultati dell'indagine presso alcuni centri
di ascolto delle Caritas lombarde

di Elisabetta Larovere e Meri Salati

1. Il contesto

Il profilo socio-anagrafico

In base ai dati delle Caritas diocesane della Lombardia, nel 2023, i centri di ascolto della rete Caritas lombarda hanno incontrato 34.135 persone, pari al 12,7% sul totale delle persone incontrate dalla rete nazionale (269.685 persone).

La Lombardia è la regione ecclesiastica con il maggior numero di persone incontrate, seguita da Lazio (11,7%) e Toscana (10,5%).

Sia in Italia che in Lombardia, la componente femminile è prioritaria (rispettivamente, 51,5% e 54%).

La presenza di persone immigrate, prevalente sia a livello nazionale che regionale, incide di più in Lombardia: gli immigrati rappresentano infatti il 57% del dato italiano e il 65,7% di quello lombardo.

I dati sul titolo di studio confermano sia in Italia che in Lombardia la prevalenza di persone che hanno conseguito al massimo la licenza media inferiore (rispettivamente, il 66,5% e il 61,7%). In Lombardia si registra un'incidenza maggiore di persone in possesso di un diploma di scuola media superiore: sono il 19,9% contro il 17% a livello nazionale. Il dato può essere condizionato dalla maggiore presenza nella nostra regione di persone immigrate, mediamente più istruite rispetto ai connazionali, anche se il loro titolo di studio non è quasi mai riconosciuto in Italia.

I disoccupati, che prevalgono sia in Italia che in Lombardia, incidono di più a livello regionale: sono il 50,4% contro il 48,1% in Italia. Molto significativa in entrambi i contesti la presenza di persone occupate, che incidono per il 20,5% in Italia e salgono al 22,5% in Lombardia.

Il fenomeno della cronicità della povertà interessa sia il contesto regionale che quello nazionale; infatti la presenza di persone che si rivolgono ai cda da più anni raggiunge quasi il 60% sia in Italia che in Lombardia.

È comunque rilevante in entrambi i contesti la presenza di persone che non si sono mai rivolte prima ai centri Caritas: sono più di 4 su 10 (i nuovi poveri).

Bisogni, richieste e interventi

In generale, in Italia prevalgono situazioni caratterizzate da multiproblematicità (nel 26,4% dei casi le persone presentano infatti bisogni che afferiscono a 2 ambiti diversi, nel 29% a 3 o più ambiti), in Lombardia più della metà delle persone incontrate (54,9%) presenta problemi che riguardano solo 1 ambito di bisogni.

A livello nazionale, i bisogni principali sono: povertà economica (78,8%), problemi lavorativi (45,9%), problemi abitativi (22,7%), familiari (13,2%) e di salute (12,8%). Anche in Lombardia reddito (73,6%), lavoro (37,2%) e casa (21,5%) sono i bisogni principali, seguiti però da problemi legati alla condizione di immigrati (12,5%).

Sia in Italia che in Lombardia, le richieste si concentrano intorno alle voci beni materiali e servizi (rispettivamente, 71,8% e 60,8%) e casa (16,2% e 13,6%).

Quanto agli interventi messi in atto dai centri Caritas, dopo la voce beni materiali e servizi (72,2% in Italia e 64,4% in Lombardia), sia a livello nazionale che regionale figurano le risposte relative alla casa, con un'incidenza più elevata sul dato italiano (12,9%), che lombardo (10,9%).

2. La questione abitativa in Lombardia

Nella tabella 1 sono riportate le condizioni abitative delle persone incontrate dai centri Caritas in Italia e in Lombardia.

Tab.1 Persone con dimora per tipo di condizione abitativa in Lombardia e in Italia. Anno 2023.

Condizione alloggiativa di chi ha dimora	Casa di proprietà (con o senza mutuo)	Casa in affitto da privato	Casa in affitto da ente pubblico	Ospite da amici/parenti	Altri alloggi	Tot	Valori assoluti
Cittadinanza Italiana (Lombardia)	14,9	42,6	29,3	7,1	6,1	100,0	2.222
Cittadinanza Italiana (Italia)	19,8	39,8	26,6	5,7	8,1	100,0	48.853
Cittadinanza Non Italiana (Lombardia)	5,2	57,6	13,3	18,7	5,3	100,0	3.201
Cittadinanza non italiana (Italia)	4,2	59,6	9,3	16,8	10,2	100,0	53.841
Apolidi/doppia cittadinanza (Lombardia)	24,0	39,4	27,9	6,7	1,9	100,0	104
Apolidi/Doppia cittadinanza (Italia)	13,9	58,4	17,5	5,2	5,1	100,0	1.878
Tot (Lombardia)	9,4	51,2	20,0	13,8	5,6	100,0	5.527
Tot (Italia)	11,6	50,3	17,5	11,4	9,1	100,0	104.572

Fonte dati: Elaborazioni di Caritas Italiana su dati delle diocesi lombarde

Sia in Italia che in Lombardia prevalgono persone che hanno case in affitto da privati. Il dato scorporato in base alla cittadinanza rivela che questo tipo di situazione è molto più frequente tra le persone immigrate che non tra gli italiani.

Seguono le persone con casa in affitto da ente pubblico, che incidono di più in Lombardia che in Italia; in questo caso, inoltre, il dato è significativamente più elevato tra gli italiani che non tra gli immigrati (in Lombardia, la differenza è di 16 punti percentuali, in Italia di 17,3).

In Italia al terzo posto troviamo i proprietari (con o senza mutuo) insieme a chi è ospitato da parenti o amici, in Lombardia la presenza di persone che vivono appoggiandosi a persone conosciute è più frequente, mentre la presenza di proprietari di abitazioni incide meno. Inoltre, si osserva che in generale tra le persone immigrate l'incidenza di proprietari cala drasticamente rispetto a quella che si registra tra gli italiani. Al contrario, aumenta tra gli immigrati l'incidenza di persone ospitate da parenti o amici.

Tab.2 Principali combinazioni di bisogni associati ai bisogni abitativi (macrovoci). Lombardia e Italia. Anno 2023.

Principali combinazioni di bisogni associati ai bisogni abitativi (macrovoci). Anno 2023	Lombardia		Italia	
	Frequenza	%	Frequenza	%
Casa	818	14,3	3.080	8,5
Casa + Occupazione + Povertà	754	13,2	6463	17,9
Casa + Povertà	678	11,9	3243	9
Casa + Immigrazione + Istruzione + Occupazione + Povertà	318	5,6	1685	4,7
Casa + Occupazione	305	5,3	1603	4,4
Casa + Immigrazione + Occupazione + Povertà	245	4,3	1734	4,8
Casa + Immigrazione + Povertà	223	3,9	900	2,5
Casa + Immigrazione	194	3,4	692	1,9
Casa + Familiari + Occupazione + Povertà	140	2,5	1502	4,2
Casa + Is + Occupazione + Povertà	119	2,1	882	2,4
Casa + Occupazione + Povertà + Salute	112	2,0	947	2,6
Casa + Povertà + Salute	94	1,6	546	1,5
Casa + Familiari + Povertà	87	1,5	550	1,5
Casa + Immigrazione + Occupazione	85	1,5	410	1,1
Casa + Familiari	68	1,2	-	-
altre combinazioni di interventi	1474	25,8	11.157	30,8
Totale	5714	100	36.176	100

Fonte dati: Elaborazioni di Caritas Italiana su dati delle diocesi lombarde

Il disagio abitativo frequentemente si presenta insieme ad altre forme di disagio. La combinazione che si presenta con maggior frequenza è quella in cui al bisogno abitativo si sommano quelli occupazionali ed economici.

Il bisogno abitativo si associa anche alle problematiche legate all'immigrazione; si tratta di un fenomeno correlato alla più alta incidenza della povertà assoluta tra gli immigrati che tra gli italiani, come dimostrano i dati Istat 2023, che contano il 30,4% di famiglie povere tra gli immigrati contro il 6,3% tra gli italiani¹.

All'interno della macrovoce bisogni abitativi, ci sono delle voci più dettagliate²: tra queste la principale è mancanza di casa (38,9%), la cui incidenza è più elevata in Lombardia che a livello nazionale (32%).

Rispetto al dato nazionale si osserva che:

- » In Lombardia è più alta l'incidenza di abitazioni precarie/inadeguate (14,7 contro 11,7 in Italia) (e come vedremo nell'indagine regionale, oggetto del presente contributo, tra queste vi sono anche abitazioni in affitto da privati);
- » Nella nostra regione è più alto anche il tasso di sfratti/morosità (7,8 vs 4,9) e quello di sovraffollamento (7,5% contro 2,5%).

Quanto agli interventi, mentre a livello nazionale la prima risposta riguarda l'erogazione di sussidi (45,1%), in Lombardia essa consiste nella prima accoglienza (45,2%), seguita dall'erogazione di sussidi, sia per le bollette/tasse (32,4%) che per l'affitto (8,5%).

Poiché la modalità "casa in affitto" è risultata essere la più diffusa (51,2%), l'Osservatorio delle Povertà e delle Risorse della Delegazione Caritas di Lombardia ha deciso nell'anno pastorale 2024-25, di fare un'indagine sugli assistiti della rete Caritas con disagio abitativo che abitano in una casa in affitto;

¹Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà* - anno 2023.

²I dati presentati in questo paragrafo sono frutto di elaborazioni di Caritas Italiana su dati delle diocesi lombarde.

tale indagine si colloca nell’ambito di un più ampio approfondimento sul disagio abitativo, realizzato in collaborazione con il Tavolo politiche sociali della Delegazione delle Caritas lombarde ed è oggetto del presente capitolo.

3. Indagine dell’Osservatorio Regionale delle Povertà sul disagio abitativo³

L’indagine dell’Osservatorio Regionale delle Povertà sul disagio abitativo della Delegazione Caritas di Lombardia è stata condotta tramite un questionario somministrato da un’operatrice opportunamente formata a condurre le interviste nel corso della primavera del 2025. Rispetto alla popolazione del territorio coperto dalle diocesi di Lombardia si è ritenuto che 100 questionari fossero un numero sufficientemente rappresentativo. Ne sono stati raccolti 107 e ne sono stati considerati validi 97.

La distribuzione tra le varie diocesi è la seguente.

Diocesi	v.a.	%
Bergamo	10	10,3%
Brescia	11	11,3%
Como	10	10,3%
Crema	8	8,2%
Cremona	9	9,3%
Lodi	9	9,3%
Mantova	9	9,3%
Milano	15	15,5%
Pavia	7	7,2%
Vigevano	9	9,3%
Tot	97	100,0

³Le frasi riportate nel testo tra virgolette e in corsivo riportano le osservazioni che gli intervistati hanno fatto a margine del questionario e riprese dall’intervistatrice.

Le persone sono state contattate tramite volontari e operatori dei centri di ascolto a cui si erano rivolti. I volontari li hanno poi messi in contatto con l'intervistatrice, che li ha incontrati di persona o da remoto per sottoporre loro il questionario.

Delle 97 persone intervistate, 73 sono attualmente in carico a un centro di ascolto, 22 no, 2 non hanno risposto.

Caratteristiche personali

Per quanto riguarda le caratteristiche personali degli intervistati, nella maggioranza dei casi si è trattato di donne: 65 versus 32 uomini; il gruppo prevalente ha dai 35 ai 44 anni (27), seguito dai 45-54enni (25) e dai 55-64enni (21).

Un terzo vive con coniuge/partner e figli (37), 25 solo coi figli senza partner, 20 da solo, 10 col coniuge/partner, 5 con parenti/amici. Coloro che hanno figli ne hanno mediamente 2, di cui 1,6 in media minori.

Riguardo alla cittadinanza di appartenenza, 41 persone sono italiane e 40 straniere, ma oltre a queste, 16 intervistati sono cittadini italiani con origini straniere (un sesto del totale). Le persone con cittadinanza straniera e quelle con cittadinanza italiana, ma di origine straniera, sono la maggioranza (56), a conferma delle considerazioni fatte in precedenza sui dati complessivi dei servizi Caritas, ossia che l'avere la cittadinanza italiana non elimina i disagi, neppure quello legato all'abitazione.

Le nazionalità di provenienza sono 25 e afferiscono a tutti i continenti, ad esclusione di Oceania e Antartide. Le nazioni più presenti sono: Marocco con 8 persone, Romania (8) e Nigeria (5).

Dall'analisi della condizione occupazionale delle persone intervistate con disagio abitativo emerge che meno della metà sono attive (46) rispetto al lavoro: 16 occupati full-time, 16 occupati part-time e ben 14 sotto-occupati. L'altra metà (51) sono soprattutto disoccupati (23), pensionati (10) e casalinghe (9).

Più di un terzo degli intervistati (37) ha dichiarato che altri componenti del proprio nucleo familiare hanno un'occupazione, 60 hanno detto che nessun altro in famiglia lavora. Quando viene detto che un altro componente del proprio nucleo familiare lavora, nella maggior parte dei casi si tratta di un'occupazione full-time (27).

I problemi lavorativi sono strettamente correlati alla presenza tra chi si rivolge ai servizi Caritas di lavoratori poveri: si tratta di un fenomeno che Caritas denuncia⁴ dal periodo della pandemia da covid-19 come uno dei principali elementi che caratterizzano la povertà dei giorni nostri. Presso i nostri servizi la presenza di persone occupate, ma comunque bisognose di aiuto, è andata costantemente aumentando nell'ultimo decennio, mentre contemporaneamente i disoccupati diminuivano. Molto spesso si tratta di lavori precari, mal retribuiti e poco qualificati, ma, anche in presenza di occupazioni più stabili e a tempo pieno, dai nostri osservatori emergono grandi difficoltà per le famiglie, soprattutto quando sono monoreddito. La precarietà lavorativa e la mancanza di stabilità economica sono fattori che aggravano le difficoltà di accesso a servizi e risorse essenziali.

A questo proposito, circa i due terzi (62) percepiscono qualche misura di sostegno al reddito: per 46 persone - e/o famiglie di appartenenza - consiste nell'assegno unico, per 8 nell'assegno di inclusione, per 7 entrambi; infine una persona gode di un Supporto Formazione e Lavoro (SFL).

Uscendo un po' dal tema specifico, va sottolineato che pur avendo selezionato un campione di persone con disagi conclamati - compreso quello dell'abitazione - che si rivolge ai centri di ascolto Caritas, su 97 persone solo 8 hanno dichiarato di percepire l'assegno di inclusione (ADI).

Caritas Italiana a proposito del passaggio dalle vecchie alle nuove misure di sostegno alla povertà - dal Reddito di Cittadinanza all'ADI e SFL - ha sotto-

⁴Si veda, tra gli altri, Caritas Italiana (2023), Tutto da perdere. *Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2023*, Teramo Palumbi

lineato la questione della riduzione della copertura sociale, che ha penalizzato soprattutto chi si trova in situazione di grave marginalità⁵.

Quanto alle condizioni fisiche, quasi la metà degli assistiti intervistati (44) convive con seri problemi di salute o personali o dei componenti del proprio nucleo familiare. È frequente la necessità di assistenza continua per la persona malata, che comporta l'impossibilità di lavorare per il familiare che la accudisce. Situazioni che contribuiscono ad aggravare le difficoltà familiari, anche in presenza di aiuti dallo Stato (invalidità, accompagnamento, ecc.). Esistono poi situazioni problematiche all'interno dei nuclei familiari, derivanti da separazioni, vedovanza e violenza domestica, che complicano ulteriormente la vita di chi si trova già in condizioni di vulnerabilità. Situazioni che evidenziano l'importanza di un sistema in grado di supportare le persone dal punto di vista sociale, legale e sanitario.

Storia abitativa

Entrando più specificamente nelle tematiche abitative, tre quarti degli intervistati dichiarano che quella in cui risiedono non è la prima casa presa in affitto da privati (71).

La precedente abitazione è stata lasciata soprattutto perché *“non è stato rinnovato il contratto in quanto scaduto o, anche se non scaduto, per esigenze dei proprietari”* (13); *“l'affitto era troppo alto per le nostre possibilità economiche”* (12); *“la casa era troppo piccola per la nostra famiglia”* (11); *“la casa aveva molti problemi strutturali/inadatta”* (7); *“la casa era troppo lontana dai luoghi frequentati dalla nostra famiglia (scuola, lavoro ecc.)”* (7).

Più della metà degli intervistati (66 persone) dichiara di aver fatto almeno un po' di fatica a trovare l'attuale abitazione (risposte “molto” “abbastanza” o “poco”); circa un terzo (25) non ne ha avuta “per nulla” e 6 non hanno risposto.

⁵Cfr. G. Bertoluzza, N. De Capite (2024), *Le nuove misure contro la povertà: assegno di inclusione e supporto alla formazione e al lavoro, primi dati e domande aperte in Caritas Italiana*, in Caritas Italiana (2024), *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Teramo Palumbi.

Tra i più frequenti motivi della difficoltà a trovare abitazione emergono problemi economici: *“i prezzi erano molto elevati”* (19 risposte); e, soprattutto, l’atteggiamento dei proprietari: diffidente – *“i proprietari non si fidavano e volevano ulteriori garanzie da parte nostra”* (11) - o anche discriminatorio nei confronti di immigrati, bambini e in un caso persino di una persona proveniente dal Sud Italia (16). In 3 casi sono le stesse agenzie che pre-selezionano e non passano neanche il contatto ai proprietari. Infine, tra i motivi appare anche l’oggettiva carenza di offerta: *“ci sono poche case in affitto”* (5).

Per quanto riguarda l’argomento discriminazione, il questionario conteneva una domanda rivolta solo alle persone immigrate o di origine immigrata, in cui veniva chiesto esplicitamente se nella ricerca della casa, avessero mai subito delle discriminazioni. 32 persone su 54 hanno risposto di aver subito discriminazioni e i racconti fatti parlano di proprietari e agenzie che all’inizio si dimostravano disponibili, poi quando si accorgevano di avere a che fare con immigrati si rifiutavano di affittare loro la casa, qualcuno in maniera esplicita dichiarandolo apertamente, qualcun altro in maniera più soft, negandosi al successivo incontro o dicendo che avevano già trovato un altro inquilino. Spesso riportavano come motivazione *“il fatto che gli stranieri non pagano e danno problemi”*. Solo in un caso una persona ha detto che, al di là della nazionalità, preferiva affittare a studenti.

Va, infine, sottolineato come dalle risposte non emerga nessuna esigenza particolare, anzi al contrario una grande disponibilità da parte degli intervistati a prendere in affitto anche case che *“erano distanti dai luoghi di interesse (scuola, lavoro, ecc.)”, “si trovavano in zone poco servite dai mezzi”, o “in pessime condizioni/ non abitabili* (seminterrato; senza riscaldamento; senza acqua calda; ecc.)”.

È evidente che gli intervistati sono realisti e perfettamente consapevoli che una casa vicina ai luoghi di interesse (scuola, lavoro, ecc.), ben servita dai mezzi o in buone condizioni ha costi più elevati, quindi non adeguati alle loro possibilità economiche.

A ulteriore conferma di ciò, è comune tra le persone intervistate il fatto di vivere in appartamenti/case che hanno diversi problemi strutturali (40 casi). In alcuni casi si tratta di piccoli problemi, in altri di situazioni più gravi, talora estreme: *“La casa è molto umida. L’acqua trasuda dal pavimento e dalle pareti. Moltissima muffa”*; *“Impianto elettrico molto vecchio. Umidità molto importante vicino ai caloriferi e vicino alle scatolette degli impianti elettrici”*. *“Molta muffa, che le causa problemi di salute”*. Dai racconti si evidenzia che le case affittate sono spesso vecchie e non mantenute *“Non c’è il gas, ma c’è la bombola”*; *“Vecchissima, crepe nei muri e nei pavimenti. Infiltrazione una volta ma risolta”*; *“non c’è il riscaldamento nelle camere”*.

Le difficoltà economiche in cui vertono gli inquilini in alcuni casi li pongono in una situazione di debolezza rispetto ai proprietari, ai quali non osano far presente eventuali problemi strutturali della casa, perché in ritardo coi pagamenti *“Per un periodo non c’è stata l’acqua calda. È andata avanti per mesi, non voleva dirlo alla proprietaria perché era in ritardo con il pagamento dell’affitto”*.

E d’altronde, spesso le case sono affittate a prezzi più bassi rispetto a quelli del mercato privato: quindi, da una parte si tratta di appartamenti/case più appetibili per il tipo di nuclei familiari che si rivolgono ai servizi Caritas; dall’altra, proprio perché affittate a prezzi più bassi, in alcuni casi vengono trascurate dai proprietari, che non si sentono in dovere di sistemare eventuali danni, lasciando agli inquilini l’onere di fare eventuali riparazioni, a volte anche costose.

“La casa è un trilocale, per gli affitti che ci sono in giro, non è molto alto, è un prezzo di favore”.

La riprova di ciò è che 56 intervistati ritengono l’importo dell’affitto pagato proporzionato al valore e alle condizioni dell’immobile; in 6 lo considerano basso o molto basso. Tuttavia esiste anche un terzo di persone (33) che pensano che sia molto o abbastanza elevato.

La modalità prevalente per trovare casa in affitto è stata quella di rivolgersi a conoscenze/amici (50 risposte), seguita dall'agenzia immobiliare (17) e anche Internet/social (9).

Condizioni del contratto di affitto

In maggioranza gli intervistati vivono in una casa in affitto con contratto a canone libero (53), 8 hanno un contratto a canone concordato e 6 non hanno un contratto; ci sono però un terzo di persone che rispondono genericamente “altro” senza specificare; infine 1 assistito riferisce di godere di un contratto a canone transitorio.

Coerentemente con la presenza di contratti a canone libero, la prevalenza delle persone ha contratti che durano più di 4 anni (60), 4 anni (16), 1-3 anni (10) e 11 non hanno risposto alla domanda.

Alla domanda “quanto incide l'affitto sul vostro reddito mensile totale?” - alla quale hanno risposto grazie all'aiuto dell'intervistatrice che insieme agli assistiti ha confrontato le entrate economiche della famiglia con la spesa per l'affitto –, il 42% dichiara di spendere più del 40%. Considerato l'insieme, in media hanno speso il 40%, con i casi estremi di un intervistato che ha speso il 14% e di un altro il 100%.

Si tratta di un dato molto importante perché molte ricerche sulla sostenibilità dei costi abitativi in riferimento alle capacità economiche⁶ dicono che “per essere abbordabile – ossia economicamente sostenibile – la spesa per l'abitazione non debba superare il 30% del reddito. Anche se la definizione del 30% è stata criticata e può considerarsi superata da una visione concettuale più ampia dell'abbordabilità che includa anche altre spese non abitati-

⁶Si vedano in particolare: Bricocoli M., Peverini M. (2023), Non è una città per chi lavora. Costi abitativi, Redditi e retribuzioni a Milano, Primo Rapporto di Ricerca OCA sull'abbordabilità della casa a Milano, DASTU - Politecnico di Milano. Bricocoli M., Peverini M., Caresana L. (2025), Abitare fuori Milano -L'abbordabilità della casa tra città attrattiva e regione urbana, Secondo Rapporto di Ricerca OCA Osservatorio Casa Abbordabile, DASTU -Politecnico di Milano.

ve ma fondamentali nella vita quotidiana, rimane un riferimento condiviso e rilevante, un “minimo comune denominatore”, per la definizione di uno standard minimo di sostenibilità economica dell’abitazione”⁷.

Da sottolineare che, il restante 60% degli intervistati, pur pagando un affitto che incide un po’ meno sulle entrate mensili, nella maggior parte dei casi dichiara redditi che non superano i 1.000/1.500 euro. Si tratta di persone sole, ma anche di nuclei familiari con figli a carico, in evidenti difficoltà a sostenere non solo il costo della casa, ma, in generale, delle spese di tutti i giorni.

Il fatto che il 42% delle persone intervistate spenda per l’abitazione più del 40% del proprio reddito mensile è ulteriormente confermato dalla difficoltà nel pagare l’affitto come dichiarato in 77 casi (frequentemente 33 e qualche volta 44). Solo un gruppo più ristretto dice di non aver problemi a riguardo (20). In aggiunta, una difficoltà ancora maggiore è segnalata nel pagare le spese o le utenze dell’abitazione (83); contro un gruppo residuale di 13 che non ha questo genere di problemi.

Quando gli assistiti hanno avuto difficoltà a pagare l’affitto o a pagare spese e utenze il maggior aiuto è arrivato dai servizi Caritas (61), seguiti dai Servizi sociali (50) e da familiari e amici (39).

In generale, poi, l’aiuto non è esclusivo in quanto i dati ci dicono che le stesse persone che sono state aidate da Caritas (61 casi) hanno usufruito anche dell’assistenza dei servizi sociali (43) e/o del sostegno di familiari e amici (25). Alla molteplicità dei bisogni, corrisponde evidentemente la molteplicità di tentativi di soluzione. Residuale è invece il ricorso alle finanziarie o alle banche (3 e 7).

⁷ Bricocoli M., Peverini M. (2023), Non è una città per chi lavora. Costi abitativi, Redditi e retribuzioni a Milano, Ibid., p.11.

A questo proposito, è indubbio che il lavoro svolto dai comuni e dai loro servizi sociali insieme alla rete dei servizi Caritas rappresenti per queste persone un aiuto fondamentale per affrontare le difficoltà quotidiane.

Come emerso dai dati quantitativi, ben 73 delle persone incontrate sono ancora in carico ai servizi Caritas, che in generale offrono un accompagnamento su più versanti e protratto nel tempo alle persone in difficoltà; l'intervento dei servizi sociali, invece, è diverso a seconda dei comuni cui si riferiscono: in alcuni casi è considerato risolutivo e spesso prevede una collaborazione sistematica con i servizi Caritas; in altri casi consiste prevalentemente in un orientamento ai servizi Caritas; in pochi casi, invece, è stato ritenuto inefficace.

Non tutti hanno fatto domanda per la casa popolare: 47 sì, 16 no e 34 non hanno risposto.

Le interviste mettono in evidenza che il percorso per ottenere una casa popolare è spesso complicato e pieno di ostacoli, anche quando le persone sono in reale bisogno di un alloggio.

A volte, anche quando la casa popolare viene assegnata, i richiedenti la rifiutano perché non risponde alle loro esigenze: “Fa richiesta da 8 anni per la casa popolare. Ha rinunciato a una casa popolare quest’anno perché troppo piccola (bilocale 40 mq) per lei e i suoi 2 bimbi piccoli”; “Cerca una casa popolare, gli hanno proposto una casa di 92 mq in un paese vicino, ma non vorrebbe trasferirsi perché dove abitano ora hanno un lavoro a tempo indeterminato e c’è la scuola dei figli”.⁸

A volte, le persone non vogliono la casa popolare, perché hanno paura di trovarsi in situazioni difficili e con un vicinato problematico o perché hanno esigenze particolari, che temono non vengano soddisfatte dalla casa eventual-

⁸Quando il testo virgolettato è in corsivo ci si riferisce alle risposte previste dal questionario o dichiarate direttamente dagli intervistati, quando invece il testo virgolettato non è in corsivo si tratta di note di campo dell'intervistatrice, o comunque una sintesi delle situazioni rilevate.

mente assegnata: “Ha fatto richiesta per un po’ di anni per una casa popolare, poi ha rinunciato anche alle richieste per l’insicurezza e i rischi del vivere in una casa popolare”; “Ha fatto richiesta per la casa popolare per 2 anni. In realtà ha paura delle case popolari”; “Non ha mai fatto richiesta per una casa comunale in quanto sentendo l’esperienza di un amico che l’ha ottenuta ma deve svolgere tutti i lavori per sistemarla, sa già ‘dove lo butterebbero’”; “Non ha mai pensato, fino ad ora, ad una casa ALER, perché ci sono degli ostacoli, dei vincoli: necessità di ascensore, posizione vicino all’ospedale”; “La posizione (della casa in cui sta per trasferirsi) è molto bella e a fronte di un possibile alloggio ALER (dove si possono avere delle difficoltà con il vicinato), ha preferito optare per una posizione bella per mantenere l’umore stabile. Le condizioni della casa, la posizione contano tanto data la depressione maggiore e la sua invalidità”.

Anche chi non trova casa in affitto sul mercato privato perché dispone di un reddito che non offre garanzie sufficienti di solvenza ai proprietari, fatica a vedersi assegnata una casa popolare, perché questa richiede redditi troppo bassi. In questo modo vengono estromessi i nuclei che, sulla carta, avrebbero maggiore possibilità di assolvere puntualmente al pagamento dell’affitto: “sono considerati “ricchi” per la casa comunale, ma “poveri” per la casa in affitto”; “Hanno fatto richiesta una volta per casa popolare ma l’ISEE è troppo alto per rientrare in graduatoria perché lavorano entrambi”; “Ha fatto richiesta per casa popolare 7 anni fa, entrato in graduatoria ma non ha ottenuto (non sa il motivo). Ha rifatto richiesta quest’anno e per 100 euro non è entrato in graduatoria”. “Ha fatto richiesta per casa ALER una volta, non accettata per ISEE, ha lasciato perdere”. Contemporaneamente, però, coloro che sono considerati indigenti secondo i criteri previsti per l’assegnazione delle case popolari, faticano ad averla, perché il numero di case popolari destinate agli indigenti è troppo basso e vengono privilegiati i nuclei che hanno anche altre problematiche (es. disabilità): “Il suo ISEE era troppo basso, non superava mai i 1000 euro, era in lista per la casa comunale ma non poteva rientrare nella lista perché appariva come indigente. Le liste per indigenti sono

molto scarse, ci sono pochissime case e se qualcuno ha qualche problematica (ad esempio disabilità) passa avanti nella lista”. “Ha fatto richiesta per la casa ALER, ma non accettata. La precedenza è data a famiglie con persone disabili oppure a famiglie numerose che vivono in case piccole. Loro vivevano in una casa grande. Al momento non fanno più richiesta”.

I criteri per l'assegnazione delle case popolari, inoltre, sono così stringenti che capita che la stessa persona risulti non avere diritto alla casa popolare per motivi opposti: “Ha fatto diverse richieste per la casa comunale, ma prima aveva un ISEE troppo basso per rientrare nella graduatoria, poi troppo alto”. Per le persone straniere l'accesso alla casa popolare è subordinato al possesso di un permesso di soggiorno di almeno 2 anni, ma i tempi di assegnazione sono così lunghi, che non sempre le tempistiche collimano: “Richiesta di casa popolare: le hanno detto che serviva un permesso di soggiorno di almeno 2 anni. Ora ha un permesso di soggiorno di 2 anni (è passata da permesso per protezione a permesso per lavoro) già da un anno, per cui ha un anno rimanente. Non può fare richiesta per questo. Forse la farà l'anno prossimo, se riuscirà con i tempi della burocrazia”. “Ha fatto domanda una volta per la casa popolare, ma ha poi pensato di non rifarla perché ospitano a volte le figlie della moglie e sa che darebbero loro una casa piccola”.

Circa la metà delle persone intervistate ha fatto da tempo domanda per l'assegnazione di una casa popolare, ma sono rari i casi in cui la richiesta è andata a buon fine. Quando è successo, è capitato che dovesse intervenire il sindaco per agevolare l'assegnazione, per aiutare persone in difficoltà particolarmente gravi: “Ha trovato una casa ALER tramite il sindaco che si è dato molto da fare, dopo anni e fatica, nella quale si trasferirà a breve. (lei ha seri problemi di salute e l'invalidità al 100%)”. Da sottolineare che molti degli intervistati che hanno richiesto la casa popolare sono in attesa da anni.

Rapporto con il proprietario dell'immobile

Riguardo al rapporto con il proprietario dell'immobile, emerge tutto sommato un quadro piuttosto positivo.

Infatti, in prevalenza, gli intervistati dichiarano di non aver avuto problemi con il proprietario riguardo alla manutenzione dell'immobile (es. riparazioni, guasti) (67); anche se c'è un terzo che ha avuto problemi frequentemente/qualche volta (29).

Inoltre, circa due terzi delle persone intervistate dicono che il proprietario è stato molto e abbastanza disponibile e reattivo quando gli hanno segnalato un problema di manutenzione (61) versus 30 che dicono il contrario (poco o per nulla disponibile); 6, infine, non si esprimono.

La maggioranza non ha mai avuto problemi con l'aumento dell'affitto durante il contratto (81), 9 una sola volta, 7 frequentemente.

Alla domanda se ha avuto difficoltà a rinnovare il contratto di affitto, una metà abbondante delle persone ha detto che non ne ha mai avuto bisogno (53), per un terzo è stato semplice (35) e per solo 8 è stato difficoltoso.

In generale, la maggioranza non ha mai avuto problemi legali con il suo proprietario (ad esempio mancato rispetto del contratto, controversie) (84); con l'eccezione di 13 persone che riconoscono di averli avuti frequentemente o qualche volta. Su questi 13, per 6 l'intervento legale ha riguardato la gestione dello sfratto; un caso è particolarmente problematico, in quanto "La proprietaria non ha rinnovato il contratto da quando ha saputo che il marito è in carcere. È in corso un processo: la proprietaria cerca di dimostrare che la casa non è sicura per non rinnovare il contratto". Poi c'è un inquilino che ha denunciato il proprietario per anni di affitto in nero, ma anche una situazione in cui "l'amministratore ha mandato diverse lettere: per il parcheggio dell'auto, per i rumori, per come i bambini giocano. Inoltre ha detto che l'appartamento è troppo piccolo per loro (60 mq in 6, tra pochi mesi 7)".

In generale, il gruppo prevalente non ha mai avuto difficoltà a comprendere o a negoziare le clausole del contratto di affitto (80), ad eccezione di un gruppo minore di 16 persone che dichiara di averli avuti qualche volta (16).

Riassumendo, l'analisi dei questionari offre uno spaccato realistico delle relazioni tra proprietari e inquilini, evidenziando sia aspetti positivi che molte criticità. Partiamo dagli aspetti più problematici: nonostante in precedenza i due terzi degli intervistati abbiano dichiarato di non aver avuto problemi con il proprietario per la manutenzione, tuttavia bisogna sottolineare che ce n'è un terzo che si trova a dover affrontare proprietari poco disponibili o addirittura inesistenti quando si tratta di manutenzione. In diversi casi, sono stati costretti a risolvere da soli i guasti o a sostenere spese di tasca propria, perché i proprietari rimandano o rifiutano di intervenire, spesso citando che “non c'è scritto nel contratto”. Questo crea grande frustrazione e insicurezza, specialmente quando si tratta di problemi importanti come tetti, tubature o infiltrazioni.

La presenza di proprietari che aumentano gli affitti senza rispettare gli accordi o che cambiano idea frequentemente, creando incertezza, è un'altra criticità presente anche se non prevalente. In alcuni casi, si evidenzia anche discriminazione, con proprietari che non vogliono affittare a stranieri, famiglie numerose o a chi ha un reddito basso, alimentando sentimenti di esclusione e frustrazione.

Alcuni proprietari, invece, sono più disponibili e si interessano alle famiglie, anche intervenendo prontamente o aiutando con spese di manutenzione. Tuttavia, anche in questi casi, si riscontrano ritardi, mancanza di reattività o una disponibilità limitata a risolvere problemi più onerosi, come grandi riparazioni o lavori strutturali.

Ci sono infine anche esempi di rapporti positivi: proprietari comprensivi, disponibili e pronti a intervenire quando necessario, che mantengono un rapporto di fiducia e rispetto con gli inquilini.

Condizioni della casa in affitto

Riguardo alle dimensioni delle abitazioni, il gruppo più numeroso vive in un bilocale (43), segue la dimensione del trilocale (40); poi abbiamo le eccezioni

agli estremi di chi vive in una casa con più di tre locali (8) e chi, all'opposto vive in un monolocale (5) o addirittura in una stanza (1).

Per valutare le condizioni dell'abitazione e la sua qualità è stato chiesto anche a che piano è collocata la casa e dalle risposte ottenute questo non sembra, in generale, costituire un problema: in 51 vivono o al primo o al secondo piano, 24 al piano terra, 16 oltre il secondo piano. Solo 6 vivono in una situazione di potenziale disagio: 5 in mansarda /sottotetto e 1 nel seminterrato. Contrariamente all'ipotesi che fosse un problema più diffuso nelle grandi città come Milano, il seminterrato è di una persona che abita in un piccolo comune in provincia di Brescia.

La qualità complessiva dell'abitazione viene considerata "media" dal gruppo prevalente di intervistati (38), "buona ottima" da 35 persone e, al contrario, "scarsa e molto scarsa" da 26. Prevale quindi una sostanziale soddisfazione, non sappiamo quanto questo giudizio sia dovuto a una rassegnazione, all'essere consapevoli che con le risorse a disposizione non si può ambire ad altro o, effettivamente, ad un'accettabile situazione in generale.

Anche se qualche problema in realtà viene registrato: infatti, benché la maggioranza dica di non avere problemi (59), un terzo degli assistiti denunciano problemi strutturali o di sicurezza nell'abitazione (38). I disagi prevalenti, che spesso si sommano tra loro, sono: muffa, infissi vecchi, impianti elettrici e caldaie non a norma o malfunzionanti, infestazioni di insetti. Nonostante ciò la maggioranza degli appartamenti hanno l'acqua calda (95 sì e 2 no) e solo una persona è priva dell'impianto di riscaldamento, al massimo il problema è la non autonomia nell'uso "C'è solo un impianto di riscaldamento perché è una villetta, ma solo la proprietaria può regolarlo".

Un altro potenziale problema presente è quello dell'ascensore: in 6 intervistati rispondono che c'è ma non funziona e per 24 non c'è ma servirebbe; per gli altri 2/3 c'è o se non c'è comunque non servirebbe (case a un piano, villette) (66).

L'aiuto di Caritas per il disagio abitativo

Come ci si poteva aspettare dato il bacino dove sono state individuate le persone da intervistare, la maggioranza degli intervistati, per risolvere problemi legati all'abitazione, è stata aiutata da un servizio Caritas (65). Tale servizio in 58 casi consiste in un centro di ascolto.

L'aiuto di Caritas è nei due terzi dei casi un aiuto di tipo economico (46 su 65), soprattutto per pagare le utenze (28) o le rate di affitto (9) o entrambe (8), e le rate condominiali (1). I cda, laddove è possibile, cercano di trovare effettivamente una casa alle persone che ne hanno bisogno, inserendoli in progetti ad hoc, ma in numero limitato presumibilmente a causa della scarsità di offerta (6). Inoltre, supportano le persone a richiedere il bonus affitto e a fare la domanda per la casa popolare (2).

Due interessanti esperienze sono quelle descritte nelle seguenti due dichiarazioni, dove emerge un riuscito lavoro di rete: "Hanno parlato tramite avvocato con il proprietario di casa, hanno dato un anticipo (congiuntamente al Comune) e hanno fatto in modo di stipulare l'accordo per il pagamento degli arretrati"; "Hanno dato un aiuto economico per sistemare i pregressi di affitto, hanno pagato altri mesi di affitto alternati con bollette.

Hanno un accordo per cui lo aiutano nel pagamento dell'affitto fino a quando non inizierà a ricevere la pensione. In cambio lui aiuta con trasporti di persone alle visite... (gas pagato)".

Il livello di soddisfazione per l'aiuto ricevuto da parte di Caritas è ottimo per il gruppo principale (33), medio/buono per 30 persone, nessuno ha dichiarato medio/scarso. Si può ipotizzare che la consapevolezza che l'intervistatrice fosse ingaggiata dalla Caritas abbia inibito ogni commento negativo. Solamente due persone che hanno detto di essere mediamente soddisfatte del supporto ricevuto lo motivano in questo modo: "Le hanno fatto tante domande, le hanno detto di andare in comune e ci è voluto un po' di tempo prima di ricevere aiuto. Le hanno dato quello che potevano darle, dicendo che ci sono anche gli altri"; "L'aiuto che viene dato ha un limite, un livello massimo. Anche se una persona ha molti problemi, di questi viene risolto il

5% e il resto no. Ad esempio vengono dati per le bollette 100 euro ad ogni persona. Non interessa se la persona ha tanti problemi”.

Al termine del questionario sono state poste agli intervistati due domande aperte: una su cosa vorrebbero cambiare riguardo al loro contratto di affitto o alla loro esperienza abitativa, la seconda, più in generale, su quali sono i principali problemi che dovrebbero essere risolti per migliorare la situazione degli affitti oggi.

Alla prima domanda su cosa vorrebbero cambiare riguardo al loro contratto di affitto o alla loro esperienza abitativa, l'opinione prevalente è che vorrebbero una riduzione dell'affitto (24 persone), seguita da coloro che vorrebbero che fossero risolti i problemi strutturali delle abitazioni o a causa di difetti, carenze, ammaloramenti o dell'esistenze di barriere architettoniche nel caso di presenza di bambini, anziani o ammalati (18); un buon gruppo vorrebbe una casa più grande per avere uno spazio adeguato per i figli o per avere più privacy (16). Ci sono 6 persone che non cambierebbero, ma sono costretti a farlo per sfratto o per impossibilità di rinnovare il contratto; altre 6 vorrebbero una casa più centrale, meglio servita dai mezzi pubblici; 5 vorrebbero la casa popolare; 5 vorrebbero o una casa più grande o ristrutturata o in alternativa un affitto inferiore. Infine c'è un piccolo gruppo che non sente la necessità di cambiare, è soddisfatto così (8).

Riguardo alla situazione degli affitti in generale, i principali problemi individuati dagli intervistati che dovrebbero essere risolti per migliorare la situazione sono raggruppabili nelle seguenti categorie:

- » *economico generico*: gli affitti sono troppo alti, al di là di ogni altra considerazione (22 risposte);
- » *sostenibilità dei costi abitativi in riferimento alle capacità economiche dei locatari* (15 risposte), come esemplifica la seguente dichiarazione: “Tema molto complesso, ci sono persone che hanno problemi a trovare lavoro e hanno difficoltà a pagare l'affitto. [...] fondamentale sia che le persone abbiano un lavoro che garantisca la possibilità di pagare

un affitto. Gli affitti sono abbastanza elevati. Chi prende 1.000 euro fa molta fatica. Situazione tiratissima, chi ci governa dovrebbe rivedere le buste paghe oppure contribuire”; “una ragazza giovane di 21 anni: lavoro per pagare la casa e le spese; alla fine del mese non ho niente. Non c’è futuro”.

- » ***discriminazioni*** (13 risposte): le lamentele provengono sia dagli immigrati che si sentono discriminati in quanto non italiani (“c”è poca fiducia da parte dei proprietari verso gli stranieri”), sia viceversa degli italiani nei confronti degli immigrati (“percezione che vengano aiutati solo gli stranieri”);
- » ***carenza di case popolari*** (8 risposte): “un’accessibilità più facile alle case popolari o a case con affitti calmierati. A fronte di una povertà crescente e alle tante richieste (difficoltà ad arrivare a metà mese) c’è scarsità di questo tipo di case. Bisogna ripartire con un’opera residenziale pubblica importante (livello politico). Il privato non regala e non vuole rischi (garanzie) [...] Nel PNRR non c’è niente di dedicato all’edilizia residenziale popolare. Secondo me è imbarazzante. La prima cosa a cui uno ha diritto è un posto dove stare”;
- » ***manca di un sostegno assistenziale*** (5 risposte): “servirebbero degli aiuti, dei bonus” e anche “dovrebbe esserci la quota dello Stato, anche a livello locale non ci dovrebbe essere solo la Caritas, altri enti dovrebbero farsi carico”;
- » ***gestione delle politiche urbane*** (4 risposte): “lasciare le case libere alle famiglie e dedicare agli studenti stabili/campus appositi”; “ci sono tante case vacanze, affitti brevi, ma ci sono pochissime case in affitto”;
- » ***necessità di controlli e regolamentazioni*** (3 risposte), sia rispetto al comportamento dei locatari, sia degli inquilini: “dovrebbero in primis abbassare i canoni ed inoltre dare in affitto appartamenti a norma, con maggiori controlli”, “il problema maggiore consiste nei comportamenti sbagliati che minano la fiducia delle persone. Tutti dovrebbero mantenere bene le case e pagare l’affitto puntualmente”.

Si tratta di risposte aperte in cui gli intervistati potevano liberamente esprimere il loro parere. Anche se si tratta di risposte limitate numericamente, sono viceversa molto importanti dal punto di vista qualitativo perché toccano i principali problemi che compongono il grande tema del disagio abitativo.

Osservazioni conclusive

La lettura dei questionari relativi a persone che si sono rivolte ai servizi Caritas delle diocesi lombarde e che hanno in affitto una casa di proprietà ha messo in evidenza una realtà in cui i soggetti coinvolti – gli inquilini, per un verso, i proprietari per l'altro – sembrano essere alla mercé di un mercato che non riesce a tutelare né i diritti degli uni, né quelli degli altri. Al di là di fattori esterni, quali l'andamento del mercato immobiliare nella nostra regione e il conseguente costo elevato degli affitti, ma anche le difficoltà socio-economiche-lavorative in cui versano le persone intervistate e i loro nuclei familiari, l'esito dei contratti di affitto tra privati sembra dipendere quasi esclusivamente dalla buona volontà e dall'onestà dei singoli, non da una regolamentazione giuridica che sancisca chiaramente quali sono i diritti e i doveri di inquilini e proprietari.

Eppure, una normativa di riferimento esiste e il codice civile agli articoli compresi tra il 1571 e il 1614 stabilisce delle regole precise, che riguardano sia i doveri del proprietario dell'immobile in affitto, che deve consegnare la casa in buone condizioni, consentendo il godimento senza disagi e mantenendola in questo stato attraverso le operazioni necessarie; sia i doveri dell'inquilino di prendere in consegna l'immobile e servirsene con cura per l'uso determinato nel contratto, dando al proprietario il corrispettivo pattuito.

Dalle interviste emerge chiaramente che nel mercato privato l'inadempienza agli obblighi di legge sia da parte dei proprietari che degli inquilini è piuttosto frequente ed è causa di controversie, che spesso comportano il ricorso ad avvocati, a sindacati degli inquilini e, nei casi estremi, al Tribunale.

Come si possono aiutare gli inquilini in difficoltà e garantire i proprietari dai mancati pagamenti? Si può pensare ad uno strumento che faccia rispettare la normativa ad entrambe le parti e che tuteli gli interessi sia degli inquilini che dei proprietari? Tra le strategie possibili e già previste vi è il ricorso a procedure di mediazione civile e commerciale, che sono obbligatorie per legge e che offrono la possibilità a entrambe le parti di risolvere le controversie in modo più veloce, meno conflittuale e meno oneroso rispetto ad una causa giudiziaria. Essendo procedure preliminari al ricorso in tribunale, in genere ad esse si ricorre quando le relazioni tra le parti sono già conflittuali e, il più delle volte, compromesse. Inoltre, si tratta di procedure che, soprattutto per persone con caratteristiche di fragilità e di vulnerabilità, come quelle intervistate, possono risultare complesse e non immediatamente accessibili.

Per essere più efficace, forse, l'attività di mediazione potrebbe essere esercitata preventivamente e sostenuta da attività di accompagnamento a carico di un organismo terzo, che non assuma cioè a priori le parti dell'inquilino o del proprietario e la cui azione sia finalizzata a risolvere i problemi, aiutando entrambi nel rispetto delle leggi vigenti. Come emerso dai risultati delle interviste, l'azione di questo organismo non potrebbe prescindere dalle differenze che caratterizzano le situazioni da gestire e gli ostacoli che potrebbero presentarsi nella risoluzione dei problemi.

Un primo ostacolo potrebbe derivare dalla scarsa conoscenza della normativa vigente in materia di locazione. Perché le attività di accompagnamento e di mediazione possano rappresentare uno strumento realmente inclusivo bisognerebbe infatti pensare a meccanismi che consentano, in primo luogo, di rendere le persone consapevoli dei loro diritti e, in secondo luogo, di informarle sulle possibilità offerte da queste attività, aiutandole a costruire relazioni positive e di fiducia reciproca, a partire dalle quali sarà possibile esercitare un'azione di mediazione positiva, nell'eventualità in cui dovessero sorgere delle controversie.

Esiste poi il problema dell'accessibilità economica: per quanto sicuramente meno onerosa rispetto ad una causa giudiziaria, anche la mediazione può ave-

re dei costi, che, anche se contenuti, possono mettere in difficoltà chi si trova in condizioni di precarietà economica; prevedere anche per le persone più svantaggiate la possibilità di accedere a questo tipo di servizio, introducendo agevolazioni o esenzioni in presenza di redditi bassi e di bisogni speciali, potrebbe essere una strada da percorrere.

Bisogna poi ricordare che le persone che si rivolgono ai servizi Caritas, tra le quali sono stati selezionati gli intervistati, hanno una preparazione scolastica medio-bassa, non di rado presentano fragilità anche dal punto di vista psicologico e, nei casi in cui provengano da paesi stranieri, hanno scarsa competenza linguistica e culturale; grande rilevanza dovrebbe avere quindi la figura del mediatore, che, per interagire con queste persone, dovrebbe essere adeguatamente formato e sensibilizzato rispetto alle esigenze di soggetti con fragilità diverse, per essere in grado di fornire loro il supporto necessario e adeguato al caso specifico (linguistico, culturale, psicologico).

In conclusione, la presenza di proprietari disponibili e attenti alle difficoltà degli inquilini, come quelli di cui ci hanno parlato alcuni dei nostri intervistati, rappresenta sicuramente un elemento di grande valore, ma non si possono dimenticare le tante criticità che caratterizzano il mercato dell'affitto privato evidenziate dall'indagine. Organizzare dei servizi di mediazione e di accompagnamento realmente accessibili nell'ambito delle locazioni private potrebbe essere uno dei modi per affrontare le difficoltà emerse dalle interviste, garantendo il rispetto delle regole della locazione, tutelando gli interessi di tutti e prevenendo eventuali abusi o inadempienze. È noto che il mercato dell'affitto privato presenta tutta una serie di gravi criticità (dall'aumento costante degli affitti, alla stagnazione dei redditi da lavoro, alla diffusione di forme di lavoro povero, alla richiesta di garanzie sempre maggiori, che rendono sempre più difficile trovare una casa nella nostra regione, soprattutto nei grandi centri abitati); la creazione di un sistema più equo e trasparente non può prescindere dal correggere queste anomalie del mercato dell'affitto privato, che rimandano ad un modello economico sempre più penalizzante per le classi più basse del nostro sistema sociale, ma non solo. È certo, però,

come emerso dalle interviste, che il mercato dell'affitto privato è oggi afflitto da un clima di diffidenza, che un intervento di accompagnamento e di mediazione potrebbe contribuire a scardinare: intervenire preventivamente sulle relazioni tra proprietari e inquilini, favorendo la collaborazione e la fiducia reciproca, potrebbe rendere meno complessa la ricerca di un'abitazione e contribuire a fare della casa un bene accessibile ai più.

**TRA DOMANDA SOCIALE
CRESCENTE E OFFERTA
INADEGUATA**

di Sara Ciconali

1. Diseguaglianze e esclusione abitativa nell'Italia di oggi

In Europa, l'Italia è il Paese con la più alta propensione alla proprietà della casa: secondo i dati Istat relativi all'anno 2023 (1), il 72,8% delle famiglie vive in un'abitazione di proprietà, mentre solo il 18,1% è in affitto, il restante sono persone in usufrutto o uso gratuito. Questa tendenza riflette una cultura profondamente radicata, in cui la casa viene considerata come un bene rifugio, un patrimonio familiare da preservare e tramandare di generazione in generazione. Tuttavia questo modello, che trova anche le sue radici nel sistema di welfare familistico italiano, non è di fatto pienamente inclusivo e democratico: dal momento che una parte rilevante della popolazione rimane molto lontana non solo dalla casa di proprietà, ma sempre più spesso anche dall'accesso ad un affitto sostenibile. L'abitazione di proprietà rappresenta oggi un privilegio riservato a chi ha un cospicuo patrimonio familiare e non di rado, pensiamo ad esempio a quanti vivono in contesti molto attrattivi come la città di Milano, chi non dispone di una casa ereditata si trova di fronte ad un mercato immobiliare poco accessibile, con scarsa disponibilità di contratti a canoni calmierati, inoltre con un sostegno pubblico insufficiente (2). Non a caso, le politiche abitative italiane, avendo ricoperto un ruolo residuale nel nostro Paese per decenni, sono state definite *“Cenerentola del welfare state”*(3). L'accesso alla casa in affitto rappresenta la modalità abitativa di gran lunga più diffusa tra le famiglie economicamente più fragili che non hanno possibilità, dato lo squilibrio tra i costi necessari ed il basso reddito percepito, di ricevere fiducia dalle banche ed accedere a un mutuo. Ad essere maggiormente colpite sono le famiglie numerose, ma tale difficoltà si sta estendendo anche ai nuclei unipersonali, monogenitoriali, a quelli con background migratorio e a chi sostiene elevati carichi di cura.

I dati Istat (1) riportano che il 21,6% di chi vive in affitto è in povertà assoluta, contro il 4,7% dei proprietari. Le famiglie povere in affitto rappresentano il 45,5% di tutte le famiglie povere in Italia ed è in aumento il numero di famiglie in affitto che sostengono canoni superiori al 40% del

reddito familiare netto, soglia critica che viene definita di *housing cost overburden*, o sovraccarico. Ed in generale a preoccupare è l'attuale contesto di aumento della povertà nel Paese: con 2,2 milioni di famiglie italiane (8,4%) in povertà assoluta, per un totale di 5,7 milioni di persone (valore più che raddoppiato rispetto a quindici anni fa). Tra queste, quasi 1,3 milioni sono minori. L'aumento della povertà assoluta nel Paese non può che aggravare il disagio abitativo; al tempo stesso, vivere in condizioni abitative precarie o sostenere costi eccessivi per l'alloggio può contribuire a peggiorare la situazione economica delle famiglie, alimentando un circolo vizioso tra povertà e esclusione abitativa. Secondo il Rapporto Statistico Nazionale 2024 di Caritas Italiana(4), il 22,7% delle persone ascoltate dai centri di ascolto delle Caritas diocesane presenta problemi abitativi, terzo bisogno più segnalato dopo la povertà economica (78,8%) ed il lavoro (45,9%). Inoltre tra chi ha dichiarato il proprio Isee (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), il 75,6% ha un valore inferiore a 6.000 euro. Anche le disuguaglianze economiche pesano fortemente nell'accesso alla casa: considerando che secondo recenti stime il 20% più ricco della popolazione italiana detiene circa il 70% della ricchezza netta. A tale quadro, pur sommariamente tratteggiato, si aggiungono l'inflazione e la stagnazione dei salari: nel 2023 la crescita dei redditi nominali non ha tenuto il passo con l'aumento dei prezzi, provocando una perdita del potere d'acquisto dei redditi per molte famiglie che ha pesato sull'*housing affordability*, termine tradotto con abbordabilità (2). Si assume che per essere abbordabile, quindi economicamente sostenibile, la spesa per l'abitazione non debba superare il 30% del reddito netto. In Italia il 21% degli occupati rientra tra i "*lavoratori a basso reddito*"(5), con un rischio più elevato per le donne, i giovani sotto i 35 anni, gli stranieri. Molte persone assistite dalle Caritas lombarde si trovano in povertà nonostante il lavoro, anche a causa del basso salario percepito; persone tra le quali si concentra buona parte della domanda abitativa inevasa, dal momento che pur lavorando non riescono ad accedere al mercato privato né all'edilizia popolare. Oggi i giovani in particolare vivono difficoltà evidenti nei poli più attrattivi,

come Milano, dove si concentrano università, attività produttive, servizi, che richiamano un numero sempre maggiore di studenti internazionali e lavoratori. Specifiche difficoltà si riscontrano sia durante il percorso di studi che nelle prime esperienze lavorative. Gli studenti fuorisede faticano a trovare soluzioni abitative sostenibili nelle città universitarie ed è stato emblematico il caso delle tende montate per mesi davanti a note università in segno di silenziosa ma decisa protesta, a partire dal Politecnico di Milano. Anche l'ingresso nel mondo del lavoro presenta ostacoli: molti giovani iniziano con tirocini extracurriculari spesso sottopagati, il cui importo rende impossibile coprire le spese abitative. Per affrontare questo tema, a maggio 2025 è stato presentato in Regione Lombardia un progetto di legge intitolato Nuove disposizioni in materia di tirocini extracurriculari⁹. Tali criticità strutturali rendono di fatto poco conveniente l'uscita dalla famiglia di origine ed influiscono sulla costruzione di percorsi indipendenti ed autonomi dei giovani. Gli stranieri residenti, particolarmente concentrati nelle regioni del Nord-Ovest, risultano tra i gruppi maggiormente penalizzati nell'accesso alla casa. In Italia oltre 1,7 milioni vivono in povertà assoluta, con un'incidenza del 35,1%: un valore più di quattro volte superiore a quello degli italiani (1). In Lombardia, al 1° gennaio 2024, gli stranieri residenti superano la quota di 1,2 milioni (6). Essere straniero nel contesto italiano significa spesso vivere in affitto in condizioni precarie, ostacolato da barriere strutturali che rendono molto difficile il percorso verso un'abitazione dignitosa. Tra queste, si annoverano pregiudizi e discriminazioni che possono rendere impossibile l'apertura di un mutuo, o poco probabile un affitto equo, o possono portare a contratti irregolari o in nero. I dati confermano il maggiore svantaggio: tra le famiglie in povertà composte da stranieri, il 75% è in affitto ed il 16% è proprietario della casa in cui abita. Mentre tra le famiglie italiane in

⁹Ci si riferisce al Progetto di legge 118 presentato il 20/05/2025 disponibile nella banca dati regionale al link: <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/leggi-e-banche-dati/Elenco-generale-atti/Dettaglio-atto?tipoatto=Pdl&numeroatto=118&estensioneatto=&legislatura=XII>

povertà la percentuale di chi vive in affitto è ben più bassa (32%) e diversamente il 53% possiede un'abitazione. Diversi fattori strutturali concorrono nel rendere gli stranieri particolarmente vulnerabili. Ad esempio pesano la mancanza di reti familiari allargate (molte persone fanno affidamento esclusivamente sul nucleo convivente o su una rete parentale stretta), così come l'elevata incidenza in impieghi marginali, precari, anche con dinamiche di sfruttamento lavorativo. A ciò si aggiunge una persistente esclusione dalle prestazioni del welfare a causa di politiche nazionali, regionali, o locali non di rado fortemente restrittive, che negano l'accesso in particolare a quanti non hanno una storia di lunga residenza nel Paese o sono privi di determinati titoli di soggiorno (7). In Italia sembriamo ormai abituati a prestazioni sociali che escludono proprio le persone in conclamato stato di bisogno, sulla base di valutazioni di accesso che di fatto prescindono dai requisiti economici. Rispetto all'abitare, diversi contenziosi hanno messo in discussione i requisiti di residenza pregressa richiesti per accedere all'edilizia residenziale pubblica (ERP) in varie regioni, ritenuti incostituzionali. È emblematica la sentenza n°44 del 2020, che ha dichiarato illegittima la legge regionale lombarda n°16/2016, che imponeva ai richiedenti una residenza o un'attività lavorativa per almeno 5 anni. Tale requisito è stato ritenuto irragionevole ed in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale. Si tratta di una sentenza significativa che riconosce all'ERP una funzione sociale, motivo per cui i criteri di accesso devono risultare coerenti con tale finalità. Nella sentenza, il diritto all'abitazione appare elemento essenziale per la dignità umana, richiamando l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Nonostante l'abolizione del requisito dei cinque anni di residenza, ed anche la recente sentenza depositata dal Tribunale di Milano¹⁰, che ha riconosciuto il carattere discriminatorio

¹⁰Ci si riferisce a Tribunale di Milano, sezione civile, sentenza n. 5231 del 20 febbraio 2025, in materia di assegnazione di alloggi ERP, disponibile al link <https://www.asgi.it/antidiscriminazione/la-durata-della-residenza-non-puo-mai-prevalere-sul-bisogno-il-tribunale-di-milano-ordina-a-regione-lombardia-e-comune-di-milano-di-rifare-regolamento-e-bandi-per-le-case-popolari/>

del criterio di attribuzione dei punteggi basato in modo eccessivo sulla residenza rispetto alla situazione di bisogno, gli anni di residenza continuano oggi ad avere un peso significativo nell'accesso all'ERP. Infatti il punteggio cumulato, derivante dalla residenza nel Comune e nella Regione, può raggiungere massimo i 12 punti, con una sproporzione rispetto alle condizioni abitative e familiari. Il mancato accesso degli stranieri al welfare è prassi purtroppo consolidata (7), attraverso la richiesta di requisiti non soddisfacibili o anche ad esempio di richieste documentali aggiuntive non previste per gli italiani. Un'esclusione che sembra ormai socialmente accettata e legittimata, ed alimentata da un crescente malcontento nei confronti dei non autoctoni. Siamo immersi oggi in una logica di *welfare chauvinism*, ideologia secondo cui le risorse pubbliche (già di per sé scarse) dovrebbero essere riservate ai cittadini ritenuti *più meritevoli*, escludendo gli stranieri in povertà, ancor più se non comunitari o appartenenti a gruppi nella storia fortemente stigmatizzati, come i Rom. È una percezione rafforzata da una retorica sempre più polarizzante, anche a livello politico, che contrappone i *poveri italiani agli altri*, in un clima segnato dall'ascesa di un pensiero populista.

2. La questione abitativa e le trasformazioni demografiche

La questione abitativa in Italia appare complessa ed influenzata dai cambiamenti demografici e familiari che oggi stanno ridefinendo il profilo sociale del Paese. Con oltre 199 anziani ogni 100 giovani e una persona su quattro sopra i 65 anni, l'Italia è oggi la nazione più "anziana" d'Europa. A pesare sono l'aumento dell'aspettativa di vita, il calo delle nascite (seppur la dinamica migratoria in particolare al Nord Italia aiuti a contenere il decremento demografico in corso (6)) e la crescita delle famiglie unipersonali, un terzo del totale. Secondo stime Istat(8) gli over 65 cresceranno entro il 2050 dall'attuale 24,3% al 34,6%, mentre la fascia 15-64 anni calerà dal 63,5% al 54,3%, e quella sotto i 14 anni passerà dal 12,2% all'11,2%. Anche la struttura familiare cambierà: solo una famiglia su cinque sarà composta da

una coppia con figli (oggi sono tre su dieci), mentre aumenteranno le famiglie composte da una sola persona, che arriveranno al 41,1% (oggi sono il 36,8%). Le statistiche segnalano anche un'età media al parto in costante aumento, con figli che arrivano più tardi, oltre che raramente o in nuclei spesso caratterizzati da maggiori instabilità. Tutto questo delinea un cambiamento profondo nella struttura della popolazione e nelle dinamiche familiari, con inevitabili ripercussioni sulla possibilità di pianificare progetti abitativi stabili e duraturi. Tali trasformazioni hanno portato a un'evoluzione di quella che è stata a lungo definita famiglia tradizionale, oggi espressione desueta e non inclusiva delle complessità, mettendo sotto stress il modello storico italiano di welfare familistico, nel quale la famiglia ha svolto a lungo un ruolo centrale di protezione sociale (9).

Questi cambiamenti impongono anche un ripensamento sul fronte dell'abitare e la ricerca di nuovi spazi flessibili e inclusivi per rispondere ad esigenze di vita specifiche, di persone e nuclei familiari che oggi si trovano a rischio maggiore di esclusione abitativa. Alcuni esempi:

- » *L'aumento di anziani soli*, che faticano a mantenere le proprie abitazioni in autonomia e necessitano di nuove soluzioni, che siano lontane da modelli residenziali ad alta assistenza e più vicini a modelli di co-abitazione o housing sociale.
- » *I giovani adulti* che restano a lungo nella famiglia di origine, senza possibilità economiche per un'autonomia abitativa data la scarsità di offerta sostenibile.
- » *Le neo famiglie* che faticano ad accedere a un'abitazione dignitosa in cui crescere i figli e ad intraprendere una vita autonoma, anche a causa di lavori precari e poco retribuiti.
- » *Le coppie che deliberatamente scelgono di non avere figli*, in forte crescita secondo i recenti dati, al punto che entro il 2045 potrebbero superare le coppie con figli(10).
- » *I genitori separati in situazione di impoverimento* e privi di una casa propria, con necessità di una nuova sistemazione abitativa sostenibile,

preferibilmente non lontana dagli affetti.

- » *Le cosiddette famiglie sandwich*, nuclei con presenza di figli minori e familiari non-autosufficienti, anziani, nei quali convivono bisogni complessi.
- » *I flussi migratori* interni ed internazionali che hanno ridefinito la domanda abitativa, in particolare nelle grandi città metropolitane, concentrandosi in aree periferiche.

Dinamiche demografiche che, lette nel contesto di povertà, sembrano pesare fortemente sulla questione abitativa in particolare in determinate aree del Paese. Secondo il rapporto Nomisma (10) oggi si allarga la maglia del disagio abitativo: termine con cui non ci si riferisce soltanto all'offerta insufficiente di casa, ma anche all'inaccessibilità del mercato da parte della domanda, a causa del rialzo dei prezzi e dalla scarsità di risorse. In Italia circa 1,5 milioni di famiglie si trovano in tale condizione, con un'incidenza che colpisce in modo particolare le famiglie in locazione, il 78% del totale (il 22% le famiglie proprietarie di casa). Tra queste, circa la metà sperimenta un disagio acuto, pertanto ha redditi molto bassi o nulli, con canoni che pesano fino all'80% del reddito. Si tratta di famiglie nelle quali l'instabilità abitativa è il sintomo più evidente di una precarietà complessiva in cui rientrano altre dinamiche, connesse alla storia familiare e alla provenienza, al lavoro povero, a ore o intermittente, sottopagato, alla mancanza di reti di sostegno. Per loro, come si vedrà poco oltre, le domande presentate per l'accesso alle case popolari sono di gran lunga superiori alla scarsa e non adeguata offerta disponibile. Accanto a questa fascia visibile di vulnerabilità (in particolare nelle grandi aree urbane) se ne evidenzia un'altra meno evidente di chi si trova in un disagio "grave", una cosiddetta fascia grigia in aumento. Sono famiglie con reddito medio-basso che non rientrano nei criteri per accedere all'edilizia popolare, superando di poco la soglia per l'accesso, ma che non riescono nemmeno a sostenere i costi del mercato privato. Sono famiglie "bloccate" nel limbo tra esclusione dal mercato e non idoneità all'edilizia residenziale pubblica. Le politiche pubbliche in loro sostegno restano in-

sufficienti, anche considerando che negli ultimi anni i fondi per l'affitto e per la morosità incolpevole hanno subito una brusca frenata dato il mancato finanziamento nelle leggi di bilancio¹¹. Le soluzioni alternative, come l'edilizia residenziale sociale (ERS¹²) o le cooperative edilizie di abitazione (a proprietà divisa o indivisa), rimangono sottodimensionate rispetto alla domanda ed anche non univocamente diffuse sul territorio nazionale. Tanto che negli ultimi anni sembra compromessa la capacità di risposta dell'ERS, che dovrebbe rispondere alle esigenze della fascia grigia, dato lo spostamento verso i canoni di mercato, a scapito quindi della funzione originaria di interesse generale. La domanda di casa accessibile non riguarda esclusivamente nuclei nei quali vivono persone in emarginazione e povertà che si rivolgono alle Caritas diocesane, ma sempre più famiglie con bisogni diversificati, nei confronti delle quali si evidenzia un "buco" di offerta sostenibile e sociale.

3. Il caro affitti e le gravi conseguenze dell'insostenibilità

A fronte di una domanda crescente di alloggi in affitto in specifiche aree del Paese, l'offerta si dimostra inadeguata ed insufficiente, generando un mercato sbilanciato, caratterizzato dal forte rialzo dei canoni, non sostenibili per una fascia allargata di persone. Diversi fattori concorrono a rendere l'abitare meno accessibile: tra questi, il restringimento del credito bancario, che spinge molte famiglie verso l'affitto come unica alternativa. L'aumento dei tassi di interesse ha reso difficile l'accesso al mutuo, penalizzando in particolare i

¹¹Si veda: <https://www.anci.it/preoccupazione-anci-e-federcasa-rifinanziare-i-fondi-di-sostegno-degli-affitti/>

¹²La definizione di Edilizia Residenziale sociale è da ricondurre all'art. 1 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, in cui per la prima volta viene definito l'"alloggio sociale", come "l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato".

nuclei con figli, monogenitoriali, unipersonali e le cosiddette famiglie sandwich, gravate da doppi carichi di cura. Secondo Nomisma, nel 2024 una famiglia su quattro con almeno un finanziamento attivo temeva di non riuscire a pagare regolarmente le rate e il 16% si trovava già in una condizione critica. Incide sulla scarsa accessibilità il progressivo impoverimento dei nuclei, che si trovano a fronteggiare l'impossibilità di sostenere le spese dell'abitare dato il progressivo aumento dei canoni (oltre +40% dal 2015 a Milano), non sostenuto da una corrispettiva crescita dei redditi (+5% nello stesso periodo). L'inflazione ha ulteriormente eroso il reddito disponibile, aggravando il bilancio familiare. Le difficoltà di accesso al credito sono evidenti: il 13% delle famiglie che si rivolge alle banche per un mutuo non ottiene fiducia; sale al 22,1% tra le famiglie unipersonali, al 25,7% tra le famiglie sandwich e al 30,4% tra quelle numerose. Il 40% dei nuclei con un mutuo ha oggi rate mensili superiori ai 700 euro. Secondo Nomisma (marzo 2024) in due anni la rata del mutuo a tasso variabile per alcune famiglie è aumentata fino al 119% e questo ha aggravato le condizioni di povertà e sovraindebitamento, con una previsione di crescita delle aste immobiliari: fino a 180.000 nel 2024 (+12% rispetto al 2023)¹³.

Parallelamente, l'offerta abitativa resta limitata e a ciò si aggiunge la diffusione di locazioni non tradizionali, brevi e con contratti transitori, considerate più redditizie e meno rischiose dai proprietari. Secondo il report Idealista (11), a fine dicembre 2024 il 26% degli immobili in affitto era destinato a usi transitori, con picchi in città come Livorno, Venezia, Milano, Como e Firenze. Oggi tali soluzioni abitative, che traggono vantaggio dal rialzo dei canoni provocato dalla domanda crescente e considerando le scarse offerte abitative, sono in forte aumento; alcune città hanno adottato politiche locali volte alla limitazione degli affitti brevi o hanno incentivato la costruzione di studentati a canoni maggiormente accessibili anche attraverso risorse Pnrr

¹³Si veda <https://www.nomisma.it/news/osservatorio-salvatatuacasa-in-2-anni-la-rata-del-mutuo-a-tasso-variabile-per-alcune-famiglie-e-aumentata-fino-al-119/>

(12). L'utilizzo di quote significative di immobili per locazioni transitorie incide significativamente sulla disponibilità di offerta per la locazione abitativa, meno appetibile per il proprietario, e contribuisce all'aumento incontrollato dei canoni, favorendo l'afflusso di turisti in determinate aree. Sono circa 6 mila i contratti transitori stipulati nel 2023 nel Comune di Milano, con il 12% delle abitazioni locate presso l'Agenzia delle Entrate, terza tra le città italiane (13).

È lo specchio di un mercato immobiliare sempre più orientato alla rendita, in cui gli immobili tendono a essere trattati come beni d'investimento, più che come luoghi da abitare, in molti casi anche restando sfitti o destinati ad usi più profittevoli. La crescita progressiva dei canoni di locazione e dei prezzi di compravendita non è di fatto seguita da una pari crescita delle retribuzioni. Secondo le stime Istat (primo trimestre 2025) i prezzi aumentano ed a Milano il prezzo medio di vendita ha superato i 5.000 euro/mq, di molto superiore al valore medio nazionale di 1.880 euro/mq. Nomisma segnala una flessione delle compravendite su Milano nel 2023 e 2024, con una ripresa nel primo semestre del 2025¹⁴. Per la locazione, i dati più recenti riportano una media di 173 euro/mq annui, con punte di oltre 300 nelle zone di pregio. Milano mostra una ripresa delle compravendite nel 2025 ed un aumento dei prezzi medi per le abitazioni, dopo il calo registrato l'anno precedente; ed anche evidenzia la crescita di acquisti finalizzati ad investimenti, a dimostrazione di un contesto sempre più attrattivo e spinto verso la rendita. Il mercato della locazione continua ad essere sostenuto da una domanda robusta, pur con uno sconto contenuto sul prezzo richiesto e canoni mediamente molto elevati, con differenze significative tra le zone di pregio e periferiche della città. A Bergamo si registra una forte ripresa nel 2024 con una domanda di acquisto ben superiore alle locazioni, con la conseguente

¹⁴Osservatorio sul Mercato Immobiliare – Luglio 2025. Si veda <https://www.nomisma.it/press-area/presentato-il-2-osservatorio-sul-mercato-immobiliare-2025-di-nomisma/>

I dati seguenti derivano dalle analisi congiunturali di mercato relative a Milano, Brescia e Bergamo curate e gentilmente condivise da Nomisma ai fini di questa pubblicazione.

crescita dei valori immobiliari. Anche a Brescia la domanda di compravendita supera nell'ultimo anno quella per la locazione e si nota un aumento dei valori di mercato così come dei canoni di locazione. Quella che viene definita nel 2023 “casa impossibile” (14) è diventata la realtà quotidiana di molte famiglie italiane, strette tra il peso dei canoni insostenibili, l'impossibilità di acquistare e una progressiva erosione della capacità economica. Le recenti elaborazioni su dati dell'Agenzia delle Entrate(10), evidenziano la crescente difficoltà nel sostenere i costi dell'abitare per le famiglie, in particolare non proprietarie. L'indice di affordability abitativa, che misura l'incidenza del canone sul reddito disponibile, evidenzia particolari criticità nelle aree metropolitane, con Milano sui valori più alti a livello nazionale: con il 38% del reddito disponibile mediamente destinato al pagamento dell'affitto nel 2023. Seguono Firenze (36,9%), Roma (35,9%), Venezia (35,4%), Bologna (33,1%). A livello nazionale l'aumento dei canoni di locazione dal 2021 al 2024 è stato pari all'8,2%.

CONTESTO *Sostenibilità economica dell'abitare*

L'aumento dei canoni di locazione incide sulla capacità delle famiglie di sostenere i costi dell'abitare, anche a causa della perdita del potere d'acquisto e della concentrazione delle locazioni nelle fasce di reddito medio basse



Fonte: elaborazione su dati Agenzia delle Entrate e Nomisma, 2015-2023 Nomisma | SERVIZI E SOLUZIONI *Nomisma*

Il mercato della locazione privata in Lombardia sta diventando sempre più insostenibile per molti e gli sfratti, per morosità incolpevole o per finita locazione, rappresentano una delle conseguenze più drammatiche. Dopo la sospensione durante la pandemia, a partire dal dl *Cura-Italia*, terminata con il dl *Sostegni*¹⁵, i numeri sono tornati a crescere: nel 2023, in Lombardia sono stati emessi 5.751 provvedimenti di sfratto per morosità, in particolare nelle province di Bergamo e Monza Brianza. Il taglio dei fondi nazionali rivolti al sostegno alla morosità incolpevole e alla locazione, importanti strumenti di prevenzione, non ha contribuito ad alleviare tale scenario, aumentando il rischio di mancati pagamenti e sfratti conseguenti. L'aumento degli sfratti per finita locazione testimonia un mercato sempre più insostenibile, dove il rinnovo dei contratti avviene a condizioni economiche proibitive e prezzi maggiorati. Le richieste di esecuzione rappresentano il 2,2% dello stock abitativo locato; di questi il 29% viene effettivamente eseguito (10). Regione Lombardia cerca di rispondere all'emergenza abitativa destinando una quota del patrimonio pubblico ERP a soluzioni abitative transitorie (SAT) che, seppur in numero insufficiente a rispondere al bisogno oggi crescente, sono destinate specificamente a chi ha subito uno sfratto o vive in condizioni di emergenza abitativa. L'assegnazione avviene al di fuori delle procedure ordinarie ed in raccordo con i servizi sociali territoriali, ai fini anche di una presa in carico globale del nucleo. Tuttavia la temporaneità di queste soluzioni, seppur necessaria data la situazione emergenziale che richiede risposte tempestive, rischia di non favorire pienamente la costruzione di percorsi stabili verso l'autonomia abitativa, fuori dal senso di precarietà.

In parallelo, mentre si aggrava l'esclusione abitativa, alcune città lombarde (in particolare Milano) stanno vivendo progressive trasformazioni urbane, interessate da progetti di riqualificazione e nuova edificazione che contribuiscono al rialzo dei prezzi immobiliari. Assistiamo negli anni recenti ad un

¹⁵Decreto legge 17 marzo 2020, n°18; decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41

inesorabile *restyling* urbano di città sempre più attrattive per investitori ed abitanti ad alta capacità di spesa, con un fiorire di palazzi di lusso, attici e terrazze panoramiche, che rischiano di amplificare anche solo visivamente le disuguaglianze sociali. È una trasformazione che sta interessando zone centrali o semicentrali (come l'area di Citylife) ma anche quartieri storicamente popolari, connotati da presenze significative di ERP. Si pensi al nuovo complesso termale di zona San Siro o all'area oggi occupata dalla Fondazione Prada e ai futuri interventi che andranno a modificare il profilo (ed anche l'utenza) della storica piscina Lido, un tempo luogo di svago accessibile e popolare. Si tratta di interventi urbanistici che delineano città sempre meno alla portata di tutte e tutti, anche in contrasto con politiche precedenti, che puntavano alla costruzione di spazi di condivisione, socializzazione o imprenditoria sociale nelle periferie (si cita per esempio *Tira su la cler*, impresa in periferia dal 2014 (12), emanati dal Comune di Milano o anche *Metter su Bottega*¹⁶). Soluzioni che sollevano alcuni interrogativi sul piano sociale e, in alcuni casi, potrebbero risultare non pienamente allineate con le normative urbanistiche, come emerso da alcune indagini attualmente in corso. La situazione appare in evoluzione e merita di essere osservata con attenzione e cautela. Se queste dinamiche non saranno invertite ed accompagnate da politiche inclusive, il rischio che si corre (in realtà già in atto) è di una sostituzione progressiva degli abitanti: le persone con redditi bassi o medio-bassi saranno sempre più spinte ad una inesorabile espulsione verso aree periferiche e suburbane. Zone che tuttavia potrebbero non essere esenti dal rialzo dei costi abitativi, oltre che prive di quei servizi essenziali, in primis i trasporti pubblici, che permettono di conciliare una serena vita familiare alle opportunità lavorative. Il nuovo rapporto OCA(13) si riferisce in questi sensi ad una *exit strategy*: una visione della città che favorisce l'arrivo dei più solventi, a scapito della popolazione storicamente residente ed anche immigrata. Visione che tutta-

¹⁶<https://servizi.comune.milano.it/documents/20121/1441707/+ATTJBUG3+%281%29.pdf/4741a-3df-3e55-ae24-c704-4ea04c6a3ed5?t=1635325172940>

via risulta in contrasto con l'immagine di una città pienamente inclusiva e valorizzatrice delle diversità.

Tale trasformazione del tessuto urbano, guidata da logiche di valorizzazione immobiliare, sta contribuendo ad accentuare le disuguaglianze, alterando il mix sociale e rendendo sempre più difficile per molti trovare una casa dignitosa e accessibile. L'abitare sembra configurarsi come questione sociale complessa che richiede risposte strutturali alla ricerca di un modello accessibile, che tenga conto della diversità dei nuclei familiari, delle trasformazioni demografiche in corso e della molteplicità dei bisogni, dei desideri, delle esperienze di vita. Superando la logica emergenziale e promuovendo il senso di appartenenza e di comune responsabilità dei cittadini, per garantire il diritto all'abitare non solo come diritto ad una casa, ma come condizione per la piena cittadinanza.

4. I vuoti urbani e le occupazioni

Un recente rapporto Istat⁽¹⁵⁾, prendendo in considerazione i dati del 2021, punta i riflettori su una questione che appare paradossale, considerando le criticità sopra citate: un'abitazione su tre in Italia oggi non risulta occupata¹⁷. Fenomeno che interessa particolarmente le aree interne del Paese e porta a riflettere su come il mancato utilizzo di spazi abitativi pesi fortemente, considerando l'urgenza abitativa e l'assenza di case sostenibili. Il rapporto evidenzia la presenza di "altri tipi di alloggio" che non risultano classificabili come abitazioni, tra cui baracche cantine, garage, alloggi non convenzionali. Sono 9.869 nel Nord-ovest, pari al 24,7% del totale, frequentemente vuote e di vecchia edificazione o in stato di cattiva manutenzione. Tra le province italiane maggiormente interessate una lombarda, che di rado compare nelle statistiche: Sondrio¹⁸. Data l'assenza di dati pubblici sistematici sul

¹⁷Secondo il censimento Istat, risultano non occupate sia le abitazioni vuote sia quelle occupate solo da persone non residenti.

¹⁸Si veda <https://www.openpolis.it/sono-oltre-10-milioni-le-case-inabitate-in-italia/>

tema e la complessità di simili ricognizioni, sono in atto alcune esperienze di mappatura dei vuoti urbani di livello locale, ad esempio a Reggio Emilia e Bologna(16) o l'iniziativa popolare *Vuoti a rendere di Torino*, che propone di recuperare spazi inutilizzati per rispondere alla domanda abitativa. Anche la Lombardia è culla di analoghe esperienze di mobilitazione civica, quali il comitato *Abitare in via Padova*¹⁹, promosso dagli abitanti interessati nel Municipio 2 di Milano.

Parallelamente, i dati raccolti da Nomisma(10) mostrano che circa 3,5 milioni di famiglie possiedono più di un'abitazione e di questi solo il 35,1% dichiara di mettere in affitto le seconde case. Un ulteriore 20,8% ha intenzione di farlo entro l'anno, mentre il 6,8% di questi le destina ad affitti brevi turistici tramite piattaforme, come Airbnb o Booking. È significativo che oltre il 30% dei proprietari non abbia mai affittato né intenda farlo e un ulteriore 6,7% abbia smesso di affittare. Ancora, si conferma la ritirata progressiva dal mercato della locazione tradizionale, che sembra poco redditizio, appesantito da una burocrazia complessa, oltre che giuridicamente rischioso. Questa tendenza trova conferma nell'andamento dei contratti di locazione (nuovi e dei rinnovi), che nel primo semestre del 2024 segnano un calo del 2,1% rispetto allo stesso periodo del 2023. Il tema dei vuoti urbani si collega anche a situazioni in cui persone e nuclei familiari, non riuscendo a trovare soluzioni abitative adeguate sul mercato e talvolta nonostante l'inoltro di domande per l'ERP, si ritrovano ad abitare spazi inutilizzati. È un fenomeno che solleva interrogativi importanti, da affrontare con uno sguardo attento alle dimensioni coinvolte — sociale, normativa e personale. Dal 2014, con l'introduzione dell'articolo 5 del cosiddetto decreto Renzi-Lupi (DL 47/2014, convertito in L. 80/2014), rubricato *Lotta all'occupazione abusiva di immobili*, sono state adottate misure fortemente restrittive nei confronti di chi occupa un immobile senza titolo. La norma stabilisce che: *chiunque*

¹⁹<https://abitareinviapadova.org/>

occupi abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi.

Pur riconoscendo che l'occupazione abusiva costituisce un reato (recentemente inasprito con il Decreto Sicurezza Dl 48/2025, che all'art. 10 inserisce il nuovo articolo 634-bis nel Codice Penale, prevedendo pene dai 2 a 7 anni di reclusione) è necessario evidenziare come questa disposizione abbia avuto effetti di grave esclusione soprattutto nelle grandi città. Migliaia di persone, spesso in condizioni di disagio abitativo e sociale, sono state escluse dall'iscrizione anagrafica e quindi dall'accesso a diritti fondamentali conseguenti come la sanità, l'istruzione, il lavoro, l'assistenza sociale, il voto, la cittadinanza, la difesa in gratuito patrocinio. L'art. 5, riporta Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) solleva criticità di legittimità costituzionale²⁰ e si mostra ancor più tagliente nei confronti degli stranieri, che vedono in questo modo ostacolato il percorso verso la cittadinanza. Considerando anche che sono state segnalate all'associazione prassi illegittime adottate da alcune Questure verso il rinnovo del permesso di soggiorno. Si segnala che in Lombardia gli occupanti di un alloggio ERP restano anche esclusi, per un periodo di cinque anni a partire dalla data in cui l'occupazione viene accertata, da qualsiasi procedura di assegnazione di immobili dello stesso tipo.

Considerando il diritto a un abitare equo e le attuali politiche di welfare, emerge una tendenza all'inasprimento dell'approccio repressivo nei confronti delle persone più fragili. Tale orientamento si inserisce in una più ampia strategia di rafforzamento delle misure securitarie, che privilegia la risposta penale rispetto all'adozione di interventi di accompagnamento sociale e abitativo. Si assiste, infatti, a una crescente centralità del controllo sociale, a scapito di politiche strutturali capaci di affrontare le cause profonde della povertà. Una logica che richiama la penalizzazione della povertà descritta

²⁰<https://www.asgi.it/antidiscriminazione/diritto-alla-residenza-abrogare-art-5-renzi-lupi/>

da Wacquant (17), dove la marginalità appare gestita attraverso strumenti repressivi anziché inclusivi.

5. Il bisogno di case pubbliche molto sociali, molto dignitose

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) in particolare dagli anni '90, con la fine delle trattenute Gescal²¹, ha sofferto di un progressivo vuoto di investimenti pubblici. Oggi recenti dati (10) indicano che nel 2023 il sistema ERP ha contato su 1,3 miliardi di euro, con un mix di finanziamenti esterni ed interventi straordinari e forte dipendenza dai fondi Pnrr. Composizione che evidenzia una frammentazione significativa:

- » Fondi PNRR: 36,0% (600 milioni di euro)
- » Fondi statali ordinari: 26,5% (442 milioni di euro)
- » Fondi regionali: 19,1% (318 milioni di euro)
- » Altri fondi: 10,6% (177 milioni di euro)
- » Fondi europei: 5,0% (84 milioni di euro)
- » Fondi comunali: 2,7% (45 milioni di euro)

In Italia tale comparto viene gestito da enti strumentali regionali e comunali, le Aziende Casa. Attualmente, le aziende associate a Federcasa gestiscono circa 770.000 abitazioni, che rappresentano l'84% del patrimonio ERP²². Tuttavia, parliamo del 2,2% del totale dello stock abitativo italiano, percentuale molto più bassa rispetto a quella di altri Paesi europei. Ad esempio, in Olanda e Svezia le case popolari rappresentano circa il 24-29% del totale, in Francia il 17% e in Austria il 24%. Solo la Germania si avvicina all'Italia, con il 4%. Sopperendo alla carenza di dati unitari ed aggiornati, Federcasa

²¹La Gescal, acronimo di "Gestione Case per i Lavoratori", fu un fondo pubblico istituito con l'obiettivo di promuovere la costruzione e l'assegnazione di abitazioni destinate ai lavoratori. Nata come evoluzione del piano INA-Casa, rappresentò una delle principali politiche abitative del dopoguerra, per rispondere al crescente bisogno di alloggi dignitosi per le famiglie operaie.

²²Federcasa è la federazione che riunisce 84 enti e aziende italiane (tra cui ALER in Regione Lombardia) che da oltre 100 anni si occupano di costruire e gestire case popolari, attraverso fondi pubblici, risorse proprie e prestiti agevolati.

insieme a Nomisma ha creato nel 2019 l'Osservatorio ERP, uno strumento che raccoglie e analizza dati sull'attività degli enti associati, con l'obiettivo di supportare le politiche abitative e sociali, offrendo informazioni utili ed attingendo a banche dati istituzionali sui temi connessi alla domanda sociale ed offerta abitativa, ai fini del dialogo con le istituzioni. Tra i dati più significativi, emerge che solo il 15% degli alloggi ERP è affittato a cittadini extracomunitari, nonostante siano tra i più discriminati nell'accesso alla casa e più frequentemente in condizione di povertà. Il 20% degli alloggi è invece riservato a persone con disabilità.

In Lombardia, così come in Lazio e Liguria, la gestione del patrimonio pubblico è affidata a un ente pubblico economico. Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica viene detto SAP in Lombardia (Servizi Abitativi Pubblici) e ammonta a 161.305 unità abitative (inclusi gli alloggi valorizzati alternativamente alla vendita), suddivise tra: 95.790 di proprietà delle ALER (Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale) e 65.515 di proprietà dei Comuni lombardi. Una quota significativa (il 36,5%) si concentra nella Città di Milano (33.108 alloggi di proprietà dell'ALER di Milano, 25.752 di proprietà del Comune di Milano, 1 unità di proprietà del Comune di Cinisello Balsamo). Considerando il territorio della città metropolitana, in esso è localizzata oltre la metà del patrimonio lombardo. È interessante addentrarsi nei dati disponibili nell'ultimo Rapporto Annuale al Consiglio Regionale²³, dal quale risulta che siano stati pubblicati nel corso del 2024 103 avvisi pubblici per la casa popolare, per un totale di 3478 alloggi disponibili in Regione. A fronte di circa 54 mila domande (di cui oltre il 44% provengono solamente dall'ambito di Milano Città ed alcune sono domande duplicate, per un numero effettivo stimato di circa 44.500 domande), sono stati assegnati al mese di luglio 2025, 2.528 alloggi²⁴; poco meno del 6% dei richiedenti ha quindi

²³DGR n. XII/4896 del 1 agosto 2025

²⁴N° assegnazioni SAP al 15 luglio 2025, pari al 72,7% degli alloggi pubblicati e destinato a crescere entro fine 2025.

ottenuto una casa. Alcuni ambiti (ad esempio Milano Città, Melzo, Rho, Vallecamonica) hanno presentato 2 avvisi, anche in carenza manutentiva.

Tra chi ha presentato domanda circa il 25% è in situazione di indigenza (quindi con Isee inferiore ai 3 mila euro, come definisce la normativa regionale), in calo rispetto agli anni precedenti. Inoltre l'analisi delle domande per cittadinanza²⁵ evidenzia il maggiore svantaggio per gli stranieri già sottolineato precedentemente, dato che il 45% delle domande proviene da richiedenti italiani o comunitari, mentre il 55% proviene da richiedenti con cittadinanza extracomunitaria. Tuttavia guardando alle assegnazioni, emerge che la quota degli assegnatari di nazionalità italiana o comunitaria è più ampia e pari al 58%, probabilmente per effetto dei punteggi previsti dal regolamento regionale n. 4/2017 che premiano gli anni di residenza in Lombardia e nel comune, a svantaggio degli stranieri residenti.

Un patrimonio complessivo che appare non sufficiente a dare risposta abitativa a una domanda crescente e non di rado è anche fragile, vetusto (se si considera che nelle città metropolitane quasi il 40% è antecedente agli anni '70), con criticità manutentive e gestionali. Le nuove costruzioni ERP hanno avuto una battuta d'arresto dagli anni '90²⁶ e nel 2023 il numero di alloggi ERP progettati è il 3,2% delle oltre 55 mila concessioni rilasciate per le nuove abitazioni in Italia. Un patrimonio che oggi diminuisce anche per via delle vendite iniziate negli anni 90, spesso a prezzi ben inferiori a quelli del mercato, che hanno determinato la perdita di parti dello stesso. Secondo i dati Nomisma risultano circa 2500 gli alloggi ERP interessati dalla vendita nel 2023, i cui ricavi per legge devono essere destinati a investimenti di manutenzione straordinaria o costruzione di nuovi alloggi. Oltretutto determinati interventi anche del legislatore nazionale, come ad esempio il Disegno

²⁵Dati disponibili nel Piano Regionale dei servizi abitativi 2022-2024 e riferiti alle domande presentate nel 2021.

²⁶LEGGE 24 dicembre 1993, n. 560. Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

di legge *Disposizioni in materia di rigenerazione urbana* in corso di esame al tempo di questo scritto²⁷, rischiano di legittimare ed incentivare tali trasformazioni in atto. Inoltre il patrimonio è stato interessato anche da forme di valorizzazione, anche in favore di cittadini oltre la fascia di accesso SAP, in forza della ricerca di una maggiore sostenibilità economica. Possibilità che è stata introdotta dalla delibera di Giunta della Regione Lombardia n. X/6072 del 29 dicembre 2016, che ha definito modalità attuative per la predisposizione dei programmi di alienazione e valorizzazione alternativa alla vendita. Secondo gli ultimi dati Regionali nel 2024 sono stati approvati in totale 39 programmi, 11 di alienazione e 28 di valorizzazione alternativa alla vendita, con un valore complessivo ricavato di oltre 73 milioni di euro, dei quali 63 milioni destinati al recupero e alla riqualificazione di unità abitative.

Nel 2024 la Regione Lombardia ha introdotto alcune modifiche²⁸, ampliando le categorie che possono accedere con priorità agli alloggi tramite valorizzazione, cui gli enti locali possono riservare una quota massima pari al 20% degli alloggi. Si includono genitori separati, appartenenti alle Forze Armate e persone coinvolte in procedure di sovraindebitamento; è stata estesa la deroga ai requisiti economici e patrimoniali alla Polizia Locale e alle Forze Armate. Il Rapporto annuale al Consiglio Regionale riporta in particolare che ai fini di dare una risposta abitativa ai lavoratori di servizi pubblici (cd *keyworkers*) con la disposizione di alloggi a canone concordato la Direzione Generale Casa e Housing Sociale ha sottoscritto accordi con i comparti di:

- » Giustizia (con il Ministero della Giustizia, 08.03.2024, prorogato il 07.03.2025)
- » Trasporto Pubblico Locale (con DG Trasporti e ALER, 06.04.2025)
- » Sanità (con DG Welfare e ALER, 09.04.2025)
- » Vigili del Fuoco (con il Dipartimento nazionale, 14.05.2025)

Dal 2023 è anche attiva una collaborazione con la Direzione Generale Fa-

²⁷<https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=datiGenerali&did=57192>

²⁸Leggi regionali n. 11/2024 e n. 20/2024

miglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità, per individuare alloggi ALER destinati all'autonomia abitativa delle donne vittime di violenza, in raccordo con i Centri Antiviolenza e le Case Rifugio. Oggi pertanto gli avvisi pubblici possono essere destinati a target specifici di *keyworkers*, data la necessità di attrarre personale che altrimenti non troverebbe conveniente e razionale l'abitare in Lombardia considerando il caro vita ed i salari percepiti. Politica che è funzionale a garantire una maggiore sostenibilità del SAP ma che tuttavia corre il rischio di escludere persone in grave disagio abitativo dalla disponibilità degli (scarsi) alloggi pubblici che sarebbero destinati. Con la recente Legge Regionale n°7 del 30/05/2025, che all'art. 14 va ad apportare alcune significative modifiche alla Legge regionale 16/2016, tali programmi di valorizzazione vengono ulteriormente incentivati²⁹.

I canoni ERP, fissati per legge, sono al di sotto delle tariffe di mercato e insufficienti ad assicurare la copertura degli oneri imputabili alla loro gestione. Oggi il canone medio è pari a 114 euro al mese (500 euro al mese quello sul libero mercato), pur con una certa variabilità nazionale. Nonostante il costo mantenuto, le dinamiche di impoverimento hanno portato alla crescita delle morosità anche nell'ERP, stimata in 2,6 miliardi di euro nel 2023, aspetto che grava ulteriormente sulla tenuta del sistema. A causa dei costi, una parte considerevole di tale patrimonio rimane in carenza manutentiva, sfitto e ciò incide significativamente sulla già scarna offerta pubblica, dal momento che gli alloggi esistenti risultano di fatto non assegnabili; inoltre si apre il delicato tema delle occupazioni senza titolo di spazi inutilizzati, che secondo l'analisi Nomisma e Federcasa(10) riguardano circa il 4,7% degli immobili ERP. A Milano ci sono circa 6.000 alloggi popolari vuoti e da ristrutturare³⁰, 2.500 appartengono a MM (società del Comune) e 3.400 ad ALER, che potrebbero offrire una soluzione abitativa alle oltre 10.000 persone che da anni

²⁹Si vedano in particolare i nuovi articoli 6 comma 3 quater, 31 comma 4 ter della Legge Regionale 16/2016 Disciplina regionale dei servizi abitativi.

³⁰Si veda: <https://www.ilpost.it/2025/07/23/come-cambiata-milano-15-anni/>

attendono un alloggio. A Milano i dati aggiornati al 2025 mostrano una diminuzione progressiva delle occupazioni abusive negli alloggi di ALER Milano ed anche in quelli comunali. Tuttavia, il numero resta elevato: nel 2024 si contano 2.563 occupazioni consolidate negli alloggi ALER e 489 in quelli comunali³¹. Negli anni recenti alcuni casi significativi, come il caso di Via Bolla a Milano, mostrano un'apertura positiva, dove circa 50 famiglie occupanti in condizione di fragilità, sono state accompagnate verso soluzioni abitative transitorie SAT. Ciò è stato possibile grazie anche alla collaborazione tra istituzioni pubbliche come Prefettura, Comune, Aler Lombardia, Municipio 8 e del privato sociale, come Caritas Ambrosiana, Sictet Milano, che accompagnavano le persone coinvolte. Tale intervento ha rappresentato una buona prassi inedita: ha permesso non solo di trovare una soluzione abitativa a numerose famiglie, ma anche di investire per la riqualificazione degli edifici, il ripristino della legalità e il riconoscimento di diritti fondamentali, come quello alla residenza³². Oggi tuttavia tale possibilità pare azzerarsi³³, in seguito alle recenti modifiche alla Legge regionale, per cui si limita l'assegnazione SAT a quanti possiedano i requisiti di accesso ai SAP (e non esclusivamente i requisiti reddituali e patrimoniali, come nella formulazione precedente).

³¹Rapporto annuale al consiglio regionale.

³²Si veda: https://www.cislmilano.it/dettagli_articolo/10942/Via-Bolla-Sictet-Bene-collocazione-in-casse-di-emergenza-dei-nuclei-fragili-

³³Per effetto delle modifiche apportate dalla Legge Regionale n°7 del 30/05/2025, art. 14 c 1 f.

1. Istat., *Le statistiche dell'Istat sulla povertà* - anno 2023. 2024 ott. Disponibile su: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/REPORT_POVERTA_2023.pdf
2. Bricocoli M., Peverini M. *Non è una città per chi lavora. Costi abitativi, Redditi e retribuzioni a Milano*. Primo Rapporto di Ricerca OCA sull'abbandonabilità della casa a Milano DASTU - Politecnico di Milano. 2023. Disponibile su: <https://oca.milano.it/report-oca-2023-non-e-una-citta-per-chi-lavora-costi-abitativi-redditi-e-retribuzioni-a-milano/>
3. Ranci C., Pavolini E., *Le politiche di welfare*. Bologna: Il Mulino; 2015.
4. Caritas Italiana. *La povertà in Italia secondo i dati della rete Caritas: report statistico nazionale 2024*. Teramo: Palumbi; 2024
5. Istat., *Statistiche Report. Condizioni di vita e reddito delle famiglie, anni 2023-2024*. 2025 mar.
6. Polis Lombardia, *La presenza straniera in Lombardia: dai dati più recenti...le indicazioni di scenario per il decennio che verrà*. 2025 apr. Disponibile su: https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/429762c2-5f56-4299-90a7-a513033e2e86/WP-2025-01-presenza+in+Lombardia_Blangiardo_ed202504.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-429762c2-5f56-4299-90a7-a513033e2e86-pvaijDa
7. Longo E., *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* (fasc. n. 2/2022). Disponibile su: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2022/968-l-eguaglianza-alla-prova-delle-migrazioni-la-giurisprudenza-costituzionale-sulle-prestazioni-sociali-a-favore-degli-stranieri-residenti/file>
8. Istat, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie* | Base 1/1/2024. 2025 lug. (Statistiche Report). Report No.: BASE 1/1/2024.

9. Saraceno C., *The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State*. Soc Pol. 1994;1(1):60–82.
10. Nomisma, *Rapporto Nomisma sull'osservatorio ERP 2023*. 2023. Disponibile su: <https://www.federcasa.it/area-stampa/news?ae757ba9-ec6e-4114-9cf2-5fdccd378237>
11. Idealista, *Report Annuale Mercato Residenziale 2024 Italia*. 2024. Disponibile su: <https://www.idealista.it/data/studi-di-mercato/report-annuale-mercato-residenziale-2024-italia/>
12. *Residenze per studenti tra pubblico e privato. Casa e abitare nel PNRR. Quaderni sulla ripresa e resilienza del paese* (1/2022) Caritas Italiana. 2022;33–41.
13. Bricocoli M., Peverini M., Caresana L., *Abitare fuori Milano - l'abbordabilità della casa tra città attrattiva e regione urbana*, Secondo Rapporto di Rierca OCA Osservatorio Casa Abbordabile, DASTu-Politecnico di Milano. 2025.
14. Nomisma, *Indagine nomisma 2023 sulle famiglie italiane*. 2023.
15. Istat, *Statistiche Today*. 2024 ago. Disponibile su: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf
16. Besseghini E., *Il tentativo di indagare gli alloggi vuoti e inutilizzati nell'Italia afflitta dalla crisi abitativa*. Altreconomia. 29 aprile 2025; Disponibile su: <https://altreconomia.it/il-tentativo-di-indagare-gli-alloggi-vuoti-e-inutilizzati-nellitalia-afflitta-dalla-crisi-abitativa/>
17. Wacquant L., *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*. Derive Approdi; 2006.

LE INIZIATIVE CARITAS NEL CAMPO DELL'HOUSING: QUALCHE RIFLESSIONE

Alessandro Balducci

Presidente Fondazione Housing sociale

Le diverse Caritas delle Diocesi lombarde hanno intrapreso una serie di iniziative sui temi dell'abitare per venire incontro alle esigenze di una popolazione esclusa dall'accesso alla casa. Ne hanno fatto poi una ricognizione che viene presentata in questo lavoro³⁴.

Sono iniziative rivolte a figure che sono parte della nostra società, anche se si potrebbe dire che sono invisibili, perché ignorate o trascurate dalle politiche e dalla comunicazione pubblica: giovani immigrati, donne sole, donne con bambini, donne e uomini in misure alternative al carcere, o all'uscita dal carcere, migranti vulnerabili, richiedenti asilo, senza dimora, adulti con disagio grave, famiglie fragili, immigrati neo-maggiorenni, persone escluse da un mercato dell'affitto che, quando esiste, pone barriere alle persone più deboli che quindi esprimono un bisogno di intermediazione.

È importante partire dalla considerazione che questa articolata componente della società esiste, in parte è un prodotto di una organizzazione sociale che, come diceva Papa Francesco, da un lato produce scarto, esclusione, ma poi dall'altro ha difficoltà ad occuparsi di chi è escluso. Chiude gli occhi e spesso cerca di allontanare dallo spazio pubblico chi presenta queste sofferenze.

Le esperienze delle Caritas mostrano in primo luogo che si tratta del nostro prossimo, di cui chi ha fede è portato ad occuparsi dal Vangelo (Luca 10, 29-37), ma più in generale, ed indipendentemente dalle proprie convinzioni religiose, è la società nel suo insieme che dovrebbe occuparsi di chi è in una situazione di sofferenza, sulla base di elementari principi di uguaglianza e del riconoscimento di diritti anche alle persone più fragili.

³⁴Le 10 Caritas Diocesane coinvolte hanno raccolto complessivamente 43 esperienze sul tema dell'abitare in Lombardia, che hanno contribuito a ispirare e arricchire il presente contributo. Tali buone prassi non rappresentano la totalità delle esperienze e progetti delle Caritas diocesane lombarde ma derivano da una specifica richiesta curata dal tavolo politiche sociali di condivisione di alcune esperienze per diocesi caratterizzate da criteri di innovazione, replicabilità, coinvolgimento della comunità, attenzione/tutela degli ultimi. Alcune di queste, appositamente selezionate, sono consultabili nell'allegato tecnico, sezione b. Una sintesi complessiva delle 43 esperienze è riportata in forma tabellare al termine del capitolo.

Possiamo dunque guardare a questi casi come testimonianza di chi per proprie convinzioni etiche e religiose è portato a prendersi cura di chi soffre, ma anche come stimolo nei confronti delle istituzioni sulle ragioni e sulle modalità per il trattamento di immigrati e persone vulnerabili.

La scelta di occuparsi di esclusione abitativa, nell'ambito delle varie attività di Caritas, dipende dal fatto che sempre di più questo appare essere un nodo decisivo nei processi di esclusione e marginalizzazione, in un quadro generale in cui il problema casa, nelle città e nelle società avanzate, sta diventando sempre di più la questione che le normali e debolissime politiche abitative non riescono ad affrontare e che si sta allargando a fasce sempre più ampie della popolazione.

Diverse sono le dimensioni da tenere in considerazione per comprendere i differenti elementi del quadro entro il quale si muovono le azioni delle Caritas.

A partire dal 1997 si è interrotto il flusso di finanziamenti (il contributo Gescal) che consentiva di finanziare l'edilizia pubblica. Di conseguenza non solo non è stata più incrementata l'offerta, ma il patrimonio esistente di edilizia popolare è stato progressivamente ridotto, da un lato per le politiche di vendita degli alloggi pubblici alla ricerca di fonti di finanziamento per sostenere le manutenzioni, e dall'altro a causa del fenomeno degli alloggi che rimangono vuoti per l'impossibilità di ristrutturarli e renderli dunque riassegnabili: a Milano oltre 6.000 alloggi (3.500 circa di Aler e 2.500 del Comune MM). Questa crisi dell'edilizia pubblica produce da un lato una domanda sociale insoddisfatta (a Milano ad esempio sono circa 13.000 le domande di case popolari presentate all'ultimo bando) e dall'altro un problema della cronicizzazione delle situazioni critiche e una ulteriore stigmatizzazione dei quartieri pubblici come luoghi del degrado.

Se non si sviluppa una nuova offerta di edilizia residenziale pubblica e il patrimonio si deteriora e diminuisce a causa delle vendite, se non esistono soluzioni abbordabili per una uscita dal patrimonio pubblico delle famiglie non più bisognose, i pochi alloggi riassegnabili ogni anno (un migliaio a

Milano da turnover tra Comune e Aler di cui solo una parte riassegnabili) vanno solo a famiglie che presentano situazioni di multi-problematicità del nucleo, contribuendo alla concentrazione della marginalità, escludendo tutte le situazioni che non rispettano le regole di assegnazione, in una situazione di scarsità di risorse.

Ma il problema della casa, a causa dei prezzi crescenti del mercato privato, come si diceva, si è allargato ad altre categorie: i cosiddetti working poor, lavoratori, prevalentemente impiegati nei servizi con redditi modesti, che non possono accedere all'edilizia residenziale pubblica per condizioni generali e di reddito meno gravi, ma che non possono neppure accedere ad un mercato privato limitato e troppo costoso.

È scomparsa l'offerta in affitto dei grandi enti previdenziali e delle società di assicurazione. La rapida diffusione delle piattaforme per gli affitti brevi ha sottratto ulteriori quote di patrimonio, mentre molte abitazioni di proprietà privata rimangono sfitte per il timore di non riuscire a rientrarne in possesso in caso di necessità o di mancato rispetto del contratto da parte dell'inquilino.

Infermieri, autisti delle aziende di trasporto, impiegati pubblici in generale, insegnanti, lavoratori delle imprese di pulizia e della logistica, operai, così importanti per il funzionamento delle città, non riescono a pagare un affitto di mercato né un mutuo per l'acquisto di appartamenti sempre più costosi, ed ecco che ospedali e servizi pubblici di trasporto o di assistenza iniziano ad avere gravi problemi di reclutamento del personale.

Ma anche respinti dalle proibitive condizioni del mercato sono studenti, giovani adulti, spesso single o nuove famiglie in situazioni ancora economicamente precarie, che costituiscono la componente essenziale della dinamicità di una città che vuole essere accogliente, competitiva e capace di continuare a generare innovazione.

In questo difficile quadro si colloca il trattamento delle situazioni di marginalità spesso estrema di cui le diverse Caritas si sono occupate.

L'azione delle Caritas è preziosa per una serie di motivi che elencherò brevemente prima di trattarli separatamente:

1. Indica che esiste una fascia di popolazione che presenta un'esclusione abitativa grave.
2. Indica che l'abitazione è il primo nodo dell'esclusione sociale che si porta dietro una serie di altre esclusioni: dal lavoro, all'accesso ai servizi.
3. Indica che anche per popolazioni marginali in condizione di grave disagio è possibile formulare delle risposte.
4. Indica che gruppi con forte disagio possono intraprendere un percorso di integrazione.
5. Indica che l'ente pubblico può apprendere da queste esperienze per sviluppare progetti destinati a queste fasce di popolazione.

1. La fascia dell'esclusione grave

Molte delle persone che si rivolgono ai servizi abitativi delle Caritas sono state inviate alle Caritas dai servizi sociali del Comune o presi in carico dopo un arrivo ai Centri di ascolto. Le popolazioni di riferimento, come detto in apertura, presentano un ventaglio di situazioni molto diverse, appartenenti a differenti categorie di riferimento.

Delle esperienze incluse in questa indagine circa 19 fanno riferimento a famiglie e persone prevalentemente italiane in condizioni di disagio abitativo grave; 15 a immigrati singoli e con le loro famiglie; 8 a senza dimora; 2 ad accoglienza alternativa al carcere o in uscita dalla detenzione; in un caso ad accoglienza per studenti.

Queste aggregazioni schematiche, che sono quelle con le quali normalmente si caratterizzano le domande di intervento, nascondono in realtà una grande articolazione delle forme di sofferenza. Ed è solo con un'accoglienza persona-

lizzata che individui e gruppi possono essere aiutati ad uscire dalle situazioni di marginalità estrema.

Se guardiamo alla categoria famiglie e persone in condizioni di disagio abitativo, abbiamo un ventaglio che va da persone sole a famiglie monogenitoriali, a soluzioni abitative pensate specificamente per donne in uscita da situazioni di grave emarginazione o accolte in percorsi di autonomia in alternativa al carcere -è ad esempio il caso di Casa Samaria di Bergamo- a famiglie che semplicemente non riescono a trovare una casa. Lo stesso si può dire per la categoria “immigrati”, dai neo-maggiorenni, ai richiedenti asilo, alle persone arrivate attraverso corridoi umanitari, a chi è completamente solo. Ciò che le forme di accoglienza verificano è la grande differenziazione ed articolazione delle domande di aiuto che difficilmente possono essere categorizzate. Ed è questo il motivo per il quale anche i servizi pubblici chiedono aiuto alla Caritas.

2. Housing first

Alcune esperienze citano come riferimento l'approccio di “Housing First”, come per esempio l'intervento della Caritas di Brescia, nato da una co-progettazione con il Comune e con altre realtà del terzo settore. Una proposta che parte dal presupposto che proprio la messa a disposizione di un alloggio può disinnescare o interrompere il circolo vizioso della marginalità. Basandosi su sperimentazioni e verifiche, il movimento nato negli Stati Uniti parte dalla considerazione che la mancanza di un indirizzo porta con sé tutta una serie di perdite di altri diritti di lavoro e di accesso ai servizi. Ciò è particolarmente significativo per le persone senza dimora che normalmente perdendo la casa, per una separazione, uno sfratto, un grave problema di salute o la necessità di far fronte a spese straordinarie, perdono anche la possibilità di accesso ad altre dimensioni essenziali: poter vedere i figli nel caso di separazione, poter trovare un impiego. Si tratta in molti casi di persone che resistono all'accesso ai normali servizi di dormitorio pubblico, per una serie di ragioni di convi-

venza e di privacy e quindi a partire dalla perdita della casa perdono anche molti aspetti di una vita dignitosa. Interessante il fatto che il movimento housing first, ripartendo dalla messa a disposizione di un alloggio, indica che è possibile risalire la china delle diverse deprivazioni.

3. La verifica che la risposta è possibile

Le esperienze mostrano che non si tratta di problemi intrattabili, che una uscita dal disagio e dalla marginalità è possibile. In primo luogo mettendo a disposizione un'abitazione. Il che il più delle volte significa offrire a persone fragili quelle garanzie nei confronti dei proprietari delle case che assicurino il regolare pagamento degli affitti nel caso di morosità, o il rientro in possesso dell'abitazione in caso di necessità. Ce lo dimostra l'esperienza avviata da Caritas Crema in cui sono state promosse azioni di mediazione abitativa, supportando gli inquilini più fragili nella relazione con i proprietari di casa, ed anche attraverso forme di accompagnamento educativo e di gestione delle economie personali o familiari. È una forma di intervento molto rilevante dovuta alla affidabilità dell'istituzione ecclesiastica e della Caritas, che permette di sviluppare un sentimento di fiducia nei confronti di cittadini vulnerabili, spesso discriminati.

Diverso è invece il caso di tutte quelle forme di marginalità la cui chiave per una risposta efficace è data dall'accompagnamento dei portatori della domanda, non solo con riferimento ai problemi abitativi ma nell'intero percorso di sviluppo di una propria autonomia personale. In questi casi è molto importante il coinvolgimento della comunità parrocchiale o di vicinato nelle quali il servizio di accoglienza è inserito, come nel caso di Cremona, in cui è stata dirimente l'azione di sensibilizzazione e animazione territoriale promossa dai centri di ascolto. O anche a Vigevano, dove famiglie-tutor supportano le persone accolte negli appartamenti a disposizione, elemento chiave per accompagnare ad un percorso di autonomia ma anche di responsabilità sociale, in ottica di reciprocità della cura.

È su questa stretta vicinanza e personalizzazione del rapporto, a seconda delle diverse caratteristiche della sofferenza, che si basa il successo dell'intervento. In generale le esperienze descritte nella ricognizione sono tutte proiettate in questo senso ed è proprio questa la ragione per la quale le attività delle Caritas riescono a fare un passo decisivo in più, costituendosi come nodo per l'accesso ad una serie di servizi anche pubblici.

Da molto tempo è chiaro in letteratura che l'intervento anche abitativo nei confronti del disagio grave richiede la capacità di offrire interventi integrati in diversi ambiti: sostegno psicologico, orientamento per l'utilizzazione dei servizi, aiuto verso lo sviluppo di una propria autonomia economica e gestionale, assistenza nella predisposizione di documenti, supporto nella ricerca del lavoro. Tutte attività che ritroviamo fra quelle elencate dalle esperienze delle diverse Caritas e che più difficilmente i servizi pubblici organizzati per funzioni separate sono in grado di offrire.

Rilevante infine è la dimensione del supporto economico agli interventi. Molti si avvalgono di finanziamenti dell'8x1000, delle donazioni, di supporto da parte di fondazioni o di convenzioni con i Comuni, del contributo di imprese, della Regione, o partecipando a bandi. Anche il tema della capacità di integrare diverse fonti di finanziamento è rilevante nel verificare che la risposta è possibile e da questo punto di vista Caritas ha una reputazione che le consente di accedere a differenti canali.

4. L'integrazione possibile

Una delle caratteristiche proprie dell'esclusione delle popolazioni marginali è la difficoltà all'integrazione nella società e nella comunità. Se si parla di immigrati prevale nel dibattito pubblico un atteggiamento emergenziale e securitario. Da anni l'immigrato è stato additato come causa del malessere della povera gente e dei ceti medi impoveriti, che hanno consentito ai partiti populisti di andare al potere in molti stati nazionali.

Da noi oltretutto il fenomeno è relativamente recente: nel 1981 gli immigrati in Italia erano 300.000, circa lo 0,6% della popolazione totale; nel 1991

erano 500.000, meno dell'1%. Solo a partire dagli anni duemila cominciano ad avere una dimensione significativa e ad essere trattati, spesso maltrattati, come un'emergenza da cui difendersi. Siamo di conseguenza ancora incapaci di affrontare la questione con ragionevolezza, alla luce dell'inarrestabilità dei flussi, delle necessità imposte da una popolazione che invecchia, diminuisce, ed ha bisogno di energie e forze nuove, scuotendoci da una rappresentazione del fenomeno che spinge ad ignorare fondamentali questioni di uguaglianza. Eppure l'integrazione esiste. Il lavoro di accoglienza delle Caritas mostra come il servizio, non solo abitativo, permette al migrante di orientarsi nel contesto di una comunità nazionale che gli è estranea e di realizzare nella pratica una serie di atti di integrazione che consentono a lui e alla comunità locale in cui è inserito di contenere e ridurre i processi di esclusione che normalmente si accompagnano all'arrivo di stranieri in condizioni di estrema deprivazione. L'esperienza ormai nota della Parrocchia di Rebbio a Como è esempio di accoglienza in chiave ecumenica, fortemente supportata da volontari, che vivono e ben conoscono il territorio.

Un ragionamento analogo si può fare per altri tipi di marginalità: i senza dimora, gli ex carcerati. L'offerta di una soluzione abitativa e di una serie di altri servizi di accompagnamento, il coinvolgimento della comunità locale che normalmente le Caritas attivano, permettono forme di limitazione dello stigma legato alla condizione di marginalità e di progressivo reinserimento nella comunità. La Caritas lodigiana in poche esaustive parole dà voce a questo tema:

Un altro obiettivo, altrettanto importante, è quello di carattere culturale-comunitario. Questi servizi-segno possono contribuire a promuovere una disponibilità all'accoglienza, abbattendo barriere di diffidenza attraverso la conoscenza e la vicinanza.

Certo tutto questo si deve al coinvolgimento di chi vive nei territori e si attiva per costruire o accettare nuove relazioni: volontari, parrochiani, semplici

cittadini che mettono a disposizione tempo, risorse personali, talvolta anche un'abitazione. Un luogo di accoglienza può anche restituire valore ad uno spazio precedentemente non utilizzato -anche all'interno di una parrocchia- come avvenuto per il progetto "La Strada di Casa" di Mantova.

È attraverso questa quotidiana costruzione di legami fatta di impegno e di disponibilità che le esperienze abitative diventano "opere segno".

5. Il rapporto con il pubblico

Molte delle esperienze abitative delle Caritas sono in una relazione di collaborazione con il soggetto pubblico, perché questo le finanzia, perché manda propri assistiti, perché riceve a sua volta richieste di intervento. Sono molte e varie le esperienze di collaborazione attiva come nel caso del Rifugio Caritas di Brescia.

Le esperienze di Caritas indicano anche la necessità di rendere l'intervento pubblico più capace di trattare questo tipo di marginalità, senza necessariamente dover ricorrere a soggetti del privato sociale o del volontariato.

Si potrebbe allora dire che i problemi principali dell'intervento pubblico in queste aree di bisogno sono descrivibili a partire da tutto quello che l'intervento delle Caritas non è: non è un intervento per settori di competenza, non si occupa solo della messa a disposizione dell'alloggio, non fa riferimento solo ad una unica fonte di finanziamento, non richiede prerequisiti formalizzati in regolamenti, non interviene solo in emergenza.

Esperienze promosse da Caritas Ambrosiana come "Casa mia, casa tua", che offre percorsi di autonomia a giovani stranieri non accompagnati dopo l'accoglienza, o "Casa Giuditta", che restituisce dignità a donne in grave marginalità, con una logica di maggiore personalizzazione, differente da quella del grande dormitorio, mostrano la capacità di scoprire nuovi bisogni e nuove modalità efficaci di trattamento che vanno oltre la mera messa a disposizione di un posto letto.

In questo senso, e in qualche misura in positivo, le attività di Caritas indicano anche come l'intervento pubblico per questo tipo di domande potrebbe

cambiare, essendo più flessibile, aperto, capace di integrare diverse competenze e forme di supporto.

Si riporta una breve tabella di sintesi del totale delle 43 esperienze raccolte dalle 10 Diocesi:

N°	DIOCESI	PROGETTO	TIPOLOGIA	NOME PROGETTO	TARGET
1	BERGAMO	Sost.ab	Fondi	Garanzie	Famiglie
2	BERGAMO	Acc.ab	Cas.acc	Casa samaria	Donne
3	BERGAMO	Acc.ab	Housing	Saracasa	Donne
4	BERGAMO	Acc.ab	Housing	Housing sociale	Famiglie
5	BERGAMO	Acc.ab	Cas.acc	Cristalli	Migranti
6	BERGAMO	Acc.ab	Cas.acc	Accoglienza, luogo dello spirito	Famiglie richiedenti asilo
7	BRESCIA	Acc.ab	Hous.fst	Housing first	Senza dimora
8	BRESCIA	Acc.ab	Dorm	Rifugio caritas	Senza dimora
9	BRESCIA	Acc.ab	Cas.acc	Comunità di vita	Donne
10	COMO	Acc.ab	Housing	Progetto casa	Famiglie
11	COMO	Sost.ab	Housing	Rating abitativo per famiglie fragili	Famiglie
12	COMO	Acc.ab	Hous.fst	Progetto accoglienza	Famiglie migranti
13	COMO	Acc.ab	Dorm	Progetto Betlemme	Senza dimora
14	COMO	Acc.ab	Cas.acc	Casa di lidia	Adulti e famiglie
15	COMO	Acc.ab	Cas.acc	Casa dell'accoglienza di prata	Famiglie e singoli
16	CREMA	Sost.ab	Med.ab	Strumenti a supporto dell'abitare	inquilini privati e Sap
17	CREMA	Acc.ab	Dorm	Rifugio san martino	Senza dimora
18	CREMA	Acc.ab	Housing	Casa della carità	Famiglie e adulti
19	CREMA	Sost.ab	Fondi	Fondo famiglie solidali	Adulti
20	CREMONA	Sost.ab	Fondi	Non solo casa	Migranti
21	CREMONA	Acc.ab	Housing	Housing parrocchiale	Famiglie e singoli
22	CREMONA	Acc.ab	App.aff	Casa San Facio	Studenti

23	CREMONA	Acc.ab	Housing	Semi autonomia	Migranti
24	LODI	Acc.ab	Hous.fst	Housing Barbina	Senza dimora
25	LODI	Acc.ab	Housing	Housing sociale	Migranti
26	LODI	Acc.ab	Cas.acc	Casa accoglienza Regina Pacis	Donne
27	LODI	Acc.ab	Housing	Progetto penale, housing sisact	Uomini
28	LODI	Acc.ab	Dorm	Dormitorio casa san giuseppe	Senza dimora
29	MANTOVA	Sost.ab	App.aff	Verso casa	Famiglie
30	MANTOVA	Acc.ab	App.par	La strada di casa	Senza dimora
31	MANTOVA	Acc.ab	Housing	Progetto accoglienza parrocchia di sailetto	Famiglie
32	MANTOVA	Acc.ab	Housing	Housing casa San Vincenzo	Famiglie
33	MANTOVA	Acc.ab	Corr.um	Up oglio po	Famiglie
34	MILANO	Sost.ab	Aff.calm	Casa tua...casa mia	Giovani migranti
35	MILANO	Acc.ab	Housing	Progetto Arda	Giovani Migranti
36	MILANO	Sost.ab	App.aff	Progetto ospitalità	Famiglie e singoli
37	MILANO	Sost.ab	Dorm	Casa della carità	Senza dimora
38	MILANO	Sost.ab	Fondi	Siloe	Adulti
39	MILANO	Acc.ab	Cas.acc	Casa giuditta rovelli	Donne
40	PAVIA	Acc.ab	Hous.fst	Abitare	Famiglie
41	VIGEVANO	Acc.ab	Hous.fst	Abitare la vita	Famiglie e singoli
42	VIGEVANO	Sost.ab	Hous.fst	Casa della carità	Famiglie e singoli
43	VIGEVANO	Acc.ab	Cas.acc	Casa di Booz	Donne

MUOVERE GLI IMMOBILI: ALCUNE PROPOSTE DELLE CARITAS LOMBARDE

Don Roberto Trussardi

Delegato delle Caritas lombarde

Il quadro che emerge dal presente Rapporto, frutto dell'osservazione delle Caritas Lombarde e della loro capacità di dare risposte concrete, è molto articolato e tocca tanti aspetti di un tema complesso come quello della casa, non privo di contraddizioni e di non facile comprensione.

La questione abitativa interessa al momento un comparto ampio e crescente di popolazione. Molte persone e molte famiglie hanno problemi di casa. Caritas intende rivolgere la propria attenzione a chi non riesce ad accedere all'offerta abitativa per ragioni di natura economica e perché più complessivamente ritenuto soggetto non sufficientemente garantito (un tema che porta con sé, oltre alla fragilità economica, anche aspetti di natura etnico-culturale, di disagio e di esclusione sociale).

Da questo quadro emerge l'esigenza di proporre un lavoro che non si fermi alla pur importante analisi, ma che individui dei percorsi praticabili che coinvolgano tutti i soggetti che possono esercitare il proprio pezzo di responsabilità.

Quello che è possibile indicare da parte delle Caritas deve da un lato tenere conto di tutti gli elementi in campo e dall'altro selezionare quella parte del problema che Caritas sente più vicina al proprio mandato, più efficacemente trattabile.

Caritas intende andare dove il mercato, pur sostenuto e supportato, non intende andare. I modelli di edilizia sociale che pubblico e privati hanno realizzato in questi decenni sul territorio regionale tendono a spingere le iniziative, nei casi migliori, verso la parte alta della domanda bassa e, nella maggior parte dei casi, verso la parte bassa della domanda alta. Con intensità e tonalità diverse si tratta di quella che la letteratura chiama 'fascia grigia'.

Per uscire da questa tensione tra priorità sociale e sostenibilità economica dell'intervento sulla casa Caritas comprende che è necessario orientare la propria attenzione in questo perimetro: (i) dare comunque la priorità alla domanda più marginale, (ii) mossa dalla convinzione che l'approccio corretto da adottare sia quello dell'housing first (iniziamo dalla casa), (iii) che questa attività debba essere fatta nei principali centri urbani e nei comuni che ne costituiscono le 'cinture' poiché è qui che si concentra la quota di domanda

abitativa a cui Caritas vuole rivolgersi e (iv) che sia il patrimonio esistente (pubblico e privato) quello da cui partire.

Per fare questo occorre coinvolgere, nell'ottica del ruolo di coordinamento di Caritas, le organizzazioni che nelle principali aree urbane si sono distinte come qualificati soggetti gestori di alloggi di social housing possibilmente legati a Caritas anche da una condivisione di valori e di prospettiva. A questa riconosciuta competenza tecnica può essere affiancata la rete dei Centri di Ascolto forti per il loro radicamento territoriale, per la conoscenza della domanda abitativa marginale e debole, ma anche delle risorse potenzialmente attivabili in un sistema di forte integrazione e di networking locale.

Su scala locale può inoltre essere giocata la dimensione fiduciaria che è decisiva per provare a superare le diffidenze e le paure dei piccoli proprietari da parte degli stessi Centri di Ascolto e delle Parrocchie.

Oltre al patrimonio privato diffuso, la stessa filiera potrebbe presentare un progetto, nelle diverse città, finalizzato alla mobilitazione del patrimonio pubblico non utilizzato e non utilizzabile secondo quanto previsto dalle iniziative di valorizzazione. Un progetto di valorizzazione economica e sociale degli alloggi pubblici vuoti.

Insomma si tratta di rimettere nella disponibilità delle fasce povere nuove locazioni alla loro portata cercando di 'Muovere gli immobili'. Un tentativo di agire su scala regionale coinvolgendo i territori con interventi locali. Convinti che la conoscenza locale, unita alle competenze che parti del terzo settore abitativo hanno maturato con riferimento alla gestione immobiliare integrata e ad una regia autorevole e istituzionale possano rappresentare elementi centrali per il disegno e l'attuazione di un nuovo meccanismo di risposta per la quota più fragile della domanda abitativa. Un format che potrebbe trovare una condivisione e un sostegno in Fondazione Cariplo e in Fondazione Housing Sociale. Questo con l'obiettivo non solo di aumentare la forza d'urto e l'impatto del progetto ma anche di garantirgli la sostenibilità essendo il target di riferimento, per definizione, in grado di sostenere canoni bassi e molto bassi.

‘Muovere gli immobili’ potrebbe così raggiungere le aree della domanda che per ragioni di insufficienza delle disponibilità (si pensi al tema degli indigenti nelle assegnazioni ordinarie degli alloggi SAP) o per esplicita volontà del legislatore (si pensi agli occupanti senza titolo pur in stato di necessità o, in parte, la popolazione straniera) restano escluse anche dal sistema dell’offerta pubblica.

Questo pensiamo possa essere un impegno che le Caritas lombarde si possono assumere per non fermarsi alla sola analisi del problema che in questo rapporto emerge, ma offrire una prospettiva di azione perché anche su un tema complesso come quello della casa, le cose possano finalmente ripartire, per dare una speranza e dignità a tutti, nessuno escluso!

Allegati tecnici

CERCO CASA

Un percorso di ricerca e di conoscenza tra
riferimenti normativi e strumenti di governo

Gabriele Rabaiotti

*Presidente Fondazione Cassoni, già assessore alle politiche sociali
e abitative del Comune di Milano*

Abbiamo pensato ad un'appendice al Rapporto come documento di natura più tecnica a sostegno di un percorso di conoscenza e di approfondimento di un campo di policy (quello della casa in generale e dell'edilizia sociale in particolare) che nel nostro Paese ha molto risentito di una attenzione ridotta e comunque residuale.

La conoscenza della normativa, anche di quella superata e non più vigente, ci permette di riportare alla luce questioni, strumenti e orientamenti che potrebbero utilmente essere ripresi; non tutto quello che nell'ultimo secolo si è cercato di affrontare è stato risolto e la questione abitativa, quasi in maniera ciclica, sembra riproporre al decisore e alle istituzioni chiamate ad intervenire, nodi non sciolti e problemi che restano senza risposta. È fuori di dubbio che stiamo attraversando una fase che riporta al centro dell'attenzione la questione dell'accoglienza della nuova domanda che si sposta dai sud del mondo verso le nostre principali città (in particolare in Lombardia e in Veneto) così come è nuovamente e diversamente evidente che parte di quella domanda contribuisce (o potrebbe contribuire) a dare forza all'intero sistema urbano e territoriale.

Questo percorso, non esaustivo ma iniziale ed esemplificativo, ci permette di capire come nel tempo abbiamo provato a governare la domanda abitativa nelle sue diverse articolazioni sapendo che, diversamente dall'inizio del Novecento o dal secondo dopoguerra, il nostro Paese e le nostre città non hanno più grandi aree a disposizione per lo sviluppo e per la crescita e che gran parte del nostro lavoro è opportuno che si orienti verso progetti di riuso, recupero, riqualificazione. Iniziative che partano dal patrimonio già costruito, che siano in grado di misurarsi con la sovrapproduzione edilizia e con le difficoltà di tenuta e di sostenibilità dell'ambiente abitato. Non lavoriamo più per crescita ed aggiunta ma per sottrazione e sostituzione.

Il percorso che di seguito abbiamo ricostruito segue la gerarchia dei livelli istituzionali pubblici. Parte dal livello europeo per arrivare alle discipline locali.

Va ricordato che:

- » gli interventi dell'Europa in materia di casa non solo sono recenti, ma hanno anche una preoccupazione riferita all'accesso universale ai diritti che gli Stati membri sono chiamati a garantire attraverso la loro azione;
- » alla fine degli anni Novanta le competenze in materia abitativa (e di regolazione delle trasformazioni territoriali) sono passate dallo Stato alle Regioni con conseguenti distinzioni tra un territorio e un altro;
- » nel 1997 è stato chiuso il fondo Gescal che per decenni ha sostenuto l'intervento diretto del pubblico e quindi la costruzione di case popolari;
- » la locazione, rispetto alla proprietà, è stata sempre molto marginale. Il rilievo che qui è stato dato a questo titolo di godimento è dettato dal fatto che riteniamo che uno dei grandi problemi con cui siamo chiamati a misurarci in Italia sia proprio legato alla scarsità (in termini assoluti) di offerta immobiliare in affitto e alla carenza (in termini relativi) della quota destinata a forme di locazione accessibile (il canone sociale dell'edilizia pubblica, i canoni concordati e convenzionati dell'edilizia sociale). Diversamente da quanto sta accadendo da anni sul mercato immobiliare dobbiamo puntare sulla locazione per uscire dalla rigidità del mercato della proprietà, per contrastare la speculazione immobiliare associata all'idea che la casa rappresenti un investimento, per ampliare i percorsi e le modalità di accesso all'alloggio, per realizzare città e contesti più ospitali e accoglienti e per questo, alla fine, più forti.
- » I riferimenti che abbiamo selezionato sono quelli che ci permettono di (o ci costringono a) alimentare il confronto tra i soggetti interessati, orientare la nostra azione con una maggiore consapevolezza, precisare la posizione che riteniamo importante occupare in questa fase particolare e nei territori che abitiamo. Non tutti sono inquadrabili come parte di una normativa specializzata e di settore (la regolazione edilizia); negli anni la questione della casa si è intrecciata con quella urbanistica e delle destinazioni di uso del territorio a livello comunale e, più di recente, con la più ampia programmazione delle politiche sociali a livello di ambito.

- » Infine è opportuno sottolineare che la presenza di organizzazioni del terzo settore, incluse quelle che hanno fatto e fanno riferimento alle Caritas, unitamente all'intervento di Fondazione Cariplo prima e di Fondazione Housing Sociale poi ha reso possibile la costruzione, sul territorio lombardo (e in particolare nelle città principali), di un complesso e interessante 'sistema di azione'. In questi ultimi venti anni sono cresciute competenze progettuali, attuative e gestionali, si sono rinforzati gli strumenti di finanziamento, sono stati sperimentati modelli di intervento partenariale innovativi, sono cresciuti network e forme di collaborazioni tra soggetti diversi che ci permettono di presentare filiere di interlocutori qualificati. Questa specificità lombarda, in parte raccolta e presentata nel capitolo terzo del Rapporto, è sicuramente un punto di forza ma è anche parte della responsabilità che avvertiamo.
- » Anticipando la chiusura di questo percorso che si è sviluppato dentro ai principali riferimenti normativi e ad alcune mosse del Pubblico ai suoi diversi livelli di governo, possiamo concludere con qualche indicazione:
 - A. i tentativi di disciplinare le politiche della casa non sono stati pochi. Nella prima metà del Novecento questi sono stati decisamente diretti alla casa e hanno costruito una 'politica di settore'. Progressivamente la questione abitativa si è sfuocata ed è transitata dentro ad altri campi di politiche (urbanistiche, territoriali, sociali) da un lato perdendo forza ma dall'altra mostrando altri possibili e interessanti 'punti di attacco', che meriterebbero di essere presi sul serio;
 - B. il nostro Paese ha teso a tutelare il godimento del bene casa come bene in proprietà (e non in affitto) contribuendo a produrre una serie di rigidità non solo nell'uso del patrimonio ma nel rapporto tra la società e il territorio. Questa rigidità, oggi, mal si confronta con la richiesta di un uso più strumentale della casa, con le spinte ad una maggiore mobilità territoriale delle persone (in particolari le persone più giovani), ad una condizione di prolungata precarietà (del lavoro e conseguentemente dei redditi);

- C. la politica della casa sociale (finalizzata a consentire una più elevata accessibilità del bene a partire dalla riduzione del canone) ha bisogno di un'attenzione diversa rispetto a quanto richiesto dalla politica sociale della casa (se con questo intendiamo le soluzioni abitative destinate a target particolarmente fragili e a situazioni multiproblematiche). La prima dovrebbe condizionare i tratti più generali di una politica abitativa rivolta alla costruzione della nuova città; la seconda dovrebbe guidare l'incontro tra politiche della casa e politiche educative, animative, culturali, sociali per definire in un modo nuovo l'intervento pubblico nei quartieri e nella città che già esiste. Spesso tra queste due diverse linee di lavoro si fa confusione e si rischia di perdere in termini di efficacia degli interventi;
- D. diversamente dal passato dobbiamo avere la forza e il coraggio di guardare al 'vuoto', a quanto abbiamo già costruito, a quello che il mercato ha sovrapprodotta. In tutti i centri urbani di una certa dimensione, pur in presenza di una tensione abitativa e di una domanda che chiede di entrare nella città, le case non utilizzate si attestano tra il 15 e il 20% del patrimonio costruito;
- E. in un modo 'curioso' la programmazione delle politiche della casa sui territori sembra essere passata dentro alle competenze degli ambiti e dei Piani di Zona. In questo momento non ci sono le competenze necessarie per fare un lavoro serio di programmazione e di gestione di questa materia e si rischia di perdere tempo e risorse senza riuscire ad arrivare a risposte e interventi concreti e soddisfacenti. Senza nascondersi dietro a un dito il tema andrebbe esplicitato e considerato con attenzione da Regione e dai Comuni;
- F. sembra a noi molto chiaro ma non si è ancora affermato in modo altrettanto deciso nel mondo del governo della cosa pubblica e nella strumentazione tecnica (il Piano dei Servizi), che la casa popolare e le case destinate a situazioni di grande fragilità sociale (comunità alloggio, appartamenti protetti, residenzialità leggera, mini-alloggi)

sono a tutti gli effetti (anche urbanistici) non solo 'servizi abitativi' ma standard urbanistico al pari delle scuole, dei parchi pubblici, dei teatri, degli ospedali. Se così fosse dichiarato queste 'case' non costerebbero nulla perché potrebbero essere realizzate come 'opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione' comunque dovuti dall'operatore (a vantaggio della collettività) a fronte di un'operazione di sviluppo immobiliare.

Si tratta di temi e questioni sulle quali sarebbe importante non smettere di confrontarsi, di progettare e di lavorare insieme.

Quadro Europeo

Il diritto all'abitazione è sancito per la prima volta all'art 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo firmata nel 1948: diritto all'abitazione all'interno del più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato.

«Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari»

Tra i documenti internazionali:

art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali delle nazioni unite adottato nel 1966 ed in vigore il 3 gennaio 1976 (ICESCR)

Gli Stati parte del presente Patto riconoscono 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 il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

General Comment No. 4: Comitato ONU sui diritti economici sociali e culturali nel 1991 riferendosi al concetto di adequate housing right declina 7 elementi essenziali:

- » Garanzia del godimento (Legal Security of Tenure)
- » Disponibilità dei servizi, materiali, agevolazioni e infrastrutture (Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructures); inteso come l'accesso alle risorse come l'acqua, l'energia, lo smaltimento dei rifiuti etc
- » Accessibilità economica (Affordability)
- » Abitabilità (Habitability)
- » Facilità di accesso (Accessibility)
- » Collocazione (Location)
- » Adeguatezza culturale (Cultural Adequacy)

Principi che tuttavia sono obiettivi programmatici, non essendoci obblighi vincolanti stabiliti in capo agli stati, che hanno il compito di monitoraggio, in particolare nei confronti dei più vulnerabili.

1996 UN habitat propone di estendere il concetto di abitare a “alloggio adeguato”, che comprende: adeguata privacy, adeguato spazio, accessibilità fisica, adeguata sicurezza, possibilità di stare a tempo indeterminato, stabilità e durevolezza strutturale, adeguata illuminazione, riscaldamento e ventilazione, infrastrutture di base, ambiente salubre (...) tutto questo dovrebbe essere disponibile a un costo accessibile (**The Habitat agenda, A/CONF 165/14, 1996**).

Diritto all'abitazione nella legislazione stati EU:

Una descrizione compiuta si trova nella **Carta Sociale Europea, adottata nel 1961 e ratificata in Italia con legge n. 30 del 1999**, nella quale è disciplinato il diritto all'abitazione insieme all'indicazione degli obblighi riservati agli Stati al fine di garantirne l'esercizio effettivo (art.31).

Per garantire il diritto all'abitazione, le Parti si impegnano a:

- » favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente,
- » prevenire e ridurre lo stato di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente,

» rendere il costo dell’abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d’Europa produce periodicamente i Country Reports con raccomandazioni specifiche per ogni Stato.

Il Trattato di Lisbona del 2007 non menziona esplicitamente il diritto alla casa, tuttavia la Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea (che acquisisce valore giuridico vincolante proprio con il Trattato di Lisbona), all’**art. 34, paragrafo 3** disciplina che: “l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa al fine di garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, conformemente alle regole stabilite dal diritto dell’Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali”.

Inoltre, il **Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)**, pur non citando direttamente la casa, sottolinea la necessità di politiche sociali volte al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che promuovano la coesione sociale ed economica (Art. 152).

Diritto alla casa anche come **diritto ad essere ospitato**, in tutela dei migranti. Si veda:

Direttiva accoglienza, 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme per l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), articolo 18, 1. Nel caso in cui l’abitazione è fornita in natura, essa dovrebbe essere concessa in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse: a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti durante l’esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito; b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata; c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un’abitazione per i richiedenti. [...]

Sul tema assume rilievo anche l’art. 1, Prot. 1, CEDU, che tutela il diritto di

proprietà, costituito da 3 norme:

- » principio del rispetto del diritto di proprietà;
- » ipotesi di privazione della proprietà, subordinate alla sussistenza di determinate condizioni;
- » regolamentazione dell'uso dei beni riconosciuta in capo allo Stato nell'ottica del perseguimento dell'interesse generale.

Nonostante tali definizioni internazionali tutelino il diritto all'abitare, non ci sono obblighi vincolanti per gli stati, ma obiettivi programmatici.

Di recente il **Piano d'azione dell'UE** per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 ha affrontato il tema dell'abitare, riconoscendo l'importanza di garantire ai migranti e cittadini UE con background migratorio un accesso equo a soluzioni abitative adeguate e a prezzi accessibili. Il Piano propone diverse misure per raggiungere questo obiettivo, tra cui:

- » **Finanziamenti:** utilizzo di fondi europei come il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), il Fondo Asilo e Migrazione (AMF) e InvestEU per sostenere progetti abitativi destinati ai migranti.
- » **Condivisione di buone pratiche:** promozione dello scambio di esperienze a livello nazionale, locale e regionale per individuare soluzioni abitative efficaci, combattere la discriminazione nel mercato immobiliare e affrontare la segregazione abitativa.
- » **Contrasto alla discriminazione:** implementazione di misure per prevenire e combattere la discriminazione nel settore abitativo, garantendo pari opportunità di accesso per tutti.

Costituzione

Distinzione tra diritto all'abitazione (rivendicazione spazio fisico) e sull'abitazione (situazioni giuridiche che regolano il bene casa).

L'accesso alla casa non è diritto soggettivo assoluto, ma condizione essenziale per una vita dignitosa. Nella Costituzione non è presente un riferimento espresso che sancisca il diritto all'abitazione. Si ancora tale diritto agli artt. 2,3 Cost nella sfera dei diritti sociali, in grado di affermare formalmente e sostanzialmente il principio di uguaglianza. All'Art. 47 non si tute la casa in sé per sé ma la proprietà e il risparmio necessario all'acquisto.

«La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

Più volte la Corte Costituzionale ha riconosciuto l'esistenza del diritto all'abitare dagli anni '80, agganciando il diritto all'abitare alla sfera dei diritti inviolabili della persona. Manca però una definizione rispetto a quale sia il contenuto minimo essenziale di tale diritto.

Casa o abitazione? Un rapido excursus.

Il costituzionalista Temistocle Martines intitola "il diritto alla casa" (1974), Breccia "il diritto all'abitazione" (1980). Se vogliamo riferirci al diritto sociale costituzionalmente garantito, sarebbe più opportuno indicare il "diritto all'abitazione", che riconduce a quelle situazioni giuridiche connesse a bisogni ampi di ogni uomo: di riposo, riservatezza, salubrità (...)

La prima sentenza della Corte Costituzionale in cui troviamo un richiamo del diritto all'abitazione è la n. 252 del 1983 in cui casa è riconosciuta come bene primario dell'individuo.

«Indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge»

Seguono

- » *«È doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione»* (Corte Costituzionale, sent. n. 49/1987);
- » *«Il diritto all'abitazione rientra infatti fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»* (Corte Costituzionale, sent. n. 217 del 1988);
- » *«Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso»* (Corte Costituzionale, sent. n. 217 del 25 febbraio 1988)
- » *«Il diritto a un'abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona»* (Corte Costituzionale, sent. n. 119 del 24 marzo 1999);

Si veda: Tanto premesso, tenuto conto della giurisprudenza nazionale, nonché di quella sovranazionale, in cui si sottolinea che il diritto all'abitazione non può essere qualificato come assoluto, dovendo lo stesso essere comparato con l'interesse della collettività all'effettiva applicazione della normativa in materia edilizia, deve ritenersi che l'ordine di demolizione non costituisce una sanzione penale, bensì una misura funzionalmente diretta al ripristino dello status quo ante, la cui non esecuzione è limitata ad ipotesi specificamente individuate dal legislatore (come la c.d. fiscalizzazione ex art. 34 TU Edilizia). **Corte di Cassazione, sezione III penale, sentenza n. 844/2020, 15/11/2019.**

Ne emerge che l'attuazione di tale diritto è in funzione delle risorse, con evidenti disomogeneità territoriali nell'applicazione di politiche regionali rivolte alla tutela dell'abitare.

Abitazione e domicilio da tutelare: il domicilio è inviolabile art. 13 Cost. ed il mancato rispetto è un reato.

‘Casa’ nel diritto di famiglia: diritto di abitazione qualora muoia il coniuge titolare dell’immobile; diritto di assegnazione della casa coniugale in sede di separazione e divorzio. Dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge 392/1978 (“Disciplina delle locazioni di immobili urbani”), nella parte in cui:

- » non prevede tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, in caso di morte del conduttore, il convivente more uxorio;
- » non prevede che il coniuge separato di fatto succeda al conduttore, se tra i due si sia così convenuto;
- » non prevede la successione nel contratto di locazione al conduttore che abbia cessato la convivenza, a favore del già convivente quando vi sia prole naturale” (Corte costituzionale, sent. N. 404 del 1988)

La sentenza n. 44 del 2020 della Corte Costituzionale fornisce significative indicazioni in tema di accesso all’ERP. In particolare, la decisione ha ad oggetto la legittimità costituzionale della LR 8 luglio 2016, n. 16 che richiedeva per i beneficiari dei servizi abitativi la residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda. Tale previsione è stata ritenuta non conforme all’art. 3 Cost., sotto il profilo dell’irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale (o dello svolgimento di attività lavorativa) in riferimento al principio di eguaglianza sostanziale, perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica. In questa sede, e in via preliminare, la **Corte chiarisce l’inviolabilità del diritto all’abitazione**, che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»; è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana». In questo contesto viene ripresa la finalità dell’edilizia residenziale pubblica, volta a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicu-

rare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della CDFUE), mediante un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti".

L'Edilizia Residenziale Pubblica viene ricondotta all'ambito dei «servizi sociali» e i relativi criteri di accesso devono presentare – a parere della Corte – un collegamento fra finalità del servizio e caratteristiche soggettive richieste ai potenziali beneficiari. La sentenza n. 44 del 2020 fornisce indicazioni non solo in merito alla incostituzionalità della disciplina lombarda su ERP, ma anche ai fini della necessaria modifica di altre discipline che richiedono la residenza protratta sul territorio ai fini dell'accesso all'ERP e a prestazioni/servizi connotati da analoga funzione sociale. I criteri di accesso al sistema di welfare devono dunque essere definiti considerando la ratio e la funzione che le prestazioni di volta in volta considerate svolgono nel sistema.

Principali fonti consultate:

1. sito ASGI
 2. <https://www.welforum.it/radicamento-territoriale-e-accesso-allabitazione/>
 3. rapporto Cisf family report 2024
 4. Altra legislazione rilevante in tema
- » disposizioni assistenziali e fiscali che, tuttavia, sono spesso collegate alla disponibilità finanziaria dello Stato e alla capacità di questo di accordare benefici a soggetti privi di reddito.
 - » il divieto di pignoramento della prima casa che vale solo per i debiti con l'agente della riscossione esattoriale e non con i soggetti privati come banche e finanziarie. Ciò se è l'unico immobile, non di lusso e corrisponde alla residenza anagrafica, mentre se si hanno anche altri immobili il debito non deve superare i 120.000€
 - » d.l. 7/2007, convertito nella legge 40/2007: possibilità di estinzione anticipata del mutuo che sia stato fatto per l'acquisto o la ristrutturazione della propria casa di abitazione, senza dover pagare penali, e cercando così di venire incontro a potenziali esigenze dei cittadini.

Normativa nazionale: dagli investimenti pubblici alla fine della competenza statale

Negli anni, in parallelo al progressivo riconoscimento di un diritto all'abitazione, si susseguono interventi del legislatore per incrementare le abitazioni pubbliche ed anche per normare la disciplina della locazione. In particolare dal secondo dopoguerra si susseguono le politiche volte alla strutturazione di un sistema ERP, al fine di rispondere alla domanda crescente di quanti si trasferivano nelle città alla ricerca di occupazione e per dare soddisfazione alle esigenze di ricostruzione delle città più colpite dal conflitto. Risulterà evidente come, nel tempo, si passerà da una produzione di regole e strumenti direttamente legati alla casa (produzione edilizia popolare e sociale e regolazione del mercato della locazione) a discipline e dispositivi di azione indiretti che, in termini di ricadute e di impatti sulla risposta alla domanda di casa, renderanno più complesso il processo e più incerto l'esito (urbanistica e territorio all'inizio e politiche sociali e di welfare più di recente).

Alcuni passaggi significativi:

- » il piano INA-Casa o Piano Fanfani (1949): costruzione di case per lavoratori, basato su un finanziamento che coinvolge i lavoratori dipendenti, i datori di lavoro, lo Stato, con una gestione istituita su una previsione di 7 anni, prorogato per 7. I contributi vennero versati all'INA in virtù di competenza e presenza capillare sul territorio. Obiettivo prioritario: apportare un contributo per la riduzione della disoccupazione (rilancio dell'economia del Paese) ed affrontare la crisi abitativa. Il primo settennio terminò il 31 marzo 1956. La legge venne poi rinnovata e si diede avvio al secondo settennio (1956-1963), nel quale l'INA-Casa non costruì allo stesso ritmo del primo periodo. Il secondo settennio si concluse ufficialmente il 31 marzo 1963 e il piano venne poi sostituito, con la legge 14 febbraio 1963 n. 60, dal nome "Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A – Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori".

- » Nel 1963: Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione Ina Casa e istituzione di un programma decennale per la costruzione di alloggi per lavoratori: creata Gestione Case per Lavoratori (Gescal).
- » Nel 1971 la prima legge di riforma per la Casa che istituisce l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e inserisce il comparto all'interno delle politiche di welfare ispirandosi a principi universalistici fondati sul bisogno abitativo e sulle condizioni socio economiche dei richiedenti. Sopprime la Gescal e tutti gli enti speciali preposti all'edilizia popolare trasferendone agli Istituti Autonomi Case Popolari (Iacp) il patrimonio edilizio esistente. Definisce i programmi e gli strumenti di coordinamento dell'ERP creando (art. 2) il Comitato per l'edilizia residenziale (CER) quale organo del ministero dei Ll Pp.
- » Nel 1972 definizione di **EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**: composta da tutti gli alloggi costruiti o da costruirsi da parte di enti pubblici a totale carico (edilizia sovvenzionata) o con il concorso o con il contributo dello Stato (edilizia convenzionata).

Tali interventi e manovre permisero lo sviluppo di edilizia pubblica, fino a un progressivo abbandono, con il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni. Aspetto che ha originato un potente ripensamento non privo di contraddizioni del sistema tradizionale di intervento con una forte contrazione delle risorse statali destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione e con significative differenze territoriali.

- » Legge n. 382 del 22 luglio 1975, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione e DPR n. 616 del 24 luglio 1977, Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 (Trasferimento dei poteri alle Regioni da parte dello Stato). L'art. 93 del DPR trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sovvenzionata nonché le funzioni connesse alle relative procedure

di finanziamento. Da questo momento gli Iacp diventano enti strumentali della Regione; saranno quindi leggi regionali a stabilirne la natura giuridica, i meccanismi di funzionamento, le modalità di accesso e di utilizzo.

- » Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe) n. 236 del 19 novembre 1981: il primo atto programmatico che attua i contenuti della legge di riforma per la casa del 1971 n.865. Si rivolge all'Edilizia Sovvenzionata e in coerenza con quanto definito dal DPR n. 616/77 assegna alle Regioni il compito di legiferare in materia di ERP. Aggiorna il concetto di edilizia residenziale pubblica (previsto dal DPR n. 1035/72): «tutti gli alloggi realizzati o recuperati da enti pubblici a totale carico o con il concorso o contributo dello Stato o delle regioni, nonché quelli acquisiti, realizzati o recuperati da enti pubblici non economici per le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica». Fissa i criteri per l'assegnazione, i limiti di reddito e determina i livelli di canone in rapporto al reddito familiare degli assegnatari. A partire dalla delibera saranno adottate le leggi regionali in quasi tutto il territorio nazionale utilizzando i parametri della legge 392/78 sull'Equo canone per determinare il canone oggettivo, calcolato in base alle condizioni del reddito familiare che determina il canone sociale. Le delibere C.I.P.E. oltre ad aggiornare biennialmente i limiti di accesso ERP ebbero una funzione determinante nella distribuzione delle risorse finanziarie per il settore definite dal Piano Decennale per la casa (l.n.457/78) per l'edilizia sovvenzionata e agevolata. L'ultima Delibera CIPE (13/3/95) in forma transitoria definiva i criteri di assegnazione e i livelli di canone, in attesa della generale riforma per il settore.
- » D lgs n. 112 del 31 marzo 1998, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato a regioni ed EELL, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini semel): reimposta l'assetto del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà e assegna la potestà legislativa alle Regioni. Il Comitato per ERP presso

il Ministero Ll Pp è soppresso. Il contributo “ex-Gescal” scompare dalla busta paga e scompare dal bilancio dello Stato ogni finanziamento per l'ERP. Rimangono nelle disponibilità dello Stato i residui che vengono stimati in oltre 30.000 miliardi di lire.

Il trasferimento delle funzioni amministrative in materia ERP è completato con il D.lgs. 112/1998, confermato dalla riforma del Titolo V della Cost con la L. n. 3 del 2001. Con la modifica dell'articolo 117, quarto comma, la gestione della materia, nel più ampio concetto di “governo del territorio”, è competenza esclusiva delle Regioni. La riforma ha sancito l'importanza dei LEP garantendo standard minimi nazionali. Ma affidando alle Regioni autonomia nelle politiche sociali, lascia aperte questioni rilevanti anche per la casa: definire concretamente i LEP, organizzare i servizi, reperire i finanziamenti e come assicurare che i cittadini possano accedere alle prestazioni di welfare in modo uniforme. Con la riforma del Titolo V, si è persa una visione unitaria nella gestione ERP per quanto riguarda la programmazione, per il finanziamento e per l'organizzazione del servizio abitativo. Negli ultimi anni, le leggi e regolamenti regionali hanno trasformato le finalità sociali del settore, creando forti differenze tra le Regioni e frammentando il sistema a livello nazionale.

Competenze mantenute dallo Stato:

- » Definizione principi e finalità generali in materia di edilizia residenziale, in linea con le politiche sociali.
- » Stabilizzazione dei livelli minimi del servizio abitativo e degli standard di qualità degli alloggi.
- » Collaborazione con Regioni ed EELL per la programmazione di interventi di ERP di interesse nazionale.
- » Raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa.
- » Definizione dei criteri per facilitare l'accesso alle locazioni per famiglie a basso reddito e per il sostegno economico.

Competenze trasferite a Regioni ed enti locali:

- » Definizione di linee d'intervento e obiettivi nel settore abitativo.
- » Programmazione e gestione delle risorse finanziarie destinate all'ERP.
- » Attuazione degli interventi e definizione degli incentivi.
- » Pianificazione delle tipologie di intervento.
- » Definizione dei criteri di assegnazione degli alloggi popolari e determinazione dei relativi canoni.

Al passaggio di competenze fa seguito il disimpegno statale: fine delle tratte Gescal, che garantivano un flusso di risorse a ERP noto e sicuro. Oggi la questione abitativa è stata espunta dalle agende politiche e ciò influisce sulle problematiche del sistema.

Sicet indica che la casa vada considerata come servizio di interesse generale e ne debba essere riconosciuta la mission sociale. Ci si riferisce impropriamente all'“emergenza abitativa”, frutto di decenni di svalorizzazione e disinvestimenti di fronte a questioni che appaiono strutturali. Le risorse dello Stato vengono distratte verso formule nuove (edilizia e housing sociale) che non sono integrate e combinate con quelle più tradizionali (ERP) ma che invece risultano sostitutive. La costruzione di nuove case popolari e/o la ristrutturazione del patrimonio pubblico esistente sono capitoli nei fatti inconsistenti. Panorama aggravato dall'attuale mercato immobiliare e dalla parallela stagnazione dei redditi, che rendono per parte della popolazione difficile l'accesso all'abitazione. Non riusciamo a garantire un livello minimo di produzione/ristrutturazione del patrimonio pubblico ad uso abitativo; a questo dovrebbe servire un Piano Casa Nazionale e un Ministero con portafoglio che se ne occupi.

Al momento il Ministero delle Infrastrutture si occupa di:

- » stabilire il quadro dei principi e delle finalità generali dell'edilizia residenziale pubblica, tenendo conto anche degli obiettivi stabiliti dalle politiche sociali;
- » definire i livelli minimi del servizio abitativo;
- » elaborare, insieme alle Regioni e agli Enti locali, i programmi di edilizia residenziale pubblica di interesse a livello nazionale.

La disciplina della locazione

In generale vige per chi deve dare in affitto la casa, l'obbligo di non discriminazione (in particolare verso gli stranieri, ex art 43 T.U), oltre ai doveri di buona fede e correttezza. Accanto alle regole generali sulle locazioni dettate dal cc (artt. 1571 c.c. e sgg.), si è intervenuti tramite leggi di settore che disciplinano i contratti:

- » Legge n. 392 del 27 luglio 1978, Disciplina delle locazioni di immobili urbani (legge di Equo canone): definisce le modalità economiche e normative degli affitti nel settore dell'edilizia privata. Superata con riferimento alle locazioni sul libero mercato, è stata utilizzata come riferimento per l'ERP nella determinazione del canone oggettivo.
- » Legge n. 431- 9/12/1998 disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo. Riforma le locazioni e prosegue la politica di liberalizzazione nell'edilizia privata. Normativa presa a riferimento in alcuni regolamenti regionali ERS per la definizione del 'canone concordato'. Istituzione fondo nazionale di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione: strumento di sostegno al reddito a favore dei conduttori con requisiti di accesso a ERP, è un contributo parziale per il pagamento dell'affitto e prevede il sostegno delle iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni per favorire la mobilità. I requisiti di accesso non si discostano molto da ERP. Contratti a canone concordato (comma 3, art. 2): fattispecie contrattuale che offre all'inquilino la possibilità di beneficiare di un canone agevolato e al locatore un trattamento fiscale agevolato e ulteriori sconti definiti nelle trattative locali, a seconda del Comune/territorio di residenza. Definiti: valore del canone, durata contratto e altre condizioni contrattuali tenendo conto di quanto stabilito in accordi territoriali siglati da organizzazioni rappresentative della proprietà edilizia e dei conduttori. Per la normativa sulla cedolare secca (art.3, d. lgs. n. 23/2011) l'aliquota ridotta al 10% si applica ai contratti a canone concordato (artt. 2, comma 3, e 8, l. n. 431/1998) nei Comuni

capoluogo e ad alta tensione abitativa individuati dal CIPE.

- » Decreto Ministeriale (ministero Infrastrutture e Trasporti) 22 aprile 2008, Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea (Gazzetta Ufficiale 24 giugno 2008, n. 146): è l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge una funzione di interesse generale nel ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Diventa il riferimento normativo per il cosiddetto 'housing sociale'
- » Decreto legge 102/2013 (legge 28 ottobre 2013, n. 124) istituzione fondo inquilini morosità incolpevole. L'art. 6, comma 5 del D.L. 102/2013 prevede che le risorse possano essere utilizzate nei comuni ad alta tensione abitativa che abbiano avviato bandi o altre procedure amministrative, per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli. In pandemia si è allargata la platea includendo anche Isee fino a 35mila euro che dichiarano con un'autocertificazione di aver subito, a seguito della crisi causata dal Covid-19, una perdita del proprio reddito Irpef superiore al 25%. La diffusione del fondo per la morosità incolpevole non dipende solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da Tribunali, Prefetture e Ordini degli avvocati che nel corso degli ultimi anni hanno avviato protocolli di intesa "antisfratti". Il fondo è stato di utilizzato molto meno del previsto (e di quanto necessario) per la complessità di attivazione dello stesso.
- » Le locazioni brevi in Italia regolate dal dl n. 50/2017, poi modificato, che ha introdotto una disciplina fiscale specifica. I redditi derivanti da questi contratti possono essere tassati con la cedolare secca: 21% per max 4 immobili dichiarati dal contribuente, 26% per ulteriori. Questo regime è valido solo per contratti inferiori a 30 gg, stipulati tra persone fisiche fuori da un'attività d'impresa. Sono all'interno della sharing economy, basata sulla condivisione di beni e servizi tra privati, che ha

causato un ulteriore aumento dei prezzi. Alcune città hanno introdotto norme restrittive, autorizzazioni, limitazioni, divieti per gli affitti brevi. Es. Firenze che ha vietato le keybox e ha introdotto un regolamento vigente a maggio 25. Dal 1° gennaio 2025, gli affitti brevi identificati con il Codice Identificativo Nazionale (CIN), assegnato dal Ministero del Turismo da esporre nell'immobile e negli annunci.

Occupazioni e residenza – Decreto Lupi

Decreto Lupi: Art. 5 dl n. 47/2014, rubricato «Lotta all'occupazione abusiva di immobili» (convertito con la L. 80/2014). «chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi» (acqua, luce, gas, telefonia fissa). E vieta a coloro che occupano abusivamente immobili ERP la partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i successivi 5 anni a decorrere dalla data di accertamento dell'occupazione abusiva.

- » Direttiva n. 1/2022 il sindaco di Roma Capitale ha definito i criteri per individuare chi, tra le persone che vivono all'interno di immobili occupati, potrà ottenere la residenza.
- » in alcuni Comuni è data la possibilità di ottenere residenza fittizia per occupanti, ma notiamo disomogeneità di applicazione. Rimane un tema nevralgico in molte grandi città.
- » Cassazione: lo stato di necessità giustifica l'occupazione della casa; chiarendo che il «diritto all'abitazione» va annoverato fra i «beni primari collegati alla personalità».

Per quanto riguarda la Lombardia la disciplina dei Servizi Abitativi Transitori SAT (il cui impiego può in casi eccezionali arrivare fino a cinque anni di permanenza – si veda più avanti il punto dedicato all'approfondimento -) rappresenta un modo per superare la limitazione nelle assegnazioni SAP per chi si trova ad aver occupato l'alloggio popolare senza titolo.

Emergenza abitativa e sfratti – assenza di un quadro normativo nazionale

Non esiste una normativa nazionale che definisce l'emergenza abitativa. La nozione deriva dalle altre politiche abitative per difetto o dalla normativa ERP. L'emergenza abitativa riguarda quei nuclei che, in possesso di requisiti previsti dagli appositi regolamenti regionali e comunali, necessitano di essere aiutati nell'individuazione di una soluzione abitativa in tempi più rapidi rispetto a quelli previsti per le assegnazioni ordinarie di alloggi ERP per via della situazione abitativa "emergenziale". Le regioni autorizzano i comuni a destinare non oltre il 25% del patrimonio pubblico a emergenza abitativa ma molte non vanno oltre il 20%. A tali alloggi si accede al di fuori delle graduatorie ordinarie ERP e, in generale, in raccordo con i SST. Attualmente, non esiste un programma nazionale o regionale per supportare in caso di sfratto. Manca un quadro normativo e di risorse.

- » Nel 2015 CROAS Lombardia: linee guida per aiutare gli operatori nella gestione di casi complessi meritevoli di tutela. Strumenti di supporto anche legale. Mancano tuttavia ancora definizioni chiare e procedure condivise anche per l'accompagnamento sociale ed abitativo anche a seguito dell'evento.
- » Comune di Milano: feb 23, protocollo d'intesa per il migliore raccordo operativo finalizzato alla tutela delle fragilità in fase di escomio (Prefettura, Corte D'appello e Tribunale MI, Città metropolitana, ANCI Lombardia, MI, Comuni e enti capofila degli ambiti di città metropolitana, Ordine Assistenti Sociali, Ordine Avvocati). Diventa sempre più necessario ragionare intorno ad un sistema unitario delle soluzioni abitative temporanee che potrebbero tenere insieme le RST (gestiti dai Servizi Sociali), i SAT (gestiti dalla Casa), le strutture abitative emergenziali (gestite da direzioni diverse), gli alloggi destinati al Comune all'interno di convenzioni sottoscritte con gli sviluppatori privati (gestiti dall'Urbanistica).

Blocco sfratti dl “Cura Italia” 17/3/2020, n. 18 blocco dei procedimenti di sfratto per morosità, per tutelare gli affittuari di immobili ad uso abitativo o commerciale in difficoltà economiche. Proroghe:

- » 1° sett 2020 e sospensione di “ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare” se in atto sulla abitazione principale del debitore sino al 30 ottobre 2020
- » prorogata al 31 dic 2020 (art. 17 bis d.l 34/20, convertito con legge 27/21) e a fine 2020: l’ennesimo decreto legge è il n° 183/2020 (convertito senza modifiche con la legge 21/21) con cui il governo ha rinviato al 30 giugno 2021 “l’esecuzione dello sfratto per morosità”
- » decreto legge n. 41/21, convertito con legge 69/21 inserite due proroghe parziali

Cessano il **31 dicembre 2021**, art. 40-quater Decreto Sostegni. Dal 1° gennaio 2022 sono ripresi.

Principali fonti consultate:

- » Manuale Caritas Italiana;
- » https://lombardiasociale.it/2023/05/30/emergenza-o-poverta-abitativa-lu-ci-e-ombre-in-lombardia/#_ftn5;
- » <https://www.avvocatodistrada.it/materiali/sentenze-e-leggi/diritto-alla-casa/>
- » <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2020/05/Diritto-Abitare-ITA.pdf>
- » S. Luppino (2020), Le locazioni in condominio, Maggioli Editore
- » www.ordineavvocatimilano.it

Regione Lombardia

- » Requisiti di base accesso a ERP definiti a livello nazionale dalla delibera C.I.P.E. del 19 novembre 1981 poi aggiornati da successivi interventi.
- » I servizi abitativi pubblici (SAP) in Lombardia sono regolati dalla Legge regionale n.16/2016 e dal regolamento regionale 4 agosto 2017 n.4 “Disciplina della programmazione e dell’offerta abitativa pubblica e sociale e dell’accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici”.
- » La legge regionale e il regolamento introducono, dal punto di vista programmatico, novità che spingono verso una logica di programmazione e gestione dei servizi a livello sovracomunale, di ambito.
- » Dal secondo semestre del 2019, gli enti proprietari di servizi abitativi pubblici del territorio lombardo hanno avviato l’emanazione degli Avvisi per ambiti territoriali. 2 avvisi/anno, con domanda telematica.
- » Politiche abitative da integrarsi con altri comparti, in primis con programmazione dei PDZ. Gli ambiti sono chiamati a definire piani triennali e piani annuali dell’offerta abitativa (un quadro conoscitivo del territorio, del sistema dell’offerta esistente e in progetto, del sistema della domanda nota e di previsione). Le politiche abitative sono chiamate a integrarsi (e a derivare) con le politiche territoriali e di rigenerazione urbana da un lato e con le politiche sociali e di welfare dall’altro. Questa composizione non si è mai esplicitata in forma così chiara e rappresenta la nuova sfida nella gestione della questione abitativa.

L.R. modifiche successive:

- » L.R. 28.11.2018 n. 16
- » L.R. 6.06. 2019 n. 9
- » L.R. n. 7 del 19.05. 2021 (legge di semplificazione, art. 14)
- » L.R. n. 8 del 25.05. 2021 (prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021, art. 27). Modifiche ai fini di accelerare le assegnazioni e rivedere le tutele, in particolare all' Articolo 27 (Modifiche agli articoli 2, 23, 26 e 43 della l.r. 16/2016)
- » L.R. n. 9 del 20.05.2022 (legge di semplificazione 2022, art. 8 co.1. modificati art 5,6,11,23 della l.r.).

Regolamento regionale modificato da:

- » R.R. n. 3 dell'08/03/2019
- » R.R. n. 6 del 06.10.2021
- » L.R. n. 9 del 20.05.2022, (legge di semplificazione art. 8. co.2 modifiche agli artt 8,10 r.r.).

Contenziosi e questioni aperte

- » La Corte Costituzionale sentenza n. 44/2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale lettera b) limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda". La Sentenza ha bloccato/sospeso l'indizione degli avvisi fino al mese novembre. Dal 13 marzo 2020, era stata inibita la pubblicazione di nuovi avvisi sino all'adeguamento del regolamento regionale e, ai Comuni capofila che avevano già pubblicato un Avviso, era stata data indicazione di procedere a formale annullamento. Con la DGR n. 3151 del 18/5/2020, RL ha autorizzato procedure straordinarie e temporanee di assegnazione.

- » Tribunale di Milano, ordinanza 27 luglio 2020: costituisce discriminazione la condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver emanato il r.r. 4.8.2017 n. 4 nelle parti in cui prevede:
1. all'art. 7, comma 1, lettera d) l'esclusione dal sistema abitativo pubblico dello straniero titolare del permesso per protezione internazionale e dello straniero titolare del permesso umanitario, ex art. 5, comma 6 D.Lgs. 286/1998 e del permesso per "casi speciali", qualora questi abbia la titolarità di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili siti nel paese di provenienza;
 2. all'art.7, comma 1, lettera d) che il cittadino extra UE debba documentare l'assenza di diritti di proprietà o di altri diritti reali di godimento su beni immobili ubicati all'estero con modalità diverse da quelle che vengono richieste al cittadino italiano e, pertanto, richiedendo la documentazione di cui all'art. 3, comma 4, del DPR 28.12.200 n. 445, che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel paese di provenienza;
 3. all'art.7, comma 1, lettera d) che l'immobile venga considerato adeguato solo con riferimento alla metratura dello stesso;
 4. all'art. 7, comma 1, lettera b) nella parte in cui prevede per l'accesso ai servizi abitativi pubblici il requisito della residenza o attività lavorativa quinquennale nella Regione;
 5. a RL deve modificare il Regolamento consentendo ai cittadini stranieri l'accesso al bando in condizioni di parità con i cittadini italiani e deve altresì pubblicare il presente provvedimento, per una volta, sul "Corriere della Sera" e sul sito web della Regione.
- » La Corte d'Appello di Milano (presidente Pizzi, estensore Giobellina) con sentenza depositata il 9/3/2024 ha respinto il ricorso con il quale la Regione aveva cercato di capovolgere la precedente decisione del Tribunale in materia di accesso degli stranieri alle case popolari: Il Tribunale aveva anche sollevato la questione di costituzionalità del requisito di cinque anni di residenza o lavoro nella Regione, rispetto al quale la

Corte Costituzionale, con sentenza n. 44/2020 aveva dichiarato la incostituzionalità della norma che dunque oggi non è più in vigore. Il Tribunale aveva anche ordinato di modificare il Regolamento regionale, ammettendo alle graduatorie i cittadini extra UE sulla base della medesima documentazione richiesta ai cittadini italiani (cioè l'ISEE) senza richiedere ulteriori documenti, spesso impossibili da reperire, che dimostrassero l'assenza di proprietà nel paese di origine. Infine, per quanto riguarda i titolari di protezione (non solo i rifugiati, ma anche i titolari di protezione speciale) il Tribunale aveva ordinato di cancellare la disposizione che imponeva come requisito l'assenza di una casa nel paese di origine; ciò sulla base della considerazione che il rifugiato, se anche fosse titolare di una casa, non potrebbe certo utilizzarla rientrando in Patria. La Regione aveva adottato su questi punti delibere provvisorie in attesa della decisione dell'appello preannunciando di voler ricercare "altre soluzioni non discriminatorie" diverse da quelle indicate dal giudice. Ora è arrivata la sentenza di appello che respinge tutte le tesi della Regione e conferma la decisione di primo grado. Quindi Regione deve modificare ora il regolamento

- » Sentenza Trib. Milano n. 1481/25, del 20.02.2025 La Giudice (dott.ssa Valentina Boroni) ha accolto il ricorso accertando "il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Lombardia consistente nell'aver previsto...l'attribuzione di punteggi per la residenza pregressa sproporzionati rispetto ai fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio". Nel ricorso si contestava la scelta di prevedere nel Regolamento regionale criteri di attribuzione del punteggio che valorizzano in maniera eccessiva la residenza pregressa rispetto alla considerazione del bisogno (reddito, sovraffollamento, presenza di disabili ecc.). Il Tribunale ha ordinato a RL la modifica dell'allegato 1 del Regolamento Regionale (60 giorni per esecuzione del provvedimento).
- » RL il 3/3/25 ha adottato DGR nXII/3974, ulteriori modifiche al regolamento regionale 4 agosto 2017 n°4 con cui sono approvate modifiche

al regolamento regionale 2017 n°4 e rispetto all'allegato 1 per quanto riguarda l'attribuzione dei punteggi. Tuttavia ancora oggi permane un punteggio premiale rispetto agli anni di residenza e sarebbero opportune modifiche ulteriori del regolamento regionale.

Principali fonti consultate:

- » <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/edilizia-pubblica/edilizia-residenziale-pubblica/normativa-regionale-servizi-abitativi-pubblici/normativa-regionale-servizi-abitativi-pubblici>
- » <https://www.italianequalitynetwork.it/i-giudici-riscrivono-con-qualche-incertezza-le-graduatorie-erp/>

Sostegno alla locazione– Regione Lombardia

Con il Programma “Servizi Abitativi a Canone Convenzionato” (S.A.C.C), di cui alla l.r. 27/09 artt. 42 e 43 abrogata dalla riforma organica LR. 16 dell'8 luglio 2016, Regione Lombardia ha proposto la realizzazione di alloggi accessibili a fasce reddituali non adeguate per il canone sociale e per il mercato. SACC rispondono a esigenze economiche e sociali, anche di carattere temporaneo, per motivi di lavoro o di studio. Le modalità di realizzazione sono disciplinate da una convenzione stipulata tra un soggetto attuatore, il Comune nel quale verrà realizzato l'intervento e Regione Lombardia. Caratteristiche: canoni di locazione inferiori al mercato; agevolazioni diverse da sovvenzioni pubbliche, quali cessione di aree o accesso a finanziamenti agevolati.

Regolamento Regionale 10 ottobre 2019 , n. 11 Disciplina del contributo regionale di solidarietà a favore dei nuclei assegnatari dei SAP in condizioni di indigenza o di comprovate difficoltà economiche, in attuazione dell'articolo 25, commi 2 e 3, della legge regionale 16/2016. E successivamente:

Regolamento Regionale 29 dicembre 2022, n. 13 Modifiche al regolamento regionale 10 ottobre 2019, n. 11.

Le misure a favore dell'affitto sono articolate in:

- » misura unica, relativa al sostegno dei nuclei familiari in locazione sul libero mercato; risorse dal Fondo nazionale sostegno accesso abitazioni in locazione (l. 431/98, art. 11)
- » misura complementare, relativa ad una misura aggiuntiva di libera progettualità degli Ambiti;
- » misura a sostegno della morosità incolpevole, cd salvasfratti.
 1. Da Decreto Legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 124 del 28 ottobre 2013: ha istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli;
 2. decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 30/03/2016 “Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli di cui all’articolo 6, comma 5 del decreto-legge 31/08/2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28/10/2013, n. 124”, sono stati rivisti i criteri di accesso ai contributi per sanare i casi di morosità incolpevole, stabiliti in precedenza dal pari D.M. del 14/05/2014 n. 202.
 3. Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. X/5644 del 03/10/2016, Allegato A), “Linee Guida per l’attuazione delle iniziative a sostegno degli inquilini morosi incolpevoli e Tabella di riparto delle risorse ai Comuni”, di applicazione del nuovo D.M. 30/03/2016, sono state definite le modalità attuative per la pubblicazione degli Avvisi Pubblici da parte dei Comuni.
 4. Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, del 30 luglio 2021;
 5. DG Regione Lombardia 5395 del 18/10/2021;

6. DG Regione Lombardia 6970 del 19/09/2022;
 7. DG Regione Lombardia 1001 del 25/09/2023;
 8. DG Regione Lombardia 3735 del 30/12/2024.
- » DGR n. XI/2608 del 9 dicembre 2019 approvata manifestazione di interesse per la sperimentazione di una misura premiale finalizzata a sostenere il canone concordato (ex L 431/98) nel mercato privato, per:
 1. attivare una politica di contenimento dei canoni di locazione;
 2. offrire vantaggi economici e fiscali ai proprietari;
 3. promuovere il consolidamento delle Agenzie per l'abitare.
 - » DGR n. XI/6491 del 13 giugno 2022, attuazione della misura unica e per il sostegno alla locazione sul libero mercato e che ha ripartito 2.600.000 euro di risorse regionali agli ambiti per provvedere tempestivamente al fabbisogno di tutto il territorio lombardo.
 - » DGR n. XI/6970 del 19 settembre 2022, ha dato attuazione alle misure per il sostegno alla locazione sul libero mercato, come previsto dal Decreto 13 luglio 2022 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e in continuità con la dgr xi/6491.
 - » DGR n. XII/1001 del 25 settembre 2023 “perlaffitto 2023 – sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato” che per l'anno 2023 intendeva avviare un'iniziativa omogenea denominata “perlaffitto” per ottimizzare tutte le risorse regionali e statali che concorrono alla finalità di intervenire preventivamente per contenere il fenomeno degli sfratti per morosità incolpevole.
 - » DGR n. XII/3735 del 30 dicembre 2024- modifica e integrazione della dgr n. 1001 del 25 settembre 2023 “perlaffitto 2023 - sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato”.

Normativa covid-19

- » DGR XI/3008 del 30 marzo 2020 “Sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria Covid 19” di approvazione delle “Linee guida per interventi volti al mantenimento dell'alloggio in locazione anche in relazione all'emergenza sanitaria Covid 19” per 90 Ambiti regionali;
- » DGR n. XI/3222 del 9 giugno 2020 “Sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria Covid 19” dispone integrazione della misura unica (DGR XI/3008) con il Fondo nazionale accesso abitazioni in locazione, per 91 Ambiti regionali;
- » DGR n. XI/3664 del 13 ottobre 2020 “Fondo nazionale sostegno accesso abitazioni in locazione (l. 431/98, art. 11): sostegno per il mantenimento dell'alloggio in locazione anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria covid 19 – integrazione misura unica di cui alla DGR XI/3008 del 30 marzo 2020 e alla DGR XI/3222 del 9 giugno 2020” che ha disposto l'integrazione della misura unica, con il Fondo nazionale accesso abitazioni in locazione, per 91 Ambiti regionali;
- » DGR n. XII/4678 del 10 maggio 2021 sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria covid;
- » DGR n. XI/5324 del 4 ottobre 2021 sostegno al mantenimento dell'alloggio in locazione sul libero mercato anche a seguito delle difficoltà economiche derivanti dalla emergenza sanitaria covid 19 - integrazione della misura di cui alla dgr 4678/2021. Le principali novità:
 1. contributo fino a 8 mensilità di canone e comunque non oltre 3.000,00 euro ad alloggio/contratto;
 2. Isee massimo fino a 35.000 Euro (i Comuni possono ridurre il valore del requisito ISEE sulla base di specifiche esigenze territoriali);
 3. Requisiti richiesti per accedere al contributo;
 4. non essere sottoposti a procedure di rilascio dell'abitazione;

5. non essere proprietari di alloggio adeguato in Regione Lombardia;
6. avere un ISEE fino a € 35.000 (i Comuni possono ridurre il valore del requisito ISEE sulla base di specifiche esigenze territoriali);
7. contratto di locazione da almeno sei mesi al momento della presentazione della domanda.

Per l'erogazione del contributo costituisce criterio preferenziale il verificarsi di una o più cause determinate dall'emergenza sanitaria:

- » perdita del posto di lavoro;
- » consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- » mancato rinnovo dei contratti a termine;
- » cessazione di attività libero-professionali;
- » malattia grave, decesso di un componente del nucleo familiare.

Separati e divorziati - affitto

- » legge regionale n. 18 del 24 giugno 2014 “Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori” ed in particolare l'art. 5 che promuove interventi di sostegno abitativo a favore dei coniugi separati o divorziati in condizioni di disagio economico;
- » Segue, DGR n.7544 del 18 dicembre 2017 finalizzata alla promozione dello sviluppo dell'offerta abitativa tramite il recupero di alloggi da destinare in locazione ai coniugi separati o divorziati e 7545/2017, in attuazione dell'art. 5 legge regionale n.18/2014 approvazione misura a favore dei genitori separati o divorziati con figli che prevede contributi per l'abbattimento del canone di locazione, previa valutazione dei requisiti da parte delle Agenzie per la Tutela della Salute (ATS).
- » DGR n.113 del 14 maggio 2018: sono stati definiti i criteri per il finanziamento di progetti di recupero di immobili da destinare a coniugi separati o divorziati.

Valorizzazione e Alienazione

In attuazione della Lr Capo II “Alienazione e valorizzazione del patrimonio abitativo pubblico”, articoli 28-29-30-31 e della Deliberazione n. X/6072 del 29/12/2016 sono in vigore le modalità di alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare destinato ai servizi abitativi pubblici.

» DGR n. XI/5760 del 21 dicembre 2021 “Attuazione direttive alle ALER 2022: indirizzi ad ALER Milano per l’assegnazione degli alloggi destinati a servizi abitativi pubblici nell’anno 2022 e per la valorizzazione alternativa all’alienazione del patrimonio destinato a servizi abitativi pubblici di proprietà e approvazione del programma”. Indirizzi:

1. valorizzare preferibilmente gli alloggi precedentemente inseriti in piani di alienazione, al fine di incrementare la disponibilità di alloggi in locazione;
2. destinare gli alloggi, in quota parte, a nuclei familiari in possesso di ISEE compreso tra euro 12.000,00 e 16.000,00 che più difficilmente accedono alle assegnazioni degli alloggi adibiti a SAP e, in quota parte, a nuclei familiari in possesso di ISEE superiore a euro 16.001,00, per una più efficace risposta alle diverse forme di fabbisogno abitativo rilevato.

» DGR n. XI/6222 del 4 aprile 2022: stante che uno dei principali problemi al reclutamento degli infermieri sul territorio di Milano è di reperire unità abitative a canone accessibile, si è previsto – di concerto con la Vicepresidente e Assessore al Welfare - di riservare un primo contingente fino a 200 alloggi in valorizzazione di ALER Milano (nuclei ISEE 16.001 - 45.600,00) a infermieri in servizio c/o ospedali milanesi. Quindi comparto SAP ora in parte indirizzato ad altre fasce, oltre la soglia di accesso.

» Legge di semplificazione 9/2022. Sono stati sottoscritti protocolli con le organizzazioni sindacali degli inquilini al fine di favorire i cittadini nella compilazione delle domande. Tale iniziativa, partita in via speri-

mentale durante il covid e inizialmente limitata all'area metropolitana, è stata consolidata con un'espressa previsione normativa nell'ambito della prima legge di semplificazione. Sempre con la legge regionale n. 9/2022, è stata introdotta la possibilità di indire avvisi specifici per le unità abitative con carenze manutentive, la cui sistemazione è a carico dell'assegnatario.

- » Proseguimento sperimentazione avviata nel 2023, in collaborazione con la Direzione Generale Casa e Housing Sociale, volta a individuare degli immobili di proprietà di ALER da destinare alle donne vittime di violenza e ai loro figli per un minimo di 5 anni senza spese di canone a loro carico.

I progetti di valorizzazione devono essere presentati dai Comuni alla Regione per la loro approvazione. Le proposte possono risultare anche da iniziative di privati e vengono assunte dai Comuni solo se dichiarate di 'interesse pubblico'; una volta autorizzate da Regione Lombardia le proposte vengono messe a gara.

Normativa SAT

- » Art. 23, comma 13, della L.R. 16/2016 disciplina regionale dei servizi abitativi.
- » DGR n. XI/2063 del 31 luglio 2019 determinazioni in ordine alle condizioni ed alle modalità di accesso e permanenza nei servizi abitativi transitori di cui al comma 13 dell'articolo 23 della legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 "disciplina regionale dei servizi abitativi".
- » Comma 13 dell'articolo 23 della lr 16/2016 modificato dall'art. 27, comma 1, lett. j) della l.r. 25 maggio 2021, n. 8, che ha portato a 5 anni il periodo massimo in cui le unità abitative destinate a SAT possono essere assegnate ai nuclei familiari in possesso dei requisiti per l'accesso ai SAP, con provvedimento motivato del comune che definisce, altresì, un

appropriato programma volto al recupero dell'autonomia economica e sociale del nucleo assegnatario.

- » È stato richiesto che Regione Lombardia attivasse sui SAT un fondo strutturale specifico per il loro finanziamento. ANCI ha inoltre chiesto che sia i Comuni che le ALER fossero riconosciuti gestori dei SAT, in riferimento ciascuno al proprio patrimonio.

Una particolare richiesta avanzata è stata quella di inserire tra i destinatari dei SAT i nuclei costretti a rilasciare l'alloggio di proprietà a seguito di decreto di trasferimento del bene pignorato per il mancato pagamento delle rate del mutuo e/o delle spese condominiali.

DGR n. XI/6101 del 14 marzo 2022, in ordine alle condizioni ed alle modalità di accesso e permanenza stabilisce:

- » la programmazione e gestione dei servizi abitativi transitori;
- » i destinatari del servizio abitativo transitorio;
- » i requisiti di accesso al servizio abitativo transitorio;
- » l'accesso al servizio abitativo transitorio.

Per quanto attiene a quest'ultimo punto, viene stabilito che per valutare la sussistenza delle condizioni per l'assegnazione del servizio abitativo transitorio, "nel caso di Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti", come nel caso di Milano, "il responsabile del procedimento si avvale, senza alcun onere per il Comune, di un nucleo di valutazione tecnico composto da personale di comprovata esperienza in materia di politiche abitative e sociali, appartenente all'Amministrazione comunale e all'ALER territorialmente competente". Inoltre, "le modalità di funzionamento del nucleo, i criteri e le priorità da seguire per la valutazione delle domande, sono disciplinate da un apposito regolamento, approvato dal Comune, sentite le organizzazioni sindacali dell'utenza maggiormente rappresentative sul territorio".

Deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 13/01/2020: approvato Regolamento per l'istituzione e il funzionamento del nucleo di valutazione tecnico previsto dalla D.G.R. n. XI/2063 del 31/07/2019, nell'ambito del procedimento di assegnazione dei servizi abitativi transitori di cui all'art.

23, comma 13, della L.R. n. 16/2016. Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 955 del 10/02/2020 e successive integrazioni (ultima determinazione dirigenziale n. 8911 del 13/10/2023), è stato istituito e nominato il relativo Nucleo di Valutazione Tecnico che risulta essere regolarmente operante.

- » Con la L.R. n. 9 del 20 maggio 2022 (legge di semplificazione 2022, art. 8), l'art. 23 comma 13 della L.R. 16/16 è stato integrato con la seguente previsione:

“Al fine di assicurare l’attuazione dei programmi di riqualificazione, nell’ambito di specifici protocolli per la sicurezza dei quartieri, anche oggetto di esame da parte del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica di cui all’articolo 20 della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell’Amministrazione della pubblica sicurezza), gli enti proprietari possono assegnare una quota aggiuntiva di tali alloggi rispetto a quelli individuati nel Piano annuale, e comunque nell’ambito della percentuale di cui al primo periodo (ndr. 10% massimo di unità abitative che possono essere complessivamente destinate a servizi abitativi transitori), anche a nuclei familiari in possesso dei requisiti economico-patrimoniali per l’accesso ai servizi abitativi pubblici in situazione di fragilità accertata da parte dell’autorità giudiziaria o dei servizi sociali del comune, che predispone un appropriato programma volto al recupero dell’autonomia economica e sociale”.

Le politiche abitative nella programmazione regionale

La legge regionale 16/2016 e il regolamento regionale n. 4/2017 configurano il sistema regionale delle politiche abitative come servizio pubblico, incardinato nella rete dell'offerta territoriale dei servizi alla persona, ponendo come centrale la collaborazione ed il supporto dei Comuni, nel ruolo di programmatori dell'offerta abitativa nei territori.

Il Piano regionale dei servizi abitativi (art.2 co.3 L.r.16/2016) determina gli indirizzi strategici per lo sviluppo delle politiche abitative. Si tratta di un documento programmatico diverso dal precedente Programma Regionale dell'Edilizia Residenziale Pubblica (L.r.1/2000). Lo strumento previsto ha natura programmatica e costituisce la sede in cui verificare le possibili sinergie tra gli obiettivi delle politiche abitative e quelli delle correlate politiche sociali e le opportunità (e i vincoli) derivanti dalle politiche territoriali urbanistiche.

Il piano regionale 2022 – 2024 a seguito dell'analisi del contesto e della domanda abitativa, individua, quali indirizzi strategici per lo sviluppo delle politiche abitative nel prossimo triennio, 5 assi fondamentali in termini di: Sostenibilità del sistema, Welfare abitativo, Cura del patrimonio, Rigenerazione urbana, Housing sociale.

Programmazione a livello di ambito territoriale sociale. Dal sistema frammentato basato sui bandi comunali alla programmazione sovracomunale. Dal II semestre del 2019, gli enti proprietari di servizi abitativi pubblici hanno emanato Avvisi Pubblici per ambiti (almeno 2 avvisi/anno). La programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale si attua attraverso il Piano triennale e il Piano annuale; il 2022 è il I anno in cui gli ambiti sono tenuti ad approvare il Piano triennale. Il termine per l'approvazione del Piano è prorogato, al 31/03/2023, “..*in considerazione del carattere sperimentale delle Linee guida*” nonché “..*il carattere di novità che riveste la redazione del Piano Triennale..*”. Piani triennali dell'offerta abitativa: di cui LR 8 luglio 2016, n.

16 “Disciplina regionale dei servizi abitativi” art. 6 comma 1; Regolamento 4 agosto 2017, n. 4, titolo II.

La normativa indica che le politiche abitative sono chiamate all'integrazione anche con le politiche territoriali e di rigenerazione urbana, le politiche sociali, nonché con le politiche relative all'istruzione e al lavoro. Le politiche abitative sono declinate in diversi strumenti di programmazione regionale, in primis in accordo con la programmazione sociale dei piani di zona. *Piano triennale persegue l'obiettivo prioritario dell'integrazione delle politiche abitative con le politiche territoriali e di rigenerazione urbana, le politiche sociali, le politiche dell'istruzione e del lavoro dei Comuni appartenenti all'ambito territoriale di riferimento, rimandando a una necessaria integrazione con le politiche territoriali previste dai piani di governo del territorio (PGT) nonché con il corrispondente piano di zona in relazione alle politiche sociali* (regolamento regionale n. 4/2017, art. 3).

Programmazione strategica territoriale (Piano di Governo del Territorio)

- » “casa sociale” quale servizio di interesse pubblico è standard urbanistico da individuare nei PGT. *“l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali”* (art.1 co.5 decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008). Tale aspetto trova disciplina nella L.r. n.12/2005 (Legge per il governo del territorio).
- » Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), atto di programmazione strategica che affronta il tema delle politiche abitative. È il documento che definisce gli obiettivi, le strategie e le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della legislatura. Una rilettura organica degli obiettivi di settore contenuti nel PRS, nel DEFR 2022-2024 e nella nota aggiornamento evidenzia l'evoluzione degli obiettivi programmatici delle politiche abitative, alla luce dell'evento pandemico che ha impattato significativamente nella fase più importante dell'attuazione

delle innovazioni legislative introdotte dalla L.r. 8 luglio 2016 (Fonte: Piano Regionale 22-24).

Politiche abitative nella programmazione sociale (Piani di Zona)

- » Piano di zona (art. 18 L.r. 3/2008): strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione tra politiche. *“La sinergia tra il Piano Regionale dei servizi abitativi e il piano povertà all'interno della programmazione sociale del documento di piano può offrire strumenti complementari per la prevenzione ed il contrasto alla povertà, all'esclusione e alla marginalità sociale”* (Piano Regionale 22-24 p.38).
- » Le linee d'indirizzo per la programmazione sociale locale per il triennio 2021-2023: evidenziato aumento povertà a causa del covid-19, centralità della programmazione degli interventi riguardanti le politiche abitative. Si delinea allargamento della platea, aumentate difficoltà di tenuta delle spese abitative; la fine del blocco degli sfratti porta ad aumento di inquilini privati in cerca di sostegno. Si uniscono a questi chi è in carico ai servizi ed assegnatario Sap, ma non più in grado di sostenere le spese dei canoni; *“vi è la necessità di organizzare la risposta in termini di mantenimento e protezione a chi è già in carico sia in termini di allargamento della rete (...) appare quindi necessario ampliare il panorama dei soggetti coinvolti che a vario titolo possono contribuire alla risorsa sia in termini di risorse che di conoscenza diretta del bisogno abitativo”* (p. regionale 22-24 p.38).
- » Le linee d'indirizzo per la programmazione sociale locale per il triennio 2025-2027 in continuità riprendono come macroarea “politiche abitative”. In questa sede ci si riferisce in particolare alle politiche abitative per persone in grave emarginazione, facendo riferimento ai LEPS, servizi per la residenza fittizia e servizi per l'accesso, la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto individualizzato: *i servizi sociali si fanno carico dell'emergenza abitativa immediata (persone in condizioni di particolare fragilità o situazioni particolari), ma non sono in grado da soli di offrire una risposta duratura, per cui occorre sviluppare strumenti di integrazione e coordinamento tra*

politiche sociali e politiche abitative, anche attraverso la promozione e il finanziamento – ad es. attraverso l'utilizzo di fondi PNRR – di programmi di Housing First e Housing Led.

Principali Fonti consultate:

- » Piano regionale
- » Sito Anci
- » Sito del Comune di Milano (PGT e Piano del Welfare)

Programma Regionale di Edilizia Residenziale Pubblica 2014-2016

Il programma è stato attuato attraverso due successivi programmi annuali, approvati con DGR 14 maggio 2015, n. 3577 (Primo programma) e con DGR 8 ottobre 2015, n. 4142.

Nei successivi anni Regione Lombardia non ha prodotto alcun Programma dedicato all'Edilizia Residenziale Pubblica.

Housing sociale

Tra le nuove forme dell'abitare, tra le linee di indirizzo di contrasto alle nuove forme di vulnerabilità adulta, emerge quella dell'housing sociale, ossia degli alloggi in regime di co-abitazione, di natura transitoria dove è garantita una accoglienza e un accompagnamento socio-educativo per un periodo delimitato di tempo. Il concetto di housing sociale rappresenta un'evoluzione di quello di edilizia residenziale pubblica, ampliandone la portata al fine di includere anche l'offerta abitativa proveniente da parte di organizzazioni no profit.

Il settore del social housing presenta caratteristiche differenti nelle varie aree geografiche europee in cui ha avuto origine e si è sviluppato nel corso degli anni.

Il Comitato Europeo per la promozione del diritto alla casa definisce l'housing sociale come: «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 afflitte da problematiche particolari».

L'housing sociale nasce dalla collaborazione tra istituzioni, soggetti privati e soggetti no profit.

In linea generale, il social housing comprende tutti gli interventi destinati a integrare e correggere il mercato immobiliare, che non è in grado di per sé, considerato l'alto costo degli immobili, degli affitti e dei vari servizi, a garantire la soddisfazione del diritto alla casa per tutta una serie di categorie a basso reddito.

In particolare, gli alloggi sociali sono esclusivamente assegnati ai cosiddetti gruppi svantaggiati della popolazione, costituiti da nuclei familiari a basso reddito, anziani in condizioni economiche svantaggiate, disabili e migranti. Dal primo rapporto sul secondo welfare in Italia del 2013 l'housing sociale emerge come una proposta composta da diversi interventi di politica abitativa che scommette sul tenere insieme il binomio dell'edilizia residenziale pubblica con l'accompagnamento sociale.

Tra i principali obiettivi da raggiungere attraverso le politiche attive del social housing, vi è proprio quello di costituire il cosiddetto “mix abitativo”, in grado di generare a sua volta un mix sociale che prevede l’aggregazione attraverso la prossimità degli alloggi di popolazioni socialmente ed economicamente eterogenee.

Intervento sulla dimensione relazionale tra gli individui, mediante anche la sperimentazione di innovative soluzioni dell’abitare dotate di spazi comuni per la socializzazione dove gli inquilini stessi possono partecipare promuovendo la formazione di “comunità sostenibili”.

Proprio per questo l’attuale orientamento del welfare abitativo si fonda su alcune strategie ad hoc che consistono nel “mescolare” in un luogo originariamente deprivato popolazioni di diversa posizione economica e “robustezza sociale”, per diversi fini quali:

- » risolvere la problematica della segregazione urbana che comporta fenomeni di concentrazione su base territoriale di popolazioni appartenenti ad un determinato gruppo etnico o sociale;
- » favorire il processo di integrazione multidimensionale tra gli individui.

Questa nuova forma di abitare solo nell’ultimo decennio si sta diffondendo nel nostro contesto nazionale ed è normata sia a livello nazionale che europeo.

Riferimenti normativi livello europeo:

- » Carta sociale europea riveduta (CSER), art. 30 e 31, Strasburgo il 3 maggio 1996;
- » Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, 25 novembre 2003, attuata in Italia con il d. lgs. n. 3/2007, che ha modificato l’art. 9 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (T.U.), approvato con d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286;
- » Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, art. 34, Nizza dicembre 2000.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano:

La normativa prevede la delega delle competenze in materia di social housing dal livello centrale a quello locale, laddove gli enti locali, in quanto soggetti più vicini ai cittadini, risultano essere le istituzioni maggiormente idonee alla gestione di tali politiche attive:

» **Decreto legge n. 112/2008, convertito poi nella Legge n. 133/2008 (Piano Casa nazionale, art.11).** Tale Piano è rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per le categorie di seguito elencate (art. 11 comma 2):

1. nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito;
2. giovani coppie a basso reddito;
3. anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
4. studenti fuori sede;
5. soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
6. altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge;
7. immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

In particolare, il Piano prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengono conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali, attraverso le seguenti **cinque modalità di intervento, descritte nel comma 316:**

1. costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale;

2. incremento del patrimonio abitativo di edilizia con le risorse derivanti dall'alienazione di alloggi di edilizia pubblica in favore degli occupanti muniti di titolo legittimo, con le modalità previste dall'articolo 13;
 3. promozione da parte di privati di interventi anche ai sensi della parte II, titolo III, Capo III del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
 4. agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, potendosi anche prevedere termini di durata predeterminati per la partecipazione di ciascun socio, in considerazione del carattere solo transitorio dell'esigenza abitativa;
 5. realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale.
- » **Decreto legge del 22 aprile 2008:** introduce la **definizione di alloggio sociale** “ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.

In particolare l'art. 1 afferma che è definito “alloggio sociale” *“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”*.

L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale, costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

Rientrano nella definizione di cui al comma 2 gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubbli-

ci-privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonché il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari. L'alloggio sociale, in quanto **servizio di interesse economico generale**, costituisce **standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi**, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.

La normativa attribuisce la **competenza della materia alle Regioni**, che, «in concertazione con le Anci regionali, definiscono i **requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale**» e detta, inoltre, alcune caratteristiche necessarie per garantire la qualità dell'alloggio, stabilendo che esso «deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive [...], costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

» **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009, denominato anche «Piano nazionale di edilizia abitativa»**

Mediante tale Decreto sono state definite **nuove forme di partecipazione tra settori pubblici e privati in materia di social housing** attraverso la funzione di Cassa depositi e prestiti ed è stato costituito il Fondo Investimenti per Abitare. Il sistema integrato nazionale e locale di Fondi immobiliari (SIFI), costituito grazie al suddetto Piano nazionale di edilizia abitativa, mira ad incrementare la dotazione di alloggi sociali sul territorio nazionale, attraverso la mobilitazione di capitali privati e pubblici prevedendo:

- » una dimensione obiettivo pari a 3 miliardi di euro;
- » ammontare minimo del Fondo di 1 miliardo di euro e durata minima di 25 anni;
- » un rendimento obiettivo in linea con quello di strumenti finanziari comparabili presenti sul mercato e sostenibilità economica dei progetti;
- » criteri di partecipazione dei fondi nazionali agli investimenti locali me-

dianete acquisizione di partecipazioni di minoranza fino a un massimo del 40%.

In particolare, tale Piano ha previsto l'integrazione delle politiche pubbliche locali attraverso un programma **coordinato con le Regioni** che, di comune accordo con gli enti locali interessati, hanno il ruolo di proporre al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti un programma coordinato al fine di incrementare il patrimonio di edilizia residenziale sociale, in risposta alle diverse tipologie di fabbisogno abitativo. Anche se attualmente è stato istituito un numero ancora esiguo di Fondi di questo genere, va pur detto che le modalità di finanziamento introdotte dal suddetto provvedimento normativo, che prevedono nuove modalità di partecipazione tra l'ambito pubblico e privato, rappresentano, a livello nazionale, una reale svolta per il settore del social housing.

Riguardo alle **modalità di finanziamento** previste per l'housing sociale, va specificato che:

- » in Europa, i finanziamenti avvengono attraverso la combinazione di diversi strumenti che variano a seconda del territorio in cui si interviene mediante prestiti bancari o prestiti/sussidi pubblici.
- » Il sostegno pubblico si articola in sovvenzioni dirette o prestiti da parte di istituti di credito pubblici specializzati e, nel caso di prestiti erogati da parte di istituti di credito privati, lo Stato può fungere da garante o finanziare il pagamento dei relativi interessi.
- » In linea generale i progetti di social housing possono essere finanziati esclusivamente dallo Stato, dalle Regioni, dai Comuni o anche da più soggetti contemporaneamente. In Paesi come la Svezia o i Paesi Bassi, non è previsto alcun sistema di finanziamento pubblico, mentre ad esempio, in altri Paesi come la Bulgaria, la Lettonia, la Lituania e la Romania, quello pubblico è l'unico tipo di finanziamento possibile in tale campo.
- » In altri Paesi, come l'Austria, il Lussemburgo e l'Italia, le pubbliche istituzioni possono finanziare il social housing anche indirettamente attra-

verso la concessione di terreni a prezzi scontati o mediante agevolazioni fiscali che riducono i costi di edificazione per i costruttori privati.

- » È importante specificare che attualmente, per realizzare progetti in campo di social housing è possibile rivolgersi anche al mercato finanziario privato, purché sussista una forma di intermediazione tra i fornitori e il mercato stesso (ad esempio una struttura di collegamento supervisionata da autorità pubbliche), che possa supportare e garantire gli investimenti nel social housing.

In Italia i progetti di social housing sono attivati principalmente grazie alle seguenti procedure:

- » accordi tra Comuni e investitori istituzionali per il recupero del patrimonio immobiliare già esistente o la realizzazione di nuovi insediamenti abitativi, anche attraverso la disponibilità di aree standard da destinare a servizi per la collettività. In particolare i Comuni mettono a disposizione l'area; i soggetti istituzionali costruiscono gli immobili, che dovranno essere assegnati in locazione a canone calmierato e il Terzo settore, infine, in accordo con le amministrazioni comunali, ha il compito di gestire il patrimonio immobiliare così realizzato, fornendo altresì azioni di accompagnamento sociale (anche in termini di integrazione sociale e di affiancamento all'utenza).
- » accordi tra Comuni e settore delle costruzioni finalizzati a realizzare nuovi insediamenti abitativi

Dal piano regionale 22-24 I Servizi Abitativi Sociali – il Social Housing **p.32 Housing sociale in Lombardia**

- » Regione Lombardia continua a sostenere il social housing anche mediante misure ordinarie. Tra le misure di finanziamento regionale più recenti, finalizzate a incrementare l'offerta di social housing e ampliare la platea degli operatori coinvolti, Regione Lombardia ha pubblicato il bando **“Manifestazione di interesse per interventi volti alla realiz-**

zazione di nuova edilizia residenziale sociale” (v. approfondimento di cui al punto successivo relativo allo stato di attuazione dei programmi). In coerenza con i criteri stabiliti dalla d.g.r. 14 luglio 2020 n. XI/3363, il bando ha finanziato, con 23 milioni di euro a fondo perduto, progetti di recupero di patrimonio immobiliare pubblico o privato non utilizzato o sottoutilizzato, da destinare a servizi abitativi sociali con soluzioni abitative integrate e con una particolare attenzione agli elementi di innovazione dei modelli di gestione immobiliare e sociale. **Linee di indirizzo per l’attuazione dell’Housing sociale (d.g.r. 28/12/2022 n. XI/7682)**

Il Piano di Governo del territorio della città di Milano, nell’attuazione della legge regionale 12/2005 che vincola all’individuazione delle aree per l’edilizia residenziale pubblica, ha optato per la produzione di abitazioni a costi calmierati, prevedendo **quote obbligatorie di housing sociale nei nuovi interventi edificatori**, l’individuazione di specifiche aree da destinare a social housing e a edilizia popolare in cui realizzare circa 1.300 alloggi, la possibilità di superare gli indici massimi di edificabilità nelle zone caratterizzate da alta accessibilità di trasporti e qualora la quota eccedente sia destinata a edilizia residenziale sociale in affitto.

Attualmente si stanno sviluppando due particolari modelli di social housing ossia l’Housing First (HF) e l’Housing Led (HL).

Housing first

È un modello di intervento nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità basato sull'inserimento in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico allo scopo di favorire percorsi di benessere e integrazione sociale.

La premessa sostanziale all'avvio di questo tipo di modello di intervento è il riconoscimento della dimora come diritto umano (infatti HF letteralmente inteso come "la casa prima di tutto"). Si tratta dunque di progetti nei quali l'inserimento abitativo è perentorio e non legato a trattamenti terapeutici o finalità di inserimento lavorativo ma è rivolto a persone gravemente svantaggiate ovvero persone croniche con disagi fisici e psichici anche legati ad anni di vita in strada per le quali la casa rappresenta un benessere ontologico primario e un primo passo verso la costruzione di una dimensione di benessere e integrazione sociale. In questi casi spesso l'inserimento lavorativo può non essere previsto perché non ne sussistono le condizioni (salute precaria, disturbi psichici, problemi relazionali, low skills) oppure può essere di tipo light (piccoli lavori e lavoretti) o ancora legato a tirocini o attività di volontariato svolte presso le stesse strutture ospitanti.

Per questi progetti è prevista la co-partecipazione economica per le spese di accoglienza e le utenze, il target è appositamente scelto; anche per arginare il fenomeno delle persone homeless, che ha statistiche alte nel nostro Paese.

Housing first è un modello messo a punto da uno studioso americano e capovolge la logica con cui sono stati concepiti fino a qualche decennio fa i servizi sociali e il modo di rispondere ai bisogni delle persone senza dimora: a queste persone viene proposto un accompagnamento dalla strada alla casa mediante anche un sostegno intensivo degli operatori sociali che si occupano di favorire un percorso di re-inserimento sociale al fine di promuovere il benessere multidimensionale della persona. L'obiettivo è quello di dare un primo essenziale supporto concreto, ossia un tetto sotto il quale dormire e l'altro aspetto è quello

di mettere al centro la persona, con le sue capacità e caratteristiche uniche.

Questo modello ancora oggi è in corso di studio e il lavoro di monitoraggio di tutti questi progetti deve ancora essere ultimato; ci sono inoltre da **definizione europea 8 principi che guidano il modello di housing first:**

- » abitare è un diritto umano;
- » i partecipanti hanno diritto di scelta e controllo;
- » distinzione tra abitare e trattamento terapeutico;
- » orientamento alla recovery;
- » riduzione del danno;
- » coinvolgimento attivo e non coercitivo;
- » progettazione centrata sulla persona;
- » supporto flessibile; per una temporalità di 24 mesi massimo; che non sempre rispetta la eterogeneità dei percorsi.

Questo approccio servirebbe a favorire la partecipazione e la considerazione da parte delle persone senza dimora da parte dei servizi territoriali, promuovere servizi capacitanti e favorire una creazione di reti tra soggetti pubblici e privati.

L'utilizzo di questo approccio come pratica sociale innovativa nel welfare del nostro Paese ha mostrato la possibilità di cambiare il modo in cui veniva affrontato il tema degli homeless, rompendo un paradigma che era parso indiscutibile. L'approccio HF si pone oggi come strumento di intervento evidence based, ovvero basato sui risultati eccellenti che ha portato nel contrasto alla homelessness e come leva per il cambiamento sistemico nelle politiche di contrasto alla homelessness.

Questo può rappresentare una bussola che permetta ai governi e agli operatori di tracciare il proprio itinerario all'interno del fenomeno complesso della grave marginalità e che rimetta l'abitare al centro di un intervento risolutivo e di lungo periodo. Come sta accadendo in altri paesi europei (Spagna, Scozia, Finlandia, ...), diventa perno per una strategia integrata di contrasto alla homelessness che promuove un cambiamento sistemico orientato al supera-

mento del problema e non alla sola gestione o all'ampliamento dei servizi. La stessa prospettiva della European Platform on Combating Homelessness, che ribadisce l'urgenza di "porre fine al fenomeno dei senzatetto entro il 2030", cioè risolvere, anziché gestire, il fenomeno delle persone senza dimora. HF ha mostrato negli anni di sperimentazione anche in Italia che dare stabilità abitativa alle persone in grave emarginazione è possibile e può essere quindi intesa come una delle soluzioni abitative più promettenti che devono inserirsi in una più ampia cornice di politiche abitative nazionali. Lavorare su HF sollecita dunque un cambio sistemico nelle politiche sociali e abitative in direzione del rendere accessibile un abitare stabile. La prospettiva è quella del diritto all'abitare garantito per tutti e trova in HF una modalità operativa specifica per un target di persone con bisogni complessi.

Housing Led

Questo tipo di servizio è descritto come **caratterizzato da progetti di autonomia casa-lavoro e di integrazione nel quartiere per persone in possesso di lavoro e reddito**, con supporto alla gestione della casa. La specificità che caratterizza il target destinatario di questo tipo di servizio riguarda il possesso di lavoro e di reddito. **Tra i target citati compaiono persone anziane, persone con problematiche di dipendenza, persone segnalate dai servizi sociali, working poors.**

Housing Led letteralmente significa “**abitare guidato/accompagnato**” e consiste nel promuovere progetti nei quali il diritto all’abitare viene rispettato e preso come elemento essenziale della presa in carico di persone svantaggiate non croniche che vivono situazioni varie di grave deprivazione con le quali si lavora sia sull’inserimento abitativo come bisogno necessario (rapid re-housing) ma anche su formazione, inserimento lavorativo, incremento di reddito che fa leva sulle risorse che la persona e il nucleo dimostrano di avere (per es. housing per rifugiati, ex detenuti, nuclei in difficoltà economiche e sociali). Progetti di HL possono risultare utili con target group non cronici, in transito tra situazioni abitative differenti, che vengono presi in carico dai servizi sociali territoriali in un percorso più olistico che prevede, oltre all’inserimento in casa, un accompagnamento ai servizi del lavoro, formazione, servizi educativi per minori eventualmente presenti, consulenze legali etc...

I progetti HF/HL, come indicato nelle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave marginalità adulta (2015), non pongono vincoli di tempo nella presa in carico della persona ma questa è correlata al tipo di destinatari, all’intensità del lavoro sociale necessario e infine alla sostenibilità legata alle risorse disponibili. Si ritengono criteri prioritari nella presa in carico: l’inserimento abitativo come bisogno necessario (rapid re-housing), i percorsi di formazione e inserimento lavorativo, l’integrazione socio sanitaria, l’incremento del reddito, facendo leva sulle risorse della persona o dei nuclei in difficoltà (per es. adulti senza casa e a basso reddito, family homelessness,

migranti con percorsi di integrazione interrotti, ex detenuti, nuclei in difficoltà economiche e sociali ecc). I percorsi abitativi devono dunque essere indipendenti da un limite rigido temporale e devono prevedere un coinvolgimento della comunità tutta.

In Italia, gli approcci HF/HL trovano un riconoscimento formale nelle **Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta redatte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nel 2015**. Oggi sono tra i servizi più raccomandati dal **Piano Nazionale delle politiche e degli interventi sociali 2021-2023**, all'interno del quale HF viene indicato come servizio da potenziare attraverso le risorse del Fondo Povertà e del PNRR- Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Queste tipologie di approcci possono essere utili a governi e operatori per tracciare un itinerario di intervento per provare a far fronte al fenomeno complesso della grave marginalità e che rimetta l'abitare al centro di un intervento che possa svilupparsi sul medio-lungo periodo; come sta accadendo in altri Paesi EU (Spagna, Scozia, Finlandia) per promuovere il cambiamento sistemico, favorendo la stabilità abitativa anche per persone in situazione di emarginazione. Questi approcci si possono collocare come una sperimentazione pensabile da inserire in una più ampia cornice di politiche abitative nazionali, per ritornare a favorire il diritto all'abitare.

BUONE PRASSI DELLE CARITAS LOMBARDE

*di Miriel Campi, Loris Guzzi,
Paola Arghenini, Laura Acerbi*

ALCUNE BUONE PRASSI SELEZIONATE (sul totale delle 43)		
Scheda	Progetto	Diocesi
1	GARANZIE-SOSTEGNO ALL'ABITARE	BERGAMO
2	CASA SAMARIA – ACCOGLIENZA ABITATIVA	BERGAMO
3	RIFUGIO CARITAS – ACCOGLIENZA ABITATIVA	BRESCIA
4	HOUSING FIRST – ACCOGLIENZA ABITATIVA	BRESCIA
5	CASA DELL'ACCOGLIENZA DI PRATA – ACCOGLIENZA ABITATIVA	COMO
6	RATING ABITATIVO – SOSTEGNO ALL'ABITARE	COMO
7	PROGETTO ACCOGLIENZA – ACCOGLIENZA ABITATIVA	COMO
8	CASA DELLA CARITÀ – ACCOGLIENZA ABITATIVA	CREMA
9	STRUMENTI A SUPPORTO DELL'ABITARE – SOSTEGNO ALL'ABITARE	CREMA
10	SEMI-AUTONOMIA – ACCOGLIENZA ABITATIVA	CREMONA
11	HOUSING SOCIALE – ACCOGLIENZA ABITATIVA	LODI
12	HOUSING CASA SAN VINCENZO – ACCOGLIENZA ABITATIVA	MANTOVA
13	CASA TUA... CASA MIA – SOSTEGNO ALL'ABITARE	MILANO
14	PROGETTO OSPITALITÀ – SOSTEGNO ALL'ABITARE	MILANO
15	ABITARE – SOSTEGNO ALL'ABITARE	PAVIA
16	CASA DELLA CARITÀ- SOSTEGNO ALL'ABITARE	VIGEVANO

GARANZIE - SOSTEGNO ALL'ABITARE

BERGAMO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: fondi/contributi

N° PERSONE: 30 persone coinvolte dall'inizio del progetto

TARGET: famiglie in uscita da progetti di accoglienza Caritas

Grazie a fondi interni e ad una piccola sperimentazione con il progetto 8x1000 Beni materiali è stato possibile sostenere alcune famiglie in uscita dai nostri servizi, quindi ben conosciute e per le quali si poteva garantire, promuovendo diverse forme di garanzia secondo quelle che erano le esigenze del proprietario con il quale abbiamo interloquito direttamente (abbattimento del canone, versamento di una caparra aggiuntiva, garanzia di subentro in caso di mancato pagamento del canone per alcune mensilità, sostegno al nucleo nell'affrontare le spese iniziali per la sistemazione dell'alloggio...). Questo progetto ha intercettato sia privati che realtà legate alla Diocesi di Bergamo ed ha raggiunto circa una decina di famiglie. Oltre alla garanzia economica è stato garantito un blando monitoraggio educativo da parte degli operatori che hanno seguito le famiglie.

OBIETTIVO

- » Favorire l'uscita in autonomia di nuclei familiari che hanno fatto percorsi di accoglienza e accompagnamento in progetti di Caritas Bergamasca
- » Comprendere l'esigenza del proprietario al fine di dare garanzie che possano essere realmente rispondenti al bisogno e quindi favorire la relazione di fiducia da locatore e locatario
- » Rimettere in circolo alloggi del privato e privato sociale che non sono locati

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** Caritas diocesana è il soggetto promotore. Sono stati interessati enti diocesani che dispongono di alloggi (es. Seminario vescovile)
- » **DELLA COMUNITÀ:** ricaduta sulla comunità laddove sono stati intercettati proprietari privati. In seguito le famiglie sono state agganciate ai centri di ascolto di quel territorio

PUNTI DI FORZA E DIFFICOLTÀ

- » Presa in carico delle situazioni e accompagnamento
- » Non tutte le famiglie si sono dimostrate in grado di mantenere l'alloggio in maniera adeguata

CASA SAMARIA – ACCOGLIENZA ABITATIVA BERGAMO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: casa di accoglienza

N° PERSONE: 16 accoglienze nel 2024, 172 dall'inizio del progetto

TARGET: donne in misura alternativa al carcere

Casa Samaria è una comunità di accoglienza per donne in alternativa al carcere le quali, per legge, possono accedere ad alcuni benefici. La finalità del servizio è l'accompagnamento nei percorsi di alternativa al carcere in un ambiente che sia il più familiare ed educativo possibile, con l'obiettivo del reinserimento nella società e il raggiungimento dell'autonomia personale. Le donne accolte presso la struttura sono persone che, pur avendo diritto alle forme alternative, non ne potrebbero usufruire per mancanza o per precari punti di riferimento esterni e territoriali.

I servizi offerti vanno dall'accoglienza al soddisfacimento dei bisogni primari, dall'ascolto all'accompagnamento ed al sostegno nel difficile percorso verso l'autonomia personale, il reinserimento sociale e il superamento dell'esperienza carceraria e degli effetti che provoca nella persona, anche grazie alla rete di servizi creata sul territorio.

Rispetto al tema della giustizia, caritas ha anche uno sportello per messe alla prova e attività socialmente utili che negli ultimi anni ha preso un taglio molto territoriale, andando a coinvolgere tutte le cet, le parrocchie e in alcuni casi anche le realtà comunali. Casa Samaria tra l'altro è uno spazio in cui si accolgono anche persone in messa alla prova che possono imparare dall'esperienza detentiva delle ospiti.

La verifica sul progetto viene svolta dall'equipe, dalla supervisione, dal coordinatore e dalla referente di area.

Prospettive future: a partire da novembre 2025, il progetto entrerà in una nuova fase organizzativa. La gestione sarà articolata in due ambiti distinti ma complementari:

Prima accoglienza: affidata all'Istituto delle Suore delle Poverelle, continuerà a garantire un ambiente protetto e familiare, capace di rispondere ai bisogni primari e di avviare percorsi educativi e relazionali per le donne accolte.

Seconda accoglienza: sarà gestita da Fondazione Diakonia Onlus attraverso appartamenti dedicati, pensati come contesti di graduale autonomia abitativa e lavorativa. Questo passaggio consentirà alle donne di proseguire il loro percorso di reinserimento sociale in un ambiente più indipendente, ma ancora sostenuto da una rete educativa e comunitaria.

Questa nuova impostazione mira a strutturare il cammino delle ospiti in maniera progressiva e personalizzata, favorendo la crescita dell'autonomia personale e l'inserimento nella società, con il supporto costante della rete ecclesiale e territoriale.

OBIETTIVO

La mission generale è garantire una routine e una quotidianità che l'esperienza carceraria spesso tende ad annullare, così da preparare le donne ad una vita esterna anche attraverso attività artistiche e lavorative tra le quali, quella principale, l'impegno presso il laboratorio di sartoria interno. Obiettivi specifici:

- » Accompagnare le donne ospiti verso un percorso di autonomia che non prevede solo la casa e il lavoro, ma anche la presenza di una rete sociale e relazioni positive a supporto delle stesse.
 - » Progettare un percorso personalizzato con e per le ospiti lavorando sui propri punti di forza, ma anche sulle fragilità e sulle esperienze che hanno portato al commettere un reato.
-

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** Caritas diocesana è il soggetto promotore. È coinvolto anche l'Istituto delle suore delle poverelle. Il cappellano del carcere frequenta anche la Casa. Collaborano anche altri uffici diocesani, come Fondazione Bernareggi.
 - » **DELLA COMUNITÀ:** associazioni e realtà del territorio offrono volontari che si mettono a disposizione della nostra comunità, oppure mettono a disposizione luoghi per svolgere attività di volontariato alle nostre donne. Spesso poi insieme alle scuole della città o ad altri enti partecipiamo ad eventi comunitari e del quartiere in cui la nostra struttura è direttamente coinvolta sia per la produzione di prodotti tessili (es. Vestiti per sfilate), sia tramite la partecipazione delle nostre ospiti ad eventi culturali. Spesso siamo invitati come comunità a fare testimonianze o progetti legati alla giustizia nelle scuole o nelle parrocchie. La comunità è anche coinvolta per alcune raccolte solidali di prodotti alimentari che vengono poi donati alla struttura.
-

PUNTI DI FORZA E DIFFICOLTÀ

Laboratori professionali, collaborazione con aziende del territorio per favorire indipendenza economica, coinvolgimento comunità e inclusione culturale

Replicabilità: modello di accoglienza a step (prima in comunità poi in appartamento in semiautonomia sempre di nostra gestione), formazione scolastica e professionale continua, partnership con aziende e associazioni del territorio.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

- » Fondi dell'8x mille
 - » Fondi di fondazione Diakonia
 - » Fondi dell'istituto delle suore delle poverelle
-

DIFFICOLTÀ EMERSE

Alcune difficoltà poiché le ospiti sono molto vulnerabili e si portano dietro traumi difficili da affrontare se non c'è anche un supporto dei servizi specialistici (in particolare il cps) con i quali non è sempre facile trovare un equilibrio

e una linea comune. Anche quando non sono presenti tratti psichiatrici veri e propri, diverse ospiti portano dentro dei disagi che rendono necessario un supporto psicologico intensivo non sempre attivabile gratuitamente o per un lungo periodo con i servizi già presenti sul territorio. Altre difficoltà si riferiscono alla rete di enti e istituzioni legate al mondo del penale. Il carcere, probabilmente per la scarsa presenza di operatori, non sempre riesce ad ottenere un quadro completo della vita delle detenute e quando queste arrivano da noi scopriamo poco alla volta delle difficoltà che non sempre sono gestibili in una struttura come la nostra. L'altro problema arriva poi con il fine pena. Finché le donne sono detenute sono tutelate e possono rimanere nei nostri appartamenti di accoglienza, ma quando finisce la pena è difficile trovare un appartamento autonomo che le accolga. Tante di loro non hanno contratti a tempo indeterminato o non prendono uno stipendio sufficiente per il mercato immobiliare. Ci si trova quindi a fare percorsi di uno o due anni molto positivi che poi diventano più difficoltosi a causa dell'emergenza abitativa che tutti i cittadini oggi vivono sul territorio bergamasco. Questa cosa rischia di far ricadere le donne ospitate nei circuiti di marginalità da cui provengono. Alcune donne hanno un'enorme difficoltà nella gestione del denaro che non hanno mai amministrato autonomamente e questo rende difficile un supporto anche finanziario. Altre difficoltà riguardano il carico di lavoro per gli operatori che non sempre sono preparati ad affrontare alcune situazioni emergenziali e non che si possono verificare in struttura. Altra difficoltà riguarda la lentezza della burocrazia legata alle misure alternative che ci impedisce di progettare con precisione le accoglienze in struttura e i progetti da portare avanti con le ospiti.

SOLUZIONI PROPOSTE

Cercare collaborazione almeno con i consultori per permettere alle ospiti di affrontare un percorso psicologico di senso e duraturo, supervisione psicologica dell'equipe, stesura di protocolli con le istituzioni, collaborazione con altri enti e realtà del territorio per alcune questioni (es. migranti e documenti).

RIFUGIO CARITAS – ACCOGLIENZA ABITATIVA BRESCIA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Dormitorio maschile adulti

N° PERSONE: 46 accoglienze nel 2024. 115 dall'inizio del progetto. 26 posti disponibili totali

TARGET: persone adulte in grave emarginazione

Il Rifugio Caritas offre tre modalità di accoglienza:

- » Ospitalità H12 con posti letto dedicati.
- » Ospitalità H12 in emergenza, sempre con posti letto dedicati.
- » Accoglienza H24 per adulti.

La modalità H24 prevede l'adesione a un percorso di accompagnamento personalizzato, costruito sulla base delle specificità individuali, comprese le condizioni sanitarie. Gli ospiti provengono da situazioni molto diverse, ma accomunate da eventi critici come sfratti, separazioni, perdita del lavoro, malattia, rottura di legami familiari e amicali, dipendenze.

Ogni persona dispone di una camera individuale, in alcuni casi con bagno privato, e partecipa alla vita della casa con compiti generali (es. preparazione del pranzo con i volontari) e compiti personali (es. riordino della stanza, uso della lavatrice).

Le verifiche si svolgono su più livelli:

- » Volontari: hanno un referente interno con cui si incontrano periodicamente; sono, inoltre, coinvolti in momenti formativi.
- » Operatori: fanno parte di un'équipe stabile interna e di una équipe allargata, composta dagli operatori della struttura e da quelli del Centro di Ascolto diocesano.

- » Ospiti: le verifiche avvengono insieme all'ospite e coinvolgono gli operatori della struttura, del Centro di Ascolto e dei servizi territoriali.
-

OBIETTIVO

- » Prendersi cura delle persone attraverso:
 1. Ascolto empatico, psicologico e spirituale;
 2. Accoglienza abitativa e relazionale;
 3. Accompagnamento nei percorsi di vita (scuola, lavoro, salute, legami familiari, servizi territoriali e specialistici);
 4. Visione integrale della persona (dimensione materiale e spirituale);
 5. Supporto educativo e relazionale: coinvolgimento di personale educativo, custodi sociali e volontari.
 6. Sostegno nella riorganizzazione della propria vita, con attenzione agli aspetti sanitari e lavorativi.
 - » Riconnessione con le proprie radici: promozione del riallacciamento dei legami familiari e territoriali, ove possibile.
-

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: Caritas Diocesana è il soggetto promotore. Diverse realtà del territorio, come oratori e gruppi scout, scelgono di trascorrere del tempo al Rifugio Caritas con l'obiettivo di sensibilizzare giovani e adulti sui temi della povertà, del servizio e della solidarietà. Questi momenti non sono semplici visite, ma incontri autentici tra volti e storie. Per questo motivo, vengono programmati e preparati con cura.
- » DELLA COMUNITÀ: La comunità parrocchiale, sede della struttura, è stata coinvolta fin dall'inizio non solo per prevenire eventuali preoccupazioni, ma anche per condividere il progetto. Anche la comunità civile partecipa attivamente: gli ospiti prendono parte a diverse attività culturali e sociali, come mostre, spettacoli teatrali ed eventi. Dove possibile, contribuiscono con piccoli incarichi, come il servizio ai tavoli o le pulizie, favorendo così l'integrazione e la valorizzazione delle loro capacità.

PUNTI DI FORZA

Disporre di uno spazio personale, una camera singola o al massimo condivisa, della quale prendersi cura, insieme alla gestione degli spazi e tempi comuni (preparazione dei pasti, pulizie, cura del giardino, ecc.), nel rispetto degli eventuali impegni lavorativi e delle difficoltà sanitarie (sono presenti anche ospiti oncologici), aiuta le persone a sperimentare o ritrovare un diverso stile di vita. Questo percorso favorisce la maturazione della fiducia e la costruzione di nuovi legami.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Per alcuni ospiti, il Comune di residenza partecipa al sostegno del percorso. Per altri, invece, l'intero costo resta a carico della Caritas, a causa di rifiuti da parte dell'ente, della cancellazione anagrafica o dell'assenza di una residenza anagrafica mai avuta.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Gli accompagnamenti richiedono tempo, tanto, soprattutto quelli sanitari. La fuoriuscita da parte delle persone dalla struttura è troppo spesso limitata, non per caratteristiche della persona o per la mancanza del lavoro, ma a causa dell'impossibilità di reperire alloggi in autonomia in quanto il "mercato" della casa è scarso ed economicamente inaccessibile (per il cittadino straniero si aggiungono altre difficoltà).

SOLUZIONI PROPOSTE

Si insiste molto sulla capacità di creare relazioni di fiducia sia come Caritas che per i singoli ospiti (con i volontari, con colleghi e datori di lavoro ad es.).

Ma non basta...

HOUSING FIRST – ACCOGLIENZA ABITATIVA BRESCIA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing first/led

N° PERSONE: 2 accoglienze nel 2024, 4 da inizio progetto

TARGET: persone adulte (uomini/donne) in grave emarginazione e senza dimora

Progetto di co-progettazione con il Comune di Brescia e altri ETS. Le azioni sulle quali si basa la proposta progettuale sono quelle di accompagnamento e di prossimità a persone per le quali l'assegnazione della casa non può essere considerato come obiettivo finale del percorso ma come punto di inizio di un cambiamento non sempre facile da raggiungere. Fra le azioni principali il monitoraggio e la gestione dei 2 appartamenti costruendo nel miglior modo possibile l'accoglienza delle persone inserite. Compito degli educatori è quello di costruire in itinere percorsi specifici con i servizi coinvolti o da coinvolgere, a partire dalle caratteristiche individuali delle persone e mantenendo una forte integrazione con le esperienze cittadine già in essere. A coordinare l'intero intervento c'è la cabina di regia del progetto, uno staff dedicato che lavora in sinergia con l'équipe multidisciplinare e con il Comune.

OBIETTIVO

A partire da un'accoglienza abitativa, porre la persona nelle migliori condizioni possibili e all'interno di un progetto personalizzato, proponendo percorsi di cura e integrazione sociale.

COINVOLGIMENTO

» DELLA CARITAS DIOCESANA: Caritas Diocesana è pienamente coinvolta. Il soggetto promotore è l'ente pubblico.

- » **DELLA COMUNITÀ:** la specificità di questo progetto vede un coinvolgimento della comunità in termini indiretti, volto maggiormente alla conoscenza con attività di sensibilizzazione e cultura dell'accoglienza.
-

PUNTI DI FORZA

Individuazione di un'équipe operativa costituita da operatori appartenenti alle diverse realtà (ETS) che non solo condividono metodologie e strumenti, si confrontano sulle singole situazioni, ma anche si sostituiscono in situazione di malattia o ferie (ad es:) senza creare interruzioni nei percorsi di accompagnamento. Replicabilità: si sta lavorando come gruppo di lavoro per l'accoglienza di coppie.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Comune di Brescia e risorse proprie.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Tempi molto lunghi di accompagnamento, mancanza di alloggi (appartamenti) da destinare al progetto.

SOLUZIONI PROPOSTE

Si insiste molto sulla capacità di creare relazioni di fiducia sia come caritas che per i singoli ospiti (con i volontari, con colleghi e datori di lavoro ad es.). Ma non basta...

CASA DELL'ACCOGLIENZA DI PRATA

ACCOGLIENZA ABITATIVA

COMO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: casa di accoglienza

N° PERSONE: 2 nuclei familiari nel 2024, 7 dall'inizio del progetto.

TARGET: famiglie e singoli adulti

CASA DELL'ACCOGLIENZA DI PRATA, si colloca in un contesto nel quale emergono bisogni in ordine all'autonomia abitativa e lavorativa che portano a situazioni di grave difficoltà ed emarginazione. La Casa dell'accoglienza di Prata si pone come servizio per l'accoglienza abitativa, rivolto ad un massimo di 10 persone siano esse singole purché maggiorenni e/o nuclei familiari. L'accoglienza è finalizzata ad arrestare il peggioramento di situazioni già precarie e favorire il superamento delle difficoltà. Un Comitato di Gestione monitora l'andamento del progetto e si occupa degli aspetti gestionali della struttura, oltreché occuparsi della valutazione delle richieste di ammissione/dimissione portate dal coordinatore della struttura. Una équipe educativa, formata dal coordinatore e un gruppo di volontari formati, segue e accompagna i diversi progetti d'accoglienza e si pone come mediatore nel rapporto con la comunità.

In Valchiavenna ci sono altre 4 strutture parrocchiali destinate all'accoglienza, Caritas ha sempre accompagnato le progettualità ad esse sottese.

OBIETTIVO

- » Rispondere a bisogni di autonomia abitativa
- » Accompagnare singoli e/o nuclei familiari verso processi di riappropriazione della propria autonomia

- » Fornire un servizio di accompagnamento sociale ed educativo attraverso specifici progetti d'accoglienza
 - » Formare e sensibilizzare le comunità al tema dell'accoglienza
 - » Ricostruire luoghi di appartenenza
-

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** Caritas parrocchiale/vicariale è il soggetto promotore. Coinvolta anche la Caritas diocesana, la parrocchia, l'ente pubblico.
- » **DELLA COMUNITÀ:** Caritas diocesana ha seguito la stesura e realizzazione del progetto nella sua fase iniziale. Periodicamente si occupa della formazione dell'equipe educativa e dei volontari. La comunità è stata coinvolta nella realizzazione del progetto sia per quanto riguarda i lavori di ristrutturazione, con l'individuazione di volontari con mansione specifica, sia nella stesura del progetto e nell'accompagnamento delle singole situazioni.

Modalità di verifica: mensilmente dal Comitato di Gestione, ogni 15 gg dall'equipe, ogni 3/4 mesi da Caritas Diocesana.

PUNTI DI FORZA

Potenziamento del lavoro di rete con i servizi territoriali che hanno aderito alla convenzione stipulata per la gestione del progetto.

Replicabilità: recupero case parrocchiali inutilizzate; formazione e accompagnamento della comunità accogliente, formazione volontari.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Il progetto è stato sostenuto da Fondazione Cariplo, da Fondazione Caritas Diocesi di Como e dalla donazione di un parrocchiano benefattore. La Fondazione Suor Maria Laura si occupa della sostenibilità.

DIFFICOLTÀ EMERSE

L'équipe costituita da soli volontari, seppur molto ricca da un punto di vista delle esperienze e professionalità, necessita di costante accompagnamento e mediazione su temi relativi ai ruoli, al coinvolgimento, alla scelta delle priorità. Difficoltà nella fase di reinserimento delle famiglie e dei singoli accolti.

SOLUZIONI PROPOSTE

Formazione permanente e supervisione dei volontari. Sensibilizzazione del territorio, proposta di politiche abitative.

RATING ABITATIVO – SOSTEGNO ALL'ABITARE COMO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: 35 accoglienze nel 2024. 50 appartamenti tot

TARGET: famiglie fragili

A Como ci sono circa 4.155 persone in condizioni di grave deprivazione abitativa. Alcune di queste persone vengono accolte nei progetti che Fondazione Scalabrini, insieme a Fondazione Caritas Como, Uisp Como e Banco di Solidarietà, offrono al territorio. Nonostante spesso le persone realizzino percorsi virtuosi, al termine del percorso c'è sempre un grosso scoglio da superare: trovare un appartamento in affitto sul mercato privato.

Le persone accolte nei nostri percorsi non hanno le stesse opportunità del resto della popolazione in quanto, per svariate ragioni (non ultima la sfiducia nei confronti di giovani, stranieri o fragili), hanno meno possibilità di accedere al mercato privato.

Il progetto risponde all'emergenza abitativa per famiglie percepite come inaffidabili dai proprietari di casa, a causa di caratteristiche soggettive (nazionalità, giovane età, figli), ma che si sono invece dimostrate affidabili. Le azioni previste sono:

1. intercettazione di giovani e famiglie fragili con disagio abitativo, tramite la rete di partner;
2. creazione del "Patentino del Buon Inquilino", uno strumento innovativo, scalabile e riconosciuto per certificare le competenze degli inquilini;
3. bonus monetario per chi partecipa al percorso, utile per le cauzioni con i proprietari;
4. polizza assicurativa per i proprietari che affittano alle famiglie che hanno svolto un percorso virtuoso, a tutela di morosità, danni e sfratti.

A livello metodologico, il progetto mira a: creare reti territoriali per prevenire fragilità, coinvolgere proprietari, associazioni, servizi sociali per creare uno strumento condiviso.

OBIETTIVO

Questo progetto si realizza sul territorio di Como con l'obiettivo di sperimentare un nuovo modello di certificazione delle competenze dei potenziali inquilini. Lo scopo è duplice:

1. certificare in maniera oggettiva l'impegno delle persone (giovani e famiglie) e la loro capacità di soddisfare tutte le possibili richieste del mercato abitativo
 2. realizzare uno strumento creato con l'Associazione di piccoli proprietari immobiliari (ConfEdilizia) e riconosciuto dai proprietari di immobili di Como che serva come garanzia di credibilità e affidabilità dell'inquilino.
-

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** diretto coinvolgimento come partner del progetto con Uisp e Banco di Solidarietà, dove l'ente capofila è la Fondazione Scalabrini. Regione Lombardia soggetto finanziatore del progetto. Confedilizia Como come rete di sostegno strategica per la buona riuscita del progetto.
 - » **DELLA COMUNITÀ,** è duplice: da una parte ci sono le famiglie fragili da intercettare e coinvolgere nel progetto, dall'altra parte ci sono i proprietari di casa che vengono sensibilizzati e rassicurati rispetto alla possibilità di mettere in affitto il loro appartamento alle famiglie che mostrano il "Patentino del Buon Inquilino" perchè noi li abbiamo "testati" per 12 mesi e sappiamo che sono persone di cui ci si può fidare.
-

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Progetto finanziato da Regione Lombardia

PROGETTO ACCOGLIENZA ABITATIVA COMO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing first/led

N° PERSONE: 180 accoglienze nel 2024. 1000 da inizio progetto, con coinvolgimento di oltre 50 volontari.

TARGET: Famiglie / migranti neomaggiorenni / arrivi tramite corridoi umanitari

La Parrocchia di Rebbio, dal 2011, con spirito missionario ed ecumenico, accoglie persone, italiane e straniere, che vivono in situazione di difficoltà economica e/o abitativa, giovani richiedenti asilo, ragazze e mamme con bambini, in stato di vulnerabilità. Nell'estate del 2016 ha affrontato l'emergenza creatasi a Como a seguito di un ingente arrivo di migranti. Da allora, anche se in contesti meno emergenziali, è proseguita l'accoglienza di persone in situazione di difficoltà e vulnerabilità. Dal 2019 ha avviato un progetto di housing sociale che si rivolge a giovani e famiglie precedentemente accolte in Parrocchia, in via di acquisizione di autonomia lavorativa, ma non ancora in grado di sostenere i costi di mercato di un'abitazione e di gestirsi in totale autonomia. Dal 2024 ha attivato una convenzione con la Federazione delle Chiese Evangeliche per l'arrivo attraverso i Corridoi Umanitari, accogliendo famiglie provenienti da Afghanistan, Nigeria e Mali.

Il progetto è coordinato dal Gruppo Accoglienza (formato da circa 15 persone) che si incontra ogni 15 giorni per monitorare la situazione nelle diverse case, valutare i nuovi ingressi e pianificare le uscite.

OBIETTIVO

» Il progetto offre sostegno abitativo, sociale e giuridico a neomaggiorenni

stranieri, famiglie di migranti, ma anche a famiglie italiane presenti sul territorio che si trovano in grave situazione di difficoltà. Nelle Case si offre ospitalità, orientamento e sostegno, in un percorso di crescente autonomia ed inserimento sociale (gestione delle responsabilità e delle risorse individuali, sanità, scuola, abitazione, lavoro). Il soggiorno presso le case è temporaneo e stabilito intorno ai 18/24 mesi. Le persone ed i nuclei familiari inseriti negli appartamenti devono sottoscrivere un Regolamento e sono seguiti da famiglie guida / volontari che li accompagnano nel loro percorso di crescita. I principi alla base di queste esperienze di vita comunitaria fra singoli e di vicinanza tra famiglie sono la condivisione, la fraternità, l'aiuto reciproco.

- » Obiettivi specifici: Apprendimento lingua italiana, formazione professionale, ricerca lavoro, autonomia abitativa e di gestione economica.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: sono coinvolte la Caritas diocesana e gli ETS del territorio; il soggetto promotore è la Caritas parrocchiale.
- » DELLA COMUNITÀ: ogni nucleo abitativo è accompagnato da una famiglia o da volontari della comunità; volontari per la scuola d'Italiano; volontari che si occupano delle varie necessità concrete.

PUNTI DI FORZA

Collaborazione con i Centri di Formazione professionale del territorio per un inserimento sociale e lavorativo solido; collaborazione con tre fondazioni svizzere per l'housing sociale; accompagnamento di ogni nucleo abitativo.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Il progetto è sostenuto da: donazioni di privati, imprese, enti privati; contributo di fondazioni svizzere; partecipazione a bandi.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Rapporto con le istituzioni (Amministrazione comunale di Como)

CASA DELLA CARITÀ – ACCOGLIENZA ABITATIVA CREMA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: disponibili 10 appartamenti di diverse metrature

TARGET: Persone/famiglie provenienti da percorsi I° accoglienza che non hanno ancora raggiunto piena autonomia abitativa

Disponibilità di 10 alloggi all'interno dello stabile, per permettere la realizzazione di percorsi di coabitazione di target differenti accomunati dall'aver già sperimentato un percorso di "prima accoglienza" comunitario e che raggiunte le autonomie basilari necessitano una sperimentazione in un contesto protetto (presenza educativa stabile e progetto educativo individualizzato). La durata dei percorsi è di 12/18 mesi, a seconda delle necessità personali; la compartecipazione (del beneficiario o dei servizi) è concordata in base alle singole situazioni. Prerequisito è una progettualità già condivisa e alcune autonomie di base (autosufficienza, cura di sé, minima autonomia economica). Attualmente gli appartamenti sono destinati a 2 accoglienze familiari, 1 progetto di coabitazione maschile, 1 progetto di accoglienza di persone con problemi di salute mentale (in collaborazione con CPS), 1 gruppo giovani in prosieguo amministrativo, un post-CAS persone fragili.

OBIETTIVO

- » Sostenere percorsi verso l'autonomia abitativa già avviati in situazioni di accoglienza comunitaria (prime accoglienze) offrendo l'opportunità di una sperimentazione personale in alloggi in condivisione all'interno di un contesto protetto.
- » Favorire l'uscita in autonomia sul territorio di persone/nuclei familiari.
- » Accogliere (in via residuale) situazioni in emergenza abitativa (es. sfratto nuclei familiari).

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è soggetto promotore. È coinvolta anche la parrocchia
- » DELLA COMUNITÀ: presenza di volontari che collaborano con l'equipe educativa per attività ludiche o affiancamento; coinvolgimento di alcune persone accolte in percorsi di volontariato/reinserimento nei contesti parrocchiali.

PUNTI DI FORZA

Convivenza nello stesso stabile di esperienze molto diversificate. Collocazione degli appartamenti nella principale opera diocesana dove sono altresì presenti servizi (distribuzioni, cda) che permettono un coinvolgimento diretto delle persone in attività di volontariato/inserimento lavorativo e una condivisione forte con i volontari.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Il sostegno alle spese avviene attraverso specifiche progettualità o grazie al contributo dei soggetti invianti, come i servizi sociali comunali. A questo si aggiunge la compartecipazione delle persone accolte, in base alle possibilità individuali.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Difficoltà nel reperimento di alloggi al termine del progetto.

SOLUZIONI PROPOSTE

Sperimentazioni di convivenze sul mercato privato con garante Caritas (braccio operativo); collaborazione con servizi abitativi territoriali per ricerca soluzioni.

STRUMENTI A SUPPORTO DELL'ABITARE

SOSTEGNO ALL'ABITARE

CREMA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Mediazione abitativa e accompagnamento educativo

N° PERSONE: media di 30 accompagnamenti annui sul Comune di Crema.

Da 3 anni questa azione è a valere sull'intero ambito con progettualità degli ETS coinvolti e coinvolge circa 10/15 persone

TARGET: Inquilini privati o ad inizio assegnazione alloggio SAP

Il progetto prevede due azioni di mediazione abitativa e accompagnamento educativo: la prima comporta l'attivazione di una figura professionale dedicata che si interfaccia con il locatore al fine di trovare un equilibrio tra gli interessi di quest'ultimo e del locatario; la seconda prevede l'attivazione di un educatore al domicilio che ha la funzione di monitorare la situazione economica dell'inquilino (garanzia del pagamento del canone, ma anche supporto nella gestione economica secondo il diverso grado di autonomia) e la gestione dell'alloggio (garanzia del mantenimento dello stesso in buone condizioni e supporto anche nel dialogo con il locatore in caso di problematiche strutturali). Le azioni possono essere, all'occorrenza, integrate da un sostegno economico tramite fondo di garanzia a perdere o con rientro.

Il progetto è nato nel 2011 all'interno del Piano di zona e nella sua forma attuale è stato sviluppato dal 2019 nell'ambito della coprogettazione tra Comune di Crema e ETS (Acli e Caritas). È inoltre la base per il progetto avviato per l'anno Giubilare dalla Diocesi di Crema per il reperimento di alloggi in locazione calmierata. Operatori caritas, Servizi sociali, Soggetti di rete si occupano dell'accompagnamento delle persone. Si prevede un'equipe mensile di monitoraggio.

OBIETTIVO

Accompagnare l'inquilino (nucleo o persona singola) al mantenimento dell'alloggio in locazione privata, sia in fase di avvio di una nuova locazione, ma anche all'emergere di difficoltà abitative (difficoltà economiche per debito maturato o per incapacità di pagamento dell'affitto corrente; contrasto con il proprietario). Il progetto ha pertanto sia una funzione di prevenzione dello scivolamento verso situazioni di sfratto, ma anche di fuoriuscita da situazioni già problematiche.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è coinvolta insieme agli ETS del territorio. L'ente pubblico è il soggetto promotore.
- » DELLA COMUNITÀ: presenza di volontari che collaborano con l'equipe educativa per attività ludiche o affiancamento; coinvolgimento di alcune persone accolte in percorsi di volontariato/reinserimento nei contesti parrocchiali.

PUNTI DI FORZA

Funzione preventiva delle azioni. Supporto educativo al domicilio che oltre a garantire la tenuta sul piano abitativo funge da antenna per eventuali problematiche sociali. La mediazione agevola il dialogo e promuove un sentimento di fiducia sia nei confronti di inquilini fragili, sia verso la rete dei servizi (distribuzioni, cda) che permettono un coinvolgimento diretto delle persone in attività di volontariato/inserimento lavorativo e una condivisione forte con i volontari.

Replicabilità: Il progetto può essere replicato anche in altri contesti territoriali purché abbia una continuità nel tempo e un supporto economico.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Finanziamento del Comune di Crema

DIFFICOLTÀ EMERSE

Sostenibilità economica (ad oggi esclusivamente da Comune di Crema); mancanza di soluzioni abitative “ponte” in caso di situazioni emergenziali.

SEMI-AUTONOMIA ACCOGLIENZA ABITATIVA CREMONA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: 23 posti con 30-35 accoglienze all'anno (dal 2019)

TARGET: migranti, neo maggiorenni, donne con bambini ecc.

Caritas Cremonese gestisce da tempo diversi appartamenti di housing sociale temporaneo. Si prevede una gestione di alloggi di proprietà diocesana, in affitto da privati oppure da enti. Le persone accolte sono: singoli o nuclei vittime della povertà dovuta alla crisi economica; persone con storie personali connotate da fragilità sociale e relazionale; persone che, terminato il percorso di accoglienza presso strutture residenziali, non sono riuscite a intraprendere un solido percorso di autonomia, a causa della precarietà lavorativa o dell'impossibilità di offrire le garanzie richieste per la stipula di contratti di locazione. Con il presente progetto si intende qualificare l'offerta di housing sociale in una dozzina di alloggi con percorsi temporanei da offrire complessivamente a 30 persone circa. Ai beneficiari viene offerto un puntuale supporto educativo e operativo capace di riconnettere le persone al piano di realtà, insegnando nuove competenze e valorizzando le opportunità che la rete territoriale riesce ad esprimere.

Ad occuparsi dell'accompagnamento delle persone sono: Volontari, Operatori caritas, Servizi sociali e Soggetti di rete.

OBIETTIVO

- » Fornire una struttura accogliente e sicura, dove le persone possano cercare risposte ai propri bisogni fisici, psicologici e relazionali.

- » Offrire un ambiente di vita adeguato all'esigenza di cura propria di ogni individuo.
 - » Attivare un percorso educativo, che includa le regole della gestione domestica.
 - » Promuovere l'autonomia personale, rendendo la persona capace di compiere scelte e riprogettare la propria vita.
 - » Avviare o proseguire un percorso di istruzione e/o formazione professionale.
 - » Accompagnare le persone nella fase di inserimento sociale e lavorativo.
-

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** è il soggetto promotore che si occupa di coinvolgere anche le parrocchie, gli Ets del territorio, la Diocesi, l'ente pubblico.
 - » **DELLA COMUNITÀ:** coinvolgimento a partire dall'azione di animazione svolta dai centri d'ascolto all'interno delle comunità parrocchiali. Il contributo di tutta la comunità ecclesiale nel progetto è importante, sia attraverso il coinvolgimento di volontari afferenti a varie organizzazioni ecclesiali o associazioni di volontariato orbitanti attorno a realtà parrocchiali o diocesane, che attraverso il supporto continuo, tramite accordi di natura contrattuale finalizzati a permettere un regolare utilizzo degli immobili, con vari istituti diocesani o centrali, anche di vita consacrata. L'azione di sensibilizzazione alla carità deve generare qualche cambiamento di atteggiamento nei fedeli proprietari di immobili, portando a sentire il sostegno dell'intera comunità cristiana.
-

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Garantita da contratti sociali con le persone accolte, risorse Caritas, parrocchie e accordi con gli enti pubblici coinvolti.

HOUSING SOCIALE

ACCOGLIENZA ABITATIVA

LODI

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: disponibili 10 posti in 3 appartamenti di diverse metrature;
15 le persone accolte (dal 2019)

TARGET: Migranti soli, famiglie, donne con bambini

Il Progetto prevede un'accoglienza temporanea della durata concordata inizialmente di 1/2/3 anni. La durata può subire modifiche in relazione alla progettualità.

La Fondazione Caritas Lodigiana ETS promuove gli housing come forma di residenza temporanea per agevolare l'inserimento sociale di persone/famiglie in stato di bisogno che, attraverso progetti individualizzati e laddove possibile attività lavorativa e/o percorsi formativi a carattere professionale, siano seriamente impegnate a raggiungere la pienezza dell'autonomia.

Volontari, Operatori Caritas, Servizi sociali, Soggetti di rete si occupano dell'accompagnamento delle persone.

Viene prevista una supervisione e un accompagnamento del Progetto di Accoglienza attraverso incontri periodici tra i firmatari dell'accordo di ospitalità (Caritas, tutor parrocchiale, ospiti). Tale "Progetto di Accoglienza" viene rilasciato agli ospiti allegato al Contratto di Comodato e al Regolamento di utilizzo dell'appartamento.

OBIETTIVO

- » Permettere l'acquisizione di una maggior serenità abitativa;
- » Favorire la possibilità di accantonare risparmi per avere le risorse economiche per trovare una casa in affitto al termine del progetto di housing;
- » Offrire possibilità di frequentare il CPIA per imparare la lingua italiana, la terza media, oppure corsi professionalizzanti o di riqualificazione professionale;
- » Se presenti, inserire i bambini nei contesti scolastici adeguati all'età;
- » Agevolare gli adulti nella ricerca e/o mantenimento di posti di lavoro;
- » Promuovere un percorso di inserimento/ integrazione nel contesto comunitario e una rete di sostegno/vicinanza da parte di persone/famiglie della comunità parrocchiale;
- » Giungere ad un grado di autonomia che riduca (o elimini in quanto non più necessario) il sostegno assistenziale;
- » Incidere sulla dimensione culturale-comunitaria. Questi servizi-segno possono contribuire a promuovere accoglienza, abbattendo barriere di diffidenza attraverso la conoscenza e la vicinanza.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è soggetto promotore. Coinvolti anche la Diocesi, la Parrocchia, l'Ente pubblico, l'Associazione Il Cortile – APS. La Diocesi autorizza la parrocchia a dare in comodato d'uso un bene parrocchiale per questa finalità.
- » DELLA COMUNITÀ: Il coinvolgimento principale è nell'accompagnamento degli ospiti e nell'invito/coinvolgimento ad iniziative comunitarie. Per le famiglie con bambini, anche nel frequentare gli spazi di socializzazione (oratorio). Inoltre vi è un aiuto negli inserimenti scolastici, nelle questioni burocratiche e gestionali. Suggerimenti sui consumi responsabili (es. luce, gas), rispetto negli impegni di spesa, ecc. Aiuto nell'adesione ai bandi di edilizia pubblica.

PUNTI DI FORZA

- » Coinvolgimento comunitario (soprattutto della Parrocchia), ma anche della rete territoriale
- » La dimensione relazionale e l'integrazione sociale
- » L'aumento di competenze dei volontari
- » La maggior serenità e autonomia degli ospiti

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Vi è una compartecipazione delle spese tra: Caritas lodigiana, chi ha messo a disposizione l'alloggio e le persone accolte (con piccole forme di compartecipazione a finalità educativa).

Queste forme di housing sono state rese possibili grazie ad alcune parrocchie e all'associazione Il Cortile APS che hanno dato alla Caritas diocesana degli alloggi in comodato d'uso.

DIFFICOLTÀ EMERSE

- » Trovare soluzioni abitative post accoglienza
- » Accompagnamento educativo nella gestione abitativa ed economica
- » Lavoro povero che non apre a situazioni di maggior stabilità
- » Diffidenza esterna diffusa (soprattutto verso gli stranieri)

SOLUZIONI PROPOSTE

- » Far conoscere alla comunità le buone prassi e la buona riuscita dei progetti
- » Accompagnare gli ospiti o promuovere formazioni adeguate per la buona tenuta/gestione delle abitazioni
- » Lavorare in rete
- » Sensibilizzare al tema

HOUSING CASA SAN VINCENZO

ACCOGLIENZA ABITATIVA

MANTOVA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: 13-14 posti disponibili; 11 persone accompagnate nel 2024

TARGET: famiglie, donne, donne con bambini

L'associazione Abramo nasce con l'obiettivo di sviluppare le opere segno della Chiesa Mantovana. Da ventinove anni l'associazione gestisce, su mandato dell'ufficio Caritas della Diocesi di Mantova, le realtà di accoglienza per situazioni di fragilità sociale. Sono stati quindi attivati otto servizi che nel tempo si sono adeguati alla lettura dei bisogni, in particolare delle situazioni di difficoltà abitativa, che i territori del mantovano esprimevano.

Nel 2012 l'associazione Abramo inaugura a Guidizzolo "Casa San Vincenzo De Paoli Conte Gaetano Bonoris", che ha ampliato l'offerta di ospitalità per famiglie in housing sociale grazie a sei alloggi destinati prevalentemente a donne sole e a nuclei mamma – bambino. Da questa esperienza la Caritas diocesana insieme all'Associazione Abramo ha avviato e promosso il recupero di alcuni spazi di proprietà di Parrocchie o Enti ecclesiastici per ampliare il progetto di accoglienza, coinvolgendo anche le comunità parrocchiali.

Volontari, Operatori caritas, Servizi sociali si occupano dell'accompagnamento delle persone.

OBIETTIVO

Casa San Vincenzo persegue obiettivi di autonomia per le persone accolte. Il punto di forza è la costruzione di una relazione di fiducia e sostegno per accompagnare le persone a rileggere insieme le possibilità di cambiamen-

to nella propria vita e provare a fronteggiare le criticità che impediscono la realizzazione di una condizione di vita migliore ma soprattutto per stimolare e promuovere il recupero/riattivazione delle risorse e capacità presenti in ogni persona, favorendo anche un percorso di crescita e maturazione.

COINVOLGIMENTO

- » **DELLA CARITAS DIOCESANA:** è soggetto promotore. Coinvolti anche la Parrocchia e l'Ente pubblico. L'associazione Abramo partecipa ad eventi e consigli pastorali delle unità pastorali dove è collocata l'esperienza di accoglienza di casa San Vincenzo.
- » **DELLA COMUNITÀ:** Uno degli obiettivi del 2025 è avviare un progetto di sviluppo di comunità sul territorio di Guidizzolo, in cui sono presenti diverse opere segno dell'associazione Abramo; per questo vogliamo promuovere un lavoro condiviso delle diverse equipe per condividere e raccontare al territorio (parrocchie, associazioni, scuole) l'esperienza di servizio vissuta nei percorsi di accoglienza, per sensibilizzare e coinvolgere attivamente la comunità locale nel sostegno e accompagnamento di quelle situazioni che molto spesso rimangono ai margini del nostro sistema sociale e vivono condizioni di forte solitudine e deprivazione economica e relazionale.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

La sostenibilità economica del progetto è in gran parte garantita da convenzioni firmate con l'ente pubblico e dai fondi Cei 8xmille per le parti residuali.

SOLUZIONI PROPOSTE

Lavoro di rete sia sul piano tecnico operativo che politico per trovare strategie condivise.

CASA TUA... CASA MIA

SOSTEGNO ALL'ABITARE

MILANO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Affitti calmierati

N° PERSONE: 3 ragazzi coinvolti nell'ultimo anno e 4 da inizio progetto.

TARGET: Giovani migranti e/o neomaggiorenni

Trovare una casa in affitto a milano è sempre più difficile, soprattutto per i giovani e per chi non ha una rete di supporto. Per i giovani stranieri che hanno trascorso un periodo nelle comunità di accoglienza, questa sfida diventa ancora più grande: nonostante abbiano imparato la lingua, conseguito un titolo di studio e trovato un lavoro, spesso nessuno è disposto ad affittare loro un appartamento.

Per questo, Caritas Ambrosiana ha avviato il progetto “casa tua... casa mia”, un'iniziativa che vuole offrire un'opportunità concreta a questi giovani, accompagnandoli verso l'autonomia abitativa.

Il progetto prevede il coinvolgimento di proprietari di appartamenti disposti ad affittare a prezzi equi, con il supporto di Caritas Ambrosiana per la selezione degli inquilini, la gestione degli aspetti pratici e un fondo di garanzia per la caparra e l'arredamento.

Gli operatori di Caritas Ambrosiana e Fondazione San Carlo incontrano ospiti e proprietari con cadenza trimestrale e monitorano l'andamento dell'accoglienza.

OBIETTIVO

Dare una risposta al problema abitativo a ragazzi migranti che sono stati accolti in comunità.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è soggetto promotore. È coinvolta anche Fondazione San Carlo.
- » DELLA COMUNITÀ: Sensibilizzazione e promozione del progetto.

PUNTI DI FORZA

Garanzia dei ragazzi accolti nelle comunità gestite da cooperative di Caritas Ambrosiana e valutazione di coloro che mettono a disposizione alloggi. Gli operatori di Caritas Ambrosiana garantiscono e favoriscono la relazione di fiducia tra ospiti e proprietari.

Replicabilità: laddove ci sia disponibilità di alloggi.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Le quote affitto versate dai ragazzi coprono i costi e attività di fundraising permettono di creare un fondo per sopperire ad eventuali mancanze.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Reperimento di alloggi.

SOLUZIONI PROPOSTE

Sensibilizzazione e promozione del progetto sottolineando la fattibilità.

PROGETTO OSPITALITÀ SOSTEGNO ALL'ABITARE MILANO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Affitti calmierati

N° PERSONE: Accolti oltre 70 nuclei familiari da inizio progetto

TARGET: Famiglie, nuclei monogenitoriali, adulti soli

Fondazione S. Carlo ha costituito dal 2005 con Caritas e ACLI l'associazione "Progetto Ospitalità" che attualmente gestisce nel territorio del Vimercatese 16 appartamenti dedicati all'accoglienza di nuclei familiari o persone con forte disagio abitativo, spesso in situazioni di sfratto, e con incerte risorse economiche. Gli appartamenti provengono da Parrocchie e Comuni. I nuclei familiari o le persone vengono intercettati dai Centri di Ascolto Caritas territoriali in collaborazione con i servizi sociali comunali. Apposite convenzioni sostengono laddove necessario i progetti attraverso interventi a parziale copertura dei canoni di affitto e delle spese condominiali e garanzie per eventuali situazioni di morosità che si dovessero verificare. Il progetto prevede l'assegnazione di alloggi attraverso la stipula di contratti di 3 anni+2 a canone concordato e un accompagnamento leggero svolto mediante un Tutor individuato tra i volontari del Centro di Ascolto.

Volontari, Operatori caritas, Servizi sociali, Soggetti di rete si occupano dell'accompagnamento delle persone.

Progetto Ospitalità verifica l'andamento delle progettualità attraverso un Direttivo costituito dai 3 soci ai quali Centri di Ascolto e Servizi Sociali rendicontano.

OBIETTIVO

Accompagnamento verso l'autonomia abitativa, riconoscimento e valorizzazione delle capacità e potenzialità dei nuclei familiari e delle persone.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è soggetto promotore. Sono coinvolti anche la Parrocchia, l'ente pubblico. Ad oggi la collaborazione di progetto ospitalità nel territorio del vimercatense vede la partecipazione dei comuni e delle parrocchie di Vimercate, Concorezzo, Lesmo, Oreno.
 - » DELLA COMUNITÀ: Il coinvolgimento della comunità si esprime attraverso l'individuazione di tutor volontari che affiancano le famiglie durante il loro percorso.
-

PUNTI DI FORZA

Elemento distintivo del progetto è la stretta collaborazione tra pubblico e privato. Replicabilità: elementi fondamentali per la replicabilità del progetto sono: la messa a disposizione di alloggi a titolo gratuito da parte delle Parrocchie e dei Comuni, la collaborazione tra pubblico e privato, l'individuazione da parte dei Centri di Ascolto di figure Tutor di riferimento volontarie.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

La sostenibilità del progetto è data dalla possibilità di ricevere in concessione alloggi per lunghi periodi (10-15 anni) per i quali vengono sostenute spese per eventuali ristrutturazioni iniziali, manutenzioni e spese condominiali, che nel periodo temporale legato alla locazione a canone concordato vengono coperte dai pagamenti dei canoni e delle spese.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Ricerca da parte dei Centri di Ascolto di nuove figure per svolgere la funzione di Tutor, fragilità dei nuclei familiari o delle persone inserite che richiedono

tempi lunghi di attuazione degli obiettivi progettuali, scarse possibilità di uscita dagli alloggi per mancanza di opportunità date sia dal mercato privato sia dall'assegnazione di alloggi popolari.

SOLUZIONI PROPOSTE

Per quanto riguarda il reperimento di nuove figure di tutor sarà necessario coinvolgere maggiormente le comunità locali affinché si rendano disponibili, per le difficoltà legate al reperimento di alloggi nel mercato privato motivate non solo da canoni a volte troppo elevati ma anche da pregiudizi e paure si dovrà lavorare sempre più a livello culturale portando a conoscenza i territori dei percorsi virtuosi ottenuti.

ABITARE

SOSTEGNO ALL'ABITARE

PAVIA

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Affitti calmierati

N° PERSONE: Accolti oltre 70 nuclei familiari da inizio progetto

TARGET: Famiglie, nuclei monogenitoriali, adulti soli

Dormitorio: Accoglienza serale/notturna temporanea fino a 3 mesi per un massimo di 18 persone. Nel periodo invernale viene attivata l'emergenza freddo (l'accoglienza si estende per altri 3 mesi).

Possono accedervi solo uomini adulti senza dimora in condizione di grave emarginazione. L'accoglienza in dormitorio avviene in seguito al colloquio presso il Centro Ascolto previo appuntamento.

Housing: È un servizio che offre soluzioni abitative a persone e a famiglie fragili che stanno attraversando momenti di temporanea difficoltà dal punto di vista economico e alloggiativo.

L'accesso all'housing ha come obiettivo principale quello di valorizzare ed incrementare le risorse del soggetto, nell'ottica di accompagnare la persona ad un'autonomia abitativa ed economica.

Condizioni: adesione ad un patto d'accoglienza, possesso di un reddito minimo mensile.

Operatori Caritas e servizi sociali si occupano dell'accompagnamento delle persone. Una educatrice regolarmente verifica e accompagna i passi della crescita.

OBIETTIVO

Aiutare a dimorare per un tempo massimo di 18 mesi nell'housing o nel dormitorio come esperienza di transito per inserimento lavorativo, accompagnamento educativo e sostegno alla famiglia o al singolo nel recupero della sostanziale appartenenza sociale.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è soggetto promotore. Coinvolto anche l'ente pubblico. La diocesi ha appena costituito la Fondazione Agape della Caritas di Pavia per inserire tutte le realtà di carità e accoglienza.
- » DELLA COMUNITÀ: partecipazione del tavolo delle fragilità promosso dal Comune tra le associazioni, sia la cura dei rapporti con progetti educativi verificati con i servizi sociali o le comunità invianti.

PUNTI DI FORZA

Buona capacità di inserimento e di accompagnamento.

Replicabilità: Si può far passare dal dormitorio all'housing una volta che il lavoro permetta di avere un minimo di autonomia.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Al momento in deficit per acquisizione del ramo della Diocesi sull'housing.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Non solo equilibrio economico ma sostenibilità alle tante richieste.

SOLUZIONI PROPOSTE

Maggiore coinvolgimento della comunità Diocesana e del Comune.

CASA DELLA CARITÀ SOSTEGNO ALL'ABITARE VIGEVANO

DESCRIZIONE DEL PROGETTO

TIPOLOGIA: Housing

N° PERSONE: 8 posti disponibili; 14 accoglienze nel 2024/25

TARGET: Famiglie, nuclei monogenitoriali, adulti soli

Il lavoro di Caritas attraverso l'équipe territoriale ha generato una forma di sussidiarietà verticale: una parrocchia della Diocesi e una Fondazione privata del territorio hanno messo a disposizione n. 4 appartamenti chiedendo la collaborazione di Caritas nella gestione. Le persone o famiglie accolte possono essere intercettate dai diversi servizi Caritas, dal centro di Ascolto Diocesano e dal territorio. Si lavora in rete con i servizi sociali e sanitari locali (attivandoli quando necessario) e con il supporto delle famiglie tutor.

Volontari, Operatori caritas, Servizi sociali, Soggetti di rete si occupano dell'accompagnamento delle persone.

La verifica viene svolta attraverso colloqui informali e formali con le persone accolte. Nel caso in cui siano coinvolti i Servizi Sociali, ci sono momenti (all'incirca trimestrali) di verifica anche con essi alla presenza dagli operatori Caritas. Tra gli operatori e le famiglie tutor avvengono momenti di monitoraggio semestrali.

OBIETTIVO

Offrire una soluzione ponte tra la struttura di accoglienza temporanea e il libero mercato, affinché le persone accolte possano continuare il proprio percorso di reinserimento socio-lavorativo sperimentandosi in una forma di semiautonomia.

COINVOLGIMENTO

- » DELLA CARITAS DIOCESANA: è coinvolta insieme alla Parrocchia, ente promotore, e all'ente pubblico. La Diocesi è coinvolta nella sua azione di promozione, sensibilizza la comunità cristiana nell'attivazione di opere segno sulla tematica dell'abitare
- » DELLA COMUNITÀ: attraverso famiglie tutor che supportano le persone accolte nel proprio progetto personalizzato.

PUNTI DI FORZA

L'attivazione della comunità in un'ottica di responsabilità sociale; la testimonianza della Carità attraverso le diverse forme di volontariato

Replicabilità: Sussidiarietà verticale; l'attivazione della comunità in un'ottica di responsabilità sociale; testimonianza della Carità attraverso le diverse forme di volontariato.

SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

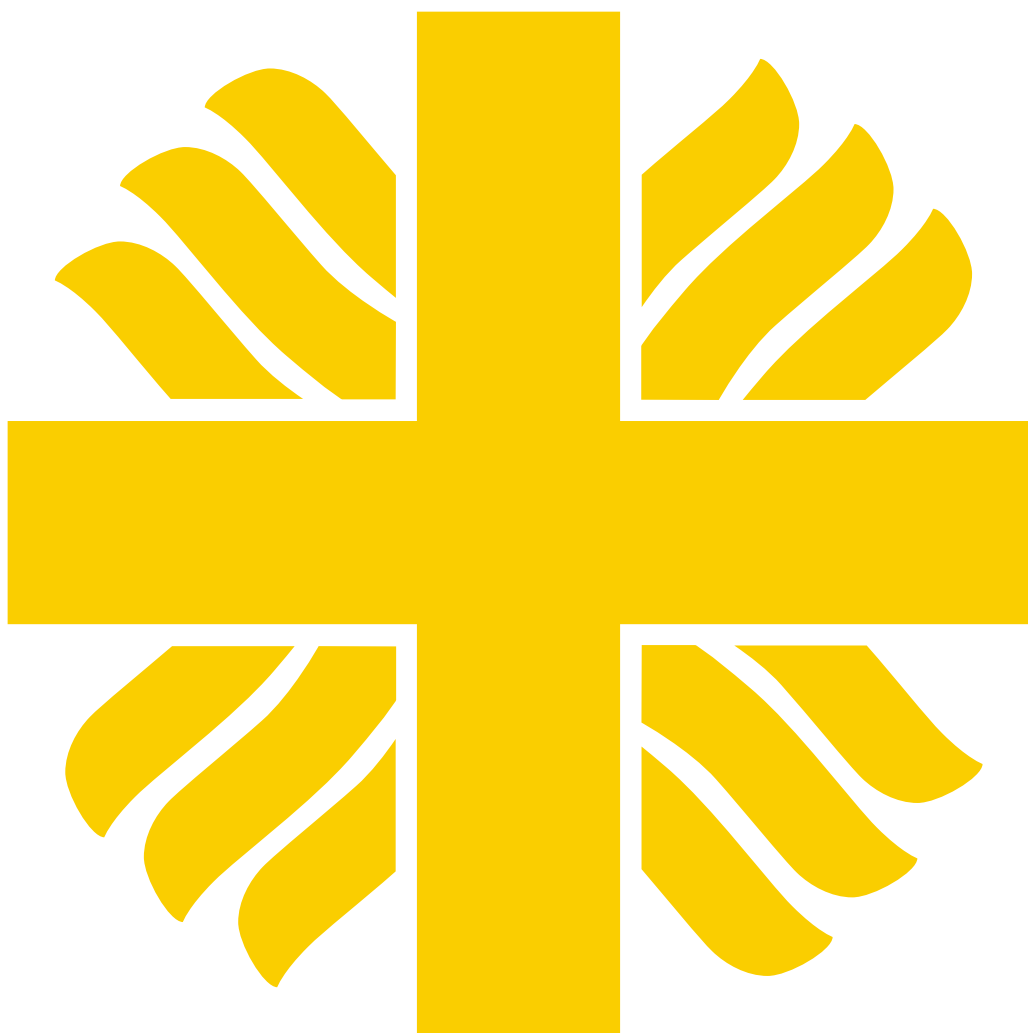
Compartecipazione economica della Parrocchia e di fondazione Caritas nel sostenere le spese di gestione degli appartamenti; coinvolgimento dei volontari a sostegno dell'équipe dei professionisti.

DIFFICOLTÀ EMERSE

Far rispettare alle persone accolte la tempistica di accoglienza.

SOLUZIONI PROPOSTE

Stipula di un patto di accoglienza nel quale vengono definiti obiettivi e tempi di permanenza.



Delegazione Regionale delle Caritas di Lombardia
Via del Conventino, 8 - 24125 Bergamo
Tel. 035 421 6400