



Federazione Italiana Organismi
per le Persone Senza Dimora

REPORT

La situazione italiana per le persone in grave esclusione abitativa e senza dimora

Anno 2008

Il presente rapporto è stato redatto da fio.PSD in risposta al questionario fornito da FEANTSA dentro il programma annuale di lavoro 2008 sulla base delle informazioni disponibili sul tema.

“Avere una casa ha un contenuto molto più sostanzioso che non rimanere coperti da un tetto. È un contenuto che inizia nascendo, trovandosi accolti in un contesto”. Non è un aspetto innato, dunque, il “sapere abitare”, ma si apprende nel tempo: “A volte guardiamo i senza fissa dimora come fossero fotografie istantanee, non capiamo e non vediamo ciò che ha preceduto quello scatto. Ma l’abitare ha radici profonde, inizia con l’aver esperienza degli altri in modo continuativo, caldo. Eppure non tutti nella vita possono vivere questa esperienza: si può nascere privati di un’accoglienza. Basti pensare che molti dei senza dimora, secondo diverse ricerche, da ragazzi avevano vissuto in istituto, quindi il loro “abitare” era già deprivato all’origine”. Bisogna dunque stare attenti a non cadere in errore, dando per ovvio che ognuno abbia già dentro di sé le condizioni dello “stare a casa”, perché “se non c’è l’esperienza di domesticità non ci sarà neanche la casa, pur trovando per queste persone un tetto”.

Un’altra non secondaria valenza della “casa” è quella di luogo simbolo di maturità e autonomia: “Mettere su casa significa creare un proprio spazio nel mondo. Ecco, ad esempio, perché gli adolescenti che non hanno uno spazio proprio barricano la loro stanza per creare un mondo a sé, indipendente. Ciascuno di noi ha infatti bisogno di uno spazio in cui riprodurre se stesso, che gli consente di trovare un equilibrio per poi affrontare la propria vita sociale”. Ma la casa è ancora qualcosa di più, perché garantisce anche il diritto di cittadinanza, “è matrice di un’identità pubblica, è un luogo di condivisione sociale, nel quale si sviluppa un’inclusione con la realtà che circonda: ci sono i vicini, il quartiere, una relazionalità non scelta con cui si costruisce anche la propria civiltà”. Senza dimenticare poi l’aspetto della condivisione, il senso di protezione, che è qualcosa di più della sola integrazione sociale: “A casa mia auspico il calore di un rapporto gratuito. Nelle relazioni sociali i rapporti per quanto generosi sono funzionali, strumentali, mentre il vero luogo di gratuità è la casa”.

Non è quindi una delicatezza psicologica il fatto che chi vive in un luogo debba sentirlo “casa sua”: avere un proprio spazio è un aspetto indispensabile.

Luigi Gui, Università di Trieste¹

¹ L. Gui, sintesi della relazione al Convegno “La casa: abitare il disagio”, Padova 17 ottobre 2007

1. Domande di base sul mercato della casa

% di alloggi sociali sul totale degli alloggi disponibili in Italia

Gli alloggi sociali in Italia sono 973.000 circa e rappresentano il 23% del totale degli alloggi in affitto, con dimensioni inferiori al 5% dell'intero stock. . Sul totale degli alloggi occupati, essi, rappresentano il 4,5%². Sulla popolazione però i numeri cambiano: ci vive il 18,7% delle famiglie (erano 20,3% nel 2004), ma la percentuale di persone che vivono in alloggio sociale si raddoppia (37%) se consideriamo le famiglie a basso reddito (negli anni 80 erano solo il 20%).³

Le città con più alloggi sociali sono Milano (105.000), Roma (90.000), Napoli (41.000) e Torino (37.000).⁴

La crescente domanda di un alloggio sociale che non trova risposte: negli ultimi anni infatti la produzione annua di alloggi sociali su tutto il territorio nazionale è scesa sotto le 2.000 unità (su un totale di circa 300.000 abitazioni costruite)⁵.

% di alloggi in affitto sul totale degli alloggi disponibili in Italia

Lo stock in affitto del nostro Paese, già di dimensioni limitate, ha subito negli ultimi anni un progressivo ridimensionamento. Ormai da molti anni si assiste al costante declino del comparto delle abitazioni in affitto per usi primari, un comparto che si è ridotto tanto in senso assoluto (numero di alloggi), quanto in senso relativo (percentuale delle abitazioni in affitto sul totale dello stock esistente). In questi anni in assenza di incentivi significativi e in presenza di una fase di boom immobiliare, il mercato delle costruzioni ha realizzato quasi esclusivamente alloggi destinati alla vendita in un contesto in cui la logica affitti alti/bassi tassi di interesse, ha spinto le famiglie italiane a preferire comunque di indebitarsi per cifre considerevoli e per molti anni pur di accedere alla proprietà abitativa. Se al censimento 2001⁶ sono state registrate 4,3 milioni di abitazioni sul mercato delle locazioni, cioè il 20,3% del totale, contro i 5 milioni del 1991, successivamente l'ISTAT ha stimato pari al 18,7 la quota di famiglie in affitto. La percentuale del 20,3 % viene spesso considerata marginale rispetto alla totalità e di conseguenza il problema delle locazioni residuale, in un paese in cui è stata sempre fortemente incentivata la proprietà e in cui si sta facendo strada il

² Elaborazione CENSIS 2007 su dati Rapporto Housing statistics in the EU 2004.

³ Fonte ISTAT 2004

⁴ La Repubblica, 7 luglio 2008

⁵ Fondazione CENSIS, 41' Rapporto annuale sulla situazione sociale del paese, 2007

⁶ ISTAT, 14' Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, 2001

pensiero che il settore dell'affitto sia tale da non rendere necessarie politiche di assetto generali e adeguatamente regolamentate, ma sia invece un segmento in cui, per le caratteristiche particolarmente disagiate delle famiglie che lo compongono, gli interventi da praticare siano soltanto settoriali e di sostegno sociale. Peraltro, l'indagine della Banca d'Italia relativa all'anno 2000⁷ aveva fornito dati abbastanza vicini a quelli dell'indagine Istat, e cioè: abitazioni in proprietà, 68,3%, in affitto, 20,9%, mentre per le abitazioni occupate a riscatto e ad altro titolo la stessa fonte stimava le percentuali rispettivamente allo 0,7 ed al 10,1. L'indagine della Banca d'Italia è un riferimento importante perché analizza anche i livelli di reddito delle famiglie e le differenze territoriali rispetto alla condizione di occupazione dell'abitazione. A livello territoriale risultano infatti differenze sostanziali fra le piccole città, in cui predominano le abitazioni occupate in proprietà (con un massimo del 72,2% nelle città con meno di 20 mila abitanti), e le grandi e medie città, in cui l'affitto raggiunge i valori massimi (il 25,3% tra 40 mila e 500 mila abitanti e addirittura il 35,6% nelle aree metropolitane di oltre 500 mila abitanti). Le abitazioni in affitto, poi, sono concentrate nelle aree più degradate delle città (dove raggiungono percentuali del 42,7%, quasi pari a quelle della proprietà, che rappresenta il 42,9%).

Tra le famiglie che vivono in affitto il proprietario dell'abitazione risulta essere, per l'Istat, nel 69,2% dei casi un privato e nel 23,1% un Ente Pubblico, con differenze notevoli sul territorio. Se, infatti, nelle Regioni Centrali gli Enti Pubblici rappresentano oltre il 29% dei locatari, nel Nord-Ovest tale percentuale scende al 19,7%, mentre i privati nelle Isole rappresentano oltre l'80% dei proprietari che affittano case. Se passiamo dalle percentuali ai numeri, il problema assume maggiore concretezza, per cui le abitazioni occupate attualmente in affitto sono circa 4.327.617 e in queste vivono circa 11 milioni di persone; quelle occupate di proprietà sono circa 15.453.656 per un totale di circa 41 milioni di persone⁸.

% di alloggi al di sotto degli standard e/o sovraffollati

Nella definizione di standard che possano fissare a livello nazionale dei parametri per definire un alloggio non adeguato e/o sovraffollato, c'è spesso frammentazione e localismo, nel senso che si possono riscontrare differenze fra i parametri delle diverse Regioni che compongono l'Italia

Indicativamente possiamo definire:

- a. Alloggio non adeguato ossia privo di servizi igienici propri, acqua potabile, sufficiente illuminazione, cattivo stato di conservazione/manutenzione; la certificazione è rilasciata dalle

⁷ Banca d'Italia, I bilanci delle famiglie Italiane nell'anno 2000, Roma, 2002.

⁸ Ufficio Studi del Sunia – Elaborazioni su dati Banca d'Italia (I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2004) e Istat (Censimento 2001), 2007.

Aziende Sanitarie Locali su standard definiti a livello locale

- b. Alloggio sovraffollato ossia con superficie a disposizione < 28 m²/persona ovvero più di due persone per vano abitabile (comunque su standard stabiliti a livello regionale)

Ma, talvolta, la definizione oggettiva non può prescindere da fattori che fanno riferimento a differenti approcci di carattere culturale e di tradizione storica che si riflettono anche nella normativa locale. Ci riferiamo principalmente a:

- abitazioni poste in centri storici di città o in piccoli comuni rurali (specie del Centro-Sud) costruite anche in un lontano passato e mai sostanzialmente ristrutturate,
- alloggi abitati da anziani o famiglie ivi residenti dalla nascita per i quali il legame con quella abitazione rappresenta una fattore fondamentale di benessere.

Comunque, l'analisi della condizione abitativa delle famiglie italiane al 2001⁹ consente di valutare in oltre 2 milioni le abitazioni sovraffollate, tre quarti delle quali, 1,4 milioni, occupate in situazione di sotto-standard, e un quarto in condizioni di disagio abitativo più o meno grave. La domanda da sovraffollamento, calcolata valutando il numero di stanze necessarie a raggiungere lo standard minimo fissato in una stanza per occupate, è pari a 344 mila abitazioni, pari all'1,6% dello stock occupato complessivo.

L'analisi territoriale evidenzia una situazione di particolare gravità nell'area del Sud e Isole, dove, probabilmente per la più elevata numerosità dei nuclei familiari, la domanda da sovraffollamento rappresenta il 2,4% dello stock occupato. Meno grave la situazione nell'area del Nord-Est, dove la domanda da sovraffollamento rappresenta lo 0,9% dello stock occupato.

Nonostante nel corso degli anni '80 il fenomeno della coabitazione si sia notevolmente ridotto, il censimento ISTAT del 2001 rileva quasi 124 mila famiglie residenti in coabitazione, e 32.500 persone senza abitazione e con sistemazione precaria. La stima della domanda proveniente da questo segmento problematico è stata effettuata considerando che sul fronte della coabitazione non tutte le situazioni rilevate esprimono la necessità di un superamento di questa condizione (anziani residenti in coabitazione con la famiglia dei figli; famiglie coabitanti in abitazioni di grandi dimensioni). Tenendo conto della numerosità del nucleo familiare in coabitazione, quindi, in Italia si è stimata una domanda di 57.411 abitazioni/famiglie, pari al 2,6% del totale. La domanda da sistemazione precaria (senza tetto e residenti in altro tipo di alloggio), pari a 32.448 famiglie/abitazioni, evidenzia una maggiore problematicità nell'area del Centro Italia, con un valore pari al 2,39% del totale¹⁰.

La precarietà abitativa riguarda almeno il 40% degli immigrati.

⁹ ISTAT, 14' Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, 2001

¹⁰ Elaborazioni CRESME su dati ISTAT 2001, 2007

Per quanto riguarda quest'ultimi, vogliamo sottolineare che, spesso, la convivenza (e il sovraffollamento) è legata a fattori economici o di insufficiente accesso alla casa. Talvolta si tratta di una scelta che privilegia la dimensione di legame tra persone affini (ad esempio adulti singoli originari della stessa città/provincia) a scapito di una “normale” vivibilità. Tornando alle convivenze “obbligate” per i cittadini immigrati, spesso, la convivenza in locali sovraffollati è l’unica soluzione per far fronte a canoni di affitto che nelle grandi città possono raggiungere i 1.000-2.000 euro; si tratta quindi di persone che vivono in case sovraffollate pagando centinaia di euro per un posto letto.

Infine, sempre sugli immigrati, nelle Regioni in cui il disagio abitativo risulta meno pesante, la quota di residenti stranieri in condizioni di grave sovraffollamento oscilla tra il 4,3% del Friuli e il 6% delle Marche; si collocano invece nella fascia alta del disagio abitativo la Puglia, Lombardia, Campania, Sardegna e Valle d’Aosta, con percentuali tra il 10,1% e il 13,8%¹¹.

Soglia monetaria di accesso all'alloggio sostenibile

Il calcolo del canone di affitto sopportabile è fatto sul reddito medio; è ovviamente una media che non rispecchia, a nostro parere, una realtà più composita. Inoltre è diverso città per città. In riferimento ad un appartamento di 80 mq a Milano il canone mensile di affitto sostenibile è calcolato in 583 Euro/mese, a Roma 646 Euro, a Palermo 492 Euro¹².

Un'indagine Censis-Sunia-CGIL sulle famiglie in affitto¹³, registra, riguardo al canone pagato dalle famiglie in affitto un valore medio nazionale, nel settore privato, pari a 440 euro mensili.

Una precedente indagine del Sunia del 2003 indicava un valore medio nazionale pari a 387 euro al mese. Si tratta di un valore medio nazionale dei canoni in essere (e non dei prezzi oggi sul mercato di chi ricerca un alloggio in affitto), rispetto al quale variazioni considerevoli si registrano anzitutto prendendo in considerazione il fattore territoriale: nel settore privato i valori massimi si registrano nelle regioni del Centro (580 euro/mese), quelli più bassi al sud (376 euro/mese). Nel Nord-Est il canone medio è pari 454 euro/mese, contro i 426 euro/mese del Nord-Ovest.

Valori molto più elevati si registrano nelle città con più di 250.000 abitanti. Parliamo infatti di 600 euro/mese, un valore del 53% più alto di quello medio registrato nei centri sotto questa soglia (392 euro/mese).

Prendendo in considerazione le ripartizioni territoriali si ha un + 30% al Sud, un +44% al Nord, e

¹¹ CNEL- Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (www.cnel.it) sulla base delle analisi del Censimento 2001

¹² La Repubblica, 7 luglio 2008

¹³ Censis-Sunia-CGIL, Vivere in affitto, Roma, aprile 2007.

addirittura + 72% al Centro dove il valore medio si approssima agli 800 euro mensili.

Il canone di affitto medio varia sensibilmente anche in relazione alla durata della storia contrattuale: nelle grandi città gli inquilini che risiedono nell'abitazione da meno di 5 anni pagano in media un affitto di 635 euro/mese, più elevato del 22% rispetto a quelli che occupano l'alloggio da almeno 16 anni (517 euro/mese). Si tratta in sostanza di quegli inquilini che più direttamente hanno risentito dell'innalzamento dei prezzi degli ultimi anni. Come è evidente il caro-affitti rappresenta una problematica fortemente legata alla grande dimensione urbana. Analizzando i dati dei canoni del settore privato aggregati per scaglioni di importo¹⁴, si nota come nelle grandi città ben l'82,2% degli inquilini del settore privato paga un canone superiore ai 400 euro mensili, contro una percentuale del 38,9% dei comuni con meno di 250.000 abitanti. Del resto i canoni inferiori ai 300 euro, che nelle piccole e medie città rappresentano più di un quarto dei casi (25,9%), nei grandi centri urbani riguardano appena il 6,4% del totale.

Il mondo delle famiglie in affitto è sicuramente molto articolato. Anche limitando l'analisi al settore privato delle grandi città italiane si presenta, dal punto di vista dei canoni, altamente differenziato. Se andiamo a fare alcune considerazioni sul peso del canone di affitto mensile sul reddito delle famiglie, tenendo conto anche del pagamento delle utenze, la spesa complessiva legata alla casa incide per la fascia più bassa (10.000 euro/anno) nella misura del 62% del reddito nelle città sotto i 250.000 abitanti, e dell'86% nelle grandi città. Ancora per la fascia superiore (tra 10.000 e 15.000 euro), le spese abitative complessive sono pari al 55% del reddito nelle piccole e medie città, e si attestano al 61% in quelle grandi.

In relazione alla crescente difficoltà delle famiglie più povere a far fronte all'incremento dei canoni, le poche risorse pubbliche disponibili sul fronte della casa sono state dirette, seppure in misura insufficiente, verso l'aiuto alla persona con contributi integrativi per il pagamento del canone di locazione per le famiglie a basso reddito in affitto sul mercato con contratto regolare.

Dall'indagine¹⁵ risulta che le famiglie in affitto nel settore privato che nel corso del 2005 hanno ricevuto un contributo dal loro comune per il pagamento del canone (grazie al Fondo sociale per l'affitto istituito dalla legge 431/98), sono il 12,5% del campione. Tale valore sale al 16,6% se si considerano solo gli inquilini residenti nelle grandi città. Il valore medio del contributo risulta pari a 1.000 euro l'anno: in particolare 1.066 euro/anno al Nord, 1.166 euro/anno al Centro e 883 euro/anno al Sud.

Da notare che il canone medio pagato dalle famiglie che hanno ricevuto un contributo dal Comune è pari a 436 euro/mese, il 27,6% più elevato di quello medio (342 euro/mese) pagato dalle famiglie

¹⁴ Censis-Sunia-CGIL, Vivere in affitto, Roma, aprile 2007.

¹⁵ Ibidem

che non hanno usufruito del buono casa¹⁶.

Altre informazioni indicative della situazione abitativa in Italia.

La domanda abitativa è tornata ad essere una questione centrale per il nostro paese. Da diversi punti di vista una questione di emergenza, alla cui formazione hanno contribuito diversi fenomeni. Il principale dei quali è certo l'*eccezionale boom delle famiglie degli anni 2000 e della "domanda primaria"*¹⁷. In Italia infatti negli anni 2000 si è registrata una straordinaria crescita dei nuclei famigliari: dal 2001 al 2006, secondo il CRESME, l'incremento annuo delle nuove famiglie è stato di 311.000 unità (secondo l'ISTAT la crescita sarebbe stata ancora maggiore, pari a 419.000 famiglie, ma i processi di regolarizzazione portano a rivedere questo dato al ribasso). Un valore sconosciuto nella storia del nostro paese: infatti, negli anni '90 la crescita è stata di 190.000 nuove famiglie, mentre negli anni '80 era stata di 128.000 e negli anni '70 di 265.000.

Questa eccezionale crescita demografica ha trovato il settore delle costruzioni impreparato, con tassi di produzione di edilizia residenziale insufficienti, tanto che a fronte delle 311.000 nuove famiglie all'anno degli anni 2001-2006 vi è stata una produzione di 291.000 nuove abitazioni. La crescita del numero delle famiglie è il risultato congiunto di tre dinamiche: sociali, naturali e migratorie: la riduzione del numero medio dei componenti il nucleo famigliare; l'incremento delle nuove famiglie italiane come risultato dell'onda del baby boom degli anni '60; il saldo migratorio con l'estero e il rilevante fenomeno dell'immigrazione. La forte crescita delle famiglie italiane a popolazione stabile rappresenta però un fenomeno transitorio che, accompagnando tutta la fase espansiva del mercato immobiliare e toccando il suo punto di massimo tra il 2004 ed il 2005, è destinato ad esaurire rapidamente i suoi effetti, con la fuoriuscita dall'età critica (30-39 anni) del folto contingente delle generazioni del baby boom e il progressivo ingresso delle sempre meno numerose generazioni successive.

Che una componente importante della domanda sia espressa dagli immigrati è ormai noto. Gli stranieri oggi residenti in abitazioni di proprietà sono stimati dal CRESME in 300.000 persone, mentre coloro che occupano una abitazione in affitto sono stimabili in 2.200.000 persone, dei quali, poco meno della metà, vivono in condizioni di sovraffollamento, anche grave. La parte residua di queste persone, valutabile in 500.000 persone vive in ricoveri di fortuna e in condizioni di grave disagio. Ma la situazione di disagio grave è ancor più vasta se si considerano le presenze irregolari, stimabili in circa 6/700.000 individui. A fronte di una situazione di grave disagio però, la popolazione

¹⁶ Censis-Sunia-CGIL, Vivere in affitto, Roma, aprile 2007

¹⁷ CRESME Ricerche, La questione abitativa in Italia 2008, Terzo Rapporto Annuale, Roma, Febbraio 2008.

straniera evidenzia una forte tensione al miglioramento e, secondo l'ISMU (rapporto sulle migrazioni 2006), il 18% intende acquistare casa nel prossimo futuro.

Secondo le stime del CRESME gli acquisti di abitazioni da parte di stranieri sono passati dal 12,2% del 2004 al 16,0% del 2007, e la dimensione degli scambi dalle 121mila abitazioni del 2004 alle 161mila abitazioni del 2007. Gli acquisti di abitazioni da parte di stranieri raggiungono già oggi picchi del 25/30% nelle città a maggiore presenza straniera, ma in futuro, con il previsto calo della domanda complessiva, questa quota di mercato potrebbe superare il 40% del mercato, con valori assai più rilevanti nella grandi aree urbane.

Nel primo semestre del 2007 il mercato immobiliare ha registrato una flessione delle compravendite del 3,5% rispetto allo stesso periodo del 2006. E sulla frenata delle compravendite vi è ormai concordia tra i diversi Osservatori del mercato. Sulle cause della frenata, invece ci si interroga: fase finale di un naturale ciclo espansivo durato 10 anni? rallentamento della domanda primaria? rallentamento del mattone come bene di investimento? prezzi che hanno raggiunto picchi massimi? Ma soprattutto aumento del costo del denaro: otto successivi incrementi del costo del denaro messi in atto dalla BCE tra il dicembre 2005 e il marzo 2007, che hanno portato al raddoppio del tasso di rifinanziamento interbancario (dal 2% al 4%), ed effetti sulla provvista internazionale della crisi del mercato abitativo negli Stati Uniti. Oggi i tassi di interesse sui mutui ipotecari sono saliti da valori inferiori al 4,5% tra il 2004 e il 2005 all'attuale 5,8% nei casi migliori, fino al 6,3% di alcuni istituti di credito. La domanda di abitazioni, dunque, è stata rallentata dalla difficoltà ad indebitarsi ulteriormente che si è concretizzata nell'ultimo anno e mezzo. Le reazioni del mercato si sono evidenziate in una riduzione delle compravendite a partire dal secondo semestre del 2006, quando la crescita dei tassi BCE si è trasferita sui mutui scontando le previsioni degli ulteriori rialzi. Il principale problema del mercato immobiliare è il peso che le nuove abitazioni hanno raggiunto sul totale delle compravendite: nel 2000 le nuove abitazioni rappresentavano il 28% degli scambi, nel 2007, con 336.000 abitazioni prodotte, arriveremo al 40,2%. Peraltro questo vuole dire che il mercato delle abitazioni usate è già fermo da almeno due anni e con valori rilevanti. I dati sui permessi edilizi portano a dire che nel 2008 saranno ultimate 323.000 abitazioni, il 3,8% in meno del 2007, ma sempre un numero particolarmente elevato. Ma quello che preoccupa nello scenario di medio periodo è il modificarsi delle condizioni di base del mercato e non solo di quelle creditizie. A ben vedere possiamo leggere la dinamica del mercato immobiliare residenziale degli anni 2000 come un salto di scala, un *upgrading*, per la condizione abitativa di una gran parte del Paese che si va arrestando.

La frenata del mercato immobiliare in termini di compravendite è stata più significativa nei primi sei mesi del 2007 nelle grandi città: ad eccezione di Torino (+0,5%) e Firenze (-3,5%), infatti, tutte le altre sei principali città italiane hanno registrato tassi di riduzione delle compravendite prossime o

superiori al 10%.

Negli ultimi dieci anni in Italia si è compravenduto il 30% dello stock abitativo del paese. Un valore di rilevanza storica. Ma questo eccezionale fenomeno che ha visto crescere i prezzi delle abitazioni ai massimi storici dal secondo dopoguerra è fatto di tante tipologie di domanda che possono essere descritte e articolate, e che si aggiungono a quella espressa dalla domanda primaria.

Una quota compresa fra il 40 e il 50% delle compravendite annuali ha a che fare con il tema della qualità e della sostituzione. Sono le famiglie che già possiedono la proprietà di una abitazione e che in questi anni 2000, di difficoltà, di incertezza, hanno deciso di vendere per comprare qualche cosa di maggiore qualità, di maggior valore. Un salto di qualità, un “*upgrading*”: una parte delle famiglie italiane ha impiegato ricchezza o reddito vendendo la vecchia casa e comprandone una di maggiore qualità. E qui sta una parte del boom del mercato, qui sta la crescita esponenziale dell’intermediazione immobiliare. Il mercato immobiliare si è arricchito negli anni 2000 di una figura poco nota nel passato: il compratore – venditore. Colui che vende una casa per comprarne un’altra. Il mercato italiano ha vissuto una fase eccezionale di rilocalizzazione residenziale. Un grande fenomeno di sostituzione e di scambio che oggi si va riducendo.

Ma sul boom immobiliare hanno inciso anche l’erosione del patrimonio residenziale, specialmente nelle aree urbane economicamente più dinamiche, da parte delle attività legate ai servizi di produzione. Uffici, studi, micro-società, partite IVA che hanno trovato risposta, in una fase di cambi di destinazione facili, nell’offerta residenziale dello stock esistente; la crescita del fenomeno dei *city users* e l’incremento, nelle aree urbane più importanti, quelle delle sedi universitarie, della domanda abitativa espressa dagli studenti fuori sede. Tutto questo è stato terreno fertile per i promotori immobiliari professionali e per l’intermediazione immobiliare.

Ma a leggere questa fase ciclica emerge come si è trattato, in buona parte, di una partita per già proprietari di case o per chi, per capacità di reddito o di credito, è stato in grado di giocare al gioco del rialzo. La quota che cerca maggiore qualità vende il bene di minor qualità ad una nuova grande domanda che viene dal basso, che lo raccoglie: è la domanda che viene dalle nuove famiglie, e in particolare dalle nuove famiglie straniere. Ma non tutto ha funzionato. In questo scenario è, infatti, cresciuta una quota di domanda che “non è stata in grado di farcela”: nuove famiglie con redditi bassi o medio-bassi (italiane e straniere), famiglie in condizioni di disagio abitativo (sovraffollamento, coabitazione, in sistemazione precaria), famiglie in affitto monoreddito che hanno visto schizzare verso l’alto i propri affitti. Forse la vera polarizzazione di questi anni in Italia è stata tra chi ha una casa in proprietà e chi non ce l’ha. E non è un caso che il tema della casa sia tornato nell’agenda della politica.

Se possiamo leggere la dinamica del mercato come un salto di scala, un *up grading*, per la

condizione abitativa di una gran parte del paese, possiamo anche dire che il ciclo immobiliare degli anni 2000 ha rappresentato una partita che è stata facile giocare per chi era già proprietario di casa o per chi ha capacità di reddito in grado di giocare al rialzo, mentre è stata ben difficile per chi non ce l'ha fatta. E', infatti, cresciuta una quota di domanda che "non è stata in grado di farcela": nuove famiglie con redditi bassi o medio-bassi (italiane e straniere), famiglie in condizioni di disagio abitativo (sovraffollamento, coabitazione, in sistemazione precaria), famiglie in affitto monoreddito; famiglie con redditi contenuti pur dignitosi che vivono in aree dove il mercato immobiliare ha registrato crescite di prezzi eccezionali.

La domanda abitativa, così, si articola rispetto al passato evidenziando una gradualità di domande che vanno dalle fasce più deboli a quelle intermedie che hanno incrementato il numero di famiglie che si trova a dover affrontare il problema abitativo. Emerge dallo scenario la necessità di articolare più strumenti operativi in grado di rispondere alla domanda.

In questo scenario difficile, che ha visto la crescita dell'emergenza abitativa, è emerso sul mercato un vuoto, una assenza: quella del settore pubblico. Nel 1984 il settore pubblico vedeva realizzate direttamente, in forma sovvenzionata, 34.000 abitazioni destinate all'edilizia economico e popolare e 56.000 abitazioni in edilizia agevolata e convenzionata. Nel 2005 l'edilizia residenziale economica e popolare vede ultimate in tutta Italia 1.500 abitazioni e 11.000 abitazioni realizzate attraverso i regimi dell'edilizia agevolata o convenzionata. Il settore pubblico a partire dalla seconda metà degli anni '80 si ritira dal terreno dell'edilizia economica e popolare, affidandosi solo alla politica dei buoni casa. A titolo comparativo nel 1984 venivano erogati per i programmi di edilizia residenziale pubblica (Legge 457/78 e altre leggi) 2.266 miliardi di lire, che attualizzati sono pari a 2,8 miliardi di euro del 2007. Il prezzo medio al metro quadro di un alloggio di 80 m², in Italia, era, oltre vent'anni fa, di 500 "euro 2007".

Con la legge 29 novembre, n.222, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° ottobre 2007, n 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale", sono stati stanziati "550 milioni di euro per l'anno 2007 per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica finalizzato prioritariamente al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei comuni, non assegnati, nonché all'acquisto, alla locazione di alloggi e all'eventuale costruzione di alloggi, da destinare prioritariamente" ai soggetti deboli del mercato in possesso dei requisiti richiesti. Aggiungendo queste risorse straordinarie a quelle stanziare per i "buoni casa" di sostegno all'affitto per le famiglie disagiate si tratta di 880 milioni di euro. Il 30% di quanto si spendeva nel 1984. E a fronte di una variazione dei prezzi e dei costi di costruzione ben maggiore¹⁸.

¹⁸ CRESME Ricerche, La questione abitativa in Italia 2008, Terzo Rapporto Annuale, Roma, Febbraio 2008

Nella manovra economica triennale (2009-2011) dell'attuale Governo, trasmessa lo scorso 25 giugno al Parlamento e firmata dal Capo dello Stato¹⁹, uno dei punti dell'esteso documento è espressamente dedicato ad Emergenza e Piano Casa. A favore di questo settore la manovra infatti prevede la creazione di un fondo presso il Ministero delle Infrastrutture per un piano nazionale per l'emergenza abitativa dove confluiranno i 550 milioni di euro stanziati dal Governo precedente. Nel comma 2, articolo 11 del Decreto²⁰ si dice che “Il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, 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'articolo 1 della legge n. 9 del 2007;
- g) immigrati regolari”.

Il piano prevede, dichiara il Ministro dell'Economia, già dal prossimo anno 20 mila nuovi alloggi.

Le cifre fornite dal Ministro non tranquillizzano però il SUNIA (Il Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari) secondo il quale il ministro dell'economia annuncia 20.000 case nel 2009 “e intanto ne cancella 12.000”. Nel merito, il sindacato lamenta l'azzeramento del precedente piano che era orientato all'esigenza delle famiglie disagiate colpite da provvedimenti di sfratto per destinarli ad un nuovo piano casa il cui obiettivo e la cui natura dell'intervento non è ancora chiara²¹.

2. Politiche sull'edilizia residenziale popolare

Quali sono le finalità/obiettivi della politica di edilizia popolare rispetto al homelessness?

Tradizionalmente in Italia le politiche di edilizia popolare non prevedono una specificità rispetto all'homelessness, ed in particolare alle persone che vivono in strada. Con questo s'intende dire che i parametri prevalenti per gli investimenti in nuove costruzioni/ristrutturazioni e di accesso all'alloggio sociale riguardano una fascia più ampia di popolazione secondo regolamenti stabiliti su

¹⁹ Resa nota nella Gazzetta Ufficiale n.147 del 25/06/08.

²⁰ Decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112.

²¹ Corriere della Sera (www.corriere.it)

base regionale e integrati su base locale. La mancanza di attenzione sugli “*homeless*” (categoria che non esiste nella casistica legislativa) riguarda il prevalere di attenzioni rivolte a figure che vengono indicate come particolarmente esposte sul versante della casa (anziani, immigrati, famiglie monogenitoriali, giovani coppie) a cui oggi se ne aggiungono altre che, pur godendo di un reddito dignitoso, non riescono a sostenere il costo dell’acquisto di una casa o ad accedere ai prezzi di mercato per l’affitto. Per dare più attenzione agli *homeless* esiste, quindi, l’esigenza di discriminare tra le diverse domande “sociali” in campo abitativo perché le definizioni correnti continuano a poggiare su una interpretazione che estende e confonde in una generica accezione di “sociale” o di “fasce deboli” problemi diversi e non trattabili allo stesso modo e con le stesse priorità²². Ad oggi non c’è sostanziale differenza nel campo delle fasce “deboli” sulle quali sono incentrate “rappresentazioni” del problema e interventi specifici. Ad esempio, uno dei provvedimenti legislativi più recenti (Legge 8 febbraio 2007 n.9) intitolato “*Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*” all’art. 1 fa riferimento a famiglie con le seguenti caratteristiche: “(famiglie con) reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultra sessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. (Inoltre a intestatari di contratti di affitto) che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico”. Tale legislazione, nata sulla necessità di evitare l’esecuzione dello sfratto per migliaia di famiglie, di fatto costituisce una definizione “cardine” a cui sono seguiti successivi provvedimenti legislativi.

Possiamo citare anche il decreto legge del 28 marzo 2008 che fa riferimento ai “Contratti di quartiere II” nel quale gli interventi sono riferiti a “quartieri con presenza di condizioni di forte disagio abitativo”²³. In questo caso viene utilizzato il parametro monetario con riferimento a coloro che hanno un reddito che supera la soglia di accesso agli alloggi sociali ma è insufficiente ad accedere al libero mercato, ossia a tutta quella zona “grigia” di famiglie che si trovano nelle condizioni peggiori per gestire la propria situazione abitativa. Troppo “ricche” per accedere ad un alloggio sociale, troppo “povere” per il libero mercato dell’affitto o della proprietà.

Quale livello decisionale è prevalente rispetto alle politiche sulla casa?

Abbiamo attualmente 3 livelli decisionali:

1. **livello centrale:** stanziamento risorse dalla fiscalità generale che vengono poi suddivise tra le Regioni

²² V. Fondazione G. Michelucci (www.michelucci.it) – Rapporto dell’ Osservatorio Sociale sulla Regione Toscana “Disagio ed esclusione abitativa”, 2007

²³ Art 2, comma 1; art 6 comma 1

in base al numero di abitanti e affidate alla gestione delle Regioni su base concordata²⁴ con diversi “*stakeholder*”

2. **livello regionale:** ogni Regione disciplina l'organizzazione, la programmazione e l'attuazione degli interventi; inoltre definisce i criteri generali di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio ERP nonché i criteri di accesso/assegnazione degli alloggi e la determinazione dei canoni di affitto per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Il livello regionale è organizzato in “Aziende Regionali” per la casa che assumono diversi nomi secondo la Regione di appartenenza.
3. **livello locale:** definiscono i bandi di accesso agli alloggi all'interno della cornice normativa fornita dalla Regione di appartenenza; fissano tempistiche e criteri di accesso su regolamenti particolari; inoltre a livello locale sono stabiliti i criteri di gestione e manutenzione degli alloggi.

Gli organismi istituzionali delegati alle politiche sulla casa hanno un ruolo di attori principali nell'affrontare e prevenire l'homelessness?

In Italia il tema degli *homeless* (facendo riferimento alle categorie 1 e 2 di ETHOS)²⁵ è trattato nell'ambito delle competenze del Ministero degli Affari Sociali (attualmente denominato Ministero del *Welfare*) in quanto è ritenuto tema di carattere sociale e non legato strutturalmente (né in uscita né in accesso) al tema della casa. Lo stesso vale a livello regionale e locale. Dunque, gli attori istituzionali competenti nell'ambito delle politiche abitative non hanno competenza rispetto agli interventi ed alle politiche di prevenzione dell'*homelessness*. Solo negli ultimi anni, anche grazie agli sforzi di fio.PSD e di altre Organizzazioni nazionali e locali, il tema della casa ha trovato spazio nelle riflessioni, soprattutto a livello locale e regionale, collegate alle persone senza dimora. Questo però non ha ancora generato una strategia organica e consolidata. Anche in questo ambito prevalgono differenze e frammentazioni tra Regioni e territori locali all'interno della stessa Regione.

3. Accesso all'alloggio come un fattore di innesco/causa dell'homelessness

²⁴ L 9/2007 art 4, comma 1 “il Ministero delle infrastrutture convoca un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, che conclude i lavori entro un mese, a cui partecipano rappresentanti dei Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze, dei Ministri per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della FEDERCASA-Federazione italiana per la casa, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini, delle associazioni della proprietà edilizia e delle associazioni dei costruttori edili e delle cooperative di abitazione”.

²⁵ ETHOS (European Typology of Housing Exclusion) Feantsa, Brussels

L'alloggio gioca un ruolo importante nella traiettoria di entrata e uscita dall'homelessness?

Avere una abitazione disponibile (in affitto o di proprietà) rappresenta un fattore fondamentale nella biografia di una persona. Parlando di adulti in marginalità grave la posizione di fio.PSD definisce la persona innanzitutto come *“soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme che non si esaurisce alla sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo”*²⁶.

Esistono alcune differenze che diventano sostanziali nel definire i problemi per categorie e strategie di intervento.

La prima differenza è relativa alle persone senza dimora di cittadinanza italiana. Essi:

1. sono soggetti che provengono, in modo trasversale, da ogni livello della nostra stratificazione sociale,
2. sono spesso radicalmente lontani da forme di appartenenza territoriale e di legame a reti sociali,
3. presentano un disagio complesso che aggrega una molteplicità di fattori problematici, spesso senza un rapporto di causalità tra loro,
4. vivono in una condizione di grave marginalità nella quale persona è incapace da sola di emanciparsi ad una condizione di maggior benessere anche se le vengono fornite opportunità valide, anche di carattere abitativo.

Ciò significa che, nella maggior parte dei soggetti italiani, la perdita dell'abitazione è uno dei fattori nel percorso di progressiva marginalità, spesso ne segna il passaggio più drammatico, ma non può essere considerato ne il primo ne il più importante dei fattori nella traiettoria biografica di disagio. La perdita dell'alloggio non è l'origine del percorso di esclusione così come la semplice disponibilità di un alloggio non risolverebbe i loro problemi.

Si sottolinea inoltre come, nella realtà italiana, sia sotto il profilo delle politiche pubbliche, che nell'accezione comune, manca la consapevolezza che l'alloggio è un fattore fondamentale nei processi di reinserimento sociale: non ci può essere processo di reinserimento senza la disponibilità di soluzioni alloggiative, sia di bassa soglia, sia abitazioni vere e proprie da utilizzare nei processi di reinserimento.

Questa mancanza di consapevolezza produce una mancanza di rapporti diretti e strutturati tra il settore che lavora con le persone senza dimora e coloro che, a diversi livelli, si occupano di

²⁶ Vedi Carta dei Valori e dei Principi di fio.PSD (art. 2 dello Statuto), consultabile sul sito www.fiopsd.org

politiche e interventi sulla casa. Nel concreto, la scarsità di offerte abitative (sociali ma non solo), impedisce di realizzare molti processi di uscire dall'esclusione sociale e abitativa.

Riguardo alla popolazione straniera, l'accesso all'alloggio punteggia le diverse fasi del progetto migratorio con caratteristiche e specificità proprie. L'accomodamento in situazioni alloggiative precarie è spesso la caratteristica dominante delle fasi iniziali quando, in modo fisiologico, manca ancora quel radicamento territoriale necessario per sviluppare percorsi di autonomia. In tal modo, l'accesso a forme abitative quali dormitori ed altre strutture di accoglienza, in mancanza di ospitalità accordate da connazionali e conoscenti, rappresenta solo una fase necessaria di quella evoluzione delle condizioni che il soggetto attende dal proprio percorso in attesa di raccogliere il frutto sperato dei propri sforzi. La ricerca dell'abitazione autonoma è invece il traguardo atteso che si associa alla possibilità di un ricongiungimento con la propria famiglia. Nella generalità dei casi è il mercato immobiliare privato delle locazioni ad assorbire la maggior parte della domanda. Il problema si pone invece nell'ambito del mantenimento dell'autonomia abitativa conseguita che, complice l'andamento del mercato del lavoro e le crescenti difficoltà economiche che vivono le famiglie in Italia, mina la possibilità di un suo mantenimento nel medio-lungo termine.

Pertanto, nell'ambito dell'immigrazione le forme di disagio abitativo si presentano in forme più strutturalmente connesse con la normale dinamica migratoria e pertanto si legano in modo diretto con la triade documenti-lavoro-casa, condizioni necessarie per il buon andamento di un progetto migratorio che abbia l'esito di un inserimento sociali.

Percepisce incremento/decremento nell'importanza del problema abitativo come innesco dell'homelessness? Se sì, questo cambia il profilo della popolazione senza casa

Percepriamo che l'area della precarietà abitativa si va allargando e questo, alla lunga, può provocare un incremento di persone *homeless* specialmente tra la popolazione immigrata; a questo si aggiunge il clima politico e sociale che non favorisce l'apertura di fiducia da parte del libero mercato sulle fasce deboli con particolare riferimento agli immigrati.

Questa area di precarietà abitativa si sta sempre più diffondendo ed allargando generando una soglia di attenzione che talvolta assume i tratti di vero e proprio allarme sociale. Essa è connessa non tanto a fenomeni di povertà in quanto tale, quanto piuttosto ad un problema di uguaglianza nell'accesso ai basilari diritti ed alle risorse. Purtroppo l'approccio delle politiche pubbliche tende a confinare l'intervento nell'ambito della casa nelle politiche di contrasto della povertà, perdendo in questo la capacità di cogliere il diffondersi di questi problemi anche a settori e strati della popolazione

tradizionalmente estranei al problema²⁷.

Per osservare meglio questi fenomeni occorre considerare che

“La mutata fisionomia della domanda sociale si lega a fenomeni quali trasformazioni demografiche, delle strutture sociali, dei legami familiari, dei sistemi di solidarietà, così come processi di impoverimento e vulnerabilità che hanno colpito vaste fasce di popolazione. Si estende l’area del disagio, ma anche quella dell’esclusione abitativa: compaiono quindi nuove figure che rendono più complessa e articolata la domanda”.²⁸

4. Ruolo dei centri di accoglienza

Quale è il ruolo dei centri di accoglienza nel processo di transizione verso un alloggio permanente/indipendente per la gente in grave disagio abitativo?

I centri di accoglienza sono spesso il primo e indispensabile passaggio in un processo di reinserimento sociale che si articola con progettualità che permettano alla persona di evolvere in tempi brevi ad altri servizi ed opportunità di accompagnamento sociale. Essi sono, spesso, la risposta concreta a quella necessaria fase di “aggancio” della persona al sistema dei servizi ed al tempo stesso forniscono una prima risposta nell’ “emergenza”. Rappresentano dunque una delle porte di accesso al sistema dei servizi.

Il processo di lunga transizione dell’organizzazione dello Stato in senso federale che l’Italia sta attraversando ha trasferito la competenza degli interventi dal livello centrale alle Regioni senza definire in modo omogeneo livelli minimi di prestazione dei principali ed indifferibili servizi da garantire al cittadino.

L’offerta dei servizi, pertanto, risulta molto eterogenea sul territorio nazionale e definisce una situazione assai variegata: le Regioni sono intervenute legiferando in sostanziale assenza di un quadro di riferimento nazionale. Manca pertanto la definizione di un vero e proprio sistema di servizi per la grave emarginazione che consenta di strutturare interventi articolati e capaci di accompagnare la persona dalla condizione del disagio al progressivo inserimento sociale. In tal modo, i centri di accoglienza rischiano di diventare l’unica risposta al problema, mancando il contesto di quella necessaria consequenzialità degli interventi verso forme assistite di reinserimento abitativo.

²⁷ M. Baldini, A. Chiarolanza in “La finanza pubblica in Italia – Rapporto 2007”, Il Mulino, Bologna, 2007.

²⁸ F. Santaniello, ricercatrice IRS – Milano, al “Workshop di studi: Strumenti innovativi di housing sociale”, organizzato il 18 maggio 2007 dalla Regione Veneto e dal Consorzio Villaggio Solidale, (Fonte: Redattore Sociale, 2007)

Si argomenta spesso che molta gente senza casa (chi vive in strada o in dormitori) non sia capace di vivere autonomamente. Che cosa i centri di accoglienza (possono fare) fanno per rendere le psd pronte ad abitare un altro alloggio?

Nel percorso di grave marginalità sociale la capacità e la possibilità per la persona di uscire da sola dalla condizione di disagio sono, di fatto, molto ridotte. L'intervento di supporto è la chiave fondamentale per il successo dell'intervento stesso. Un intervento che affronta la dimensione individuale del disagio dentro un contesto organizzato per favorire una evoluzione biografica del soggetto, prescinde, nella sua fase iniziale, dalle opportunità lavorative e alloggiative ma è maggiormente centrato sulla dimensione relazionale sviluppata in termini professionali.²⁹

In questo senso la risposta che viene offerta dai centri di accoglienza con il loro lavoro con la persona, consente di colmare questo *gap* tra possibilità di inserimento in alloggio e la capacità della persona di poterlo sostenere.

Quali sono i maggiori ostacoli affinché la gente si muova dai centri di accoglienza verso alloggi più autonomi?

Come già citato in precedenza, mancano politiche pubbliche che possano promuovere un sistema di servizi capace di accompagnare le persone nel disagio verso forme di reinserimento abitativo.

Rispetto alla porzione di persone in condizione di grave emarginazione, non sempre i territori si sono dotati di servizi per l'accompagnamento verso l'inserimento abitativo intermedio tra l'accoglienza in struttura e l'inserimento in un alloggio autonomo (alloggi protetti, ...) e, pertanto, non sempre è possibile graduare il percorso da una situazione di forte protezione a quella della totale autonomia. Tali servizi sono presenti nei grandi centri urbani, mentre questa offerta si dirada molto nei territori a minor intensità abitativa. Va poi aggiunto che il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, assai esiguo in Italia rispetto alla media europea, risulta essere spesso il principale sbocco verso l'autonomia alloggiativa. L'accesso a questa misura richiede però il superamento di barriere di accesso molto elevate sia per i tempi richiesti, che per i requisiti formali necessari (anzianità di residenza, anzianità di regolare soggiorno per gli stranieri,...), che per la disponibilità materiale di alloggi liberi e idonei. Una parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sconta infatti una situazione di degrado tale da rendere necessari ingenti investimenti per la

²⁹ A questo proposito si veda www.fondazionecriplo.it – progetto “Emergenza dimora” a Bergamo e Milano

riqualificazione. Inoltre, il meccanismo di attribuzione dell'alloggio ERP è, nella generalità dei casi, dato con il meccanismo del bando e della successiva assegnazione. Tale meccanismo definisce una sorta di “diritto” che viene conferito all'assegnatario che può durare indefinitamente nel tempo. Ciò abbassa ulteriormente il *turnover* degli alloggi disponibili in questa tipologia abitativa.

I centri di accoglienza inoltre, non sempre offrono un intervento di qualità orientato al potenziamento delle capacità del soggetto in ordine al riacquisto della sua autonomia. Ciò accade per diverse ragioni:

- una parte consistente dei centri di accoglienza lavora sulla soddisfazione dei cosiddetti “bisogni primari”, ovvero un letto e un pasto;
- le risorse umane sono soprattutto di carattere volontario, in molte regioni (soprattutto quelle meridionali), oltre il 60% degli interventi a favore dei “poveri” e delle persone senza dimora sono attivati da Enti religiosi, ecclesiastici, da parrocchie o conventi;
- solo una parte dei centri di accoglienza sono in rete con altri servizi sia sulla marginalità sia di carattere generale (sanitario, abitativo, lavorativo, ecc.);
- le azioni politiche ed i finanziamenti, anche pubblici, fanno continua differenza tra interventi di “bassa soglia” (ossia di prevalente accoglienza) ed interventi a favore di fasce deboli definendo così una artificiosa soglia tra “normalità e anormalità”.

Possono (determinati tipi di) centri di accoglienza essere una soluzione permanente per alcune persone senza dimora?

L'esperienza ci dice che lo strumento del centro di accoglienza, per sua natura, è a carattere provvisorio in quanto non in grado di offrire risposte permanenti all'abitare tali da garantire il conseguimento di idonei livelli di benessere personale.

Esistono invero esperienze di organizzazioni sociali che hanno allestito per *target* d'utenza ben definiti, generalmente nell'ambito della grave emarginazione o della disabilità, ovvero di soggetti con percorsi e situazioni tali da non consentire il raggiungimento, almeno nel medio-lungo periodo, di livelli sufficienti di autonomia personale. Nell'ambito dell'*homelessness* esistono alcune esperienze di comunità “di vita” dove le persone vengono stabilmente inserite in comunità o case famiglia nelle quali il percorso di ospitalità viene attivato con una previsione di accoglienza a tempo indefinito.

In questo caso l'offerta abitativa si associa anche ad una presa in carico più complessiva che prevede di affrontare, oltre all'ospitalità, anche forme di occupazione lavorativa nelle quali è la stessa

organizzazione ospitante, spesso articolata in cooperativa sociale, ad offrire il lavoro alla persona ospite.

Queste comunità prevedono un basso livello di *turnover* delle persone ospitate e si organizzano in comunità di piccole dimensioni (sino ad un massimo di sei-otto ospiti) con un nucleo ridotto, anche se stabile di operatori.³⁰

Oltre a questa tipologia particolare di comunità di vita, peraltro non molto diffuse, le accoglienze in centri di accoglienza sono concepite per dare ospitalità in modo transitorio e volto al conseguimento di ulteriori livelli di autonomia personale del soggetto. Tuttavia la realtà ci offre innumerevoli esempi di persone che dimorano per anni in centri di accoglienza senza alcuna possibilità pratica di trovare una soluzione abitativa diversa. Questo non per scelta dei soggetti ma per mancanza di reali opportunità di accompagnamento e di risorse abitative.

Credete che un approccio basato sulla casa piuttosto che mantenere le psd in alloggi temporanei/transitori cercando di risolvere i loro problemi attraverso un supporto e fornire un alloggio autonomo quando la persona è ritenuta pronta per questo può funzionare in Italia?

Non esiste una risposta valida per tutti. L'approccio sperimentato dalle organizzazioni che si occupano di persone senza dimora è centrato sulla personalizzazione degli interventi. Tale personalizzazione tiene conto dei livelli di autonomia del soggetto all'inizio del percorso di accompagnamento. Esistono pertanto situazioni nelle quali il passaggio attraverso l'esperienza dell'accoglienza comunitaria non è necessaria poiché la persona è già sufficientemente capace di gestire ad un buon livello di autonomia la vita in un alloggio autonomo. In tal senso esistono alcune esperienze al riguardo che vogliono descrivere la varietà e la molteplicità degli approcci possibili in questo ambito. Si cita, tra gli altri, un esempio recente in via di sperimentazione a Firenze con persone senza dimora italiane denominato "Casaper" ed organizzato dal Comune di Firenze in collaborazione con alcune organizzazioni del privato-sociale³¹.

Si tratta di una sperimentazione per l'accoglienza di persone senza dimora in un appartamento capace di ospitare sette persone in quattro camere da letto. Si tratta di un'accoglienza autogestita

³⁰ Si fa riferimento in particolare all'esperienza delle comunità Emmaus (www.emmaus.it) e a quelle dell'Associazione Giovanni XXIII (www.apg23.org). Nell'ambito delle dipendenze, un'esperienza che va nel senso di un'ospitalità con carattere di stabilità si ha con la Comunità "San Patignano" (www.san.patignano.org), che si discosta dalle esperienze delle piccole comunità di vita poiché, in questo caso, la Comunità è molto estesa (si parla di centinaia e migliaia di membri) e si organizza come un "villaggio" nel quale si hanno accoglienze a carattere comunitario (piccole comunità di sei-otto persone seguite da un operatore), ma anche soluzioni abitative per nuclei familiari (villette mono e bi-familiari).

³¹ Si tratta delle Associazioni "Angeli della città", la "Misericordia" di Rifredi

dagli ospiti che vuole sperimentare forme di accoglienza che superino la situazione di emergenza stimolando nel contempo nella direzione dell'autonomia. In questo tipo di accoglienza il ruolo di accompagnamento viene affidato ad organizzazioni del privato-sociale in una funzione di supporto all'esperienza abitativa che rimane fortemente co-gestita dalle persone secondo un modello di intervento declinato nel senso della mutualità.

Assieme a quella presentata esistono altre esperienze di ospitalità in appartamenti autogestiti con modalità analoghe presenti prevalentemente nei grandi centri urbani.

5. Abitazione e Proprietà

Lo sfratto operato da banche e finanziarie per l'insostenibilità dei mutui ha una incidenza rispetto al homelessness nel vostro paese?

Non abbiamo dati statistici su questo tema.

L'istituto nazionale di Statistica ha rilevato che nel 2006 le famiglie che sopportavano un mutuo per l'abitazione di proprietà rappresentavano il 13% del totale delle famiglie italiane (con un incremento di un punto percentuale rispetto al 2004) e sopporta una rata che in media è di 559 euro al mese (469 nel 2004, +19% in due anni). Nel complesso le spese per l'abitazione di queste famiglie rappresentano in media il 27,9% del reddito disponibile (24,2 nel 2004).³²

Secondo alcuni osservatori il 21% delle famiglie italiane che ha contratto mutui a tasso variabile per l'acquisto della prima casa rischia, se dovesse confermarsi l'andamento dei tassi d'interesse, di non riuscire a pagare le rate, aumentate sino al 40% del loro valore iniziale, e dovrà rinunciare all'immobile. Inoltre, a seguito alla crescita enorme di case pignorate (+20%), e messe all'asta dalle banche, gli immobili potrebbero perdere sino al 30% del loro valore.³³

Può la proprietà abitativa essere una soluzione sostenibile per persone in grave disagio abitativo?

Come detto la casa non è la radice principale della situazione vissuta dalle le persone senza dimora italiane. In concreto abbiamo persone che entrano in una deriva di grave marginalità pur essendo proprietari dell'abitazione in cui vivono, così come alcuni, rari esempi, di persone che grazie a risorse proprie o acquisite tramite lavoro riescono ad avere una proprietà. Il fattore fondamentale è

³² Istat, "Rapporto annuale 2007", Roma, 2008 (consultabile sul sito www.istat.it)

³³ Intervista rilasciata dall'Avv. Tofani, esperto nell'ambito delle cartolarizzazioni e nella gestione delle problematiche nell'ambito delle sofferenze bancarie, a Redattore Sociale il 9 maggio 2008.

poi come queste persone riescono a vivere/mantenere una “buona” vita dentro questo alloggio e quali supporti devono/possono essere utili a questi soggetti.

Potete fornire esempi di programmi (finanziati dallo Stato o da organizzazioni no-profit) che permettono l'accesso alla proprietà per homeless (co-proprietà, incremento della proprietà, auto-costruzione...)?

Ci sono sempre più esempi di autocostruzione³⁴ ma difficilmente coinvolgono persone in grave marginalità. Prevalentemente si tratta di cooperative multietniche. Come esempi si possono citare le esperienze di Umbria, Emilia Romagna, Lombardia, Veneto. In questi casi l'ente pubblico, come nel caso dell'Umbria, offre come unica agevolazione, fondamentale, di offrirsi come garante per il prestito, specie nella fase di acquisto del terreno. Per quanto riguarda gli italiani, nell'auto-costruzione associata si sta coinvolgendo sempre di più la fascia del ceto medio.³⁵

Qualcuno afferma che stanno riapparendo quartieri di baracche - particolarmente nelle grandi aree urbane. Questo è vero anche in Italia?

Da alcuni anni sono nate numerose baraccopoli specie nelle aree di confine della grandi aree urbane, ma ci sono esempi anche in città medie e piccole. Queste baraccopoli si vanno ad aggiungere ai campi nomadi (Rom e Sinti) che strutturalmente esistono in Italia da molti anni ed ai piccoli insediamenti di persone senza dimora (ad es. sulle rive del fiume Tevere a Roma il laboratorio Stalker/Osservatorio nomade insieme alla facoltà di architettura dell'Università Roma Tre ha censito almeno 50 insediamenti , abitati da almeno 1.792 persone).³⁶

L'estendersi di questo fenomeno è uno specchio abbastanza fedele della consistenza dei fenomeni di esclusione abitativa. Si calcola che nella sola Milano, in una rilevazione ad opera della polizia municipale del 2006, si contavano 162 insediamenti abusivi entro i confini urbani. La parte preponderante di essi erano occupati da immigrati stranieri, 25 da nomadi italiani o stranieri. Nel complesso si poteva stimare la presenza di circa 3000 persone³⁷.

Le “moderne” baraccopoli sono abitate soprattutto da cittadini provenienti dai paesi dell'Est Europa e dai nuovi stati della UE (Romania, Polonia).

³⁴ Vedi ad es. www.alisei.org

³⁵ Carla Barbarella, presidente di Alisei, (fonte: Redattore Sociale 2007)

³⁶ Fonte “Redattore Sociale”, 2007

³⁷ N. Solimano intervista A. Tosi “Il rovescio della città” in la “Nuova città”, n. 11-12/VIII, Firenze, 2006.

Le istituzioni tendono ad inquadrare il problema della presenza nel territorio delle baraccopoli come una questione di ordine pubblico, slegato e non collegabile alle politiche della casa e dell'immigrazione. Eppure la popolazione di questi insediamenti è composta non solo da immigrati irregolari, ma da una presenza consistente di immigrati regolari, alcuni dei quali provvisti di lavoro. In aggiunta, specie in connessione con la presenza di persone appartenenti alle etnie nomadi, alcuni di questi insediamenti sono popolati da cittadini italiani.

L'intervento nella logica securitaria prevede, quale unica soluzione, l'irruzione con le forze dell'ordine e il conseguente sgombero dell'area che viene in tal modo bonificata. Questi interventi aggravano la situazione poiché si risolvono, nella maggioranza dei casi, in un esodo delle popolazioni sgomberate verso l'occupazione di nuove aree dismesse. Dunque nello spostamento del problema verso altre zone rimane elusa la fondamentale richiesta abitativa che genera il formarsi di tali insediamenti. Ma, in aggiunta a ciò, v'è da considerare che l'intervento di bonifica delle zone occupate più che recuperare spazi alla socialità, reimmettendoli nel circuito della città, determinano la distruzione di risorse materiali e di tessuto sociale nel frattempo generato.

Un'azione alternativa al ricorso allo sgombero potrebbe essere offerta a partire da modelli di intervento che tendano ad aprire le comunità che si insediano in questo tipo di aggregazioni sociali verso forme di contatto e di collegamento con i servizi.

Si pensi alla possibilità di interventi che permettano l'assicurazione di diritti minimali e che partano dalla constatazione "di fatto" del ruolo ricoperto da questo tipo di insediamenti sociali con lo scopo di permettere e rendere più veloci i percorsi individuali di fuoriuscita verso condizioni abitative migliori. Ma pensiamo anche alla sperimentazione di politiche abitative speciali per alcune particolari categorie di occupanti (un conto è l'intervento nei confronti del nomade italiano, altro può essere l'intervento nei confronti dell'immigrato in regola) mediante l'adozione e la sperimentazione di piani di *housing* sociale mirati sui diversi target.³⁸

Purtroppo, non senza una certa enfasi che ha trovato grande risalto nei mezzi di comunicazione, il Governo italiano nei mesi scorsi ha intrapreso una serie di iniziative legislative tese ad inquadrare i temi della presenza di nomadi, immigrati e mendicanti come uno dei fattori connessi all'aumento della percezione di insicurezza dei cittadini. Alcuni di questi provvedimenti sono stati messi sotto esame da parte dell'UE determinando un richiamo per una probabile violazione dei diritti umani.

Quale ragione voi pensate ci sia alla base della maggior parte dei governi che fanno dell'accesso alla proprietà una priorità della loro politica edilizia e come questa interessa il ruolo della politica dell'edilizia popolare rispetto al homelessness?

³⁸ N. Solimano intervista A. Tosi, *op. cit.*

La spinta verso politiche edilizie che favoriscono l'accesso alla proprietà risente di una molteplicità di fattori.

Da un lato, le difficoltà crescenti del bilancio statale, la difficile congiuntura economica e l'ingente debito pubblico, non rendono proponibili, almeno alle condizioni attuali, ingenti investimenti statali nell'ambito delle politiche edilizie pubbliche e il forte rallentamento negli ultimi anni della costruzione di opere pubbliche di edilizia residenziale, ne costituisce un indicatore emblematico.

Inoltre, l'attuale legislazione sulla locazione, subentrata a quella previgente del cosiddetto "equo canone" del 1978, è stata introdotta con l'intento di risolvere l'annosa questione dei fenomeni di locazione "in nero", dei contratti irregolari e della mancanza di controlli. La risposta a questo complesso di questioni è parsa essere la liberalizzazione della contrattazione degli affitti. Essa ha però determinato, in breve tempo, un incremento importante dei canoni a livelli spesso insopportabili per le famiglie.

Nel frattempo, l'evoluzione della situazione dei mercati finanziari ha reso conveniente dirigersi verso l'acquisto e la ristrutturazione degli immobili visti i bassi tassi d'interesse che hanno determinato l'accensione di mutui il cui rateo mensile era paragonabile al costo medio di un affitto.

Certamente le politiche pubbliche in materia fiscale, con le agevolazioni sia sull'acquisto della prima casa, che sul recupero fiscale dei costi al 36 o 41 per cento delle spese sostenute, hanno ulteriormente spinto molte famiglie nella direzione dell'acquisto rispetto alla scelta della locazione.

D'altro canto, la cartolarizzazione dei patrimoni immobiliari degli enti pubblici, utile per recuperare risorse, ha determinato sia il determinarsi di un incremento degli sfratti per quelle famiglie che non erano in grado procedere al riscatto dell'abitazione, sia l'impoverimento del mercato immobiliare delle locazioni di soluzioni abitative protette.³⁹

Pertanto un intero segmento di famiglie che poteva permetterselo s'è orientato verso l'acquisto della casa e il mercato della locazione ha visto concentrarsi prevalentemente di famiglie a basso reddito con un incremento delle sofferenze dovute a morosità ed il conseguente incremento di conflittualità. Tutto ciò ha ulteriormente contribuito, con l'aumentare del rischio di insolvenza, alla lievitazione dei canoni di locazione.

Infine, le politiche pubbliche orientate verso la proprietà possono costituire un fattore di "patrimonializzazione" delle economie delle famiglie, determinando nel medio-lungo periodo un alleviamento nell'incidenza dei costi connessi con l'abitazione e, nel contempo, sono un investimento che resiste alla svalutazione e costituisce un'utile "riserva" nei momenti di maggior

³⁹ F. Indovina, "Appunti sulla questione abitativa oggi" in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 82/2005, Milano, 2005.

bisogno.

Queste politiche impediscono al mercato dell'abitazione di intercettare tutta quella varietà di domande “deboli” tra le quali anche quelle della popolazione *homeless* e pertanto non possono da sole costituire l'unica risposta possibile ma vanno integrate con politiche di *housing* sociale e da politiche pubbliche di edilizia residenziale che facilitino l'accesso all'abitazione da parte di questi settori della popolazione.⁴⁰

Pensate che il diritto all'acquisto o ad ogni altra forma di promozione della proprietà abitativa fra gli inquilini degli alloggi sociali sia una buona soluzione per assicurare la fluidità necessaria nella disponibilità totale di abitazioni e nell'incremento di soluzioni possibili per gli homeless? Che effetto ha il diritto all'acquisto sull'accesso all'alloggio sociale per gli homeless?

Una politica di edilizia sociale che promuova anche l'accesso alla proprietà abitativa può perseguire l'effetto di rendere maggiormente autonomi settori della popolazione altrimenti esclusi dal mercato dell'abitazione, ma essa non può, secondo molti autorevoli esperti, divenire l'unica direzione d'intervento⁴¹.

Infatti, una politica di accesso alla proprietà non è funzionale ad intercettare le molte richieste “deboli” di cui è composto il mercato dell'edilizia sociale e, dunque, ne esclude interi e non trascurabili settori (il mondo della grave emarginazione, anziani, giovani, ...). Essi possono essere più utilmente serviti con una diversificazione delle politiche anche nell'ambito dell'estensione dell'offerta di affitto a basso costo e anche nella direzione di offerte sociali “non ordinarie” quali le diversificate forme di accoglienza temporanea, di risocializzazione e di accompagnamento verso l'autonomia⁴².

La vendita del patrimonio immobiliare di edilizia sociale agli inquilini può quindi rappresentare una risorsa nella misura in cui ad essa si affianchino misure atte a non comprimere l'offerta nel mercato della locazione. Va considerato anche che nel sistema italiano il mercato dell'edilizia sociale è fortemente sbilanciato sull'edilizia residenziale pubblica che pure presenta non pochi problemi in ordine sia all'efficienza della gestione del patrimonio edilizio e nella capacità di offrire risposte alle nuove esigenze.

Secondo G. Rabaiotti *“la casa in proprietà non va bene in una società, come la nostra, fortemente*

⁴⁰ N. Solimano intervista A. Tosi, *op. cit.*

⁴¹ Vedi: G. Rabaiotti, “Normative e interventi di politica abitativa a confronto”, intervento al Convegno: «La casa: abitare il disagio», Padova, ottobre 2007.

⁴² *Ibidem*

precaria: non è la proprietà la soluzione al problema del disagio abitativo". Questo soprattutto se si considera che *“una famiglia su quattro supera il limite di reddito consentito per beneficiare delle case popolari, ma nonostante ciò non lascia libera l’abitazione perché non vede altre alternative agevolate”*. Di conseguenza, non si riesce a far rientrare nel beneficio altre persone che ne avrebbero davvero bisogno. Una soluzione c’è e sta *“nell’avvio di azioni di accompagnamento all’uscita e non all’entrata da queste case”*, seguendo da vicino il percorso di indipendenza economica di chi esce dalla vera emergenza.⁴³

6. Ruolo del mercato degli alloggi privati in affitto

Pensate che il settore privato dell'alloggio locativo possa essere un attore utile nella fornitura di alloggi dignitosi e accessibili per gli homeless?

L’attuale legislazione non riconosce l’*homeless* come soggetto che è parte della domanda nel mercato dell’abitazione e quindi non è capace di stimolare una risposta a questo tipo di domanda abitativa. Da questo riconoscimento legislativo potrebbero discendere sia misure di incentivazione alla locazione nel mercato privato, sia forme di garanzia alla proprietà che mette a disposizione l’alloggio a questo tipo di “segmento” della domanda abitativa.

Quali sono gli ostacoli più comuni nel convincere i proprietari ad affittare alloggi agli homeless?

Dal punto di vista culturale l’immagine stereotipata del problema e delle persone, un’immagine che preoccupa i proprietari di casa rispetto alla cura dell’abitazione ed alla capacità di sostenere i costi relativi. Il tema viene quindi identificato con la (possibile) fornitura di alloggi sociali come sbocco naturale per persone “povere”.

Per un rapporto più strutturato con il libero mercato un fattore, a nostro parere, è anche la fatica dei servizi per le persone senza dimora a porsi nell’ottica del reinserimento sociale per le persone senza dimora e investire in risorse (economiche e umane) finalizzate a questo obiettivo.

Infine la mancanza di requisiti di base, come un reddito sufficiente, che permetta l’accesso ad un mercato dai prezzi troppo elevati e insostenibili per un soggetto solitamente a basso reddito (a partire dalla necessità di disporre di almeno 1.500 – 2000 Euro per il deposito cauzionale

⁴³ Ibidem

obbligatorio a cui si aggiungono solitamente una cifra simile per i primi mesi di locazione anticipati).

È un problema importante nel vostro paese la presenza di alloggi inadeguati/sottostandard nel mercato locativo?

Questo è un tema particolarmente legato alla situazione degli immigrati e viene ripreso in altre parti del rapporto.

Il problema è anche connesso alla popolazione anziana presente nel nostro paese, in particolare anziani non autosufficienti. Il peso percentuale della popolazione anziana, ossia con età superiore ai 64 anni, è andato progressivamente aumentando negli ultimi quindici anni, seguendo ritmi particolarmente veloci a causa sia della rilevante diminuzione della fecondità che, in un secondo tempo, dell'allungamento della vita media. L'invecchiamento della popolazione si accompagna ad un crescente allentamento delle reti familiari.

Gli anziani sono una delle categorie a maggior rischio abitativo, soprattutto se residenti in grandi centri urbani. Secondo stime CENSIS, gli anziani costituiscono il 28,1% della popolazione esposta a disagio abitativo a Milano, e tale percentuale sale al 38,3% a Genova e al 47,3% a Torino.⁴⁴

Le spese per l'abitazione delle famiglie anziane sono molto più elevate rispetto a quelle delle famiglie non anziane.

Secondo una ricerca, svolta dallo SPI-CGIL⁴⁵ nella città di Milano nell'anno 2000 su un campione di 4.713 anziani con età superiore ai 64 anni, il 51,2% degli anziani vive in un appartamento di proprietà, mentre il 46,5% è in affitto. Tra coloro che sono in affitto, il 15,8% ritiene il canone troppo caro, ed il 13,8% teme di essere sfrattato. Il 25,9% vive in un appartamento degradato o che richiede riparazioni; questo dato sul degrado abitativo è sicuramente alto ed investe non solo gli appartamenti in affitto, ma anche quelli di proprietà, anche se in misura minore. Infatti, il 17,2% dei proprietari dell'appartamento dove vivono dichiara che la casa avrebbe bisogno di riparazioni (ma solo lo 0,6% che è molto degradata), mentre tra gli affittuari le percentuali di coloro che abitano in un appartamento da riparare salgono al 30,8% (e l'appartamento è degradato per il 5,9% del campione). Il 12,5% degli intervistati indica, tra le richieste da rivolgere al Comune, quella di costruire o ristrutturare abitazioni adatte agli anziani. Il 17,6% chiede invece di garantire più posti nelle case di riposo, contro un 31,4% che vorrebbe una maggiore assistenza a domicilio per le necessità quotidiane, in modo da evitare la sistemazione in una casa di riposo.

⁴⁴ Centro Studi PIM, L'abitare nell'area metropolitana milanese, FrancoAngeli, Milano, 1999.

⁴⁵ SPI- CGIL 2001, "Ricerca sui bisogni della popolazione anziana a Milano", edizioni SPI- CGIL, Milano, 2001.

Ma il disagio non è solo di natura economica: l'anziano, ed in particolare l'anziano che vive solo, ha una esigenza abitativa di qualità: richiede un alloggio adeguato in termini di dimensioni (limitate) e di servizi interni (ascensore, dispositivi di sicurezza e altri optional) ma anche l'esistenza di servizi ed infrastrutture esterne (assistenza sociale e sanitaria, vicinanza di servizi pubblici, presenza di verde e sicurezza sociale) che, importanti per qualsiasi tipologia familiare, diventano indispensabili per questa particolare categoria. Molti anziani, anche appartenenti alle fasce reddituali medie, godono di un alloggio non soddisfacente e poco adeguato rispetto alle mutate condizioni familiari e di salute; tuttavia queste esigenze rispetto alla condizione abitativa rimangono sostanzialmente inesprese, in quanto l'anziano vede come priorità il mantenimento delle proprie abitudini e delle proprie condizioni di vita: l'attaccamento alla casa ed agli oggetti che vi sono contenuti, all'ambiente di quartiere ed alle relazioni instauratevi prevale sulla necessità di migliorare le proprie condizioni abitative. Queste esigenze aumentano qualora l'anziano non sia più perfettamente autosufficiente.

Le persone in grave disagio abitativo sono sistemati in hotel poco costosi a causa di mancanza di altre alternative? Perché?

Le accoglienze di emergenza sono sempre insufficienti perché occupate da persone alle quali non è possibile/consentito dalle attuali strategie di intervento di evolvere da questa situazione e trovare posto in alloggi di seconda accoglienza (generalmente assenti o in quantità limitatissima in ogni città). Non essendoci flusso in uscita non ci può essere sufficiente spazio per nuove entrate.

Inoltre spesso le prime accoglienze hanno regole e strutture del tutto inadeguate ad ospitare persone con diverse problematiche. In generale le accoglienze sono concepite per adulti maschi singoli, raramente per donne, ancor per coppie, famiglie o madri con figli. Al presentarsi di queste ultime situazioni è necessario un intervento attraverso l'utilizzo di hotel.

Non disponiamo di dati nazionali. Citiamo però due esempi:

- il Comune di Milano nel 2006 ha speso 482 mila euro per ospitare in albergo solo 430 persone sfrattate.⁴⁶
- a Torino il Comune, rivolgendosi al mercato alberghiero tradizionale, spende circa 380 mila euro per affrontare le emergenze abitative come sfratti, sgombero per inagibilità, casi sociali, progetti di reinserimento sociale, offrendo tra l'altro “una risposta parziale alle esigenze delle famiglie”, per la fruibilità ridotta consentita da un albergo, come

⁴⁶ Sunia, fonte “Redattore Sociale”, 2007

l'impossibilità di preparare cibi⁴⁷.

L'occupazione abusiva di alloggi è considerata come un tema relativo all'homelessness?

In senso stretto le persone senza dimora non sono mai considerate “*squatter*”, piuttosto questo è un fenomeno, tipico di grandi aree metropolitane da Nord a Sud sostenuto spesso da associazioni che lottano per il diritto all'alloggio.

Una recente indagine di Federcasa⁴⁸ calcola che le case popolari occupate abusivamente in Italia siano 43.350, il 5,1 % dell'intero patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Questo dato, che non considera gli alloggi gestiti direttamente dai comuni e dagli altri Enti Pubblici, diventa ancora più eloquente considerando che la somma delle occupazioni abusive in cinque grandi città (Milano, Roma, Palermo, Napoli e Bari) è di 26.000 alloggi, il 60% del totale delle occupazioni.

Il fenomeno dell'occupazione abusiva interferisce significativamente sulla disponibilità reale delle abitazioni assegnabili nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica ed è in molti casi un lucroso mercato gestito da vere e proprie organizzazioni malavitose.

Per alcuni le occupazioni organizzate sono spesso unica soluzione per chi non ha un tetto. Succede per esempio a Roma, dove gli attivisti di Action all'inizio di febbraio hanno occupato uno stabile in via Catania ora abitato da 240 famiglie. Sono 41 gli stabili in mano al movimento di lotta per la casa e riguardano circa 2.200 famiglie⁴⁹. E succede a Bologna, dove sono ben tre i gruppi che si dedicano alle occupazioni: Mao (Movimento auto-organizzato occupanti), Passepartout e Casa Bresci.

7. Ruolo dell'alloggio sociale/edilizia residenziale pubblica

Qual è la definizione di alloggio sociale nel vostro paese e quali sono gli obiettivi statutari?

⁴⁷ Comune di Torino, fonte “Redattore Sociale”, 2008

⁴⁸ Federcasa (vedi www.federcasa.it) nasce nel 1996 come trasformazione dell'Associazione nazionale istituti autonomi per le case popolari (ANIACAP) costituita nel 1950. La Federazione associa 114 enti che, in tutta Italia, da quasi un secolo costruiscono e gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, ma anche con fondi propri e con prestiti agevolati. Si tratta di Istituti autonomi per le case popolari, enti in via di trasformazione e aziende che gestiscono un patrimonio di oltre 850 mila alloggi destinato ad una utenza con reddito basso o medio. Federcasa partecipa alla definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica abitativa, promuove lo sviluppo di nuovi strumenti di intervento nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, mirando a favorire la qualità dell'abitare e della vita sociale, lavora per migliorare l'efficacia della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, rappresenta gli associati nelle organizzazioni nazionali e internazionali. In questa prospettiva aderisce a varie associazioni e istituti di ricerca nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica; in particolare: collabora con Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, CNEL, CNR, ENEA e varie amministrazioni comunali; è associata ad ANCSA, CRESME, INU, IN/ARCH, RUR e ad altri organismi nazionali; è tra i soci fondatori del CECODHAS, *Comité européen de coordination de l'habitat social*, che rappresenta gli interessi degli associati di ventidue paesi presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea, e di EUROPAN, concorsi europei per nuove architetture.

⁴⁹ S. Egidio, Roma 2007 (fonte “Redattore Sociale”)

La definizione di alloggio sociale è stata recentemente definita dal Governo Prodi⁵⁰ e assunta anche dal nuovo Governo in carica. E' una definizione molto apprezzata dalle organizzazioni di *housing* sociale ma presenta alcuni aspetti di ambiguità rispetto alla finalità con cui è stata approvata ed alle categorie di cittadini beneficiari di interventi basati su questa definizione.

La definizione delle caratteristiche degli alloggi sociali è prevista dall'art. 5 della Legge 9/2007 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali) per adempiere alla Decisione 2005/842/CE della Commissione europea che stabilisce le condizioni alle quali gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi alle imprese che gestiscono servizi d'interesse economico generale, sono considerati compatibili con il mercato comune.

In sintesi è definito "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione nel libero mercato⁵¹. Sono compresi in tale definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche (esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico) destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni, e anche alla proprietà.⁵²

La proprietà viene citata come intervento minore rispetto alla locazione ma apre il campo ad ampie fasce di popolazione e di interventi immobiliari.⁵³

Infine l'articolo 1, comma 5, precisa che l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L'alloggio sociale dovrà essere "adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della Legge 5 agosto 1978 n.457" e "deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico".⁵⁴

Spetta alle Regioni, in concertazione con le ANCI regionali:

- definire il canone di locazione dell'alloggio sociale in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio;
- fissare i requisiti per beneficiare delle agevolazioni per l'accesso alla proprietà;

⁵⁰ Decreto del 22 aprile 2008 convalidato dalla Corte dei Conti l'8 maggio 2008

⁵¹ Decreto 22.04.2008, art 1, comma 2

⁵² Ib. Art. 1, comma 3

⁵³ Ib. Art. 1, comma 4

⁵⁴ Ib. Art. 2, comma 7

– stabilire modalità e criteri per la determinazione del prezzo di vendita.

Pur mantenendo la centralità del settore pubblico, l'*housing* sociale non può che coinvolgere anche gli operatori e le risorse del mercato e della società civile: l'innovazione richiede soggetti capaci di coordinarsi e creare offerte flessibili. Molte fondazioni di origine bancaria da anni si sono attivate cercando di sperimentare possibili forme di intervento. Nel 2004 la Fondazione CARIPLO ha costituito la Fondazione *housing* Sociale (FHS), alla quale partecipano anche la Regione Lombardia e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Lombardia. Essa eroga contributi a fondo perduto e propone attività di investimento etico, finalizzate a offrire soluzioni abitative a costi calmierati, in collaborazione con altri investitori istituzionali.

La sinergia tra pubblico e privato è un primo segnale verso una logica di integrazione delle risorse, che necessita ancora di regolamentazione e dell'apporto di un'ulteriore categoria di operatori: i gestori. Nuove competenze devono integrare quelle tradizionalmente implicate negli interventi edilizi e il terzo settore abitativo può assumere qui un compito strategico anche quando la proprietà degli immobili resta del pubblico o del privato.

Inoltre, occorre potenziare quelle misure che riguardano l'accompagnamento degli utenti, il sostegno alle reti informali di supporto, la facilitazione di percorsi di inserimento e di convivenza, ecc. In questa direzione può essere molto utile il coinvolgimento attivo degli abitanti nella soluzione dei loro problemi. Gli esperti di processi partecipativi possono contribuire alle politiche di *housing* sociale con competenze specifiche: affiancandosi agli interventi legislativi ed edilizi nella definizione dei criteri di accesso all'edilizia convenzionata; predisponendo con i soggetti attuatori e i gestori un percorso di inserimento delle nuove famiglie che faciliti la conoscenza reciproca e l'integrazione nel quartiere; coinvolgendo gli abitanti anche in alcune fasi di progetto; gestendo il regolamento di buona convivenza e gli spazi comuni⁵⁵.

Che ruolo svolge il settore sociale dell'alloggiamento nell'affrontare e prevenire l'homelessness? Gli Istituti e Aziende di alloggio sociale hanno un obbligo di legge di alloggiare le psd?

Non esistono obblighi di legge per l'alloggiamento delle persone senza dimora. Esistono all'interno delle legislazioni regionali quote minime di alloggi sociali a disposizione per situazioni di particolare gravità sociale. Talvolta questi appartamenti, sulla base di graduatorie, disponibilità e adeguatezza, sono assegnate a persone senza dimora dai Servizi sociali territoriali.

Per quanto riguarda il settore delle cooperative edilizie o di Agenzie per la casa, si tratta di un'area

⁵⁵ P. Meardi, "Housing sociale", in *Aggiornamenti Sociali*, n.59, giugno 2008, pp. 466-469.

che non incide sull'*homelessness* in quanto il target è legato al ceto medio (o medio-alto) ed agli immigrati in grado di accedere alla proprietà.

Pensate che la dotazione di alloggi sociali siano abbastanza grandi da permettere a questi istituti di svolgere un ruolo efficace nel rispondere e prevenire l'*homelessness*? Che cosa accade alle persone in disagio abitativo mentre si attende che ci siano maggiori opportunità di alloggio sociale?

Da quanto illustrato in precedenza, in materia di politiche di *housing* sociale, l'Italia è in una condizione di forte ritardo rispetto alla media europea. Questa condizione è stata ulteriormente aggravata da una politica abitativa troppo sbilanciata verso il mercato della proprietà disincentivando il ricorso e lo stimolo al mercato della locazione.

In questa situazione le persone che si trovano in condizioni di disagio abitativo faticano a trovare risposte adeguate nelle risorse disponibili dell'*housing* sociale e devono attendere molto tempo prima di accedervi. Per le condizioni di disagio acuto, non rimane altra risorsa che l'accomodamento in centri di accoglienza e in situazioni alloggiative contraddistinte da alto grado di precarietà.

L'attuale congiuntura economica che limita le risorse per gli Istituti di alloggio sociale aiuta/complica la possibilità di rendere prioritario un intervento a favore delle persone senza dimora?

In generale, possiamo affermare che l'attuale congiuntura economica non fa che aggravare una situazione già critica per l'assenza di un interesse specifico da parte delle politiche edilizie in quest'ambito.

Inoltre, la trasformazione del vecchio Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) in Aziende su base regionale ha determinato, per la natura stessa dello strumento aziendale, la definizione di una priorità elevata verso i bilanci e la loro sostenibilità. Ciò significa:

- accesso privilegiato a chi dispone di reddito sufficiente per il pagamento di canoni di locazione e spese accessorie,
- particolare attenzione alla vendita del patrimonio.

Su che base l'alloggiamento sociale è assegnato agli inquilini? I criteri di selezione

favoriscono/ostacolano l'accesso all'alloggio per le psd?

I criteri fondamentali si basano sulle soglie di reddito e sulla situazione sociale della persona o della famiglia richiedente (possesso di handicap fisici, anzianità di residenza, ...). Talvolta nei criteri di assegnazione vengono attribuiti punteggi per il domicilio in centri di accoglienza (di primo o secondo livello) o comunità di accoglienza. Sono richiesti però periodi prolungati (ad es. in Lombardia almeno 3 anni continuativi) che spesso non corrispondono alle possibilità offerte dagli stessi centri (permanenze limitate nel tempo) o alla realistica utilità per le persone di permanenze così prolungate e continuative.

Tali criteri rappresentano, di fatto, una soglia d'accesso piuttosto elevata per coloro che vivono o provengono da situazioni di grave emarginazione e limitano notevolmente l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Fornite per favore le percentuali dettagliate degli abitanti degli alloggi sociali in base al reddito con particolare riferimento ai due decili più bassi

Non siamo a conoscenza di questi dati.

Condividete l'idea che gli alloggi sociale dovrebbero essere assegnati soprattutto in base all'urgenza della condizione di esclusione abitativa - anche se questo va a condizionare un buon equilibrio tra diverse problematiche all'interno della stessa area abitativa?

L'urgenza non è solitamente il miglior criterio per assumere decisioni utili, soprattutto quando il carattere d'urgenza e di indifferibilità di un intervento si affronta con misure che, invece, si estendono ben oltre la situazione contingente e diventano risposte definitive. La fio.PSD ritiene che la “cultura dell'emergenza” sia uno degli ostacoli maggiori che sino ad ora ha impedito di affrontare in Italia il tema delle politiche e degli interventi di contrasto e di prevenzione all'*homelessness*⁵⁶.

La condizione di urgenza e di emergenza va affrontata con misure dedicate ed idonee.

Ci sembra che un criterio più utile dell'urgenza sia quello della pianificazione di risposte alloggiative diverse per diverse esigenze (in rapporto al richiedente per superficie, qualità e servizi dell'alloggio) e rispetto ai percorsi biografici di ciascun richiedente che presuppongono diverse

⁵⁶ “fio.PSD ritiene che le politiche e gli interventi debbano superare la logica dell'emergenza che limita la loro efficacia, promuovendo – al contrario – un'attenzione permanente e trasversale al contrasto dell'esclusione sociale” (Carta dei Valori e dei Principi di fio.PSD, art 2 comma dello statuto. Il testo è consultabile dal sito www.fiopsd.org).

esigenze/aspettative rispetto all'alloggio.

La residenza definisce dei vincoli di accesso all'alloggio sociale? È un problema che interessa l'homelessness?

La residenza nel Comune e nella Regione in cui sono attivati bandi è criterio fondamentale. Persone senza residenza sono escluse dai bandi per alloggi sociali.

In alcune regioni inoltre non è sufficiente essere residenti, ma anche avere un'anzianità di residenza minima stabilita per legge regionale.

Avete informazioni di cooperazione strutturale fra il settore dei servizi alle psd ed i fornitori sociali di alloggio?

Non esiste una cooperazione strutturata tra i due settori. Ci sono buoni esempi in diverse città italiane in cui alcune organizzazioni del terzo settore e del volontariato hanno stretto accordi di collaborazione con le locali Aziende per l'edilizia sociale per l'utilizzo a titolo oneroso di alloggi da adibire a seconde o terze accoglienze.

Si tratta di una politica fortemente vantaggiosa per le Aziende che in base a questi accordi hanno spesso ristrutturazioni/manutenzioni degli alloggi ed un canone di locazione garantito.

Condividete l'idea che una comunità diventa sostenibile dove esiste come preconditione una buona mescolanza abitativa tra gruppi sociali ed etnici?

L'idea che la concentrazione in zone delimitate di gruppi etnici, pur venendo incontro alla naturale richiesta di forme di riconoscimento d'identità culturale delle minoranze, sia uno dei fattori che rende più problematica la convivenza sociale, è senz'altro condivisa. Ma un buon *mix* ha come base delle buone politiche abitative, sociali e culturali che siano in grado, a livello locale e nazionale, di tematizzare le "differenze" come opportunità e non minaccia da affrontare in termini securitari e segregativi. Ciò che oggi è profondamente in crisi è la tenuta del "legame sociale" tra persone e gruppi e la negazione di questa crisi diventa l'innescò per potenziali conflitti e convivenze insostenibili.

Un esempio estremo è fornito dalla città di Padova dove un quartiere ad alto tasso di criminalità formato da alcuni grandi palazzi abitati perlopiù da cittadini stranieri è stato circondato da una

barriera in metallo lunga 80 metri e larga 3 metri, con un *check point* all'entrata presidiato dalle forze dell'ordine. Alcune organizzazioni locali sottolineano come in quel caso sia mancata una pre-condizione essenziale: la partecipazione reale di queste persone che, in tutti questi anni, sono sempre state considerate invisibili alla città e alle varie amministrazioni che si sono succedute.

Come si può superare la tensione fra lo sviluppo di Comunità socialmente miste e la fornitura di un alloggio per i più socialmente esclusi?

Il problema non può essere risolto con la costruzione di grandi complessi di edilizia popolare in cui in cui si concentrano le fasce più deboli. Servono invece dei *mix* abitativi in cui convivano affitti a canone sociale, a canone convenzionato e a canone di mercato.

Purtroppo per il momento queste strategie esistono solo sulla carta.

Avete informazioni di Comunità sostenibili pur in condizioni abitative di estrema povertà?

Ci pare interessante la ricerca svolta in un quartiere della città di Bologna sulla popolazione di ultra ottantenni che vivono con scarsissime risorse economiche ma una forte rete di solidarietà che sopperisce alle carenze del sistema di *welfare* italiano⁵⁷.

Quali sono gli ostacoli principali nel vostro paese per costruire alloggi sociali?

Gli ostacoli principali sono di carattere politico. Ne è testimonianza il processo in atto a livello governativo centrale.

Nella precedente legislatura erano stati stanziati circa 550 milioni di Euro per un programma di interventi edilizi pubblici, in accordo con le Regioni, soprattutto a favore delle fasce di popolazione individuate dalla legge 9/2007. a questo si aggiungeva un rinnovato sforzo sul programma “Contratti di Quartiere II”.

Immediatamente il nuovo Governo ha raccolto la drammaticità della situazione abitativa italiana per proporre una propria azione basata su:

- eliminazione dell'ICI sulla prima casa indiscriminatamente per tutti (salvo gli alloggi particolarmente lussuosi) la definizione di un “piano per la casa” che prevede la cancellazione dei progetti definiti dalla precedente legislatura e già in fase attuativa, per usarne le risorse in

⁵⁷ Sull'argomento G. Pieretti (a cura di), “I grandi anziani – una ricerca nel quartiere San Donato di Bologna”, FrancoAngeli, Milano, 2008; G. Pieretti, “Per una cultura dell'essenzialità”, FrancoAngeli, Milano, 1996.

modo differente.

- Inoltre il programma di governo prevede la vendita generalizzata del patrimonio di alloggi sociali (ex IACP).

Purtroppo tale azione ha luci ed ombre, poiché l'intervento di abbattimento dell'imposta comunale (ICI) sulla prima abitazione ha richiesto il reperimento di risorse dalla fiscalità generale per rifondere parzialmente i comuni della perdita di gettito. In tal modo sono state prelevate risorse già stanziata nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato per l'attivazione di azioni precedentemente definite, ma il saldo di questa operazione ha definito al netto una diminuzione consistente di risorse in capo ai comuni e ciò determinerà una ricaduta sull'offerta dei servizi degli stessi anche nel settore degli interventi per le fasce più deboli.

Il "piano per la casa" appena varato va nella direzione di sviluppare un partenariato tra pubblico e privato per la costruzione di abitazioni sociali anche se non risulta chiaro se verranno orientate al mercato della locazione o a quello della proprietà e si basa sull'utilizzazione dello stanziamento previsto dal governo Prodi⁵⁸.

Da ultimo, il massiccio piano di vendita degli alloggi sociali, che, secondo alcune stime del ministero dell'economia potrebbe fruttare sino a 23 miliardi di euro, rischia, in assenza di una adeguata politica di edilizia sociale, di impoverire l'offerta di alloggi nel mercato dell'*housing* sociale.

8. Prevenzione dell'homelessness

Quali sono i principali interventi nel campo dell'housing mirati alla prevenzione dell'homelessness?

Non abbiamo dati sufficienti per parlare di interventi su grande scala.

Vogliamo però segnalare l'iniziativa del Ministero degli Affari Sociali (oggi Ministero del Welfare) che ha sottoscritto e finanziato una convenzione triennale con fio.PSD, Caritas e ISTAT per una ampia e dettagliata ricerca che permetta di conoscere i profili delle persone senza dimora in Italia, i servizi che lavorano con questi soggetti e aiutare a costruire un sistema di politiche e servizi di qualità che affronti questo fenomeno a partire dagli aspetti preventivi.

Nella manovra economica triennale (2009-2011) dell'attuale governo trattata precedentemente, uno dei punti è dedicato ad Emergenza e Piano Casa, tra le categorie sociali svantaggiate, destinatari

⁵⁸ Con il decreto 159/2007 il Governo Prodi aveva stanziato 550 milioni di euro per la costruzione di 12 mila alloggi e per la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica per la messa a norma degli alloggi inutilizzati.

prioritari di alloggi di edilizia residenziale, non si fa riferimento a *homeless* e considerando soprattutto il gap attuale tra domanda e offerta e le strategie di implementazione previste dal piano (alienazione prima del patrimonio pubblico e poi edilizia privata convenzionata ed agevolata) è del tutto prevedibile che esso non riuscirà ad agire né sulla popolazione già in condizione di emarginazione, né su quella presente nella fascia di vulnerabilità a più immediato ridosso della linea di povertà che continueranno ad essere a forte rischio di *homelessness*.

A livello locale si segnala il Piano Casa 2009-2010 del Comune di Torino che prevede un pacchetto di strumenti che lo hanno portato all'attenzione nazionale: *co-housing*, portierato sociale, prestito d'onore a giovani precari, condominio sociale. Secondo il Comune, questo piano definisce il passaggio dalle politiche per la casa alle politiche dell'abitare: un ventaglio di azioni volte ad aumentare l'offerta abitativa a prezzi accessibili e a favorire sinergie e collaborazioni tra pubblico e privato, in un'ottica di promozione del mix sociale e di solidarietà di condominio. Il nuovo Piano Casa innanzitutto propone di lanciare tre bandi per la realizzazione di altrettante residenze collettive sociali. Si tratta di strutture in grado di fornire soluzioni di residenza temporanea, a fronte di situazioni con carattere di grave urgenza ed emergenza. Potranno quindi essere riservate a giovani adulti che al compimento della maggiore età devono rilasciare le comunità alloggio che li ospitavano, stranieri, rifugiati o comunque persone sole in un percorso di ricerca di autonomia.

Gli sfratti sono un fattore importante rispetto al homelessness?

Lo sfratto è l'azione che rende visibile il processo di esclusione; ma rimane uno dei fattori di visibilità di un disagio che invece è spesso invisibile, individuale e legato a processi sociali strutturali in cui la persona è inserita e con pochi strumenti per affrontarli (rottura dei legami sociali, precarietà lavorativa/abitativa, insufficiente copertura previdenziale, difformità di accesso e trattamento sanitario, ecc.).

Quali sono i motivi principali che determinano una sfratto?

In Italia ci sono 40 mila persone che rischiano di essere cacciate dalla propria abitazione. La causa è la morosità, ma non si tratta ovviamente della cattiva volontà di pagare da parte di queste famiglie. E' invece l'ennesima prova che nonostante la ricchezza che circola ci sono in Italia persone che non riescono più a pagare l'affitto nei tempi stabiliti per mancanza di risorse economiche.

Quale intervento pubblico esiste per impedire lo sfratto?

Storicamente l'intervento pubblico in questo ambito si avvale di una legislazione ad hoc, leggi "tamponi" (l'ultima L. 9/2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali") che da decenni rinnovano il problema senza mai arrivare a soluzione. Si tratta di provvedimenti che prorogano di 6-12 mesi la permanenza di inquilini di categorie sociali specifiche con contratti di locazione scaduti ma, nella maggioranza dei casi, impossibilitati a recuperare altri alloggi sul libero mercato e che non hanno accesso all'edilizia sociale per insufficienza di alloggi disponibili.

Una misura di sostegno alla locazione (e indirettamente di prevenzione allo sfratto) è il sostegno all'affitto istituito nel 1998 insieme alla legge di liberazione dei canoni⁵⁹. Questa misura utilizza risorse centrali integrate da risorse regionali. Prevede un sostegno al reddito massimo di 3.500 euro per una riduzione di una percentuale massima del 14% dell'incidenza dell'affitto sul reddito annuo della famiglia, percentuale che può arrivare al 24% per chi risiede in alloggi sociali. Viene erogato, indicativamente a famiglie che hanno un reddito pari a 2 pensioni minime⁶⁰

Il problema principale è che dalla sua introduzione la quota nazionale per il sostegno si è ridotta dal 2000 al 2007 da 440 a 212 milioni di euro, pari al - 52%, mentre nello stesso periodo le domande sono aumentate del 148%⁶¹.

Non abbiamo notizie che questi interventi abbiano incidenza su coloro che poi diventano senza dimora riducendo o posticipando gli sfratti.

Sportelli di ascolto e orientamento sul tema della casa sono strumenti efficaci nel prevenire e affrontare l'homelessness?

Esistono esperienze sul territorio nazionale. Servizi di accompagnamento sociale che svolgano quel lavoro di prossimità alle persone che abitano nelle case gestite dalle imprese sociali, resi con operatori sociali formati e con un alto contenuto di professionalità, rappresentano una priorità nell'ambito dell'intervento di prevenzione e di contrasto dell'*homelessness*. Essi svolgono un lavoro che consiste nel fornire informazioni, trovare una soluzione ai conflitti che possono innescarsi con il vicinato, educare al giusto comportamento negli aspetti del vivere quotidiano (spiegando ad

⁵⁹ Legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"

⁶⁰ La pensione minima è pari a circa 450 euro mensili erogati per 13 mensilità l'anno

⁶¹ L. Guerzoni, articolo citato

esempio come funziona la raccolta differenziata), garantire integrazione⁶².

Altre iniziative riguardano invece il problema dell'indebitamento, servizio spesso attivato a livello locale dalle Caritas diocesane. Interessante l'esperienza dello sportello "Consulenza Debitori", i cinque consulenti, in servizio negli uffici di Bolzano, Merano e Brunico, hanno accompagnato e fornito consulenza a 1.106 persone nel corso del 2006. Tra le cause d'indebitamento e sovra indebitamento figurano una passata attività lavorativa autonoma, un rapporto inadeguato con il denaro, basse entrate, disoccupazione e acquisto d'immobile. La Consulenza Debitori invita a richiedere una consulenza tempestiva quando si presentino campanelli d'allarme come un conto corrente sempre scoperto oppure frequenti ingiunzioni di pagamento. "Si può arrivare ad una stabilizzazione finanziaria duratura per mezzo di un piano di risanamento dei debiti ben strutturato". Tra le persone che si sono rivolte allo sportello nel 2006, il 6% si è fatto consigliare preventivamente, allo scopo di non finire sovra indebitati a causa di ingenti investimenti come l'acquisto di una casa. I restanti clienti avevano già problemi finanziari. Il 17%, dopo una consulenza dettagliata, ha potuto porre mano da solo ad una regolazione dei debiti.

Se ci riferiamo in specifico alle persone senza dimora gli interventi di prevenzione alla perdita dell'abitazione devono essere necessariamente sia di carattere economico (per il mantenimento dell'abitazione), sia di sostegno al disagio individuale (relazionale, psicologico), sia di ri-attivazione di competenze nel gestire gli aspetti di quotidianità (alimentazione, gestione denaro, cura della persona e dell'ambiente, relazioni con il vicinato, ecc.). Un complesso di azioni importante che richiede necessariamente un intervento di rete e non solo legato alla dimensione di sportello e ascolto.

Tali azioni hanno però carattere occasionale, sono legate ad esperienze locali dove spesso non c'è cooperazione strutturata tra Servizio Sociale territoriale, Settore Alloggi dello stesso Ente locale e organizzazioni di volontariato e del terzo settore.

9. Legislazione e diritto all'alloggio

Il diritto all'alloggio è inserito nella costituzione e/o nella legislazione del vostro paese?

La nostra Carta costituzionale non riconosce, in modo esplicito, il diritto alla casa. E' inoltre discusso quale sia la norma costituzionale cui fare (generico) riferimento: secondo alcuni, l'art. 14, comma 1 della Costituzione, il quale prevede che il domicilio è inviolabile; secondo altri, l'art. 47,

⁶² Vedi, Fondazione La Casa di Padova.

comma 2 della Costituzione, che attribuisce alla Repubblica il compito di favorire "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione (...)." A tal proposito proposito una recente sentenza della Corte di Cassazione⁶³, rispetto ad una occupazione abusiva di casa popolare, conclude che non si configura il reato di occupazione abusiva di case popolari se il fatto è commesso in stato di necessità (art.54 c. p.) e il "danno grave alla persona", necessario per la sussistenza dell'esimente di cui all'art. 54 c. p., si verifica non solo nel caso di lesioni dirette della vita o dell'integrità fisica del soggetto, ma anche nel caso di lesioni indirette: la mancanza di un alloggio costituisce l'ipotesi di lesione indiretta dell'integrità fisica, poiché il diritto di abitazione rappresenta un diritto primario della persona ex art. 2 della Costituzione.

Il diritto all'alloggio è un diritto esigibile?

Le occasioni nelle quali si ricorre alla giustizia per avere riconoscimento riguardano soprattutto le separazioni tra coniugi e alcuni casi di occupazione abusiva di alloggi sociali. Per quanto riguarda le persone senza dimora le azioni legali sono relative al riconoscimento del diritto alla residenza anagrafica⁶⁴. A queste si aggiungono azioni legali relative allo sfratto ed a problemi di locazione per persone che già usufruiscono di una abitazione (sociale). Comunque oggi ancora di fatto non lo è.

Pensate che rendere il diritto alla casa un diritto esigibile sia l'approccio migliore per combattere e prevenire l'homelessness?

Ottenere l'esigibilità di un diritto è un fattore determinante nel costruire una struttura organizzativa in grado di affrontare problemi complessi. L'esigibilità richiede che a valle vi siano poi le condizioni per l'effettivo godimento del diritto. Nel sistema italiano, così frammentato e localistico, il problema della esigibilità si scontrerebbe con la difficoltà di assicurare risposte omogenee e coerenti. Probabilmente avere un diritto esigibile anche nel settore abitativo permetterebbe un salto di qualità sul tema quantomeno a livello nazionale.

Per quanto riguarda l'*homelessness*, come abbiamo detto in precedenza, non necessariamente questo può essere l'approccio con il quale partire per combatterla o prevenirla, sicuramente però è uno degli strumenti fondamentali nei processi di reinserimento sociale.

Esiste un problema di discriminazione per l'accesso alla casa (sociale/privata/in affitto/ in

⁶³ Corte di Cassazione, Sentenza del 26/09/2007 n. 35580.

⁶⁴ Per ulteriori informazioni www.avvocatodistrada.it

proprietà) rispetto a persone homeless?

1. La principale discriminazione riguarda la mancanza di iscrizione anagrafica che impedisce di partecipare ai bandi per alloggi sociali, di firmare ogni e qualsiasi contratto di locazione, di ottenere garanzie bancarie per l'accesso alla casa anche in presenza di reddito proprio.
2. A questo si aggiunge che la residenza è discriminante rispetto alla partecipazione ai bandi di alloggio sociale: generalmente la anzianità di residenza nella regione o nel Comune dà diritto a punteggi maggiori nella graduatoria. In questo si distingue la Regione Lombardia dove requisito discriminante è il possesso di residenza continuativa nella Regione stessa da almeno 5 anni. Questo discrimina tutti coloro che, per diversi ragioni sono stati cancellati dalle liste anagrafiche dei Comuni e che vedono azzerati, anche solo per pochi giorni di cancellazione, la loro "anzianità" di residenti e non possono accedere ad alloggi sociali prima di aver "scontato" 5 anni di esclusione abitativa; questa norma è stata concepita come discriminatoria verso gli immigrati residenti per privilegiare i cittadini italiani
3. altra discriminazione, più generalizzata, che riguarda gli immigrati è data dalle disposizioni della attuale legge in vigore⁶⁵ che permette di accedere ai bandi di alloggio sociale solo se in possesso di carta di soggiorno (ottenibile dopo 6 anni di residenza continuativa in Italia) oppure un permesso di soggiorno di almeno due anni (solo per immigrati già regolarizzati e legata alla disponibilità di un contratto di lavoro).
4. altra discriminazione è per ex-inquilini di alloggi sociali che hanno subito sfratto per morosità ai quali è impedito di partecipare a bandi nei 5 anni successivi
5. infine una discriminazione concreta, seppur paradossale, è legata al reddito: un singolo che abbia la possibilità/capacità di recuperare una occupazione "normale" supera automaticamente i limiti di reddito imposti dai bandi e deve avere accesso al "libero mercato" senza, spesso, avere reali capacità economiche per sostenere l'onerosità degli affitti.

10. Immigrazione

Alcune informazioni sull'effetto dell'arrivo e incremento di immigrati sul mercato degli alloggi e sulla situazione alloggiativa degli immigrati

Gli immigrati rappresentano una grossa fonte di reddito per il mercato abitativo, specie di locazione.

⁶⁵ Legge Bossi-Fini (Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione, decreto legislativo 286/98 modificato dalla Legge 189/2002, art. 40 comma 6)

Questo sia che si parli di immigrati con permesso di soggiorno in regola ed una fonte sicura di reddito, sia che si parli di immigrati senza documento e/o reddito assicurato.

La casa rappresenta oggi una delle più importanti condizioni dell'inserimento degli immigrati e certamente una delle più critiche. Inserimento o esclusione dipendono in gran parte dalla stabilizzazione dei percorsi abitativi, che condizionano a loro volta gli altri ambiti di vita:

- la situazione economica: il costo della locazione, se elevato, determina la fragilità del nucleo o della singola persona, erodendo il potere d'acquisto con canoni superiori anche al 40% del reddito mensile;
- la condizione giuridica: dopo l'approvazione della c.d. Legge Bossi-Fini, la possibilità di rinnovare il contratto di soggiorno, ottenere la carta di soggiorno o procedere al ricongiungimento familiare è subordinata alla disponibilità di un alloggio adeguato⁶⁶;
- il radicamento in un'area: la territorializzazione dell'immigrazione, direttamente conseguente alla stabilità della soluzione alloggiativa, rende più agevole il processo di positivo inserimento nei luoghi, favorisce il riconoscimento, produce rapporti di convivenza.

Da un lato la ricerca di un alloggio stabile e adeguato è una naturale conseguenza del passaggio alla seconda fase dell'immigrazione: la stabilizzazione di notevoli quote della popolazione immigrata, la crescita della componente familiare (per ricongiungimento o per formazione di nuove famiglie), le progressioni individuali e i tentativi di miglioramento della propria condizione, la diversa composizione dei nuovi arrivi.

Dall'altro la maggior domanda di abitazioni urta contro la cronica ristrettezza dell'offerta, e contro il relativo peggioramento che nel frattempo si è verificato nel mercato dell'affitto.

Nel rapporto Censis⁶⁷ si stima che l'11,8% degli immigrati è proprietario di casa, il 72,1% vive in affitto (appartamento o stanza), il 7,5% è ospite presso parenti e amici e il 6,8% vive nel luogo di lavoro. Condizione abitativa che viene suddivisa, sempre dal Censis, tra due aree: "integrazione" e "disagio". Se nella prima area si possono inserire circa il 65% degli immigrati (proprietari o affitto in case ritenute adeguate), nell'altra, che comunque è rappresentata dal 35% degli immigrati (poco meno della metà), vi sono gli immigrati sistemati in condizioni precarie e di sovraffollamento.

Per i poco più di 900.000 immigrati che sempre secondo il Censis vivono invece in condizioni abitative stabili valga un'altra ricerca del Sunia (2004)⁶⁸, per la quale - su 1.000 immigrati intervistati e residenti in Italia da almeno tre anni - il 52% vive con altre persone oltre alla propria famiglia; nel 42% dei casi gli abitanti sono in media 4-5 per appartamenti di 2-3 stanze; il 37% non

⁶⁶ Lo strumento con cui si procede alla verifica dell'adeguatezza dell'alloggio in disponibilità dello stranieri che fa richiesta per il ricongiungimento, il rinnovo del permesso o la stipula della carta di soggiorno è la certificazione di idoneità alloggiativa rilasciato dalle Asl locali o dai comuni competenti.

⁶⁷ Censis, Condizione abitativa degli stranieri in Italia, 2005.

⁶⁸ Sunia Ancab - Legacoop, Condizione abitativa degli immigrati in Italia, 2004.

ha un contratto di affitto regolare.

Molti immigrati *non poveri* sono dunque mal alloggiati, e immigrati *normalmente poveri* sono spesso senza casa o in condizione di forte precarietà abitativa. Le loro sistemazioni sono tendenzialmente peggiori o più costose di quelle accessibili a popolazioni locali con le stesse caratteristiche di reddito. Sistemazioni precarie riguardano facilmente anche immigrati che hanno lavoro e reddito. Anche le forme estreme dell'esclusione abitativa colpiscono gli immigrati in modo pesante. Ed è significativo che anche queste forme riguardino in qualche misura immigrati regolari e immigrati che lavorano, anche se è vero che la irregolarità è un fattore importante dell'esclusione abitativa.

La grande maggioranza degli immigrati non è senza casa: i più trovano una sistemazione e ciò indica la capacità da parte di molti immigrati di risolvere il problema con le proprie risorse. Nonostante tutti i dati e le ricerche specifiche confermino che l'immigrazione costituisce una quota importante del disagio sociale, si può dire che, per quanto riguarda l'esperienza storica fino ad oggi, certamente tenendo presenti le differenze (a seconda dei profili culturali, dei contesti di insediamento ecc.), anche nel nostro paese, il passaggio dalla precarietà iniziale all'inserimento è stato il percorso dominante. Secondo le stime del Cresme gli acquisti di abitazioni da parte di stranieri sono passati dal 12,2% del 2004 al 16,0% del 2007 e la dimensione degli scambi dalle 121mila abitazioni del 2004 alle 161mila abitazioni del 2007⁶⁹. Ciò nonostante, le sistemazioni degli immigrati sono spesso di peggiore qualità e di maggior costo di quelle di altri gruppi di popolazione a parità di reddito.

Dunque, nel determinare questi percorsi, c'è un ruolo importante delle circostanze esterne e delle politiche. Tra le politiche, quelle abitative hanno una grande incidenza. La debolezza delle politiche abitative, alle diverse scale, ha costituito la principale ragione delle difficoltà alloggiative degli immigrati, in particolare per l'estrema ristrettezza di un'offerta di affitto accessibile. Mentre persiste lo squilibrio tra domanda e offerta per quanto riguarda l'edilizia pubblica, le opportunità offerte dal mercato dell'affitto privato (regolare) sono in generale diminuite, il mercato economico si è irrigidito, e in molte aree è pressoché scomparsa l'offerta accessibile a popolazioni a reddito moderato o basso, e a maggior ragione per l'offerta marginale.

Le difficoltà degli immigrati ad accedere all'abitazione ad un costo equo sono, in sintesi, di due ordini:

1. i limiti generali delle politiche e del mercato abitativo, derivanti da elementi sia nuovi che ereditati del passato:

- insufficienza quantitativa dell'edilizia sociale;

⁶⁹ Cresme Ricerche, La questione abitativa in Italia 2008, Terzo Rapporto Annuale, Roma, Febbraio, 2008.

- insufficienza e progressiva marginalizzazione dell'offerta di abitazioni in affitto;
 - crescenti fenomeni di fragilità sociale e di precarietà lavorativa, crescita situazioni di disagio anche estremo;
2. svantaggi che derivano dalla condizione di migranti, e in particolare:
- forme di discriminazione nell'accesso;
 - forme di speculazione;
 - accesso a sistemazioni abitative inadeguate;
 - non equità dei requisiti di accesso all'edilizia pubblica;
 - svantaggi derivanti da disposizioni legislative, in particolare quelle introdotte dalla Bossi-Fini che hanno provocato tra l'altro il peggioramento dello status del soggiorno;
 - scarsità delle opportunità di accoglienza;
 - difficoltà nell'accesso al credito.

In particolare per quanto riguarda le discriminazioni di cui sono vittime i migranti nel mercato dell'affitto (ma non solo), possono essere di diverso ordine: da quella che si basa sui pregiudizi a loro danno, per cui i proprietari rifiutano di affittare a stranieri, alla *speculazione* per cui si affitta a immigrati ma a condizioni per loro sfavorevoli, ossia con prezzi maggiorati rispetto agli italiani o a parità di canone affittando abitazioni sotto-standard oppure vengono richieste garanzie aggiuntive al momento della stipula del contratto quali un numero di mensilità anticipate superiore all'ordinario, la firma di un garante di cittadinanza italiana (spesso il datore di lavoro) o l'attivazione di una fideiussione bancaria. A Firenze una recente inchiesta del Sunia sui servizi forniti allo sportello ha segnalato che, tra le 5.500 persone circa che avevano ricevuto consulenze di vario tipo su posizioni contrattuali irregolari (forme contrattuali anomale o simulate; inesistenza del contratto scritto; contratto regolare ma con integrazione extra-contrattuale), il 30% era di origine immigrata.

Per quanto riguarda la questione delle mancate pari opportunità per quanto attiene l'accesso ai bandi Erp, è resa evidente dalla nuova formulazione dell'art. 40 della L. 289/2002, in cui si prescrive la necessità di disporre, per partecipare ai bandi per le case popolari, di una Carta di Soggiorno o del permesso di soggiorno di durata almeno biennale – vale a dire, disporre di un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Ciò rende fortemente discriminante per i migranti l'accesso all'edilizia residenziale pubblica. In alcuni casi, questo meccanismo innesca un effetto perverso: chi si trova in esclusione abitativa o in condizione di grave criticità abitativa ha la necessità di un alloggio "protetto", anche per procedere al rinnovo del permesso di soggiorno, ma chi è più debole dal punto di vista giuridico è d'altra parte impossibilitato a partecipare alle graduatorie di edilizia pubblica.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta in particolare, i costi dei canoni di affitto cominciano a salire in modo esponenziale; il contemporaneo calo dei tassi di interesse ha spinto

molte famiglie verso l'acquisto della casa, vista la quasi equivalenza tra un canone di affitto e la rata di un mutuo. E' in questo contesto, oltre che considerando la tendenza alla stabilizzazione dei migranti nel nostro paese, che va situata la tendenza all'acquisto di case da parte degli immigrati con maggiore anzianità di soggiorno in Italia.

Il Rapporto Raxen 2007⁷⁰, a tal riguardo, ammette che è difficile fare un quadro preciso e dettagliato della situazione abitativa degli immigrati in Italia perchè le statistiche rimangono comunque scarse e spesso incoerenti. Le tendenze sono però confermate: molti immigrati comprano casa in parte per migliorare le loro condizioni abitative ed evitare di pagare un affitto sempre più oneroso e in parte come risposta alla discriminazione operata dagli agenti immobiliari e dei locatari, i quali si rifiutano di affittare appartamenti a cittadini non comunitari.

Questa aspirazione si scontra tuttavia con la scarsa "bancabilità" di molti immigrati, molto spesso impiegati in lavori saltuari, precari o addirittura al nero. Inoltre la Legge Bossi-Fini, riducendo in generale la durata del permesso di soggiorno, ha complicato per gli istituti di credito la valutazione della "attendibilità" dei potenziali beneficiari di origine straniera dell'erogazione di prestiti o mutui per l'acquisto degli alloggi: da un lato, è sempre più difficoltoso per gli stranieri l'ottenimento di un'autorizzazione al soggiorno di durata superiore ad un anno (loro malgrado), dall'altro le banche considerano insufficiente questa durata del permesso per la concessione del mutuo.

Per quanto riguarda la concessione di mutui da parte di banche, uno studio effettuato dall'Ufficio studi Kiron nel 2006⁷¹, considera che, secondo gli ultimi dati l'erogato 2005 ai cittadini stranieri nella forma dei mutui casa e credito al consumo è stato pari a oltre 6.5 miliardi di euro, oltre 7 volte quello erogato nel corso dell'anno 2000. Il valore è diviso tra prestiti finalizzati (54,2%), prestiti personali (37,7%) e mutui casa (8,1%).

Nel 2005 sono stati erogati nel complesso oltre 447 mila finanziamenti rispetto ai 252 mila del 2002 con un tasso annuo di crescita del 40%. E' il settore dei mutui per le abitazioni che ha registrato la crescita maggiore a testimonianza del continuo processo di integrazione economica e sociale delle varie comunità presenti nel nostro Paese.

Analizzando le tendenze a livello territoriale i cittadini stranieri residenti al nord denotano un maggior ricorso all'indebitamento a causa di una condizione economica e sociale più stabile.

Gli stranieri residenti nelle isole, nel centro e sud del nostro Paese sono in generale meno propensi ad indebitarsi a causa del loro progetto migratorio ancora recente e per una minore stabilità economica.

I dati della suddetta ricerca indicano che l'acquirente straniero tipo è un cittadino con regolare

⁷⁰ Il Rapporto annuale Raxen fornisce ogni anno dal 2002 una panoramica completa sulla situazione in Italia relativa al razzismo e alle discriminazioni.

⁷¹ Ufficio Studi Kiron, Gruppo Tecnocasa, Elaborazione su dati della Banca d'Italia, 2006.

permesso di soggiorno, residente in Italia da 2/3 anni, dipendente, o che svolge una attività come piccolo imprenditore e di età compresa tra i 25 e i 35 anni, nel 60 % dei casi è sposato.

Il 71% dei cittadini stranieri ricorre al prestito che in media copre il tra l'80% ed il 100% del prezzo dell'abitazione. Le compravendite riguardano immobili di piccole dimensioni 50-60 mq che si trovano generalmente nelle periferie delle città o paesi.

Negli ultimi anni, si è sviluppato un interessante settore di mediazione e accesso alla casa che è tuttora in espansione e che vede come target principale proprio gli immigrati con le loro famiglie. Alcuni Enti locali, ad esempio, hanno avviato con successo la creazione di agenzie immobiliari sociali e la costituzione di fondi di garanzia per favorire la locazione per i cittadini (italiani e stranieri) a basso reddito, la mediazione tra soggetti deboli (italiani e stranieri) e istituti bancari per facilitare l'acquisto della prima casa, il recupero e l'affitto a canoni sociali di strutture di proprietà pubblica in disuso. In mancanza di incisive politiche sociali della casa a livello nazionale e regionale, altre risposte sono state date dalle iniziative di Comitati, Associazioni, Cooperative e da micro-progetti di alcune Amministrazioni Comunali avvedute e sensibili⁷². Citando solo alcuni esempi, si va dall'Agenzia immobiliare di un imprenditore senegalese che fa anche da intermediario con le banche per mutui a Torino, alla Cooperativa Dar-Casa, cooperativa impegnata dal 1991 nella città di Milano nell'offerta di alloggi a basso canone di affitto per tutti quei soggetti che non riescono ad accedere al libero mercato. "Come cooperativa offriamo esclusivamente alloggi in locazione, a un canone di circa 250 euro al mese, e attualmente gestiamo 191 alloggi situati prevalentemente nella provincia di Milano. Il 90% dei nostri soci è rappresentato da migranti (...). Abbiamo realizzato anche un programma di accompagnamento all'abitare per mediare l'impatto sociale che l'inserimento di un largo numero di famiglie immigrate poteva provocare nel quartiere"⁷³

La Provincia di Trieste ha dato vita a uno specifico strumento a uso e consumo degli immigrati. È stato presentato il nuovo "Vademecum sullo straniero che cerca casa in Italia". una pubblicazione all'interno della quale è possibile reperire tutte le notizie utili ad agevolare gli stranieri con regolare permesso di soggiorno che cercano una sistemazione abitativa in Italia. Indirizzi, informazioni per orientarsi nel mercato immobiliare locale, notizie indispensabili per l'affitto o per l'acquisto di una casa. Le notizie sono sintetizzate in due sole pagine, che si ripetono tradotte in dieci lingue: inglese, francese, spagnolo, serbo-croato, romeno, albanese, russo, ungherese, swahili, arabo.

Un altro esempio è in provincia di Milano. Associazioni del privato sociale, istituti di credito,

⁷² A tal proposito si può consultare il sito del Cestim (www.cestim.it)

⁷³ Sara Travaglini, responsabile del settore Accompagnamento sociale di Dar-Casa (fonte: "Redattore Sociale", 2007)

fondazioni: è dalla sinergia di questi soggetti che sono nati alcuni dei più originali progetti nel campo dell'*housing* sociale in Italia. Tra questi c'è "Una casa per...", associazione nata nel 2005 dal mondo del volontariato di Sesto San Giovanni, che con il sostegno di Fondazione San Carlo e Banca di Credito Cooperativo ha avviato un progetto per favorire l'inserimento abitativo degli stranieri regolari⁷⁴.

Ed ancora a Trento sono disponibili 361 alloggi temporanei a pagamento per gli immigrati non comunitari della Provincia autonoma di Trento, messi a disposizione dall'Atas onlus (Associazione trentina accoglienza stranieri). Il servizio nasce da una convenzione con l'amministrazione provinciale, valida fino al 31 dicembre 2008, iniziativa che nasce dalla consapevolezza che anche in Trentino per un cittadino immigrato non è facile trovare un alloggio: ci sono di mezzo la diffidenza, la paura di non avere garanzie sugli impegni presi, sicuramente molta discriminazione. Eppure la casa risponde a un'esigenza sociale primaria e le difficoltà di accesso possono portare a situazioni di emarginazione e di deterioramento del tessuto sociale

A queste esperienze se ne possono aggiungere molte altre. Purtroppo si tratta però di esperienze ancora molto limitate rispetto alla problematicità della questione e la ricerca della casa passa ancora prevalentemente attraverso il libero mercato.

Ritornando infine alle questioni generali della condizione abitativa degli immigrati, non possiamo tralasciare la situazione delle cosiddette "badanti" ossia di quegli immigrati, in stragrande maggioranza donne, che accudiscono anziani e disabili a domicilio. Si tratta di un lavoro che impegna i soggetti sulle 24h per almeno 6 giorni la settimana, spesso senza contratto di lavoro regolare in quanto molti immigrati non hanno documenti in regola. Per il loro lavoro sono ospitati nell'abitazione della persona che curano ma sono esposti ad alto rischio di trovarsi senza casa nel momento in cui l'ammalato o l'anziano muore.

Infine una situazione tutta particolare interessa Rom e Sinti che rimangono i più esclusi tra gli esclusi. La normalità è che siano alloggiati in campi alla periferia delle città, spesso privi dei più elementari servizi di base, in condizioni alloggiative inadeguate. Per loro l'accesso ad alloggi sociali è estremamente difficoltoso e sono poche le amministrazioni locali che si pongono questo obiettivo. La cosiddetta "integrazione" trova in questo ambito uno dei più potenti luoghi di conflitto.

Questo anche perché fin dagli anni settanta è aperto un dibattito su come risolvere la specifica questione abitativa ma ha visto sempre l'esclusione di esperti rom e sinti nella predisposizione delle politiche abitative e di fatto ha portato all'esclusione dalle decisioni le stesse comunità rom e sinte, a cui erano rivolti gli interventi. Il nostro Paese è stato condannato formalmente dal Comitato

⁷⁴ A tal proposito si consulti il sito www.unacasapergliamici.it

Europeo per i Diritti Sociali (Consiglio d'Europa), con sentenza resa pubblica del 24 aprile 2006, perché sistematicamente ha violato, con politiche e prassi, il diritto di Rom e Sinti ad un alloggio adeguato.

Oggi proprio su questi temi si gioca anche molto del consenso politico, sia per la destra sia per la sinistra, che in ogni caso rischia di vedere gli immigrati, con particolare attenzione alle persone Rom, sempre più esclusi.