



DIRITTO ALLA CASA. NON PER TUTTI.

La crisi abitativa in Italia nell'esperienza dei neomaggiorenni all'uscita dal sistema di accoglienza.

Avere una casa oggi in Italia sta diventando un privilegio. Eppure ognuno di noi ha diritto ad una casa, bene primario per condurre un'esistenza dignitosa.

La prolungata crisi abitativa che il nostro Paese sta attraversando è il frutto di una sempre più pronunciata tendenza che ha sbilanciato le politiche sulla casa a favore della rendita finanziaria e immobiliare, a fronte di un progressivo indebolimento delle politiche di welfare a tutela del diritto all'abitare e di una crescente dismissione del patrimonio pubblico con conseguenze nefaste in termini di disponibilità dello stock abitativo per un numero purtroppo crescente di persone in condizione di vulnerabilità nell'attuale contesto di crisi economica.

In questo rapporto ci immergiamo nella problematica da una prospettiva particolare: quella dei giovani in uscita da strutture di accoglienza in cui, per ragioni diverse, hanno vissuto durante la minore età, che si avviano verso un percorso di vita in autonomia, percorso che risulta però fortemente minato in partenza dalla difficoltà di avere accesso ad una casa, bene sempre più raro o inaccessibile. E se si è anche "stranieri" si deve fare i conti con un ancora pervasivo razzismo che discrimina ed esclude.

Intervenire per regolamentare un mercato che non risponde più alle esigenze primarie di ampie fasce della sua popolazione è un imperativo non più derogabile per la tenuta della coesione sociale nel nostro Paese. Ripensare e rilanciare le politiche per l'abitare è di fondamentale importanza e in questo rapporto sollecitiamo i decisori politici ad un'azione politica urgente ed efficace: le proposte non mancano, serve la volontà politica di perseguirle. Per un abitare che dia dignità alla vita di ciascuno e renda possibile lo sviluppo di un benessere sociale condiviso.

© Oxfam Italia, giugno 2025

Questo rapporto è stato scritto da Federica Corsi e Giovanna Tizzi di Oxfam Italia.

Il rapporto è stato informato da una serie di interviste a testimoni privilegiati. Si ringraziano per il contributo dato all'analisi e per le testimonianze raccolte: i 13 giovani under 30 che ci hanno condiviso la loro esperienza di vita dalle città di Verona, Ravenna, Firenze, Arezzo, Sassari, Napoli, Pachino; gli operatori e dirigenti di associazioni ed enti geograficamente collocati in diverse aree del territorio nazionale: Accogliere, Agevolando, Associazione Tutori in Rete, Associazione Ma Quale Casa?, CASAE Agenzia Sociale per la casa (area metropolitana Firenze), CGIL Firenze, CIAC Parma, Cooperativa di abitanti DAR=Casa, COSPE, Dedalus *cooperativa sociale*, Defence for Children, Oxfam Italia, Refugees Welcome, SAI Empoli, SUNIA Toscana, UDU Firenze; il dirigente di una federazione di agenzie immobiliari e il proprietario di un'agenzia immobiliare di Bologna; alcuni decisori politici della Regione Toscana P.O. Politiche Abitative; i colleghi del CNCA per una peer review esterna del rapporto.

Per informazioni relative ai contenuti di questo rapporto scrivere a: policy@oxfam.it

La pubblicazione è protetta da copyright ma il testo può essere liberamente usato per attività di advocacy, campaigning, ricerca e formazione, a patto di citare interamente la fonte. Per l'utilizzo in altre pubblicazioni, la traduzione o l'adattamento deve essere richiesta un'autorizzazione e può essere chiesto un contributo. E-mail: policy@oxfam.it

Questo rapporto è stato elaborato nell'ambito del progetto "In My Place: Advocacy Actions to support young migrants' access to adequate housing" finanziato dalla European Philanthropic Initiative for Migration (EPIM), un'iniziativa promossa dal Network of European Foundations (NEF). La responsabilità dei contenuti è degli autori e non necessariamente riflette le posizioni di EPIM, NEF o delle Fondazioni partner di EPIM.

Data di chiusura della redazione dei testi giugno 2025, con aggiornamento di alcuni dati a settembre 2025.

Immagine di copertina: gentile concessione gratuita dell'artista Clet

INTRODUZIONE

“La felicità non è un posto in cui arrivare ma una casa in cui tornare.” (Proverbio arabo)

Casa... per definizione è il luogo in cui si abita, ma la casa non rappresenta solo uno spazio fisico, non è solo un indirizzo di domicilio o residenza, è il luogo in cui rifugiarsi e rigenerarsi, esprimere la propria identità, curare i propri affetti, vivere l'accoglienza e la socialità... Al di là dei molteplici significati che l'esperienza personale di ciascuno suggerisce, **la casa è un bene essenziale a cui ognuno ha diritto per condurre una vita dignitosa**. Tale diritto è sancito nell'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e l'articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che riconoscono il diritto alla casa come parte del diritto ad un adeguato standard di vita. Un bene e un diritto fortemente minato oggi in Italia.

La perenne crisi abitativa in Italia

La crisi abitativa che da anni attanaglia in Italia le fasce più deboli della popolazione e che costituisce un vero e proprio vulnus ai percorsi di autonomia dei più giovani, perpetuandone le disuguaglianze economiche e sociali, è frutto di un graduale disinteresse e disinvestimento del pubblico nelle politiche abitative lasciate di fatto alla mercé della regolamentazione autonoma del mercato con le conseguenze sociali che oggi osserviamo. Con la crisi economica del 2008 e in assenza di politiche abitative, l'accesso all'alloggio si è infatti sempre più aggravato, toccando negli ultimi anni livelli emergenziali per alcune fasce della popolazione che incontrano sempre maggiori difficoltà ad ottenere abitazioni dignitose con canoni accessibili, contratti regolari e standard qualitativi adeguati.

Negli ultimi quarant'anni si è sempre più disinvestito sulle case popolari (l'edilizia residenziale pubblica – ERP), anche dismettendo parte del patrimonio pubblico, e le lunghe liste d'attesa sono la più evidente dimostrazione di un

bisogno crescente che non trova adeguata risposta. Una soluzione, promossa anche nel PNRR, è quella del social housing (edilizia residenziale sociale): un'offerta di alloggi e servizi abitativi che si rivolgono alla cosiddetta fascia grigia della popolazione, ossia a tutte quelle persone non abbastanza ricche per permettersi una casa di proprietà, ma neanche abbastanza povere per rientrare tra i beneficiari delle assegnazioni di edilizia residenziale pubblica (ERP). Il finanziamento di questi piani edilizi, che prevedono un canone di locazione calmierato per chi ne è assegnatario, avviene non solo grazie a risorse pubbliche, ma anche alla compartecipazione di capitali privati che hanno tutto l'interesse a rientrare dall'investimento iniziale. Una risposta al bisogno di casa di cui tratteremo nel proseguo di questo rapporto, ma che è ancora al disotto delle reali esigenze del Paese e che comunque non sopperisce alla carenza di edilizia residenziale pubblica su cui negli ultimi decenni non si è fatto alcun investimento a fronte di una domanda che rimane quindi ampiamente invasa.

La conclamata povertà abitativa che riguarda un'ampia fetta di popolazione italiana e straniera necessita quindi di un rilancio delle politiche abitative. In questo rapporto ne analizzeremo meglio le implicazioni focalizzando l'attenzione su un segmento particolare di popolazione: i giovani, stranieri e non, all'uscita dal sistema di accoglienza o da percorsi di affidamento, che si avviano, senza una rete familiare su cui contare, ad intraprendere un percorso di autonomia, che necessita in primis di un luogo in cui poter stabilire la propria dimora. Una problematica che presenta caratteristiche simili per gran parte delle fasce più giovani della popolazione, siano essi studenti fuori sede, lavoratori precari, giovani coppie. Con l'aggravante per gli stranieri, come si vedrà nei capitoli successivi, di

stereotipi e pregiudizi che rende il loro percorso ancora più in salita ed in alcuni casi palesemente discriminante.

Ma prima di addentrarci nell'analisi specifica, tracciamo anche un quadro fattuale della condizione abitativa nel nostro Paese. Secondo gli ultimi dati censuari dell'Istat quasi un'abitazione su tre in Italia non è occupata, le case vuote sono prevalentemente concentrate nelle Isole e nel Sud Italia (con l'eccezione della Valle d'Aosta che detiene il primato)¹.

Un problema quello dei "vuoti" che sembra negare l'emergenza abitativa, ma che in realtà è il riflesso di un Paese spaccato e le cui ragioni sono principalmente individuabili nello svuotamento delle aree interne, nella crisi demografica, nella difficoltà di manutenzione e ristrutturazione di molti immobili che per essere adeguati agli standard abitativi e di efficientamento energetico attuali richiederebbero interventi molto costosi, nonché dal clima di sfiducia reciproca fra proprietà e locatari, derivante da una legislazione che non garantisce né l'una né gli altri dai comportamenti lesivi della controparte.

Le conseguenze sociali ed economiche impongono una seria riflessione su come rimettere in circolo questi vuoti sia per contenere l'allarmante abbandono delle aree interne, sia per evitare l'avanzamento della cementificazione ovvero l'utilizzo di suolo per favorire nuove costruzioni, sia per valorizzare un enorme capitale attualmente immobilizzato.

La cultura abitativa italiana, differentemente dal resto d'Europa, è fortemente radicata nel principio della proprietà della casa. Secondo gli ultimi dati Istat disponibili risalenti al 2021, il 70,8% delle famiglie risulta essere proprietaria dell'immobile abitato, mentre solamente il 20,5%

vive in affitto e l'8,7% in usufrutto o a titolo gratuito². Percentuali simili se si osserva l'andamento sugli individui.

L'affitto è più diffuso tra le famiglie meno abbienti, con un'incidenza (nel primo quinto) del 31,8% di affitti a fronte dell'11,3% che si registra invece tra le famiglie più benestanti (ultimo quinto), tra i giovani ovvero le famiglie di più recente costituzione, tra le persone sole, tra le famiglie monogenitore con figli minori, e tra le famiglie numerose con almeno tre minori. È chiaramente anche molto diffuso in famiglie in cui il principale percettore di reddito è disoccupato e tra le famiglie composte da stranieri in cui la percentuale di affitti raggiunge il 73,8%. Va sottolineata la correlazione forte che vi è tra le persone che vivono in affitto e l'incidenza della povertà assoluta: nel 2021 le famiglie che vivono in affitto corrispondono al 45,3% di tutte le famiglie povere, con un'incidenza di povertà assoluta del 18,5% contro il 4,3% di quelle che vivono in abitazioni di proprietà³.

La quota delle spese della casa sul reddito per le famiglie del primo quinto è circa 5 volte superiore rispetto a quello dell'ultimo. Per le famiglie in affitto l'incidenza della spesa per la casa arriva a quasi un terzo del loro reddito. Un costo che, anche complice l'inflazione, è negli ultimi anni diventato sempre più oneroso⁴. Ed è sicuramente aggravato dalla stagnazione salariale che caratterizza l'Italia, per cui il problema dell'alloggio va analizzato anche oltre il solo mercato della casa per cui non servono solo alloggi a prezzi accessibili ma anche salari adeguati per permettere a tutti di accedervi⁵.

Come dimostra una recente analisi di Nomisma, a fronte di una maggiore e più attenta richiesta abitativa, nel corso degli anni non si è riusciti a programmare per tempo un'offerta adeguata,

¹ ISTAT, 2024, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf. Da notare che le abitazioni non occupate, nel censimento ISTAT, comprendono sia le abitazioni vuote sia quelle occupate solo da persone non residenti.

² ISTAT, 2022, *Gruppo di Lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa*, https://www.istat.it/it/files/2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf

³ Ibidem

⁴ Da notare che manca una definizione univoca di che cosa sia un alloggio economicamente accessibile (affordable). La proposta della presidente dell'Unione Internazionale degli Inquilini è definire una casa come 'affordable' quando il suo costo è inferiore al 20% del reddito.

⁵ Etica e Economia, Maurizio Franzini e Elisabetta Magnani, 2024, *Il problema della casa, oltre il mercato della casa*, <https://eticaeconomia.it/il-problema-della-casa-oltre-il-mercato-della-casa/>

specialmente nel segmento della locazione a costi accessibili. Anzi, la maggiore rischiosità percepita dall'utenza e le logiche di mercato hanno progressivamente indotto le famiglie-proprietarie a una minore propensione alla locazione tradizionale: solo l'11% delle famiglie multiproprietarie prevede di dare in locazione le proprie abitazioni con formule a medio termine.

A ciò si aggiungono i fenomeni di gentrificazione e turistificazione, processi per cui lo spazio urbano per effetto di investimenti e riqualificazioni viene progressivamente riservato a utenti sempre più ricchi o a categorie particolari come i turisti con l'effetto di trasformare il tessuto e la vita sociale di interi quartieri e provocare di fatto l'espulsione degli abitanti originari. Si tratta di fenomeni che trasformano le città da luoghi dell'abitare a beni da promuovere e vendere, dove a guadagnarci sono in pochi mentre a pagarne gli effetti sono i residenti di quei quartieri

non più in grado di abitarci, in particolare le classi meno abbienti per cui il costo della vita diventa insostenibile. Tra gli effetti principali della gentrificazione e turistificazione vi è l'impatto rilevante provocato sul mercato della casa, con un incremento dei prezzi degli affitti ed un aumento dell'offerta di locazione temporanea (gli affitti brevi) a discapito della locazione di medio e lungo periodo.

Tutte tendenze che sbilanciano le politiche sulla casa in Italia a favore della rendita finanziaria e immobiliare, a fronte di un progressivo indebolimento delle politiche di welfare a tutela del diritto all'abitare e di una crescente dismissione del patrimonio pubblico con conseguenze nefaste in termini di disponibilità dello stock abitativo per un numero purtroppo crescente, nell'attuale contesto di crisi, di persone in condizione di vulnerabilità.

1. La difficile ricerca di un alloggio per giovani all'avvio del loro percorso di vita in autonomia

"La nostra è una società rigettante. A 18 anni è estremamente difficile rendersi autonomi." (operatore in un'Agenzia Sociale per la Casa)

La questione abitativa per neomaggioresi stranieri (ex minori stranieri non accompagnati) e italiani al momento dell'uscita dal sistema di accoglienza, e quindi all'avvio di un loro percorso di vita in autonomia, è al centro di questo rapporto. In questo capitolo inquadreremo meglio il loro profilo per poi addentrarci più specificatamente nei capitoli successivi nelle problematiche che incontrano nel momento in cui si imbattono nella ricerca di una casa in cui vivere.

1.1 Profilo dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia

La presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA), seppur con andamento altalenante, rappresenta un fenomeno rilevante, che negli ultimi anni ha assunto una dimensione assai significativa di cui dover tener conto. Al 30 giugno 2025⁶, risultano presenti in Italia 16.497 minori stranieri non accompagnati. Se si considera la serie storica delle presenze dei MSNA dal 2019 ad oggi, si evidenzia che la presenza fino al 2021 è sempre stata al di sotto delle 10mila unità, invece dal 2022 il dato delle presenze è in costante crescita, con una leggera inversione di tendenza a partire dal 2024.

I minori stranieri non accompagnati presenti in Italia sono in prevalenza di genere maschile (87,5%). Quasi il 76% ha più di 16 anni di età, di questi il 55% circa ha 17 anni e il 22% ha 16 anni. I minori provengono da 70 Paesi diversi, la

maggior parte dal continente africano da cui sono originari il 65% dei MSNA. Le principali cittadinanze sono l'egiziana, l'ucraina, la gambiana, la tunisina, la guineana, la bangladese, l'ivoriana e l'albanese. Considerate congiuntamente, queste sette cittadinanze rappresentano oltre l'80% dei MSNA presenti in Italia.

I minori accolti nel nostro Paese non sono distribuiti equamente tra le diverse aree geografiche dell'Italia: il 46% è collocata nelle Regioni del Sud e Isole (con la Sicilia che si conferma la Regione che accoglie il maggior numero di MSNA), il 40% nel Nord e il 14% nel Centro del Paese.

L'80% circa degli oltre 16mila minori presenti in Italia al 30 giugno 2025 sono accolti in strutture di accoglienza, mentre il 20% dei minori risulta collocato presso un soggetto privato, condizione quest'ultima che in gran parte è riferibile ai minori provenienti dall'Ucraina accolti il più delle volte da propri familiari residenti in Italia o in altri casi da famiglie senza vincolo di parentela. In Italia l'accoglienza dei MSNA è organizzata attraverso forme diversificate per tipologia e finanziamenti. Sul territorio nazionale possiamo quindi trovare: Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) minori, di gestione prefettizia; strutture di prima accoglienza autorizzate dai Comuni o dalle Regioni; strutture di secondo livello autorizzate a livello regionale o comunale, finanziate attraverso il Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;

⁶ I dati sulla presenza e i flussi di MSNA provengono dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

<https://www.lavoro.gov.it/documenti/report-approfondimento-semestrale-msna-30-giugno-2025-bis>

strutture del sistema SAI, finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo; comunità socioeducative e/o familiari; appartenenti per l'autonomia. I minori accolti in strutture di prima accoglienza sono il 16%, mentre in seconda accoglienza sono presenti il 63% circa del totale dei minori presenti.

1.2 Il delicato passaggio all'età adulta dei MSNA

I dati resi disponibili dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali permettono di tratteggiare con precisione le caratteristiche dei MSNA, mentre al contrario sono molto scarsi i dati riguardanti i giovani ex MSNA ormai diventati adulti.

Nel corso del 2024, nel SIM (Sistema Informativo Minori) è stata registrata l'uscita dal sistema di accoglienza di 20.859 minori stranieri non accompagnati, a cui si sono aggiunti nel primo semestre del 2025 altri 9.289⁷. Per la gran parte dei casi la motivazione di uscita di competenza è il compimento della maggiore età. La maggior parte di loro, infatti, è giunta in Italia a un'età prossima ai 18 anni, momento in cui, al netto della possibilità (non scontata) di vedersi applicato il prosieguo amministrativo fino ai 21 anni⁸, sono costretti a lasciare la struttura di accoglienza dopo una permanenza di durata estremamente esigua, che non ha permesso loro di costruire quel bagaglio di conoscenze, competenze e relazioni utili per transitare alla vita indipendente. Anche la Commissione Europea, nel Piano di Integrazione ed Inclusione del 2020, sottolinea l'importanza di questo passaggio per

i minori che si trovano nel Paese di accoglienza senza una rete e un sostegno familiare e sociale, alla luce del loro percorso di integrazione.

Il passaggio alla maggiore età è stato in letteratura interpretato come una tripla transizione⁹: 1) la transizione dall'adolescenza all'età adulta che accomuna ogni essere umano; 2) la transizione legata alla migrazione che determina per questi giovani un distacco dal contesto socio-culturale di origine e la necessità di costruire una nuova vita in un contesto culturale e sociale diverso; 3) la transizione riguardante il superamento dei traumi vissuti prima, durante o dopo il viaggio compiuto per ridefinire una propria condizione di benessere¹⁰. È quindi ben evidente come il combinato di questa triplice transizione determini la delicatezza e problematicità di questo passaggio che, proprio alla luce della sua complessità, richiede particolare attenzione e sostegno.

1.3 La "questione casa" per gli ex MSNA

Proprio perché la transizione all'età adulta rappresenta uno snodo biografico estremamente importante per i giovani migranti soli, è a questo punto che i giovani migranti possono diventare sempre più esposti a rischi e problemi. Questi giovani hanno generalmente livelli di disoccupazione più elevati e salari inferiori rispetto ai loro coetanei non fuori famiglia e sperimentano tassi di povertà più elevati¹¹. A ciò si aggiunge la questione abitativa. Il tema dell'abitare si scontra con una serie di problemi oggettivi e soggettivi. Da una parte, infatti, vi è un mercato immobiliare poco "aperto" ai giovani migranti soli

⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, <https://www.lavoro.gov.it/documenti/report-approfondimento-semestrale-msna-31-dicembre-2024-bis>; <https://www.lavoro.gov.it/documenti/report-approfondimento-semestrale-msna-30-giugno-2025-bis>

⁸ La legge 47/2017 si occupa in via residuale dei neomaggiorenni, tuttavia all'art.13 comma 2 è previsto l'istituto del prosieguo amministrativo, già previsto per i minori italiani affidati ai servizi sociali, anche per gli MSNA. L'art. 13 dispone "Quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età; pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale dei minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno d'età".

⁹ Ismu, Unicef, Unhcr, Oim, 2019, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/09/Report-UNHCR_UNICEF_OIM-A-un-bivio.pdf

¹⁰ Pavesi, 2023, in De Filippo, Iermano e Tizzi (a cura di) *Ragazzi sospesi. I neomaggiorenni stranieri verso l'autonomia*, FrancoAngeli, Milano, pag. 26-27

¹¹ Courtney e Dworsky, 2006a; 2006b, *Midwest evaluation of the adult of former foster youth from Illinois: Outcomes at age 19*.

Hook & Courtney, 2011, *Employment outcomes of former foster youth as young adults: The importance of human, personal, and social capital*.

<https://www.chapinhall.org/research/midwest-evaluation-of-the-adult-functioning-of-former-foster-youth/>

come si avrà modo di illustrare nel proseguo di questo rapporto; dall'altra parte vi sono dei giovani spesso con un'occupazione precaria e con scarse competenze rispetto alla gestione quotidiana di un'abitazione, la cui preparazione ad un percorso in autonomia dipende anche molto dalla fortuna (o meno) di chi hanno incontrato nel sistema di accoglienza e da quanto gli operatori che sono stati al loro fianco, hanno saputo/potuto aiutarli ad acquisire quelle conoscenze e quelle abilità necessarie a diventare autonomi¹². C'è anche da considerare che nel periodo di accoglienza, il sistema al momento è carente nel dotare i beneficiari di una progressiva autonomia, ad esempio potrebbe essere utile considerare meccanismi di compartecipazione alle spese per affitto e utenze durante il periodo di permanenza nel progetto, meccanismi che in alcuni casi potrebbero rappresentare un'occasione di responsabilizzazione progressiva sul fronte alloggio ancora prima dell'ingresso in un appartamento di sgancio.

Si tratta di aspetti ben chiari agli enti locali della rete del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)¹³ che individuano nella "questione casa" una priorità da affrontare con urgenza. Infatti, i limiti riscontrati nell'attuazione delle politiche abitative in favore delle fasce più fragili della popolazione concorrono, con la precarietà lavorativa dei giovani adulti migranti, a rendere poco sostenibili i percorsi di inserimento abitativo, una volta usciti dal SAI. Con la consapevolezza dei limiti e delle criticità sopra indicati, il rapporto elaborato da Anci e Ministero degli Interni¹⁴ evidenzia che i progetti SAI attuano interventi eterogenei, affidandosi principalmente alle attività di ricerca di soluzioni abitative

attraverso annunci immobiliari (59%) e al passaggio di strumenti ai beneficiari per renderli autonomi nel districarsi tra i diritti e doveri dell'abitare (56%). Le sperimentazioni di housing sociale sono ancora limitate (9%), così come quelle di auto-costruzione (3%). Rimangono ancora centrali gli inserimenti abitativi tra connazionali e altri migranti (31%), con italiani (18%) e con altri ex beneficiari SAI (18%), resi il più delle volte attivabili grazie ai contributi alloggio¹⁵ previsti dallo stesso SAI (41%).

Numerose sono le esperienze che sul territorio italiano hanno attivato sperimentazioni per accompagnare questa delicata transizione, attivando sia la società civile che le famiglie e i cittadini, alcune saranno menzionate anche nel corso di questo rapporto. Particolarmente importante in questa fase, è di prevedere azioni leggere di supporto e accompagnamento agli ex MSNA in uscita con operatori/educatori che ne seguano le fasi iniziali del loro percorso di vita in autonomia.

Ciononostante, la problematica dell'accesso alla casa per persone di origine straniera in assenza di un adeguato intervento pubblico è uno scoglio che può in alcuni casi diventare insormontabile. L'essere stranieri infatti è ben lontano dal costituire un elemento neutro - il discorso pubblico sullo straniero alimenta una cultura e una pratica dove in sostanza lo status di straniero viene delimitato e penalizzato di per sé - ed è motivo per destare preoccupazione. È la "doppia pena del migrante" del sociologo Sayad riferita all'attenzione rispetto all'eccessiva visibilità che il sistema giuridico e poliziesco riservano allo straniero e dall'altro all'invisibilità sociale.

¹² Pavesi, Valtolina, 2020, *Buone pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia. Sistemi di inclusione e fattori di resilienza*, FrancoAngeli, Milano.

¹³ È importante precisare che solo una parte dei MSNA è accolta nei SAI. Ad esempio nel 2023 la rete SAI ha accolto circa 11.550 MSNA (dati Rapporto Annuale SAI 2023) a fronte dei 23.226 MSNA presenti al 31/12/23 e quindi meno del 50%.

¹⁴ *Il Sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, 2022 Anci - Ministero dell'Interno, <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2023/05/prot-Rapporto-MSNA-7-%E2%80%93-2023-Il-Sistema-di->

Accoglienza-e-Integrazione-e-i-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf

¹⁵ Nei progetti SAI all'interno della macro-voce che riguarda le spese relative alle attività di inserimento socio-economico dei beneficiari sono previsti contributi all'uscita, erogati in forma di denaro, per l'alloggio, per l'acquisto di arredi e tutto quello che è necessario per cercare di garantire l'effettiva indipendenza del beneficiario al momento della sua uscita. Nello specifico il contributo alloggio è destinato al pagamento totale o parziale di alcune mensilità, fino ad un massimo di sei, del canone di locazione relativo a un contratto intestato al beneficiario stesso.

Il percorso di integrazione dei MSNA si staglia così su di un labile confine tra inclusione (fino alla maggiore età o in un percorso di prosieguo amministrativo) ed esclusione (da 18 anni e un giorno). Senza risposte adeguate che possano prevenire questa fase di esclusione e smarrimento a cui sono lasciati gli ex MSNA, si rischia di minare tutto l'investimento fatto nel percorso di integrazione del minore. Altra problematica riscontrata è che nei casi di prosieguo amministrativo e con un buon livello di autonomia socio-economica i neomaggiorenni continuano a permanere nei SAI semplicemente per l'impossibilità di trovare un alloggio.

Questo implica un allungamento della permanenza nei sistemi di accoglienza e quindi un limite al turn over nei SAI che si ripercuote negativamente sulle persone che avrebbero bisogno di entrarvi, ma non vi accedono per mancanza di posti.

Le difficoltà speculari dei *care leavers* italiani in uscita dalle comunità e famiglie che li hanno accolti durante la minore età

I *care leavers* sono giovani che, per motivi di abbandono, maltrattamento o difficoltà familiari, sono cresciuti in percorsi di tutela e accoglienza del sistema di protezione minorile, come le comunità per minori o l'affido familiare. Alla fine del 2020 i minorenni in affidamento familiare risultavano essere 12.815, mentre gli accolti nei servizi educativi residenziali 13.408, non considerando i MSNA (secondo i dati Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2023). I percorsi attivati sono caratterizzati in percentuale rilevante (30% circa) da instabilità, con cambi di tipologia di assistenza e di domicilio quando presente; di questi, lasciano la tutela per raggiunti limiti di età mediamente 2.500 ragazzi e ragazze ogni anno, nell'ultimo decennio. Nella transizione all'età adulta sono molteplici le difficoltà che si trovano ad affrontare per avviare un percorso di vita in autonomia senza il supporto di una famiglia di riferimento. In un mercato immobiliare e delle locazioni in costante peggioramento una delle principali difficoltà che i *care leavers* si trovano ad affrontare riguarda la questione abitativa: in primis, difficilmente appena maggiorenni, con percorsi di studi ancora in corso e contratti lavorativi precari, riescono a provvedere al pagamento di un affitto mensile. Inoltre, dal momento che durante l'infanzia e l'adolescenza, e anche durante il prosieguo amministrativo, non è favorita la tesaurizzazione delle risorse, e non hanno una rete familiare, non hanno la possibilità di versare una caparra o di indicare un garante, e la loro giovane età rende più diffidenti i locatori verso questa tipologia di conduttori. A queste già notevoli difficoltà, si aggiungono spesso problemi di discriminazione, sempre più denunciati nel mercato delle locazioni immobiliari, perché il termine "comunità" viene automaticamente legato a delinquenza o tossicodipendenza.

La necessità di creare spazi e progettualità per favorire dei percorsi di semi-autonomia per i ragazzi e le ragazze italiani in uscita dai percorsi di tutela è frutto di riflessioni e consapevolezze acquisite da un paio di decenni e ciò ha permesso in questi anni di realizzare servizi di accoglienza a "bassa soglia"¹⁶ in contesti residenziali quali gruppi appartamento, residenze per l'autonomia, appartamenti di sgancio, ecc. A volte, in particolare nei casi in cui si opta per un prosieguo amministrativo, la scelta rimane quella di una permanenza nella comunità, nel contesto protetto. Tuttavia, spesso questa soluzione procrastina il problema dell'autonomia senza risolverlo.

¹⁶ Nel Nomenclatore Interregionale degli Interventi e dei Servizi Sociali i servizi a bassa soglia sono definiti come "attività di primo ascolto, informazione e orientamento rivolte a persone senza fissa dimora, persone che si prostituiscono, stranieri con problemi di integrazione e individui

con problematiche di disagio sociale". Il termine indica che questi servizi hanno pochissimi requisiti di accesso, cioè non richiedono documenti, requisiti burocratici o l'adesione a percorsi di recupero obbligatori. L'obiettivo è offrire aiuto immediato e senza barriere.

Capita spesso, proprio a causa del deficit generalizzato di abitazioni accessibili, di assistere all'interruzione di percorsi virtuosi avviati nell'accoglienza, dove grazie all'investimento di risorse ed energie i giovani erano riusciti a raggiungere traguardi soddisfacenti. In assenza di una stabilità abitativa dopo l'uscita dalla tutela, tali risultati vengono messi in discussione, obbligando i neomaggiorenni a soluzioni talvolta irregolari e pericolose. In assenza di alternative, alcuni care leavers si vedono costretti a rientrare nelle famiglie dalle quali erano stati allontanati, con il rischio di rivivere situazioni di grave disagio.

Storicamente i care leavers non venivano inclusi esplicitamente nelle categorie di utenti in graduatoria per l'assegnazione delle case popolari; rientravano in quelle "circostanze abitative non gravi", cioè nella «fascia grigia» che definisce al contempo una situazione intermedia, non codificabile come urgente, però meritevole di attenzione. Soltanto recentemente, sia a seguito della Sperimentazione Nazionale Care Leavers sia per l'azione diretta di organizzazioni che si battono per la difesa dei diritti dei ragazzi, vi sono stati alcuni interventi a supporto dell'inserimento abitativo dei care leavers, ancora, purtroppo, largamente insufficienti rispetto al bisogno.¹⁷

¹⁷ Coabitazioni solidali, 2023, *"Politiche, programmi e progetti"*, Carocci editore

2. Il mercato pubblico della casa: l'offerta che non soddisfa il bisogno

"C'è un tema abitare in Italia ed in Europa. Nasce da un'assenza di politiche sulla casa, dal fenomeno degli affitti brevi e da un razzismo sistemico in Italia per cui a persone migranti l'accesso alla casa viene reso più complicato". (operatore di un'organizzazione che lavora con migranti)

La disponibilità di un alloggio dignitoso e, prima ancora, la garanzia della dignità abitativa per chiunque e, quindi, la possibilità di esercitare il relativo diritto all'abitare, costituisce una condizione fondamentale per favorire l'equità sociale. Il cosiddetto diritto all'abitazione viene ricondotto alla categoria dei diritti sociali che trovano legittimazione nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione. Il principio di uguaglianza non viene garantito solo in senso formale ma anche in senso sostanziale sicché, mediante l'eliminazione degli ostacoli sociali ed economici, viene garantito al singolo il godimento dei diritti fondamentali collegati allo sviluppo della propria personalità. La violazione del diritto all'abitare, insita nella crisi abitativa che da troppi anni sta investendo il nostro Paese, porta ad un addensamento di disuguaglianze e di divari sociali per le persone in condizioni di maggiore vulnerabilità, tra queste sicuramente anche le persone migranti.

2.1 La carenza di politiche pubbliche a sostegno del diritto all'abitare in Italia

Negli ultimi decenni la politica italiana si è mossa in direzione opposta al riconoscimento del diritto all'abitazione, allontanandosi sempre più dagli investimenti pubblici sulla casa che dal dopoguerra ai primi anni '90 erano stati realizzati come pilastro delle politiche economiche e sociali del nostro Paese. Basti pensare che le

risorse destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione, pari al 26% degli investimenti pubblici totali negli anni Cinquanta, crollano a meno dell'1% negli anni Duemila¹⁸. A confronto con gli altri Paesi europei, secondo dati risalenti al 2020 che potrebbero oggi essere ancor più aggravati, l'Italia riserva alle politiche abitative appena lo 0,06% delle proprie spese per il welfare, contro l'1,19% del Regno Unito, il 2,05% della Germania e il 2,62% della Francia¹⁹. Un primo elemento da rilevare, conseguente a questa tendenza di basso investimento, riguarda i progressivi limiti delle politiche abitative dagli anni '90 in poi che nel tempo hanno favorito una debolezza strutturale sia sul piano quantitativo che qualitativo.

Volendone tracciare un brevissimo excursus storico bisogna risalire agli anni '90 con la chiusura del fondo Gescal (Gestione Case per i Lavoratori) che ha determinato la mancanza di fonti di finanziamento stabili su cui basare una seria programmazione delle politiche abitative; altro elemento destabilizzante è stata la liberalizzazione del mercato degli affitti (l.431/98) che eliminando la formula dell'equo canone ha rimosso la possibilità di un maggior controllo pubblico sul mercato degli affitti. Ne sono conseguiti l'istituzione di due fondi, quello sul sostegno affitto e quello sulla morosità incolpevole, che non sono mai stati adeguatamente e

¹⁸ Caritas, 2020, *Casa, bene comune*, https://archivio.caritas.it/materiali/europa/ddt60_europa2020.pdf

¹⁹ Ibidem

costantemente finanziati²⁰ e che comunque sono riusciti solo parzialmente a rispondere ai bisogni dei potenziali beneficiari anche per la restrittività delle regole di accesso. Alcune delle principali difficoltà di accesso ai fondi, che su vari territori hanno fatto emergere discriminazioni nei confronti delle persone immigrate, sono riconducibili ad esempio ai requisiti della certificazione di non possidenza di proprietà nei Paesi di origine o degli anni di residenza nel Comune che di fatto precludono la partecipazione al bando delle persone con cittadinanza straniera e non naturalizzate.

Con la riforma del Titolo V nel 2001 si sono poi attribuite molte più deleghe e competenze alle Regioni (e a cascata ai Comuni), ma senza forme di finanziamento costanti, piuttosto di volta in volta definite in legge di bilancio e più recentemente nella programmazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il piano nazionale di edilizia abitativa, cd. Piano casa, è stato introdotto dall'art. 11 del decreto-legge 112/2008, con l'obiettivo di "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana". In questa prima fase sono state attuate una serie di misure rivolte all'incremento del patrimonio immobiliare – sia con nuove costruzioni che con il recupero di quelle esistenti – attraverso il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati a diverse categorie sociali svantaggiate²¹. È in questo contesto che vengono inclusi, per la prima volta, tra le categorie svantaggiate gli immigrati regolari a

basso reddito e gli studenti fuori sede, in precedenza destinatari, questi ultimi, di agevolazioni di carattere fiscale sui canoni di locazione; ma non sono esplicitamente inclusi, ad esempio, i care leavers e gli ex MSNA.

Successivamente con il cd. Piano Casa 2, il Governo, avviò alcune misure per il rilancio del settore edilizio. Si tratta, in primo luogo dell'impegno da parte delle Regioni ad approvare proprie leggi volte a regolamentare interventi che migliorino la qualità architettonica e/o energetica degli edifici. Anche se con tempi diversi, tutte le Regioni hanno emanato leggi regionali attuative del "Piano casa 2". Si passa poi al c.d. Piano per la città che riguarda la riqualificazione urbana accompagnato da incentivi e dalla semplificazione di alcune procedure. Si tratta di un percorso di progressivo abbandono dell'impegno pubblico in materia, sino al passaggio delle principali competenze in materia dallo Stato alle Regioni, origine di quello che potrebbe essere definito un vero e proprio collasso del sistema.

Ad oggi, non c'è stata alcuna risposta alla domanda avanzata dalla quasi totalità dei soggetti che agiscono sul campo, come anche da parte delle Regioni, in merito ad un canale di finanziamento strutturale, stabile e costante, che permetta una seria programmazione degli interventi necessari. L'unica misura di rilievo (93 milioni di euro) messa in campo è un finanziamento legato al PNRR – Fondo complementare finalizzato esclusivamente a interventi di riqualificazione energetica e statica del patrimonio esistente. Parallelamente è stato completamente

²⁰ Tali fondi nelle leggi di bilancio del 2023 e 2024 non sono stati finanziati, azzerando del tutto quel minimo di risorse a sostegno dell'abitare per le fasce meno abbienti. Nell'ultimo esercizio del 2025 il fondo morosità incolpevole è stato rifinanziato per complessivi 30 milioni nel biennio 2025-26, mentre resta a zero il Fondo sostegno locazioni.

²¹ Piano nazionale di edilizia abitativa, è stato declinato su sei linee di intervento: a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (*project financing*); d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; f) interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse individuate nel corso della precedente legislatura dal D.M. Infrastrutture 28 dicembre 2007). Tali alloggi

dovevano essere destinati prioritariamente a prima casa per le seguenti categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9/2007 (vale a dire reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, essere o avere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione.

azzerato il Fondo nazionale per il sostegno al pagamento del canone di locazione (L. 431/98), con conseguenze pesanti sul territorio, che gravano sulle spalle dei Comuni. In relazione ai Fondi affitti e al Fondo Morosità incolpevole della cui discontinuità di finanziamento si è già detto, vale comunque la pena sollevare una riflessione sulla necessità di canalizzare queste risorse in un sistema che affronti i nodi strutturali dell'emergenza abitativa e non concorra con forme di sussidio (ancorché insufficienti viste le scarse dotazioni a fronte della domanda) a sostenere le attuali disfunzionalità del mercato²².

Siamo invece in attesa delle Linee Guida del nuovo Piano Casa Italia per l'edilizia residenziale pubblica e sociale che, secondo quanto stabilito dall'ultima Legge di Bilancio, dovevano essere pubblicate a giugno 2025. Nella Legge di Bilancio 2025 per il finanziamento delle iniziative del Piano casa Italia è autorizzata la spesa di 560 milioni di euro,

di cui 150 milioni di euro per l'anno 2028, 180 milioni di euro per l'anno 2029 e 230 milioni di euro per l'anno 2030, ma qualsiasi valutazione sulla programmazione che verrà messa in campo per il Piano Casa, e che si auspica possa agire fin da subito (non a partire dalle risorse autorizzate dal 2028 in poi), dipende dai contenuti del Piano che non sono ancora noti, mentre lo sono le proposte effettuate da alcune associazioni di categoria²³ che risultano essere state consultate, mentre è grave che altre, come i sindacati degli inquilini, appaiano tenute fuori dal Tavolo istituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti²⁴.

²² È la stessa Corte dei Conti che con la deliberazione 3 agosto 2020, n. 9/2020/G dichiara la modesta efficacia dei fondi e l'auspicio *"al loro utilizzo maggiormente mirato e congiunto, anche in considerazione della sostanziale convergenza degli obiettivi perseguiti, consistente nel contrasto al disagio abitativo, che da fenomeno strisciante potrebbe assumere i caratteri di una vera e propria emergenza abitativa"*.

²³ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2024, <https://www.mit.gov.it/documentazione/piano-casa>

²⁴ Dichiarazione del Segretario Generale di Sunia, dicembre 2023, <https://www.sunia.it/notizie/salvini-esclude-dal-tavolo-sul-piano-casa-le-rappresentanze-sindacali-degli-inquilini-dei-lavoratori-e-parte-di-quelle-delle-proprietari-edilizia/>

La questione abitativa nei Paesi UE e l'avvio di un piano di risposta della Commissione Europea

Il caro affitti e la crisi degli alloggi si conferma una delle emergenze sociali più pressanti in Europa. Tra il 2015 e il 2023, infatti, i prezzi delle abitazioni hanno registrato un aumento medio del 48%, con picchi straordinari come il +173% in Ungheria, mentre gli affitti sono saliti del 18% nello stesso periodo. Proprio alla luce dell'aggravarsi del fenomeno della povertà abitativa in Europa per cui circa il 9% di cittadini spendono più del 40% del loro reddito in costi associati all'abitazione, il tema del social housing ha acquisito nuova centralità nel più recente dibattito politico in Europa. Nella legislatura avviata nel 2024, la Presidente della Commissione UE Ursula Von Der Leyen ha nominato per la prima volta un Commissario dedicato al tema dell'housing e indicato una serie di azioni da perseguire²⁵.

È in questo contesto che il 1° febbraio prende ufficialmente il via la task force interna alla Commissione europea, guidata dal commissario all'Energia e agli Alloggi Dan Jorgensen. L'obiettivo principale è delineare un "Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili", che include una strategia per incrementare la costruzione di abitazioni e una piattaforma di finanziamento paneuropea in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (Bei).

A inizio marzo è stato lanciato un portale unico (More home, better home) per fornire consulenza e finanziamenti al settore dell'edilizia, in partenariato con altre istituzioni bancarie fra cui l'italiana Cassa di Risparmio di Roma e i crediti italiani. Il portale fornisce «soluzioni finanziarie a fornitori di alloggi, comuni e aziende del settore abitativo, indipendentemente dalle dimensioni». La Bei ha annunciato un investimento di circa 10 miliardi di euro nei prossimi due anni.

Il Piano abitativo europeo contro il caro affitti e le case costose, annunciato dalla Presidente Ursula von der Leyen, mira a fornire una risposta concreta alla crescente crisi abitativa che colpisce le famiglie europee, specialmente nelle aree urbane. In particolare, la Commissione Europea discuterà le principali strategie da inserire nel piano, che prevedono di:

- aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili e contrastare la scarsità di case a prezzi sostenibili con finanziamenti diretti agli Stati membri per l'edilizia sociale e popolare, semplificazione delle regole sugli aiuti di Stato, permettendo agli enti locali di investire maggiormente nella costruzione di case a basso costo e incentivi per promuovere partenariati pubblico-privati nel settore immobiliare;
- modernizzare l'attuale patrimonio immobiliare europeo, spesso datato e poco efficiente con fondi per la riqualificazione energetica degli edifici, riducendo i costi di gestione per i residenti e promuovendo soluzioni innovative e sostenibili, come case prefabbricate e cohousing;
- istituire una regolamentazione degli affitti brevi e turistici, come quelli offerti su piattaforme come Airbnb, che hanno contribuito a far aumentare i prezzi e ridotto l'offerta abitativa per i residenti. Le proposte includono norme uniformi a livello Ue per regolamentare le piattaforme di affitti brevi, l'obbligo di trasparenza sui dati delle proprietà destinate a uso turistico e limitazioni in aree con forte pressione abitativa;
- aiutare le fasce più colpite dal caro abitazioni, in particolare famiglie e giovani con sussidi diretti, mutui agevolati, garanzie statali e programmi di sostegno per chi vive in situazioni di emergenza abitativa;
- intervenire sui costi degli affitti e delle case e contenere l'aumento dei prezzi delle abitazioni attraverso norme per frenare la speculazione immobiliare, specialmente nelle grandi città, investimenti per aumentare la disponibilità di terreni edificabili, supporto agli Stati per abbassare i costi di costruzione con agevolazioni fiscali.

²⁵ Euroobserver, 2024, <https://euobserver.com/eu-political/ar119af51c>

Parallelamente ai lavori della Commissione, il Parlamento europeo ha recentemente istituito (decisione 2024/3000 RS0) una "Commissione speciale sulla crisi degli alloggi nell'Ue" che nell'arco di 12 mesi dovrà restituire un'accurata analisi della condizione abitativa in tutti i Paesi Membri dell'UE e proposte concrete per la definizione di una risposta realmente capace di rispondere ai bisogni ed affrontare la crisi abitativa.

Alla luce di questo slancio sul tema dell'abitare che si sta muovendo a livello europeo, appare opportuna la richiesta avanzata dall'Unione Inquilini di sospendere in Italia l'iter di formulazione di un Piano Casa nazionale al fine di coordinarne la definizione con le proposte della Commissione speciale del Parlamento europeo e le linee guida e i finanziamenti che saranno definiti dalla Commissione Europea²⁶.

Va però anche riportata la preoccupazione espressa dalla European Action Coalition for the Right to Housing and to the City sul fatto che nei suoi documenti preparatori il Piano concentrandosi prioritariamente su investimenti pubblico-privati, sembra trascurare totalmente l'obiettivo dell'edilizia popolare, vale a dire il patrimonio immobiliare di proprietà pubblica, come alternativa alla finanziarizzazione dell'edilizia, questione a cui non fa riferimento²⁷.

2.2 L'Edilizia Residenziale Pubblica: tra insufficienze e lunghe attese

L'*Edilizia Pubblica Residenziale* (ERP) riguarda gli alloggi pubblici destinati alle fasce più deboli della popolazione, assegnati dai Comuni in base a una graduatoria. Possono accedervi cittadini italiani, dell'UE e cittadini di paesi extra UE con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o con permesso di soggiorno almeno biennale. Questi ultimi devono anche dimostrare di svolgere un'attività lavorativa regolare, di natura subordinata o autonoma. Per presentare domanda, è necessario avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa principale nel Comune presso il quale si presenta la richiesta, non disporre di un'altra abitazione adeguata alle esigenze della famiglia, e non aver già ottenuto in precedenza contributi di edilizia residenziale pubblica agevolata. Inoltre, il reddito annuo complessivo del nucleo familiare non deve superare il limite indicato nella normativa vigente per l'accesso all'edilizia pubblica.

L'edilizia residenziale pubblica è stata la politica con la quale, per una fase molto lunga, è stato affrontato nel Paese il tema del disagio abitativo, mostrando tuttavia negli anni molti limiti. Tra questi, il principale è rappresentato dalle risorse insufficienti rispetto al fabbisogno, per cui si riesce a dare risposte a un numero ristretto di soggetti rispetto alla platea che si trova in condizione di bisogno di una casa. Da un'elaborazione di Nomisma sui dati dell'Osservatorio Nazionale ERP di Federcasa, le cui 84 aziende associate gestiscono l'84% del patrimonio ERP, attualmente in Italia ci sono circa 900mila case popolari²⁸ e 2,2 milioni di persone che ci vivono²⁹. L'offerta ERP sul totale dello stock abitativo in Italia rappresenta appena 2,6% delle abitazioni, un dato significativamente basso se comparato ad altri Paesi europei come quelli del Nord Europa come la Svezia, dove la dotazione di edilizia pubblica raggiunge il 24% del patrimonio abitativo complessivo, o l'Olanda con il 29%, ma anche la Francia con il 17% di abitazioni pubbliche e l'Austria con 24%³⁰.

Che l'offerta di edilizia pubblica sia insufficiente è plasticamente evidente dalla lunga lista di

²⁶ Unione degli Inquilini, 2025, <https://www.unioneinquilini.it/2025/01/31/ministro-salvini-attenda-i-lavori-della-commissione-europea-per-stesura-del-piano-casa/>

²⁷ European Action Coalition for the Right to Housing and to the City, 2025, <https://housingnotprofit.org/statement-the-european-unions-affordable-housing-plan/>

²⁸ Federcasa-Nomisma, 2025, Osservatorio Nazionale ERP 2023 - *Il sistema dell'ERP generatore di valore pubblica*, <https://www.federcasa.it/dms/file/open/?fb89cfb4-7c1f-4d4c-9257-cd74ca42d0aa>

²⁹ Sky TG 24, 2023, <https://tg24.sky.it/cronaca/2023/05/24/case-popolari-domande#03>

³⁰ Federcasa-Nomisma, 2025, op. cit

attesa, oltre 300mila domande inevase³¹ (con un ritardo accumulatosi soprattutto nelle regioni del Sud Italia la cui risposta istituzionale al bisogno di casa è stata più carente), senza considerare l'ampio ventaglio di famiglie che versano in condizione di disagio abitativo stimate in un 1 milione e mezzo (ovvero il 5,8% delle famiglie italiane)³². Il disagio abitativo include una molteplicità di aspetti: dalle più ovvie difficoltà legate all'acquisto o all'affitto dell'abitazione da parte di famiglie, coppie giovani, studenti, anziani, neomaggiorenni soli, alle difficoltà connesse al sostentamento delle spese per l'abitazione, tanto che sempre più si parla di povertà energetica. Ma il disagio abitativo è anche connesso alla mancanza di servizi essenziali in determinati contesti territoriali, come ad esempio in alcune periferie delle grandi città o nelle aree interne. Per rispondere al disagio abitativo le persone hanno cercato di farvi fronte adattandosi ad abitazioni sottodimensionate rispetto alle proprie esigenze, accettando di vivere in alloggi mancanti di adeguata manutenzione e con conseguenti inefficienze energetiche, o ubicati in zone fortemente periferiche o ancora ricorrendo ad eccessivo indebitamento.

Va poi considerato che sulla totalità degli alloggi ERP circa l'8% risulta sfritto (stima conservativa, perché l'ammontare in alcune recenti dichiarazioni del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti sembra essere anche maggiore). Alloggi quindi non utilizzati perché necessitano di una manutenzione straordinaria mai realizzata per mancato stanziamento di risorse. Una chiara inefficienza del sistema che l'Unione degli Inquilini non ha esitato a definire "*criminale lasciare*

deperire il patrimonio pubblico in una condizione di sofferenza abitativa così drammatica"³³.

In Italia, inoltre, sono ancora in corso i piani di alienazione dell'edilizia residenziale pubblica avviati nel 1993, nel quadro di politiche di dismissione del patrimonio pubblico che a fronte della prolungata emergenza abitativa in corso non sono più giustificabili.

Se consideriamo che a una bassa quota di edilizia pubblica (ERP), tra le più basse in Europa, si somma una ancora molto limitata offerta di housing sociale, una dimensione insufficiente del patrimonio in affitto privato e, più in generale, una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi, non sorprende la portata del disagio abitativo che oggi investe tanti nostri concittadini e che deriva dalla mancanza di appropriate politiche pubbliche.

2.3 L'Edilizia Residenziale Sociale: una risposta ancora limitata, da potenziare

L'*Edilizia Residenziale Sociale* (ERS), è destinata a rispondere alle necessità abitative di individui e famiglie che non possono accedere al mercato immobiliare privato a causa di risorse economiche limitate. È essenzialmente una soluzione intermedia tra l'edilizia residenziale di mercato e quella pubblica, soluzione che offrendo temporaneamente delle condizioni di risparmio (canoni calmierati) può essere volano per poi consentire l'ingresso nel libero mercato.

L'ERS (o più comunemente chiamata housing sociale) esiste già da molti anni ma in assenza di un chiaro quadro che ne definisca regole e obiettivi³⁴. In Italia il concetto di housing sociale

³¹ Centro Studi di Unimpresa, 2024, "Secondo il report del Centro studi di Unimpresa, che ha rielaborato dati della Corte dei conti, l'analisi dei dati relativi alla domanda inevasa di case popolari evidenzia significative disparità territoriali e amministrative in Italia. Complessivamente, sono state registrate 319.329 richieste giacenti, con un'incidenza media di 12,6 domande ogni 1.000 nuclei familiari residenti". <https://www.unimpresa.it/oltre-300mila-famiglie-italiane-senza-case-popolari/63290>.

Secondo l'Unione Inquilini il numero di famiglie nelle graduatorie pubbliche per l'assegnazione di un alloggio ERP raggiunge quota 650.000. <https://www.unioneinquilini.it/2024/07/06/unione-inquilini-far-deperire-il-patrimonio-pubblico-e-lasciare-le-case-popolari-sfritte-sono-crimini-sociali/>

³² Federcasa-Nomisma, 2025, op. cit.

³³ Unione degli Inquilini, 2024, <https://www.unioneinquilini.it/2024/07/06/unione-inquilini-far-deperire-il-patrimonio-pubblico-e-lasciare-le-case-popolari-sfritte-sono-crimini-sociali/>

³⁴ Non esiste una definizione condivisa di alloggio sociale e gli Stati membri adottano approcci diversi. Due elementi sono tuttavia ricorrenti: l'accessibilità economica e l'esistenza di regole per l'assegnazione delle abitazioni, definite dal pubblico. In Italia, in verità, anche gli studentati privati sono considerati come social housing ma stanno contribuendo alla crisi abitativa con prezzi più alti di quelli di mercato. Si rimanda al cap. 3 per un focus specifico.

è stato introdotto dal DM 22 aprile 2008, che fa riferimento esplicito all'alloggio sociale ma con una definizione estremamente vaga³⁵. Altra normativa di riferimento è il DL del 25 giugno 2008, in particolare l'articolo 11 noto anche come piano casa che prevede l'impiego di fondi immobiliari e l'individuazione di categorie sociali svantaggiate a cui può essere destinata questa promozione di alloggi in social housing. Destinatari sono quelle persone che non godono dei requisiti per rientrare tra i beneficiari dell'edilizia pubblica residenziale avendo un ISEE superiore ai 15.000 € ma non sufficientemente alto da potersi permettere un affitto a prezzi di mercato per cui vengono sostenuti con questi alloggi a canoni di locazione calmierati. Nel social housing sono centrali anche altri aspetti dell'abitare quali quello della sostenibilità abitativa, dell'efficienza energetica e dell'inclusione sociale mediante spazi condivisi.

I progetti di ERS possono essere finanziati tramite contributi pubblici non rimborsabili, investimenti privati o capitale misto pubblico/privato, anche attraverso Fondi Immobiliari. Sempre in questa ottica, può essere utilizzata la definizione di Edilizia Residenziale Sociale per tutti quei progetti in cui è prevista una collaborazione tra enti locali, terzo settore abitativo e privati. In questo approccio viene sottolineata la distinzione di questi interventi rispetto al settore dell'edilizia residenziale pubblica. La differenza è data anche dal fatto che l'intervento di housing sociale non si limita alla messa a disposizione di un alloggio, ma affianca e completa questa azione con l'accompagnamento, la mediazione abitativa e azioni per l'empowerment delle persone. In quest'ottica vi potrebbero rientrare anche i centri o le strutture di accoglienza per soggetti in condizioni economiche svantaggiate, anche riferite ad uno specifico target

³⁵ "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"

(come, ad esempio, nel caso del SAI per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati) o destinate a progetti di autonomia abitativa³⁶. Negli ultimi anni però, mentre è aumentato il numero di SAI che hanno firmato accordi diretti con agenzie immobiliari, restano ancora limitate e circoscritte, sebbene in aumento, le iniziative di housing sociale che coinvolgono i SAI.

Il settore del social housing in Italia fa oggi riferimento principalmente al Fondo FIA istituito nel 2009 nell'ambito del Piano Nazionale dell'Edilizia Abitativa con l'obiettivo di incrementare sul territorio italiano l'offerta di unità immobiliari per la locazione a canone calmierato e la vendita convenzionata al fine di affrontare l'emergenza abitativa del Paese a supporto e integrazione delle politiche di settore dello Stato e degli enti locali³⁷.

Nella compartecipazione di ruolo tra pubblico e privato, è bene sottolineare che resta in capo alle Regioni la definizione dei requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale e la determinazione del relativo canone di locazione, in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio.

Occorre infine prestare attenzione che in molti paesi il social housing ha una data di scadenza: è vincolato alla sua funzione per un certo periodo di tempo. In Italia si tratta di otto anni dopodiché le case possono essere vendute e finiscono nel mercato, perdendo quindi la loro funzione originaria³⁸.

2.4 Esclusione di fatto dal mercato pubblico per neomaggiorenni in cerca di casa

In un quadro così complesso, trovare una casa per neomaggiorenni stranieri e italiani al termine del periodo di accoglienza è un problema che per

³⁶ Gasparo C, 2024, From the "White Paper" of the Tuscany Region to Replicable Best Practices in the Reception of Persons in Need of International Protection, <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/98864/9788835169741.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³⁷ Su questo e sulla cruciale compartecipazione del privato nei progetti di housing sociale si rimanda al capitolo 3, sezione 3.5.

³⁸ <https://ilmanifesto.it/un-piano-casa-per-lue>

molti rischia di rivelarsi semplicemente insormontabile. Viviamo una “emergenza abitativa permanente” ove la disponibilità di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale appare significativamente ridotta rispetto ai bisogni. Per giovani in uscita dai centri di accoglienza il mercato pubblico presenta dei requisiti sbarranti che di fatto li escludono da qualsiasi possibilità di accesso. Basti pensare al criterio per cui questa tipologia di alloggi viene, anche comprensibilmente riservata in via prioritaria a famiglie, specialmente con figli minori, o a nuclei con disabili, o ancora multiproblematici; tutte condizioni che di fatto precludono la possibilità di ottenere un alloggio a ragazzi neomaggiorenni in uscita dalle comunità in cui hanno vissuto durante la minore età, perché rimangono gli ultimi della lista che sappiamo essere molto più ampia della reale capacità di soddisfacimento del bisogno.

E così sebbene sia indiscutibile che l’aver accesso ad una casa è una dimensione di cruciale importanza nei percorsi di integrazione e inclusione, come riconosciuto anche dal Piano UE per l’integrazione e inclusione, le attuali politiche abitative non solo non rispondono ai bisogni dei migranti e dei gruppi a basso o medio reddito in generale, ma costituiscono di fatto pratiche escludenti³⁹.

Per neomaggiorenni migranti in uscita dai centri di accoglienza difficilmente l’edilizia residenziale sociale, così come l’edilizia residenziale pubblica rappresentano quindi una possibile risposta al loro bisogno di autonomia abitativa. In primis per i limiti dell’offerta, in secondo luogo per i criteri di priorità per l’accesso agli alloggi che non si confanno alle caratteristiche di questi giovani single e che in alcuni casi dispongono anche di un reddito, ma non tale da permettergli di accedere al mercato privato perché si tratta comunque di un reddito derivante nella maggioranza dei casi da un lavoro povero e

precario. A questi limiti non sono mancate anche altre barriere di accesso più mirate a favorire gli autoctoni rispetto a persone arrivate da poco sul territorio, ovvero i requisiti legati agli anni di residenza minimi o la premialità attribuita all’anzianità di residenza⁴⁰. A tal proposito merita di essere ricordata la sentenza n. 44 del 2020 della Corte Costituzionale chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia 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 della Costituzione, sia sotto il profilo dell’irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale (o dello svolgimento di attività lavorativa per pari periodo) che in riferimento al principio di eguaglianza sostanziale, perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica. A tal proposito, e in via preliminare, la Corte ha chiarito l’inviolabilità del diritto all’abitazione, che «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed 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»⁴¹.

Nonostante questa importante sentenza della Corte Costituzionale del 2020, andando ad analizzare tutte le leggi regionali che disciplinano l’ERP in Italia, emerge una grande disomogeneità territoriale che genera disuguaglianze nell’accesso alla casa popolare per le persone migranti. Molte Regioni continuano a mantenere il requisito degli anni di residenza: si passa dai cinque anni delle Marche, del Piemonte e della Sardegna ai due anni dell’Umbria, della Liguria, dell’Abruzzo e della Valle d’Aosta, dove prima erano addirittura 8 anni. Anche laddove non ci

³⁹ Marzia Bona, Johanna Mitterhofer, 2024, *Abitare Migrante e Povertà Abitativa*, <https://www.welforum.it/abitare-migrante-e-poverta-abitativa/>

⁴⁰ Centro Astalli, 2024, *Contro Muro – Il diritto all’abitare dei rifugiati*, https://www.centroastalli.it/wp-content/uploads/2024/11/Astalli_contromuro-lettura.pdf

⁴¹ Francesca Biondi Dal Monte, 2020, *Radicamento territoriale e accesso all’abitazione*, <https://www.welforum.it/radicamento-territoriale-e-accesso-allabitazione/>

sono più gli anni di residenza come requisito per l'accesso, si assiste nei regolamenti regionali o comunali o sovracomunali ad una seconda discriminazione legata alle premialità previste (punteggi) per anni di residenza. È chiaro che di fronte ad un turnover negli alloggi molto basso, accompagnato da una carenza di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, l'attribuzione dei punteggi ai fini dell'assegnazione degli alloggi sulla base degli anni di residenza, esclude i neo-maggiorenni stranieri e non.

La questione abitativa si configura, quindi come ambito di addensamento di disuguaglianze e di divari sociali soprattutto per le persone migranti. E l'insufficienza dell'offerta scatena una lotta tra poveri, italiani e non, che non avrebbe ragione di esistere essendo tutte persone accomunate dalla stessa problematica di emergenza abitativa in cerca di risposte al loro diritto ad un'abitazione dignitosa.

FOCUS SU DUE ESPERIENZE SIGNIFICATIVE

CASAE - Agenzia Sociale per la Casa

Le agenzie sociali per la casa, attive in diversi territori italiani, sono degli enti privati senza finalità di lucro aventi come scopo quello di fornire servizi di supporto alle fasce deboli della popolazione per le quali risulta difficoltoso sostenersi autonomamente sul mercato della locazione. La caratteristica peculiare delle agenzie sociali per la casa è quella di porsi come soggetto intermediale tra il mercato privato della locazione e il sistema di edilizia residenziale pubblico, lavorando in stretta sinergia con i Comuni o con i soggetti gestori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Le agenzie svolgono variegate attività: reperimento di alloggi sul libero mercato; messa a disposizione di alloggi, non afferenti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica; garanzia in caso di morosità da parte degli inquilini; informazione e orientamento dell'utenza su servizi abitativi; sostegno economico temporaneo ai nuclei familiari o ai singoli per l'accesso alla casa o per il suo mantenimento; mediazione sociale, culturale e linguistica.

In Toscana le agenzie sociali per la casa sono state normate con L.R. 13/2015 e ad oggi i soggetti accreditati presso la Regione per erogarne i servizi sono sei (tre nella Area Vasta Centro e tre nella Nord-ovest). Tra queste c'è CASAE nell'empolese di cui abbiamo intervistato Gabriele Danesi, fondatore e vicepresidente. Riportiamo qui di seguito alcuni significativi stralci delle riflessioni emerse durante l'intervista, con particolare riferimento al focus specifico di questo paper sulle problematiche connesse a giovani in uscita dai centri di accoglienza.

"La nostra è una società rigettante. A 18 anni è estremamente difficile rendersi autonomi. Il primo passo per dare una risposta immediata di aiuto a questi ragazzi è di interporci noi – in qualità di Agenzia sociale per la casa – con il mercato immobiliare cercando di scardinare quei meccanismi che escludono questi ragazzi dal mercato. E questo avviene soprattutto dando noi la garanzia della solidità economica che chiaramente un ragazzo appena immesso sul mercato del lavoro non può avere. Si tratta del modello case di transizione (o case palestra). I ragazzi vengono poi responsabilizzati a rimborsare il canone mensile all'organizzazione che fa da garante ed accompagnati in un percorso di formazione sulla gestione e manutenzione della casa, pagamento delle bollette, relazioni di vicinato... Dopo due o tre anni i ragazzi saranno in grado di continuare in piena autonomia.

L'attuale modello di accoglienza nella fase di uscita dei ragazzi risente invece di un approccio monco di una logica di autonomia progressiva. Per garantire una continuità progettuale responsabile e consapevole degli operatori che seguono questi ragazzi bisogna costruire già nel periodo di permanenza nelle comunità di accoglienza un'alternativa abitativa. Servirebbe investire una parte millesimale delle risorse dedicate al singolo ragazzo in un fondo che possa essere utilizzato al momento dell'uscita, una sorta di tesoretto che può garantire a ciascun ragazzo una dote da utilizzare per la copertura delle spese di affitto e che serva anche a rassicurare i proprietari sulla solidità economica dell'affittuario. Nella componente di spesa per l'autonomia abitativa serve anche prevedere che una piccola quota sia destinata all'accompagnamento in una prima fase di uscita dai centri di un educatore che possa monitorare l'evoluzione del percorso di questi ragazzi. Una sorta di tutoraggio molto soft che soprattutto in concomitanza con le scadenze delle bollette, verifichi l'andamento della situazione (es. gestione della casa e della sua manutenzione, regolare pagamento delle bollette, rispetto del divieto al subaffitto etc.). Bisognerebbe quindi che all'interno dei contratti di servizio che gli enti pubblici fanno nei confronti dei

soggetti eroganti i servizi di accoglienza, vi sia la clausola che una piccola percentuale di risorse sia destinato ad un Fondo per l'inclusione attiva abitativa. E che questo fondo non contempli solo la spesa immobiliare ma anche una stima di quanto possa valere un accompagnamento verso una progressiva autonomia abitativa. Altrimenti il rischio è che questi ragazzi escono dai centri di accoglienza per poi entrare negli alberghi popolari.

Tutto questo certo si inserisce in un contesto attuale di penuria di abitazioni per cui è fondamentale che a livello di politiche pubbliche si lavori perché ci siano case pubbliche. La parte di edilizia residenziale pubblica dà risposte marginali con una capacità di esaudire la domanda intorno ad appena il 2 o 3%. I comuni devono diventare i primi costruttori in Italia, non attraverso il consumo di suolo ma attraverso la rigenerazione urbana.

Il pubblico deve riuscire a conoscere tutte le opportunità che su un territorio possono essere attivate. Io non parlo di soldi perché secondo me i soldi sono l'ultimo problema e se continuiamo a ragionare su processi sociali fondati sulla disponibilità di risorse continuiamo a drogare il mercato. Se una casa vale 5 e me la fai pagare 9 e la prendo perché c'è qualcun altro che paga, si continua a drogare il mercato. E si continua a favorire la speculazione e la rendita.

Serve invece un diverso ruolo esercitato dagli attori pubblici che può essere agito in diversi modi. In primis, il pubblico deve smettere di comportarsi come se fosse l'ancella del privato. Se a Firenze qualcuno acquista un immobile per farci residenze di lusso, nel momento in cui al Comune spetta il rilascio dell'autorizzazione, il titolo abitativo a questo cambio di destinazione d'uso deve essere assoggettato non ad oneri di urbanizzazione sotto forma di forestazione urbana, ma si potrebbe pretendere che l'equivalente degli oneri di urbanizzazione secondaria siano corrisposti in un certo numero di alloggi di residenze popolari. Bisogna che si negozi la monetizzazione di interventi speculativi che vengono fatti a danno della città. Stessa cosa vale per residenze come Student-Hotel dove per entrarci devi avere una disponibilità di 800/900 euro mensili: perfetto hai fatto 1.200 posti letto, ma io Comune posso pretendere che una parte di questi posti letto siano destinati a studenti veri e meritori segnalati dal DSU. Questo è il ruolo che con orgoglio e autorevolezza dovrebbe essere svolto dall'ente pubblico a difesa della comunità che rappresenta e non a tutela dell'interesse privato.

Altra cosa molto importante è che il pubblico valorizzi a pieno gli strumenti di cui si è dotato. La Regione Toscana è stata una delle poche regioni che ha legiferato in materia di agenzia sociale della casa. Ma voi avete mai visto una pubblicità pubblica dell'agenzia sociale per la casa? Questo dimostra che molto spesso gli enti pubblici non hanno una visione di opportunità. Ogni singola agenzia deve avere un fondo di garanzia, CASAE ne ha 30.000 € ma è un fondo irrisorio per la logica del mercato. Negli anni sono mancati finanziamenti adeguati per le agenzie, ma in aggiunta a questo c'è anche il problema che nessuno conosce questo strumento. Se le persone sapessero dell'esistenza dell'agenzia e di come funziona, più privati potrebbero avvicinarsi a questo modello. Sono invece mancate risorse per consolidare questo strumento e per promuovere questa esperienza. Eppure alcuni proprietari di casa si sono trovati talmente bene con il lavoro dell'Agenzia che se ne sono fatti promoter. Ma è evidente che così non si va molto lontani...

E serve anche aprire tavoli di co-programmazione e co-progettazione permanente sul tema dell'abitare. Seguendo una logica per cui si abita la città non si abita la casa. Servirebbe un tavolo regionale per adeguare gli aspetti normativi alla contemporaneità: ad esempio la normativa non prevede i condomini solidali che esistono da un decennio, non è prevista la coabitazione eppure la coabitazione ha dato prova di essere una sperimentazione estremamente valida anche in ottica di riduzione del rischio di morosità. E poi servirebbero tavoli locali per la co-progettazione in modo tale che si facciano insieme agli attori di quel territorio degli investimenti in una logica di redditività sociale”.

Dar=Casa: cooperativa di abitanti a Milano

Dar=Casa è una cooperativa di abitanti nata a Milano nel 1991 con l'obiettivo di offrire soluzioni abitative accessibili e di qualità, promuovendo la collaborazione tra i residenti e un modello di abitare basato sulla solidarietà e sulla partecipazione.

Alle sue origini il bisogno a cui si intendeva dare risposta era il bisogno di casa della popolazione migrante che incominciava a rappresentare una domanda significativa, soprattutto nella città di Milano, ma che per mancanza di risorse adeguate non riusciva competere sul mercato privato, soprattutto per mancanza di garanzie, diffidenza dei proprietari ad affittare a persone di origine straniera, e per l'assenza di politiche pubbliche orientate a un'accoglienza abitativa stabile.

La cooperativa è nata da un gruppo di persone, provenienti dal mondo della politica, dei sindacati, dell'architettura, dell'urbanistica, della cooperazione, prendendo la forma giuridica di una cooperativa di abitanti che si è sviluppata con l'idea di costruire una realtà imprenditoriale ma che avesse in sé i valori dell'accoglienza, della mutualità, della solidarietà, della partecipazione propri del mondo cooperativo.

La modalità con cui si è ottenuto la maggior parte del patrimonio da gestire e da destinare ai soci è quella del recupero del patrimonio pubblico (quindi no nuove edificazioni e consumo di suolo), ma recupero di risorse inutilizzate dal pubblico attraverso accordi con il Comune di Milano e con l'ALER (l'azienda lombarda per l'edilizia residenziale pubblica) per cui la cooperativa ha ristrutturato con risorse proprie gli immobili di proprietà pubblica per poi assegnarli ai propri soci. In breve tempo la lista dei soci iscritti alla cooperativa è andata ampliandosi includendo anche autoctoni, perché come ci racconta l'attuale Presidente di Dar=Casa, Sara Travaglini *"la domanda di casa non ha nazionalità e negli ultimi anni la presenza di soci italiani è aumentata moltissimo rispetto agli inizi, per quanto rimane prevalente nella base sociale la presenza di persone di origine straniera"*.

All'attività di recupero del patrimonio pubblico si è poi nel tempo affiancata anche un'attività di nuova costruzione, ma sempre nell'ambito di programmi di riqualificazione urbana, e alcuni alloggi sono stati donati da qualche socio riconoscendo il valore sociale dell'attività della cooperativa.

L'insieme del patrimonio gestito viene via via assegnato dalla cooperativa ai soci secondo l'ordine di iscrizione alla lista. Per iscriversi la cooperativa non richiede garanzie ma, per chi ha i requisiti⁴², basta il versamento di una quota minima (25,82 €) e si rientra di fatto nella lista dei possibili assegnatari degli alloggi. La quota di iscrizione molto bassa permette alla cooperativa di riuscire ad intercettare una domanda particolarmente fragile da un punto di vista economico e sociale. I canoni sono di 62 € al mq all'anno che per il mercato milanese è di almeno 1/3 inferiore ai costi di mercato. Il punto debole restano i tempi di attesa in lista che sono purtroppo molto lunghi, per cui ad oggi la cooperativa ha centinaia di persone in attesa e non può acquisire nuove domande. Questo è anche dovuto al fatto che l'assegnazione dell'alloggio non ha una temporaneità, ma le persone assegnatarie sono titolate a starci finché la loro condizione è conforme ai requisiti, per cui questo limita il turnover, e di contro manca sul territorio la capacità di ampliare l'offerta abitativa.

Ma la forza della cooperativa è soprattutto quella di andare oltre la semplice gestione ed assegnazione degli alloggi. *"Alle funzioni di gestione immobiliare di tipo più propriamente tecnico e amministrativo affianchiamo, dedicandovi particolare attenzione, la gestione sociale che significa un accompagnamento individuale dei soci all'orientamento dei servizi, mettendoli in contatto con tutte quelle realtà del territorio che possono rispondere ai vari bisogni che una persona o una famiglia possono avere. L'abitare infatti intercetta un po' tutte le questioni... si va dai documenti, alla scuola dei figli, all'ambito della salute, del lavoro... E altro aspetto fondamentale è la gestione relazionale nei rapporti con il vicinato, nella condivisione degli spazi comuni e l'attivazione di progettualità in partenariato con altre realtà territoriali"*

⁴² I requisiti consistono nel non essere proprietario di un alloggio ed avere un reddito familiare inferiore al reddito massimo previsto per ottenere un alloggio in edilizia convenzionata della Regione Lombardia che al momento è di circa 50.000 €

per facilitare lo sviluppo della socialità e per costruire piccole risposte in relazione a bisogni comuni emergenti. Questa nostra specificità, quella che noi chiamiamo la "gestione integrata", ci ha reso interessanti per diventare soggetti gestori anche di altre realtà di social housing".

La cooperativa è infatti anche stata coinvolta nella gestione di alloggi di social housing afferenti al sistema dei fondi immobiliari etici (es. gestori di Cenni di Cambiamento, Cascina Merlato, etc.) soprattutto con una funzione specifica sul community management. Così come è stata coinvolta dal Comune di Milano per la gestione di immobili destinati a persone in emergenza abitativa, i cui destinatari vengono identificati dal comune di Milano e sono tendenzialmente persone che hanno subito uno sfratto o un pignoramento per cui hanno bisogno di una risposta temporanea. Altro filone di attività riguarda l'abitare giovanile che attraverso differenti progettualità permette di offrire soluzioni abitative temporanee (fino ad un massimo di 4 anni) a costi accessibili a giovani tra i 18 e i 35 anni attivandoli in prima persona in forme sperimentali del più ampio concetto dell'abitare dalla coabitazione al vicinato solidale.

Da questo osservatorio privilegiato abbiamo chiesto a Sara Travaglini quali necessità di rilancio delle politiche pubbliche sull'abitare individuasse come prioritarie: *"l'incremento dell'offerta di edilizia residenziale pubblica resta insufficiente per una domanda che sta sempre più aumentando come conseguenza dell'ampliarsi delle fragilità. Questo incremento è da intendersi non solo come produzione e nuova offerta che è un tema sicuramente necessario, ma anche in termini di nuovi modelli di gestione del patrimonio pubblico. Altra necessità è quella di mettere in campo strumenti diversi per domande diverse. È vero che c'è un ampliamento delle fasce che hanno difficoltà di accesso alla casa, ma non sempre solo per ragioni economiche. Pensando ad esempio al target dei ragazzi neomaggiorenni di origine straniera in uscita dai centri di accoglienza, la loro condizione reddituale spesso non è catastrofica se hanno un lavoro, eppure vi è una diffidenza e un razzismo che pregiudica il soddisfacimento della loro domanda. Su questo è necessario costruire delle risposte pubbliche che mettano sul campo delle offerte accessibili e non discriminatorie. Altro elemento importante che potrebbe venire dal pubblico è il sostegno in termini di garanzie per l'accesso alla casa in locazione, che spesso rappresenta l'ostacolo per persone che magari hanno un reddito per coprire il canone, ma mancano di quelle risorse iniziali da mettere in garanzia."*

3. Il mercato privato: tra discriminazioni e prezzi alle stelle

“Non so che tipo di vita abbiamo qui in Italia per sopravvivere. Che vita è se non stai mai tranquillo? Eppure io lavoro, pago le tasse, sto dando il mio contributo al Paese ma non riesco a trovare un luogo dove vivere. Lavoro, ma che senso ha se non ho un posto dove dormire?” Khalid, giovane migrante alla ricerca di una casa a Firenze

Accedere alla casa tramite il mercato privato è oggi pressoché un'impresa impossibile e se l'impresa riesce lo è ad un costo inaccettabile per una sempre più ampia fetta della popolazione. A vivere il peso di un caro affitti sempre più insostenibile sono soprattutto i giovani con background socioeconomico più basso che vedono così minato il loro percorso verso l'indipendenza. Giovani migranti e italiani in uscita da centri di accoglienza al compimento della maggiore età, studenti fuori sede, giovani coppie e famiglie, lavoratori precari... tutti subiscono le conseguenze di un mercato dell'affitto la cui offerta non riesce a rispondere alla domanda e la casa da bene primario diventa un bene per chi può permetterselo. Buona parte delle ragioni che in Italia protraggono il rinvio dell'emancipazione giovanile è attribuibile al forte aumento sia dei prezzi delle abitazioni che degli affitti, unitamente al reddito disponibile stagnante nell'ultimo decennio e alla precarietà delle condizioni di lavoro.

3.1 Il caro affitti in Italia: sempre più insostenibile

Secondo le ultime rilevazioni di luglio 2025, il mercato delle locazioni ha registrato un ulteriore aumento, del 5,5% rispetto all'anno precedente, arrivando al valore medio mensile di oltre 14,9 euro/m², il valore più alto mai registrato dal 2012⁴³. Prendere una casa in locazione per molti è diventato un lusso. A fronte di una domanda in

crescita l'offerta ha avuto invece una tendenza opposta, innescando un'aspra competizione tra i potenziali locatari e spingendo al rialzo i canoni che diventano quindi inaccessibili per molti, alimentando quella che è una vera e propria emergenza abitativa in Italia. Complici inflazione e carovita da una parte e perdurante stagnazione salariale dall'altra, tra il 2018 e il 2023, il peso medio del canone di locazione sui redditi da lavoro dipendente nei capoluoghi di provincia è passato dal 31,6% al 35,2%, superando il 40% in alcune città come Firenze (46,5%), Roma (41,5%), Bologna (40,2%)⁴⁴.

Va poi anche considerato che oltre all'accessibilità economica molti affittuari a basso reddito devono anche far i conti con divari qualitativi che caratterizzano gli alloggi a cui riescono ad accedere, per cui è altamente probabile che la soluzione abitativa sia piccola e quindi soggetta a condizioni di sovraffollamento, in stabili vecchi e non ristrutturati recentemente, quindi meno efficienti dal punto di vista energetico, in condizioni non salubri e in zone con a disposizione meno servizi, con tutte le conseguenze sociali ed economiche che ciò comporta.

L'aver un background migratorio, come avremo modo di illustrare nel corso del capitolo, aggrava ancor di più la ricerca e l'accesso ad una casa perché entrano in gioco ulteriori fattori di discriminazione ancora fortemente radicati nella nostra società e alimentati da una narrazione

⁴³ Idealista, Ufficio Studi, <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2025/07/03/251094-affitti-impennata-dei-canoni-nel-secondo-trimestre-2025-4-6-su-base-annua-5-5>

⁴⁴ Il Sole24Ore, 2024, <https://www.ilsole24ore.com/art/affitti-piu-cari-sale-peso-redditi-dipendenti-fino-46percento-capoluoghi-AGFBoAY> Valore stimato dai dati dei nuovi contratti a canone libero registrati presso l'Agenzia delle Entrate.

distorta del fenomeno migratorio, dominata da discorsi fondati su false paure e sulla rappresentazione di un'emergenza e invasione che in realtà i dati dimostrano non esserci. In questo contesto per i giovani migranti ad essere minato non è solo il loro percorso verso l'autonomia, ma a fallire è anche il più ampio percorso di integrazione nella comunità.

3.2 Da cosa origina l'impennata dei prezzi degli affitti

Lo stato attuale del mercato immobiliare con mutui meno accessibili e prezzi di compravendita in costante salita, insieme ad una sempre maggiore necessità di flessibilità da parte delle fasce di popolazione più giovani che non possono e/o non riescono ad impegnarsi nell'acquisto di una casa, ha comportato un costante aumento di interesse per il mercato in locazione. Ma rispetto ai crescenti bisogni abitativi e alle correlate difficoltà economiche, che caratterizzano una buona parte delle persone che sono obbligate a cercare una soluzione abitativa in affitto, nel corso degli anni non si è riusciti a programmare per tempo un'offerta adeguata, specialmente nel segmento della locazione a costi accessibili.

Oltre alla carenza di politiche pubbliche mirate a dare risposte a soggetti maggiormente esposti al rischio di cadere in emergenza abitativa, il mercato degli affitti privati ha subito negli ultimi decenni delle importanti evoluzioni. La maggiore rischiosità associata all'utenza in affitto (e di conseguenza il timore di dover affrontare situazioni di morosità, ingiunzioni di pagamenti, sfratti...) e le logiche di mercato, che negli ultimi anni hanno visto un notevole sviluppo degli affitti brevi, hanno progressivamente indotto le famiglie-proprietarie a una minore propensione alla locazione tradizionale. L'indagine di Nomisma rivela che solo l'11% delle famiglie

multiproprietarie prevede di dare in locazione le proprie abitazioni con formule a medio termine⁴⁵.

In aggiunta a questo elemento che già spiega le ragioni di un'offerta limitata per le locazioni a medio-lungo termine, vale la pena sottolineare un altro dato significativo: dai dati sullo stock immobiliare risulta che circa l'11% delle abitazioni nel Paese, quasi 6 milioni e mezzo, non sono utilizzate e non sono concesse in locazione (privando quindi il mercato di un'importante quota di immobili privati potenzialmente disponibili).⁴⁶ Il mercato degli affitti quindi non è saturo, quanto piuttosto bloccato.

La domanda di case in locazione aumenta, ma molte abitazioni restano inutilizzate. È il paradosso dei vuoti. Secondo le ultime rilevazioni ISTAT circa 1 casa su 3 risulta non occupata (abitazioni vuote o occupate solo da persone non residenti). Ad avere la percentuale più alta di case vuote sono le Isole con il 34,9%, segue il Sud Italia con il 32%. Più contenute ma pur sempre rilevanti le percentuali al Nord-est (23,1%) e al Nord-ovest (26%)⁴⁷. Ad esempio, una recente ricerca realizzata sul Comune di Bologna stima che il patrimonio abitativo inutilizzato in città, ovvero quella porzione di alloggi che al 31/12/2022 non era destinato a nessun uso, né residenziale, né turistico o di seconda casa, né per affitti brevi o temporanei, in quanto privo di utenze e non occupato, sia quantificabile tra le 13.500 e le 15.300 abitazioni⁴⁸.

L'inutilizzo delle case, sul mercato privato, è attribuibile a diverse dinamiche come l'emigrazione e lo spopolamento delle aree interne, la presenza di seconde case in località turistiche e strategie di investimento anche in prospettiva di trasferimento intergenerazionale della ricchezza immobiliare.

Valorizzare il patrimonio inutilizzato è quindi di cruciale importanza nella risposta al crescente

⁴⁵ Nomisma, 2024, <https://www.nomisma.it/press-area/affitti-mercato-bloccato-con-11-delle-abitazioni-inutilizzate/>; Rapporto sull'Abitare 2024, <https://www.nomisma.it/press-area/rapporto-sullabitare-2024/>

⁴⁶ Dipartimento delle Finanze e Agenzie delle Entrate https://www1.finanze.gov.it/finanze/immobili/pubblic/contenuti/immobili_2023.pdf

⁴⁷ ISTAT, 2024, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/08/Today-Abitazioni_01_08-2024.pdf

⁴⁸ Ricerca realizzata dal Comune di Bologna, con la collaborazione del Politecnico di Milano e della società Avanzi SPA, nell'ambito dell'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo, risultati pubblicati a gennaio 2025, <https://www.comune.bologna.it/notizie/fondazione-abitare-bologna>

disagio abitativo di ampie fette della popolazione, ma le modalità di intervento dovranno tener conto della localizzazione di tale patrimonio, se in ambito urbano o rurale. Le case inutilizzate sono solitamente concentrate in aree rurali e poco attrattive dal punto di vista economico-produttivo e del mercato del lavoro e dunque a bassa domanda residenziale. Il loro riutilizzo a fini sociali degli spazi non basterà, ma occorrerà costruire un'offerta articolata di servizi e opportunità per rendere questo patrimonio vivibile dopo averlo recuperato. Nelle aree urbane a forte pressione abitativa la presenza di case inutilizzate può essere invece dovuta a scelte dei proprietari o, nel caso del pubblico, ad inefficienza gestionale, entrambe motivazioni che vanno affrontate in ottica di giustizia sociale per ridurre la carenza di offerta che esaspera il disagio abitativo di chi non riesce ad accedere ad una casa alle attuali condizioni di mercato.

Un fenomeno importante, che ha alterato negli ultimi anni il funzionamento del mercato con effetti escludenti e limitativi del diritto alla città soprattutto per le fasce medio-basse della popolazione, è quello degli affitti brevi strettamente connesso al fenomeno della turistificazione che sta investendo molte grandi e medie città, soprattutto quelle a maggiore attrazione turistica. Si tratta di un mercato che sta godendo di una forte espansione, facilitato dalle piattaforme digitali, e che sta cambiando spesso il volto di interi quartieri, soprattutto nei centri storici, sempre più disegnati a misura delle esigenze del turista e con sempre meno residenti indotti a trasferirsi in altre zone della città per ritrovare una dimensione di vita più funzionale ai loro bisogni quotidiani.

La riduzione dell'offerta di case, unita alla competizione dei prezzi degli affitti brevi più redditizi degli affitti a lungo termine, ha fatto aumentare il costo degli affitti in molte città. Secondo un recente studio⁴⁹ a un aumento dell'1 per cento della presenza di annunci di Airbnb in una zona specifica dell'Italia, si verificherebbe in media

un aumento del 6,7 per cento dei prezzi delle case e del 5,7 per cento per gli affitti.

Un fenomeno quello della turistificazione che necessiterebbe di una regolamentazione ad oggi ancora carente nel nostro Paese. Ciò che è stato introdotto a livello nazionale è stato il Cin, ovvero un registro per i proprietari di immobili adibiti ad affitti brevi. Un riconoscimento formale che manca però di qualsivoglia regolamentazione che freni le distorsioni del mercato e gli impatti negativi sulle città a cui si sta assistendo. Un'eccezione che merita di essere menzionata è la normativa introdotta dalla Regione Toscana (RT 61/2024 del 31.12.2024 Testo unico del turismo e n. 7 del 17/01/2025 "Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast Modifiche alla l.r. 61/2024") con cui si cerca di regolamentare il fenomeno dell'*overtourism* dando alle amministrazioni comunali la possibilità di individuare, di concerto con la Regione, zone o aree in cui definire criteri e limiti per lo svolgimento delle attività di locazione breve di immobili per finalità turistiche. I Comuni più grandi e con più alta densità turistica possono quindi disporre di un proprio Regolamento, e l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende affittare, e può anche essere stabilito un limite massimo di autorizzazioni concedibili in determinate zone. E' una normativa che si ispira fortemente al testo della proposta di legge Alta Tensione Abitativa⁵⁰ originata da un'omonima campagna che dai territori ha coinvolto nella costruzione della proposta differenti stakeholder: giuristi, architetti, urbanisti, amministratori e abitanti. La normativa toscana, la prima di questa portata in Italia, è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri che la porterà in Consulta ritenendola in contrasto con la normativa statale in tema di libertà d'impresa. Un contenzioso emblematico delle diverse sensibilità politiche al tema e degli interessi in

⁴⁹ Tortuga, 2023, Policy Brief - *AirBnb e il mercato immobiliare italiano* https://www.tortuga-econ.it/2023/07/11/airbnb_mercato_immobiliare_italiano/

⁵⁰ Il testo della proposta elaborato dalla Campagna Alta Tensione Abitativa è consultabile al seguente link: <https://altatensioneabitativa.blogspot.com/2024/03/testo-aggiornato-della-proposta.html>

gioco, su cui spetterà ora alla Corte dare risposta.

Nell'ottica dei proprietari: il punto di vista degli agenti immobiliari

Stralci di un'intervista ad un dirigente di una Federazione di Agenti Immobiliari

"Nasce sostanzialmente tutto da un vuoto normativo o perlomeno da una norma che è diventata obsoleta e contraria a quelle che sono le esigenze di oggi. Mi riferisco principalmente all'equo canone che a suo tempo ha introdotto le massime garanzie all'inquilino (in una situazione in cui ne era sprovvisto) spostando quindi l'ago della bilancia del controllo dal proprietario all'inquilino. Prescrizioni che in quel momento erano necessario e fondamentale introdurre, ma che oggi sono diventate obsolete. Oggigiorno abbiamo dei contratti che non tengono conto delle esigenze anche dei proprietari ma vanno a limitare fortemente nel tempo e nel prezzo quella che è la possibilità di affittare la propria casa.

Oggi il proprietario quando consegna le chiavi del suo appartamento non sa quando gli ritornerà indietro perché con la normale contrattualistica le situazioni possono essere 4+4, cioè un contratto a canone libero, un 3+2, che è un contratto che ha una durata più bassa, con canone concordato stabilito negli accordi del territorio siglati dalle associazioni e poi un contratto più breve per situazioni di transitorietà per motivi di lavoro, vacanza, etc. Se oggi io consegno il mio appartamento a un inquilino alla scadenza del contratto, la tutela che è stata introdotta con la legge sull'equo canone fa sì che io non riesca a riottenere indietro la mia casa. E debba quindi procedere per via giudiziaria. Affittare una casa oggi non è uguale a disporre del proprio appartamento.

Al contempo negli ultimi anni si è sviluppata una fortissima richiesta di locazione da parte di tantissime persone che spostandosi per lavoro o per vacanza preferiscono prendere in affitto un appartamento piuttosto che andare in una stanza di albergo. Quindi i due mercati si sono incrociati. Se io ho una casa e voglio averla sempre a disposizione, l'affitto per un periodo breve così da averne una maggiore convenienza economica (avendo canoni più alti) ma anche perché so che in questo modo quella locazione rimane sempre nella mia disponibilità.

È quasi tutto in questo aspetto: l'aver la disponibilità della propria casa in qualsiasi momento che ha fatto virare il mercato della locazione verso le soluzioni a breve termine che è diventato un mercato estremamente attrattivo e redditizio.

E la dinamicità della nostra vita che è cambiata dalla L. 392 del 78 dove si cercavano contratti stabili. Tutto nasce da questo aspetto".

Parlando con un agente immobiliare emerge chiaramente anche un altro dato di contesto che inevitabilmente, senza un intervento pubblico regolatorio del mercato, spinge il business delle agenzie in direzione opposta a quella che potrebbe essere la tutela delle fasce più disagiate della popolazione e del loro bisogno/diritto di trovare un alloggio, assecondando sempre e comunque le pretese più o meno oggettive di chi affitta. In un mercato fortemente competitivo, l'agenzia per assicurarsi la sua fetta di mercato deve accontentare le richieste dei proprietari che altrimenti potrebbero facilmente rivolgersi ad altri. *"È la conseguenza diretta di un mercato fortemente squilibrato dove c'è più domanda che offerta e quindi il coltello dalla parte del manico è sempre nelle mani del proprietario".*

3.3 Tra discriminazioni e doppi standard: l'aggravante di essere straniero

Dalle numerose testimonianze raccolte, è una costante per persone con background migratorio la difficoltà di accedere ad una casa sul mercato immobiliare. In maniera più o meno velata la discriminante dell'essere straniero determina la non accessibilità al mercato. In un'indagine condotta nel 2022⁵¹ sulle discriminazioni subite da persone di origine straniera, la questione casa emerge come fortemente discriminatoria. L'alloggio viene precluso perché il proprietario non è disposto ad affittarlo ad una persona straniera. Altrettanto diffuso è il caso dove vengono chieste garanzie aggiuntive o il versamento di un numero più alto di mesi di anticipo o addirittura un affitto più alto. Anche le agenzie immobiliari operano con criteri discriminatori, ad esempio proponendo meno alloggi da visitare o dicendo che l'appartamento è già stato affittato anche quando l'inserzione è stata appena pubblicata.

"Io quest'anno cercavo casa, ho dovuto fare ricerche e chiamare agenzie. Visto che parlo bene italiano, nel momento in cui chiedevo informazioni telefonicamente andava tutto bene finché non dovevo dire nome e cognome. A quel punto cambiava tutto, magari mi dicevano che mi avrebbero fatto sapere, o qualcuno già dall'inizio diceva che non affittava a stranieri. Ho fatto una fatica enorme per trovare un'agenzia che mi permettesse di spiegare almeno quelle che erano le mie esigenze, poi ho cominciato a presentarmi di persona per almeno farmi vedere subito e fargli avere un'idea di chi ero e risparmiarmi questi 'ti faremo sapere'..." Ana giovane donna di origine straniera che vive ad Arezzo.

L'esperienza dei neomaggiorenni in uscita dai centri di accoglienza si scontra con un mercato che non dà risposte alle loro esigenze ponendo ostacoli insormontabili al loro percorso di vita autonomo. Se da una parte è per loro relativamente facile collocarsi sul mercato del lavoro,

sebbene le situazioni possono essere le più varie e con situazioni di precarietà a volte complesse, la sistemazione abitativa appare oggi essere un vulnus che influisce enormemente sul benessere di queste persone già segnate da percorsi di vita non facili, ulteriormente provate da difficoltà che minano le loro prospettive di integrazione nella società.

"Anche avendo un contratto a tempo indeterminato non ti danno la casa. Ti chiedono due o tre mesi di anticipo, ok ci può stare. Ma quando chiamo appena sentono che sono straniero subito dicono che non è più disponibile. Io tante volte ho litigato con gli agenti immobiliari, perché finché scrivi tutto va liscio e la casa è disponibile, ma appena li chiami e sentono che sei straniero subito la casa non è più disponibile. Eppure vai a vedere i giorni dopo la casa è sempre lì per l'affitto..." Omar, giovane migrante uscito da un centro di accoglienza in Emilia Romagna.

"Io sono in Italia da 9 anni, prima stavo in casa con un mio amico, ma adesso sto con mia moglie e mio figlio di due anni e la casa dove sto adesso è troppo vecchia, c'è muffa ovunque, e ora con il bambino che cresce non possiamo rimanere qui, lui tocca ovunque ed è troppo pericoloso, ma non è nemmeno salutare per me e mia moglie. Da quando è nato cerco un'altra sistemazione e ancora non l'ho trovata. Ho chiamato ovunque, mi dicono che non ci sono case. Io preferirei rimanere qui o comunque in un comune vicino, semplicemente perché lavoro in cantina e comincio alle 6 o spesso anche alle 5 quando arrivano le consegne di vino. Se sono qui posso andare con la bici, al massimo con il treno regionale se sono in un comune vicino. Avevo trovato una casa con 4 camere e avevo proposto a un mio collega di andare a vivere insieme con le nostre famiglie e dividere l'affitto, ma il proprietario ha subito detto che non affittava più. È più facile trovare casa per dei miei colleghi che non hanno la famiglia con sé e si mettono a vivere insieme, mentre io con la mia famiglia non posso

⁵¹ L'indagine è stata condotta dal Centro Studi Medi nell'ambito del Progetto LAW – Leverage the access to welfare – un progetto dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione e del

Centro Studi Medi di Genova,
<https://www.asgi.it/antidiscriminazione/gli-ambiti-percepiti-maggiormente-discriminatori-in-italia-indagine-di-cs-medi/>

permettermi di fare questa cosa. Ho un contratto a tempo determinato che si rinnova ogni anno e ho un permesso di lungo soggiorno, non mi sono mai fermato ma con il fatto che il contratto va rinnovato non ho abbastanza garanzie. Io sarei contento di trovare un'altra casa, per far stare meglio il mio bambino". Dritan, lavoratore migrante nel Valdarno.

Ed è così che dalle testimonianze emerge un mercato parallelo di intermediari privati che speculano sulla situazione operando delle vere e proprie truffe ai danni delle persone di origine straniera che disperatamente cercano un posto dove dimorare. Propongono a pagamento di trovare un alloggio, ma in realtà quello che offrono sono semplicemente dei contatti di privati che affittano e poi tutto è lasciato al giovane che deve autonomamente prendere contatto con i proprietari spesso ricevendo l'ennesimo diniego. E di queste truffe ci hanno parlato migranti in diverse zone di Italia, persone che, per esperienza diretta o di propri connazionali, hanno pagato anche più di una volta per ricerche che si sono dimostrate totalmente vane o, quando delle proposte ci sono state, riguardavano case in condizioni inaccettabili.

Ma le discriminazioni si palesano anche quando finalmente si ottiene una casa e le forme sono di varia natura: da caparre enormemente più alte rispetto a quelle che si esigono da cittadini italiani, al timore di quale possa essere la reazione del vicinato alla presenza di stranieri nel palazzo, alla paura ingiustificata di concedere il diritto alla residenza.

"Per affittare una casa, un proprietario voleva una fidejussione incredibile nonostante la persona avesse un contratto stabile a tempo indeterminato. Eppure, il pericolo dell'insolvenza è democratico nel senso che gli italiani sono ugualmente a rischio degli stranieri. Le diffidenze che riscontriamo sono macroscopiche, poi ovviamente altra cosa è dire che in una casa in dieci non ci possono stare. Ma il più delle volte il discorso "non voglio affittare agli stranieri" è categorico." Mario, operatore di un centro di accoglienza in Toscana.

"Il nostro proprietario, per quanto sia stato disponibile, si è premurato di farci delle raccomandazioni sugli odori e sulla gestione della casa, fanno anche una distinzione di questo tipo. Escono fuori certe assurdità..." Ndulu, giovane migrante uscito da un centro di accoglienza in Emilia-Romagna.

"Altro aspetto critico è legato alla residenza: si incontrano proprietari disponibili a dare in locazione a stranieri, ma non sono disposti a permettere all'inquilino di prendere la residenza che però è un diritto fondamentale che serve a moltissime altre cose. Quando escono dalla comunità devono trasferire la residenza, se questo permesso non viene dato dove la tiene la residenza? E che residenza indichi quando devi convertire il permesso di soggiorno? E se non converti il permesso non puoi lavorare, che residenza indichi al datore di lavoro? E se non lavori come paghi l'affitto? È un circolo vizioso. E poi è un falso problema questo della residenza perché quando l'inquilino va via e non trasferisce la residenza il proprietario può cancellare la residenza, crea problemi alla persona che non ha trasferito la residenza, ma lui non ha alcun problema. Quindi anche qui si tratta di disinformazione." Paola, tutrice volontaria a Ferrara.

Eppure il contesto socio-economico dovrebbe indurre ad una profonda riflessione su come far incontrare il mercato immobiliare con l'utenza straniera, trattandosi di un mercato che necessariamente nel futuro vedrà un'espansione di questa utenza per effetto dell'innegabile inverno demografico che attraversa il nostro Paese che sempre più avrà bisogno di popolazione immigrata. Ma ad oggi le agenzie rispondono solo ad una logica di mercato e non sembrano porsi il problema perché non indotte a farlo da un mercato che per il loro business funziona perfettamente così com'è. D'altronde questa riflessione e, la conseguente risposta alla problematica sempre più seria di un'offerta che non copre la domanda, dovrebbe essere presa in carico da chi ci governa per condizionare il mercato al punto da farlo funzionare anche per quelle fasce di popolazione che sono in condizioni di maggiore vulnerabilità tra cui l'utenza straniera.

"È un'utenza che, purtroppo, per diversi anni ancora si scontrerà con una situazione di mercato dove l'offerta è ancora troppo sbilanciata rispetto a quella che è la loro domanda. Finché sul mercato ci saranno così pochi appartamenti, il proprietario andrà a selezionare il miglior inquilino dal punto di vista reddituale, del numero di persone che abitano in casa, e così via. Quindi noi possiamo anche fare una sorta di moral suasion nei confronti dei proprietari che rifiutano di affittare all'utenza straniera, ma se il mercato gli presenta situazioni numerose di richieste con condizioni migliorative rispetto a quelle che può offrire una persona che viene da un'altra nazione è difficile far comprendere che comunque anche quelle sono esigenze da rispettare, perché sinceramente il proprietario guarderà alla propria tasca e alla propria convenienza". Dirigente di una Federazione di Agenti Immobiliari.

Dall'esperienza di un'agenzia immobiliare di Bologna che nel tempo ha cercato di rispondere anche alle esigenze di giovani lavoratori stranieri emerge chiaramente che l'offerta nel loro caso è di fatto inesistente e l'unica soluzione che nel tempo ha più funzionato è di consigliare al lavoratore singolo di trovare altri lavoratori nella sua situazione e prendere insieme una casa in affitto, situazione di ripiego rispetto alle esigenze ed aspirazione del singolo, ma che è l'unica ad avere qualche chance di riuscita. Ma se il lavoratore ha una famiglia, questa è la casistica più difficile in assoluto da collocare.

"Per una famiglia straniera trovare un affitto regolare con un contratto ad un prezzo accessibile è come giocare alla roulette, nel senso che le probabilità di riuscita penso siano abbastanza simili." Alberto, agente immobiliare a Bologna.

Soltanto determinate tipologie di case, non ristrutturate quindi in condizioni di minor valore e in periferia, hanno le caratteristiche che permettono all'agente immobiliare di proporre al proprietario (senza perderlo) di affittare all'utenza straniera. E in questo scenario emerge l'ulteriore riflessione a cui si è già accennato in precedenza, ovvero la qualità abitativa delle soluzioni proposte all'utenza straniera che determina un ulteriore fattore di

disuguaglianza a cui queste persone sono soggette con conseguenze in termini di salute, benessere e opportunità di socialità che ne derivano, oltre all'aspetto economico per nulla trascurabile dei maggiori costi da sostenere per le bollette che risentono di eventuali efficientamenti energetici non realizzati. Ed anche in termini di sicurezza, perché non sono residuali i casi di appartamenti non a norma con le attuali normative di sicurezza sugli impianti che tecnicamente non sarebbero affittabili ma che all'utenza straniera vengono proposti.

Se la carenza di adeguate politiche abitative regolatorie di un mercato così sbilanciato e inaccessibile per ampie fette di popolazione con più basse disponibilità economiche è un punto fondamentale, altrettanto decisivo è il cambiamento culturale da promuovere per sconfiggere pregiudizi e stereotipi ancora così radicati nella nostra società.

"Il migrante rimane migrante per il cittadino, si vede anche sul mondo del lavoro. Se tu appartieni alla cultura pakistana è difficile che tu venga assunto come front office in un'azienda, se sei una donna col velo devi stare a lavare i piatti in un ristorante. Queste etichette rimangono e non so se questo cambierebbe con un mercato immobiliare meno richiesto. Per me cambierebbe tantissimo se i proprietari si sentissero tutelati da un punto di vista normativo e se si cominciasse a far conoscere alla cittadinanza il mondo dell'accoglienza. Si dovrebbe rivalutare l'immagine dello straniero, farlo partecipare di più. Bisogna far vedere che la normalità è anche a casa di persone straniere." Giulia, operatrice in progetti di accoglienza a Ravenna.

E questo cambiamento in qualche modo lo si è osservato in piccoli comuni come l'esperienza del SAI minori di Pachino, un piccolo comune siciliano, in cui pochissimi dei ragazzi accolti nel centro hanno lasciato il paese. La relazione di conoscenza e fiducia che si è instaurata nel piccolo contesto di Pachino ha permesso una più facile integrazione dei ragazzi nella comunità, superando facilmente quelle barriere che normalmente i ragazzi incontrano all'uscita dai centri. Questa esperienza è la dimostrazione

che quando la comunità locale si apre e accoglie realmente questi ragazzi, si normalizza il rapporto con loro e si innesta un vero e proficuo

percorso di integrazione, che è sempre bidirezionale

Il ruolo cruciale dei tutori

Il sistema di tutela volontaria introdotto nel 2017 con la Legge Zampa ha negli anni dimostrato l'importanza della figura del tutore volontario nel percorso verso l'autonomia dei minori stranieri non accompagnati. Anche nell'individuazione di soluzioni abitative per neomaggiorenni in uscita dai centri di accoglienza, il tutore ha spesso rappresentato una figura di fondamentale importanza che ha potuto mediare tra la solitudine del ragazzo/a che si trova a dover affrontare la vita da adulto senza alcuna rete familiare di appoggio e la società in cui inserirsi. Questo ruolo di mediazione prende le mosse dalla rete di conoscenze che il tutore / la tutrice è in grado di attivare.

"Attiviamo tutta la rete di nostre conoscenze, ci rendiamo disponibili ad accompagnare in agenzia, a dare referenze, in sostanza mediamo con la società e aumentiamo le possibilità di integrazione di questi ragazzi. Molte volte sento che soluzioni abitative arrivano proprio grazie al circolo di conoscenze dei tutori. Ma non può funzionare così perché non si hanno risorse infinite".

Sono queste le parole di Paola Scafidi, Presidente di Tutori in Rete, la rete nazionale delle associazioni e gruppi informali di tutori volontari. Altre figure che possono svolgere un ruolo simile sono gli insegnanti e i datori di lavoro che venendo a diretto contatto con i ragazzi possono a loro volta mettersi in gioco per agevolare la ricerca di soluzioni abitative. Anche da altre interviste realizzate con operatori dei centri di accoglienza emerge in maniera lampante quanto per i proprietari sia dirimente una sorta di "garanzia fiduciaria" fondata sulla conoscenza della singola persona che è il solo elemento che può alle volte far superare il pregiudizio culturale. E in questo sono le figure terze come i tutori, o altre figure che hanno una relazione con il ragazzo/a per ragioni lavorative o di studio a poter giocare un ruolo decisivo, molto più di quanto possa fare l'operatore del centro di accoglienza non pienamente riconosciuto in questo caso come soggetto di "fiducia". In quest'ottica hanno particolare importanza le sperimentazioni di community matching che intendono proprio favorire il coinvolgimento attivo dei cittadini nei percorsi di inclusione delle persone migranti. Ma si tratta pur sempre di attivazioni che si fondano sulla buona volontà e la capacità di smuovere relazioni e conoscenze dei singoli, senza risolvere a monte il problema dell'accesso alla casa che resta minato da politiche pubbliche carenti e da pregiudizi ancora fortemente radicati tra i proprietari di case private.

Eppure, come ci fa notare Paola Scafidi, spesso i tutori che hanno facilitato la mediazione sul mercato privato ricevono dagli stessi proprietari con cui si sono fatti mediatori ulteriori richieste di potenziali nuovi inquilini, a dimostrazione che superato il pregiudizio iniziale, l'esperienza viene poi valutata nella stragrande maggioranza dei casi estremamente positiva: *"Quando un ragazzo straniero trova un appartamento in affitto fa l'impossibile per non perderlo. Piuttosto abbiamo visto ragazzi non fare la spesa e non mangiare, ma assicurare il pagamento dell'affitto per non perdere la casa. La singola esperienza positiva decostruisce la diffidenza iniziale e può avere un riverbero positivo anche per altri. Se arriva a segno è perché qualcuno ha aiutato ad aprire questa porta. Ma la persona sa che ha una grandissima responsabilità perché la sua esperienza positiva o negativa avrà un effetto anche per chi viene dopo".*

3.4 Accomunati dal disagio abitativo: gli studenti fuori sede e i lavoratori precari

Merita focalizzare l'attenzione anche su un altro segmento di popolazione che negli ultimi anni sta soffrendo enormemente le conseguenze della crisi abitativa che investe le principali grandi città italiane: gli studenti universitari fuori sede. Emblematica la protesta nelle tende degli studenti che negli ultimi anni stanno fortemente denunciando quanto il diritto allo studio stia diventando un lusso che solo in pochi possono permettersi, a causa della carenza di soluzioni alloggiative a costi accessibili. Se nel 2024 i prezzi delle stanze in affitto avevano registrato in media su tutto il territorio nazionale un rincaro di +7%⁵², nel 2025 il mercato sembra dare dei segnali di assestamento, stabilizzandosi comunque su costi decisamente alti, basti pensare che la media di affitto di una stanza a Milano è di 732€/mese⁵³. E chiaramente i primi a dover rinunciare alla realizzazione delle proprie aspirazioni per inaccessibilità dei costi da sostenere sono quegli studenti che provengono da famiglie con più bassa capacità di spesa.

Secondo un'analisi di Cassa Depositi e Prestiti la stima di studenti fuori sede è di oltre 830.000 unità e l'attuale offerta di soluzioni alloggiative per studenti in strutture pubbliche o convenzionate riesce a coprire appena l'8% del fabbisogno, di gran lunga inferiore a quella di altri Paesi europei (Francia 23%, Germania, 14%, e Spagna 11%).⁵⁴

Alla mancanza di offerta di studentati, si sovrappone chiaramente anche la dinamica del mercato privato che, come analizzato nelle precedenti sezioni, si è evoluta fortemente negli ultimi anni a favore di locazioni brevi che trovano

nell'overtourism un'ampia domanda molto più redditizia di quanto non possa essere la locazione a studenti. In un'indagine commissionata dal Sole24ore a Scenari Immobiliare si stima che i rendimenti lordi di un trilocale per l'ospitalità turistica superano il 4% rispetto al 3-3,5% degli affitti a studenti.⁵⁵ Ed oltre alla maggiore redditività, sono associati anche minori rischi di morosità.

Le risorse rese disponibili nell'ambito del PNRR con uno stanziamento di 1,2 miliardi per la realizzazione, entro il 2026, di 60.000 nuovi posti letto hanno contribuito a promuovere una rinnovata attenzione ed un crescente coinvolgimento di capitali privati ad integrazione delle risorse pubbliche per far fronte a questa problematica, ma serve un'accelerazione degli investimenti e delle realizzazioni,⁵⁶ nonché un maggior controllo del pubblico. Come denunciato dall'analisi dell'Unione degli Universitari sui primi stanziamenti erogati, i nuovi posti letto ad oggi effettivamente realizzati sono inferiori a quelli dichiarati ufficialmente dal Ministero, in quanto sono stati contabilizzati anche posti letto già esistenti ma precedentemente non censiti, ed altra problematica su cui il principale sindacato degli studenti getta luce è il coinvolgimento dei privati senza alcuna regola che garantisca un reale funzionamento del mercato a tutela degli studenti meno abbienti.⁵⁷ Non vi sono infatti vincoli dati ai privati che investono in questo settore considerato molto attrattivo in termini di ritorni economici⁵⁸ per cui neanche si impone un tetto massimo al canone di locazione, ma si impone solo per i primi 12 anni un vincolo che impone uno sconto iniziale del 15 o del 25%, in base ai casi, e la riserva del 30% dei posti letto per il diritto allo studio. Quindi al termine dei 12

⁵² Immobiliare, 2024, <https://www.immobiliare.it/info/ufficio-stampa/2024/stanze-prezzi-ancora-in-crescita-spinti-da-una-domanda-sempre-piu-sostenuta-27-in-un-anno-2591/>

⁵³ Immobiliare 2025, <https://www.immobiliare.it/info/ufficio-stampa/2025/stanze-prezzi-in-crescita-domanda-stabile-milano-supera-i-730-euro-mese-per-una-singola-2718/>

⁵⁴ Cassa Depositi e Prestiti, 2022, Brief - *Student housing: quale futuro tra pubblico e privato?* https://www.cdp.it/resources/cms/documents/CDP_Brief_Student_housing_quale_futuro_tra_pubblico_e_privato.pdf

⁵⁵ Il Sole24ore, 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/l-affitto-turista-rende-piu-locazione-studenti-AE4CviwB>

⁵⁶ Cassa Depositi e Prestiti, 2022, op.cit.

⁵⁷ UDU – Unione degli Universitari, 2023, Diritto al Profitto, come sperperare i fondi del PNRR <https://unioneuniversitari.it/wp-content/uploads/2023/10/UDU-diritto-al-profitto.pdf>

⁵⁸ Idealista, 2024, <https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2024/12/13/190683-alloggi-per-studenti-mercato-italiano-ed-europeo-sotto-i-riflettori>

anni, il rischio è che questi alloggi possano diventare studentati privati di lusso.⁵⁹

Altra categoria fortemente vessata dal disagio abitativo è quella dei lavoratori precari, largamente sovrapponibile a quella dei migranti, ma rappresentata anche da autoctoni. Secondo l'ultimo rapporto sull'Abitare di Nomisma la quota di famiglie in locazione che considera l'affitto come unica soluzione possibile a fronte della mancanza di risorse per accedere alla compravendita è passata dal 56% del 2023 a quasi il 60% del 2024.⁶⁰ E questo è un dato che va di pari passo con il tema della contrazione dei salari che, secondo i dati dell'OCSE, in Italia si sono ridotti in termini reali del 6,9% fra la fine del 2019 ed il 2024, uno dei risultati peggiori nel ranking dei Paesi OCSE.⁶¹

Parallelamente, anche fuoriuscendo dall'ambito del solo lavoro precario, c'è da rilevare anche la preoccupazione di

Confindustria a più riprese espressa dal Presidente Orsini rispetto alla mobilità dei lavoratori e quindi al soddisfacimento di manodopera da parte delle imprese, spesso ostacolati dalla difficoltà di lavoratori fuori sede di trovare casa a costi accessibili. Tale problematica ha portato all'elaborazione di un Piano di Confindustria per l'abitare sostenibile dei lavoratori che propone al Governo una serie di misure per affrontare "gli squilibri sul mercato immobiliare che contribuiscono a frenare sia la mobilità interna sia l'afflusso di lavoratori dall'estero. In particolare, va messo in evidenza il forte disallineamento, in numerose aree del territorio, tra i costi di affitto o di acquisto e il livello di produttività del lavoro e dunque dei salari medi. Tale disallineamento costituisce un vincolo per la mobilità territoriale, che invece è un processo fondamentale per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro".⁶²

La proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare sul diritto all'abitazione

Introdurre esplicitamente il riconoscimento del diritto all'abitazione in Costituzione è l'obiettivo dell'iniziativa promossa da un gruppo di giovani attiviste e attivisti dell'associazione "Ma quale casa?"⁶³.

Sebbene il diritto alla casa sia stato riconosciuto in via interpretativa dalla Corte Costituzionale con un orientamento consolidato, con le sentenze nn. 49/1987, 217/1988, 404/1988 e 119/1999, non è né sancito, né riconosciuto pienamente nella nostra Costituzione. Da ciò si sostanzia questa iniziativa popolare che propone di intervenire in Costituzione per un riconoscimento esplicito del diritto all'abitare richiamandosi a quanto già sancito nella Dichiarazione universale dei diritti umani (art. 25), nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11) e nella Carta sociale europea (art. 31) che stabiliscono inequivocabilmente che l'accesso a un'abitazione adeguata è parte integrante dei diritti umani fondamentali.

"Garantire una casa sicura, dignitosa, e accessibile è il primo passo per garantire il pieno benessere della persona. Senza una casa, non possiamo immaginare una vita." È quanto si legge nella motivazione che ha portato i promotori a lavorare a questa proposta. Proposta che nasce dall'esperienza che in varie forme li ha portati a toccare con mano cosa voglia dire stare nel disagio abitativo. Alcuni di loro erano stati tra i fautori della protesta delle tende contro il caro affitti per gli studenti fuori sede, altri si battono da tempo per la giustizia abitativa in associazioni, sindacati o amministrazioni locali. Ad accompagnarli un gruppo di esperti costituzionalisti che li hanno affiancati nella definizione della proposta che intende

⁵⁹ Today Economia, 2025, <https://www.today.it/economia/alloggi-universitari-prezzi-pnrr.html>

⁶⁰ Nomisma, 2024, Rapporto sull'Abitare, <https://www.nomisma.it/press-area/rapporto-sullabitare-2024/>

⁶¹ Sbilanciamoci, 2024, <https://sbilanciamoci.info/locse-salari-giu-del-69-in-italia-calo-tra-i-piu-forti/>

⁶² Confindustria, Soluzioni Abitative Sostenibili per i lavoratori, 2025,

https://www.confindustria.it/wcm/connect/10c7af8c-a381-4b9b-a0c4-5756b5a3292f/Piano+Abitare+Sostenibile+-+Gennaio+2025.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-10c7af8c-a381-4b9b-a0c4-5756b5a3292f-phMleQg

⁶³ Per approfondimenti: <https://www.maqualecasa.it/>

intervenire su tre articoli della Costituzione: a) l'art. 44 ponendo a carico della Repubblica il dovere di garantire l'accesso all'abitazione quale bene primario e mezzo necessario per assicurare alla persona l'esercizio effettivo dei diritti e una vita libera e dignitosa; b) l'art. 47 estendendo la tutela dei risparmiatori all'accesso non solo alla "proprietà" ma anche al "godimento" dell'abitazione, comprendendo dunque anche altre forme quali l'affitto e la gestione pubblica degli alloggi; c) l'art. 177 rafforzando il potere dello Stato e aggiungendo tra le materie di sua competenza esclusiva la definizione delle "norme generali in materia di politiche abitative" e alla competenza concorrente Stato-Regioni quella in materia di "programmi di edilizia residenziale pubblica".

3.5 Il ruolo del privato in sinergia con il pubblico nel social housing

Il social housing prevede una significativa partecipazione del settore privato. Una delle principali esperienze realizzate in Italia fa riferimento a Cassa Depositi e Prestiti Immobiliare SGR (CDPI SGR) impegnata a promuovere e sostenere da oltre dieci anni lo sviluppo dell'Edilizia Residenziale Sociale attraverso la gestione di un fondo di fondi, il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), che ha sostenuto l'istituzione e lo sviluppo di 29 fondi immobiliari gestiti da 9 primarie società di gestione del risparmio (SGR), il c.d. Sistema Integrato dei Fondi (SIF) concepito nell'ambito del Piano Casa 2009, con un programma di interventi distribuiti su tutto il territorio nazionale. Secondo una valutazione dell'impatto sociale generato, realizzata da Avanzi, il SIF ha mobilitato ingenti risorse finanziarie private, facendo leva sul denaro pubblico, dando vita ad una partnership innovativa che, guidata dalla Pubblica Amministrazione, ha coinvolto investitori privati e socialmente orientati nella governance e nella gestione dell'intera catena del valore. I vincoli finanziari (dati dalla necessità di mantenere il prezzo finale il più basso possibile) hanno stimolato la ricerca di soluzioni creative sia a livello tecnico che gestionale.

Alla fine, l'esperienza ha dimostrato che offrire una casa di buona qualità a un prezzo ragionevole è possibile, lavorando sull'innovazione e sfruttando tutte le possibili sinergie lungo la filiera. Ma il limite principale di questa esperienza è la scala che ha raggiunto. Sono stati messi sul mercato (dati al 2022) circa 10.000 appartamenti, che rappresentano una grandezza insufficiente a colmare una domanda ampia e crescente.⁶⁴

L'esperienza maturata ad oggi, anche grazie ad ingenti risorse messe in campo negli ultimi decenni da Fondazioni bancarie, come Fondazione Cariplo⁶⁵ e Intesa San Paolo⁶⁶, avvalorando quindi le potenzialità del social housing come una delle risposte strutturali alla problematica della crisi abitativa in Italia, purché sostenuta da maggiori investimenti per una scalabilità in grado di rispondere all'effettivo bisogno e purché inserita in un quadro di interventi di politica pubblica che considerino il tema casa in stretta relazione anche ad altre grandi questioni da affrontare: lavoro, giovani, migrazioni. Va comunque tenuto presente che il social housing per sua natura non risponde alla domanda più fragile, per cui un potenziamento di questa soluzione abitativa deve andare di pari passo ad un rafforzamento anche dell'offerta sul mercato dell'edilizia residenziale pubblica, altrimenti non si risponde al disagio abitativo delle persone in condizioni di maggiore vulnerabilità.

⁶⁴ Avanzi, 2022, Report Social Housing in Italia, <https://avanzi.org/wp-content/uploads/2022/11/Report-Social-Housing-in-Italia-Avanzi.pdf>

⁶⁵ Fondazione Cariplo, 2024, <https://www.fondazionecariplo.it/it/news/servizi/20-anni-di-housing-sociale.html>

⁶⁶ Intesa San Paolo, 2024, <https://group.intesasnpaolo.com/it/sezione-editoriale/eventi-progetti/tutti-i-progetti/sostenibilita/2024/social-housing-come-funziona>

L'esperienza del social housing di Homes4All

Homes4All è una società benefit nata con lo scopo di favorire la rigenerazione urbana e contrastare l'emergenza abitativa. Homes4All offre una risposta concreta e innovativa di *housing sociale* per quelle persone che si trovano in condizione di temporanea difficoltà e che se non aiutate per tempo, a partire dall'aver accesso ad una casa, potrebbero precipitare in condizioni di estrema povertà.

Il team di Homes4All interviene su questa criticità raccogliendo risorse da privati interessati ad investire nel campo dell'immobiliare sociale; acquisendo per sé o per terzi blocchi di proprietà, liberi o occupati, a basso costo provenienti da libero mercato o da aste giudiziarie; riqualificando e ristrutturando gli appartamenti e gli immobili che ha acquisito; accompagnando gli inquilini per un periodo di 18 mesi in percorsi di esdebitazione e di empowerment con l'obiettivo di salvaguardare il diritto all'abitazione, consolidare l'autonomia abitativa e, in collaborazione con i servizi sociali e il terzo settore, rafforzare le competenze sociali per un migliore reinserimento. È un lavoro a 360° sul tema housing occupandosi degli aspetti finanziari, architettonici, sociali.

L'attività imprenditoriale di Homes4All, che ha avuto il suo esordio a Torino ma si sta espandendo anche su altri territori (con ambizioni di scalare sul livello nazionale), permette quindi di aumentare l'accessibilità alla casa in termini economici grazie ai canoni agevolati e alla riduzione dei tempi di attesa (rispetto ad altre soluzioni abitative che potrebbero venire dal pubblico), di favorire la stabilità dando la possibilità di rimanere nella medesima abitazione almeno per tre anni consecutivi, di migliorare il benessere e l'empowerment delle persone collocate nelle case gestite dalla società attraverso attività di accompagnamento sociale che prevedono la definizione di progetti personalizzati e la sottoscrizione di patti di responsabilità, nonché di realizzare un risparmio complessivo per la Pubblica Amministrazione rispetto ad altre modalità di assistenza come l'albergo o l'ospitalità in strutture temporanee.

In questi primi anni di attività la stragrande maggioranza di beneficiari di Homes4All sono state persone (in particolare nuclei familiari) con background migratorio. Grazie all'accompagnamento costante sui doveri che un inquilino deve osservare per la manutenzione ordinaria della casa (ai beneficiari viene consegnato un "Manuale dell'Alloggio") e alle garanzie finanziarie che la società mette in caso di insolvenza, l'attività di Homes4All è riuscita a ridurre la ritrosia dei proprietari ad affittare all'utenza straniera.

La crescita maggiore per questa start-up è comunque riconducibile soprattutto alla mobilitazione di grandi proprietari immobiliari che hanno creduto al progetto di housing sociale mettendo quindi a disposizione interi immobili. Secondo l'esperienza di Homes4All il modello del social housing diffuso con singoli proprietari funziona, ma nel rapporto effort-risultati è meno efficiente perché richiede un significativo investimento in campagne, promozione, dialogo one-to-one, invece lavorare con grandi proprietari porta più velocemente al risultato. È infine rilevante notare che Homes4All sta sperimentando un modello di finanza di impatto che affronta la questione del disagio abitativo sganciandosi dalla logica dell'assistenzialismo del pubblico, pur rimanendo fortemente ancorata al dialogo con il pubblico esplorando forme di partnership innovative (relazione economica con il pubblico basata sul pay by result, alienazione del bene pubblico per finalità sociali, etc.).⁶⁷

⁶⁷ Per approfondire: <https://homes4all.it/>

4. RACCOMANDAZIONI DI POLICY

Affrontare la questione abitativa implica la necessità di dover considerare una molteplicità di dimensioni che sono connesse al tema dell'abitare. Con Oxfam e Agevolando aderiamo al *Social Forum dell'Abitare*, costituitosi ad aprile 2024, sostenendone l'azione di sensibilizzazione e influenza politica sul tema del disagio abitativo affinché vi sia un rilancio delle politiche abitative in Italia per una risposta strutturale ad un problema che sta condizionando la vita di sempre più persone.

In questo rapporto abbiamo approfondito il tema da una prospettiva di analisi che ha riguardato un target specifico, quello dei neomaggioresni stranieri e italiani che al compimento dei 18 anni, in assenza di una rete familiare su cui contare, si trovano a dover lasciare i centri di accoglienza dove hanno vissuto durante la minore età per intraprendere un percorso di vita in autonomia. Una problematica che, come abbiamo sottolineato, è comune ad un più ampio spettro di popolazione giovanile: giovani lavoratori precari o studenti universitari fuorisede con condizioni economiche di provenienza più fragili. Intervenire per regolamentare un mercato che non risponde più alle esigenze primarie di ampie fasce della sua popolazione è un imperativo non più derogabile per la tenuta della coesione sociale nel nostro Paese.

Le raccomandazioni di policy su cui richiamiamo l'attenzione dei decisori politici, anche in vista dell'elaborazione del Piano Casa Italia la cui

emanazione di linee guida da parte del Governo è prevista in Finanziaria 2025 e delle proposte di legge attualmente in discussione in Parlamento⁶⁸, sono state selezionate in funzione della rilevanza che la loro attuazione potrebbe avere sulla specifica popolazione target che abbiamo preso a riferimento in questo rapporto. Sono tutte questioni cruciali per affrontare la questione abitativa in Italia ma non sono certo esaustive, per cui per una più ampia trattazione della complessa varietà di politiche connesse al tema casa si rimanda all'articolata analisi del Social Forum dell'Abitare⁶⁹.

I punti chiave che ci limitiamo qui a sollecitare sono:

1. ***Rilanciare investimenti pluriennali a sostegno dell'edilizia residenziale pubblica e sociale a costi sostenibili, a cui possano accedere senza discriminazioni anche persone con background migratorio.***
2. ***Porre fine alle politiche di dismissione degli immobili pubblici, e in sua vece sostenere il recupero, la riqualificazione energetica e la riconversione del patrimonio pubblico da destinare a edilizia residenziale pubblica e sociale, inclusa l'assegnazione e relativa gestione ai Comuni di immobili, aree, edifici di enti statali o parastatali inutilizzati per***

⁶⁸ Le proposte in discussione in Parlamento sono: la numero 1169 "Disposizioni concernenti lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica e altre misure per la riduzione del disagio abitativo per i nuclei svantaggiati"; la numero 1562 "Disposizioni concernenti la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, le agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale nonché il sostegno dell'accesso alla locazione di immobili abitativi e del pagamento dei canoni di locazione"; la numero 2181 "Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e di recupero del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato, di tributi sugli immobili e

cedolare secca sulle locazioni, nonché di disciplina delle locazioni di immobili ad uso abitativo".

Su pressione del Social Forum dell'Abitare i proponenti delle tre proposte (afferenti rispettivamente ai partiti di opposizione, nello specifico PD, M5S e AVS) stanno avviando un percorso di confronto che porti ad una proposta unitaria.

⁶⁹ Social Forum dell'Abitare, 2024, Le 19 misure per il diritto all'abitare

https://drive.google.com/file/d/1PqhMQK-svNyV308uU6_UdftgHWUYM2blw/view;

<https://www.facebook.com/people/Social-Forum-Abitare/61552720913839/>

trasformazione in alloggi per l'edilizia sociale o studentati pubblici.

3. *A supporto del rilancio degli investimenti per l'edilizia residenziale pubblica e sociale e del recupero del patrimonio pubblico è determinante il **rifinanziamento del fondo per la manutenzione degli alloggi pubblici.***
4. ***Incentivare il recupero e la riconversione del patrimonio privato inutilizzato o sottoutilizzato** (incluso il patrimonio in disuso degli enti religiosi) adottando ad esempio misure dissuasive nei confronti di chi lascia l'immobile inutilizzato e premianti per chi sceglie di metterli in locazione di lungo periodo.*
5. ***Nel recupero di spazi per l'abitare in zone interne o periferiche prevedere la riqualificazione anche dei servizi connessi** che rendano possibile la pendolarità con centri nevralgici per l'attività economica e produttiva.*
6. ***Sostenere e promuovere le Agenzie Sociali per la Casa** che svolgono un'importante funzione di integrazione abitativa delle fasce sociali deboli, attraverso la gestione dei contributi abitativi e mettendo a disposizione gli alloggi necessari e uno specifico Fondo di Garanzia per la funzione di garante degli inquilini.*
7. ***Promozione della partnership pubblico-privata per interventi di social housing** in cui vi sia un controllo del pubblico a tutela del target di beneficiari e della funzione ultima a cui questi interventi devono servire.*
8. ***Regolamentare gli affitti brevi** per arginare l'effetto perverso che producono sulle città inducendo i residenti ad abbandonare interi quartieri che si trasformano in funzione delle esigenze dei soli turisti e determinando un rialzo dei costi degli affitti, con effetti che si ripercuotono su tutto il mercato delle locazioni*

rendendo inaccessibile la casa per le fasce di popolazione meno abbienti.

9. ***Rifinanziare i fondi di sostegno alla locazione e la morosità incolpevole** con dotazioni di risorse strutturali che riescano a coprire quello che è il fabbisogno stimato e nel quadro di più ampie politiche abitative che affrontino i nodi strutturali del disagio abitativo*
10. ***Dare maggiori tutele al proprietario privato** consentendogli la disponibilità della casa in caso di inadempienze dell'inquilino che a sua volta dovrebbe trovare nelle politiche pubbliche la risposta al suo temporaneo problema di morosità incolpevole. Sarebbe una misura che incentiverebbe coloro che oggi preferiscono non affittare per non incorrere in eventuali problematiche con l'inquilino, riducendo quindi l'offerta di locazioni sul mercato.*
11. ***Promuovere campagne di sensibilizzazione sui territori per ridurre la ritrosia dei proprietari privati** a dare in locazione il proprio appartamento a persone con background migratorio, ritrosia spesso dovuta a disinformazione e pregiudizi.*
12. ***Promuovere politiche di integrazione** che permettano alle comunità locali di aprirsi alla popolazione straniera presente sui propri territori facilitando la conoscenza reciproca e rafforzandone la fiducia e la coesione sociale, prerequisiti fondamentali per una maggiore integrazione anche abitativa delle persone migranti. Al contempo sono altrettanto opportune iniziative per la popolazione straniera volte a informarle sulle regole proprie di un affitto (es. diritti e oneri derivanti dai contratti, modalità di utilizzo dell'immobile, etc.).*