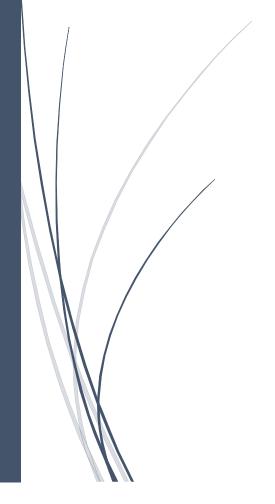


Manuale sull'abitare

Guida pratica alle risposte abitative per gli operatori Caritas





Indice

Matrice dei bisogni e delle politiche abitative	2
Politiche abitative dirette	6
Housing First	6
Emergenza Abitativa	13
Edilizia Residenziale Pubblica	15
Fondo per il sostegno alla locazione	26
Fondo per la morosità incolpevole	30
Canone concordato	34
Cooperative (divise e indivise)	37
Social Housing e Co-housing	39
Politiche abitative indirette	44
Reddito di cittadinanza	44
Bonus energia	47
Politiche abitative fiscali e sperimentali	50
Cedolare secca, IVA e IMU agevolata	50
Cedolare secca sugli affitti	50
Agenzie sociali per la casa	55
Focus: storia di un immobile pignorato	62
Appendice 1 - La casa nella Bibbia	68
Appendice 2 - Casa come diritto e spazio umano	73
Bibliografia	82



Matrice dei bisogni e delle politiche abitative

Nel corso dei primi mesi del 2022 sono stati pubblicati alcuni Sussidi Caritas sul tema abitativo. Al loro interno è stata riportata un'analisi sintetica del fabbisogno abitativo in Italia ma soprattutto una rassegna dei principali strumenti delle politiche abitative in Italia. Dai sussidi emerge con chiarezza come le politiche abitative in Italia riguardino target differenti e siano intrecciati a numerose altre politiche di welfare, a politiche indirette e a strumenti innovativi che si stanno sperimentando sul territorio nazionale. Dai sussidi emerge un quadro complesso in cui i target familiari e le politiche abitative risultano spesso disallineati e non sempre l'attore pubblico riesce a dare risposte con servizi od erogazioni economiche in maniera coerente rispetto al bisogno. In aggiunta le risposte tendono ad essere "a pioggia" e non riescono a risolvere le questioni abitative che si ripresentano, pertanto, di anno in anno sempre uguali. In particolare, una volta esaurite le politiche abitative pubbliche "storiche" (ERP, Fondo locazione e fondo morosità), che risultano comunque inadeguate a rispondere ai bisogni attuali e prospettici, il resto dei nuclei o delle persone sembrerebbero lasciati a loro stessi. Negli ultimi anni si sono aggiunte politiche innovative su target specifici soprattutto grazie a fondi europei o a fondi privati legati a fondazioni bancarie in aiuto alla Pubblica Amministrazione. A fronte di investimenti comunque non sufficienti, si osserva una sostanziale difficoltà nell'individuare un soggetto gestore delle politiche alternative a quelle pubbliche. Spesso si è trattato di associazioni già esistenti mentre in altri casi si è dovuti arrivare alla creazione di cooperative con una notevole creatività finanziaria. Si pensi, ad esempio, alle iniziative di Housing First gestite da soggetti differenti ma finanziati quasi sempre da fondi europei e solo in pochi casi dalle Regioni o dai Comuni. Il sistema del Social Housing ad esempio è legato alla complessa gestione del fondo dei fondi di Cassa Depositi e Prestiti Sgr mentre il Social Housing pubblico (in capo ai comuni per intendersi) o quello realizzato tramite parternariato pubblico-privato, non è mai decollato realmente. Nonostante la differente genesi dei servizi e la complessa mappa dei soggetti gestori, di seguito si è cercato di riportare una matrice di sintesi che mettesse insieme le famiglie target differenziate per tipologia di disagio abitativo con le politiche abitative esistenti sia pubbliche che private. Tale matrice costituisce lo schema metodologico attraverso il quale è stato costruito il presente manuale. Per ciascuna politica, sia essa diretta o indiretta, si è cercato di definire il target di riferimento in modo tale da supportare le Caritas a seconda dei nuclei ascoltati. Le politiche italiana possono essere dirette, ossia già impostate verso il nucleo tramite benefit fisici (case), monetari o strumenti utili ad accedere ad un'abitazione in proprietà o in locazione, oppure indirette, ossia pensate e nate in altri ambiti del sistema di welfare italiano ma comunque attribuibili al tema dell'abitare e del sostegno economico verso le spese abitative. In aggiunta esistono anche politiche fiscali che cercano di incentivare il mercato verso soluzioni a prezzi e canoni calmierati con sistemi di incentivi fiscali più o meno premianti. Infine sono state inserite anche politiche di tipo sperimentale legate da un lato a protocolli con questure volti ad un migliore uso delle risorse



pubbliche in caso di sfratti e, dall'altro, alla nascita delle cosiddette "agenzie sociali per la casa" che potrebbero essere nuovi attori del mercato nell'agevolare la diffusione di affitti calmierati tramite l'applicazione di garanzie verso i proprietari a supporto di famiglie con più o meno fragilità che resterebbero altrimenti senza una casa.

La matrice non è da leggere in maniera rigida ma costituisce una base utile per gli operatori per fornire anche risposte differenti alle persone incontrate. Non sempre i nuclei ascoltati conoscono il sistema del welfare abitativo italiano e potrebbero usufruire (con ovvi benefici) di sussidi o di risposte abitative alle quali non hanno mai presentato domanda. Non è solo l'ignoranza di una misura (per educazione o lingua) a non far accedere il nucleo a servizi o aiuti di cui avrebbe diritto, sempre più spesso è anche la sfiducia verso le istituzioni dovuta alla mancanza di fondi o alla permanenza in graduatorie per molti anni senza avere mai risposte a disincentivare la partecipazione. L'operatore o il volontario di Caritas, tuttavia, non si deve sostituire ad uno sportello sociale e quindi la matrice deve diventare uno strumento per ragionare su come creare percorsi abitativi generativi per le persone più che schiacciarli su un modello sussidiario fine a se stesso.

Per navigare all'interno della matrice sono state individuate tre "categorie" legate alla maggiore o minore coerenza tra target e strumento di politica abitativa.

In verde sono segnati gli accoppiamenti in cui la famiglia sia per requisiti oggettivi sia per caratteristiche generali può applicare la politica pienamente. Il colore non è stato attribuito solamente perché effettivamente applicabile sulla base della normativa ma anche per effettiva utilità verso il nucleo nel suo percorso abitativo a partire dalla prassi.

In giallo si trovano le famiglie che potrebbero accedere alla politica di riferimento per requisiti oggettivi ma non sarebbero coerentemente allineate all'obiettivo di quella policy. Anche in questo caso il colore non è del tutto definitivo, si è scelto di attribuirlo a target che potrebbero non rispondere positivamente agli strumenti individuati oppure non avrebbero un beneficio sufficiente. In alcuni casi i nuclei potrebbero mostrare una multifragilità che non renderebbe comunque utile il supporto proposto. In questi casi sta all'operatore ragionare sul caso e verificare che al di là dei requisiti la politica individuata aiuti veramente il soggetto a migliorare la propria condizione abitativa.

In rosso, infine, le politiche che non dovrebbero essere applicate ai target elencati perché non rispondenti ai requisiti oppure disallineati rispetto al ai target del progetto.



La matrice deve essere considerata come un punto di partenza e non un punto di arrivo per le Caritas. A partire da ogni target o colonna potrebbero essere ipotizzati progetti 8xmille che potrebbero aiutare a migliorare alcune politiche soprattutto alla luce dei nuovi bisogni emersi rispetto al post pandemia.

Nei capitoli successivi ogni "colonna/politica" verrà descritta da un punto di vista generale, verrà riportata la normativa nazionale (se esistente) per comprendere i requisiti di accesso dei nuclei a ciascuna policy e, infine verranno riportati link utili o soggetti che già operano all'interno di tale ambito con i quali eventualmente approfondire le singole politiche e applicarle nel corso dell'operatività tipica di una Caritas Diocesana o parrocchiale.



						Politiche abi	tative dirette				Politiche abi	tative indirette	Politiche abitative fiscali e sperimentali	
			Housing First	Emergenza Abitativa	Edilizia Residenziale Pubblica	Fondo per il sostegno alla Locazione	Fondo per la morosità incolpevole	Canone concordato	Cooperative (divise e indivise)	Social Housing e Co-Housing	Reddito di cittadinanza (affitto)	Bonus energia	Cedolare secca, IVA e IMU agevolata	Agenzie sociali per la casa
		Isee nulli												
	0	Isee inferiori a												
	Disagio economico	8.265 € Isee inferiori a												
	uose	9.360 €												
	gio o	Isee inferiori a 17.000/20.000 €												
	Dis	Isee inferiori a 26.000 €												
		Isee inferiori a												
		35.000/40.000 €												
	Provved	imento di sfratto												
one)		Adulti soli senza dimora												
ocazi		Donne sole con figli minori												
tà o	<u>e</u>	Divorziati o												
oprie	Disagio sociale	separati												
o (pr	agio	Stranieri												
tativ	Dis	Famiglie numerose												
io abi		Giovani coppie												
Disagio abitativo (proprietà o locazione)		Anziani con pensione												
	o _x	Lavoratori precari												
	vorati	Disoccupati												
	Disagio lavorativo	Nuclei monoreddito												
	Disa	Salari bassi												
	er lute	Disabilità / Invalidità												
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici												
	Dis	Dipendenze												
									le pienamente					
				<u> </u>						i accorgimenti				
	La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità													



Politiche abitative dirette Housing First

		Housing First						
		Isee nulli						
	00	Isee inferiori a 8.265 €						
	agic omi	Isee inferiori a 9.360 €						
	Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €						
ne)	l oe	Isee inferiori a 26.000 €						
zioı		Isee inferiori a 35.000/40.000 €						
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	Provvedi	mento di sfratto						
0		Adulti soli senza dimora						
età	ale	Donne sole con figli minori						
prie	Disagio sociale	Divorziati o separati						
pro	S O	Stranieri						
) 0,	Sag	Famiglie numerose						
ativ	Ö	Giovani coppie						
bita		Anziani con pensione						
0	0 0	Lavoratori precari						
Sag	agic	Disoccupati						
Ö	Disagio lavorativo	Nuclei monoreddito						
		Salari bassi						
	Disagio per motivi di salute	Disabilità / Invalidità						
	Disagio per notivi di salute	Problemi psichiatrici						
	D W	Dipendenze						
	La nolitica	La politica è applicabile pienamente à potenzialmente applicabile con alcuni accordi	menti					
	La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità							

L'Housing First è un approccio di intervento nell'ambito delle politiche per il contrasto alla grave marginalità basato prevalentemente sull'inserimento diretto in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico, allo scopo di favorirne percorsi di benessere e di integrazione sociale. L'approccio Housing First affonda le sue radici negli Stati Uniti quando Sam Tsemberis, considerato il suo fondatore, avvia nel 1992 a New York il programma Pathways to Housing, finalizzato ad offrire accesso immediato in appartamenti indipendenti a persone senza dimora croniche con problemi di salute mentale, supportate in maniera continuativa da un team di operatori socio-sanitari¹.

¹ Tsemberis S., Housing First. The pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction, Minnesota, Hazelden, 2010.



Gli otto principi che devono essere alla base di tutti i programmi di Housing First, sono:

Housing as a basic human right

I Progetti di Housing First devono partire dal principio che la casa è un diritto fondamentale. Proprio per tale motivo l'ingresso in appartamento non viene vincolato ad alcun tipo di percorso o trattamento.

Respect Warmth and Compassion for all Clients

Rispetto, calore e compassione devono essere alla base della comunicazione tra operatori e persone senza dimora. Sono questi gli elementi che permetterebbero di creare una relazione, positiva e duratura.

A Committent to Client

La maggior parte delle persone inserite nei programmi di Housing First ha alle spalle storie di solitudine e abbandono, pertanto nei programmi di Housing First gli operatori devono trasmettere a queste persone un messaggio di impegno nei loro confronti, cercando di non farle sentire sole e abbandonate.

Scattered-Site Housing

Nei programmi di Housing First gli appartamenti in cui vengono inserite le persone senza dimora vengono affittati da privati. Tali appartamenti devono essere distribuiti in tutto il territorio, non si deve superare il limite del 20% di unità abitative affittate nel medesimo stabile. In questo modo viene evitato lo stigma sociale di coloro che vivono in strutture d'accoglienza come dormitori e ospedali psichiatrici e si può lavorare affinché la persona senza dimora venga accolta e inclusa nella comunità.

Separation of Housing and Service

Tutte le persone inserite nei progetti di Housing First hanno completo accesso a servizi di supporto. Tali servizi devono essere dislocati lontano dall'appartamento ma sono utilizzabili dalle persone sette giorni su sette, 24 ore su 24. La separazione tra servizi e appartamenti permetterebbe una flessibilità nella frequenza dei servizi di supporto, avendo come obiettivo quello di spingere la persona ad una maggiore autonomia.

Consumer Choise and Self-Determination

I programmi di Housing First si basano sul principio dell'autodeterminazione, considerando le persone senza dimora in grado di riuscire a definire i prorpi bisogni e gli obiettivi da raggiungere.

Recovery Orientation

Nei programmi di Housing First l'approccio orientato al recupero inizia con la scelta e l'autodeterminazione della persona. Il progetto non viene costruito sulla base dei bisogni definiti da una valutazione clinica, ma è la persona stessa ad individuare gli obiettivi da raggiungere.

Harm reduction

La riduzione del danno consiste nel diminuire le conseguenze negative del comportamento nocivo collegato all'uso di sostanze e alcool e la gestione delle conseguenze dannose derivanti da sintomi psichiatrici non curati come, ad esempio, l'ospedalizzazione.



Al centro della strategia del programma *Housing First* c'è la persona e la casa, intesa quest'ultima come luogo e punto di partenza per ricostruire la propria vita, le relazioni affettive, sociali e lavorative. Con l'*Housing First* si supera il modello di "*staircase approach*" o modello a gradini o ancora "*housing ready mode*l", che prevede che le persone senza dimora vengano accompagnate verso il recupero della loro autonomia attraverso il passaggio progressivo, guidato da un operatore professionale, che va gradualmente dalla prima accoglienza al reinserimento in un alloggio ed infine un lavoro, mano a mano che la persona è ritenuta "pronta" a sostenere le relative situazioni. Con il programma "*housing first approach*", si prevede che si metta anzitutto a disposizione della persona una sistemazione alloggiativa non precaria (riducendo al minimo non solo la permanenza in strada, ma anche in dormitori) e che venga avviato un percorso di accompagnamento personalizzato.

Le diverse versioni del modello Housing First²

Il modello *Housing First* si diffonde rapidamente al di fuori del suo contesto di origine. Il contesto sociale di riferimento, il profilo degli utenti, i modelli di *welfare* e i sistemi sanitari, la cultura organizzativa dei servizi sociali e, soprattutto, la cornice politico-istituzionale, anche a livello locale, entro la quale si inseriscono le politiche di contrasto all'*homelessness* e al disagio abitativo hanno contaminato la versione originale del modello. Anche se la matrice è rimasta il modello originale americano si sono sviluppati altri modelli che si sono adattati al proprio contesto sociale, economico e politico. Secondo lo studio fatto da Nicholas Pleace³, ricercatore dell'Università di York, si possono distinguere diverse tipologie di *Housing First* sviluppate prevalentemente in Europa ma anche in alcune zone degli Stati Uniti. Tali tipologie, pur rispettando i principi base dell'*Housing First* individuati da Tsemberis, si discostano da questi per alcune particolarità.

Pleace distingue oltre al modello *Pathways Housing First*, che include tutti quei progetti che seguono *Patways to Housing* in modo fedele, altri due tipologie di *Housing First*:

- il Communal Housing First (CHF), che rappresenta una sorta di applicazione dei principi HF allo staircase approach nel senso che prevede forme di coabitazione presso ex dormitori o alloggi sociali abbinando alcuni principi dell'HF (auto-determinazione, contributo all'affitto, riduzione del danno);
- Housing First Light Services (HFL), sviluppato principalmente in paesi dove l'homelessness viene
 affrontata attraverso servizi di assistenza leggera, fornita da operatori sociali mobili (come nel Regno
 Unito), il modello HFL non prevede l'erogazione diretta di servizi, ma solo un'azione di brokerage,
 ovvero di intermediazione tra la persona in disagio abitativo e i servizi territoriali. In realtà, spiega

² https://www.polis.lombardia.it/wps/portal/site/polis/DettaglioRedazionale/pubblicazioni/studi-e-documenti/soc17003-poverta-lombardia

³ Pleace N., *Housing First*, 2012; disponibile su: http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article191&lang=en (consultato il 03/10/2018).



Pleace, i servizi *Housing First Light* possono essere meglio intesi come "servizi di supporto all'*housing sociale*", "servizi di sostegno abitativo per nuovi insediamenti (migranti)", "sostegno all'affitto". L'*Housing First Light Service* è orientato alla prevenzione del fenomeno dell'*homelessness* e viene indirizzato, oltre che alle persone senza dimora, anche a coloro che sono a rischio di diventarlo.

Il Network Housing First Italia

L'Housing First si sviluppa anche in Italia, in cui viene sperimentato come metodologia di intervento innovativa da alcuni servizi territoriali e promosso come strategia nell'ambito delle Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta⁴. I numerosi elementi di innovazione presentati dall'approccio HF unitamente ai diversi risultati positivi conseguiti dalle sue sperimentazioni negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e in diversi Paesi Europei hanno trovato in Italia un forte interesse tra le organizzazioni che costituiscono la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD), tanto da promuovere al suo interno e all'esterno una sperimentazione dell'approccio⁵. Nel 2014 la Federazione, con richiamo alle sollecitazioni internazionali dei paesi in cui l'approccio si stava radicando (statunitensi ed europee), spinge le organizzazioni storicamente impegnate nelle politiche di contrasto alla povertà estrema ad avviare un programma italiano di Housing First costituendo una rete di candidature alla sperimentazione (il Network Housing First Italia) e proponendosi di accompagnarlo nell'implementazione del nuovo approccio ai senza dimora⁶. L'obiettivo del Network è diffondere l'approccio dell' *Housing* First e applicare i suoi principi nei diversi servizi socio-assistenziali e socio-sanitari dedicati alla grave marginalità e al disagio abitativo. Il percorso formativo proposto da Fio.psd è attualmente in fase di realizzazione ed il suo intento è stato quello di sostenere i membri del Network nell'avvio e implementazione di un programma Housing First, attraverso la definizione degli obiettivi del progetto e del team di supporto, l'individuazione delle tecniche di integrazione di comunità, nonché delle modalità di costruzione di reti con risorse istituzionali e non istituzionali del territorio⁷.

Il percorso del Network si discosta dalle modalità con cui l'*Housing First* è stato realizzato negli altri Paesi. Le sperimentazioni HF sono presenti in dieci regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Calabria e Sicilia) e gli enti che partecipano al network, sia in modo diretto che indiretto sono 54. Si tratta di comuni, enti ecclesiastici o religiosi, cooperative sociali e altre

⁴ Documento del Ministero del Lovoro e delle Politiche Sociali: http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf (consultato il 04/10/2018).

⁵ Cortese C., Zenarolla A., Housing First:una sfida per il contrasto alla grave marginalità e l'accesso alla casa anche in Italia, in «Autonomie Locali e Servizi sociali», n.1/2016.

⁶ Consoli T., Cortese C., Molinari P., Zenarolla A., *The Italian Networkfor Implementing Housing First Approach*, in «European Journal of Homelesseness», v. 10, n. 1, 2016.

⁷ Molinari P., Zenarolla A., *Prima la casa, La sperimentazione Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2018.



organizzazioni ascrivibili a soggetti del no profit che erogano direttamente servizi di contrasto alla grave marginalità e che hanno deciso di aderire al Network prevalentemente per consolidare e promuovere esperienze innovative nei confronti delle persone senza dimora.

Le uscite dai progetti *Housing First* hanno coinvolto il 21,5% degli adulti complessivamente accolti dal *Network Housing First Italia*. Per costoro il monitoraggio ha registrato un sintetico esito di uscita, sulla base delle valutazioni assegnate dagli operatori dell'équipe di programma:

- esito positivo: per il 62,3% delle persone uscite gli operatori esprimono una valutazione positiva con
 motivazioni che riguardano per lo più il raggiungimento dell'autonomia economica e/o lavorativa,
 l'indipendenza abitativa, l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica, il superamento di criticità
 nelle dinamiche famigliari, il rimpatrio nel paese di provenienza;
- esito negativo: per il 31,6% delle persone uscite la valutazione è negativa e fa riferimento agli
 abbandoni volontari, alla mancata collaborazione, al rifiuto personale del programma, al mancato
 rispetto del patto Housing First, a comportamenti violenti e devianti, a rotture o separazioni familiari;
- altri esiti: per il 6,1% delle persone uscite, sono stati determinati da cause quali il decesso, l'aggravamento delle condizioni di salute e la necessità di un'accoglienza protetta.

L'Housing First presenta certamente un potenziale innovativo rispetto ai modelli di intervento presenti nell'ambito della grave marginalità, perché basato sull'inserimento diretto in appartamenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio socio-abitativo cronico. Attraverso l'ingresso in appartamento la persona riacquisisce un proprio spazio privato. Solo così l'équipe di supporto può lavorare attivando una rete di servizi dinamica, basandosi sul concetto di riduzione del danno e sul principio di autodeterminazione della persona. Il progetto di *Housing First* si è sviluppato negli Stati Uniti avendo come riferimento un target preciso: persone senza dimora con diagnosi psichiatriche e problemi di dipendenza da sostanze. Un target, quindi, molto problematico a cui il modello tradizionale non riusciva a dare una risposta efficace. Una differenza centrale rispetto alle prime sperimentazioni europee di questo nuovo paradigma di intervento risiede nel target, infatti, relativamente al progetto *Housing First Europe*, solo a Lisbona vi era un'alta percentuale di persone con diagnosi psichiatrica mentre nelle altre città-test la problematica principale era quella della dipendenza da alcool o da sostanze.

Altre differenze sono legate all'organizzazione di supporto e al tipo di accoglienza abitativa offerta che, in molti casi, si discosta da quella teorizzata da Tsemberis, come avviene nel caso del *Communal Housing First*. E' importante evidenziare come le valutazioni locali di queste prime sperimentazioni, sia europee che statunitensi, riportino buoni tassi di stabilità abitativa ed un elevato grado di soddisfazione da parte di coloro che hanno partecipato ai progetti. Alcune esperienze italiane ispirate all'*Housing First* (o anche più



propriamente all'approccio *housing led*), stanno già presentando i loro primi risultati dimostrando l'efficacia di tale approccio.

Non esiste un vero e proprio manuale per avviare un progetto di Housing First per una Caritas. La guida all'Housing First redatta da Housing First Europa è sicuramente uno strumento utile per definire il metodo di approccio mentre da un punto di vista pratico è possibile entrare in contatto con il Network Housing First Italia per conoscere progetti ai quali eventualmente rifarsi per partire. Numerose Caritas hanno già intrapreso percorsi di Housing First e si trovano in Piemonte, Umbria, Campania, Abruzzo, Veneto, Lombardia, Sardegna, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Marche, Toscana, Lazio, Liguria, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Basilicata.

Le azioni e gli obiettivi dei progetti 8xmille diretti all'Housing First sono i seguenti:

- Rete di sostegno e collaborazione a livello gestionale ma anche di supporto e condivisione comunitaria;
- Selezione dei destinatari e definizione di progetti individuali per i beneficiari (attività di orientamento ai servizi, di supporto educativo e di accompagnamento personale);
- Apertura di dormitori, messa a disposizione di sedi comunitarie di piccole dimensioni o appartamenti;
- Lavoro di rete coinvolgendo altri soggetti del territorio;
- Manutenzioni per rendere agibili degli appartamenti che si rendono disponibili, pagamento di utenze e spese condominiali, acquisto di arredi/elettrodomestici.

I fattori di successo delle varie iniziative di Housing First promosse da Caritas dei territori sono i seguenti:

- Collaborazione con istituzioni, associazioni locali e altri soggetti presenti sul territorio che si occupano di marginalità sociale;
- Condivisione a livello diocesano per sensibilizzare la comunità alle tematiche dei progetti;
- Progetti di Housing First, per cui la casa è l'intervento primario da cui partire nel proporre percorsi di
 integrazione sociale. Il benessere derivato dallo 'stato' migliorato, grazie all'accompagnamento
 psicologico, assistenziale e sanitario garantito dall'équipe all'utente, può essere vettore di stabilità
 abitativa;
- Sviluppo di un sistema di obiettivi e indicatori di monitoraggio del progetto nelle sue diverse parti,
 che consentono la valutazione di ciascuna fase e la messa in atto di azioni correttive per eventuali criticità riscontrate.



Riferimenti nazionali ed europei

Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD)

Scopo: associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione

adulta e delle persone senza dimora

Sito: https://www.fiopsd.org/

Housing First Italia Network

Sito: https://www.housingfirstitalia.org/

Housing First Europe

Sito: https://housingfirsteurope.eu/

Guida all'Housing First Europa

Link: https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/03/HFG_IT.pdf

Feansta

Sito: https://www.feantsa.org/en



Emergenza Abitativa

	En	nergenza Abitativa					
		Isee nulli					
	8	Isee inferiori a 8.265 €					
	agic	Isee inferiori a 9.360 €					
	Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €					
Je)	l ec	Isee inferiori a 26.000 €					
Zior		Isee inferiori a 35.000/40.000 €					
oca	Provve	edimento di sfratto					
Disagio abitativo (proprietà o locazione)		Adulti soli senza dimora					
età	a e	Donne sole con figli minori					
prie	OCI	Divorziati o separati					
oro	S O	Stranieri					
<u> </u>	Disagio sociale	Famiglie numerose					
ativ		Giovani coppie					
bita		Anziani con pensione					
o a	0 8	Lavoratori precari					
agi	agic ativ	Disoccupati					
Dis	Disagio Iavorativo	Nuclei monoreddito					
		Salari bassi					
	Disagio per motivi di salute	Disabilità / Invalidità					
	Disagio per notivi di salute	Problemi psichiatrici					
		Dipendenze					
		La politica è applicabile pienamente	.+i				
	La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità						

Attualmente non esiste una normativa nazionale che dia una definizione precisa di emergenza abitativa. La nozione di emergenza abitativa deriva dalle altre politiche abitative per difetto o dalla normativa sull'ERP definita soprattutto nella delibera C.I.P.E. (Comitato Interministeriale Per la Programmazione Economica) del 19 novembre 1981. L'emergenza abitativa, infatti, riguarda soprattutto quei nuclei che, in possesso di specifici requisiti previsti dagli appositi regolamenti regionali e comunali, necessitano di essere aiutati nell'individuazione di una soluzione abitativa in tempi **molto più rapidi** rispetto a quelli previsti per le assegnazioni ordinarie di alloggi ERP (secondo bando) per via della situazione abitativa "emergenziale" nella quale versano.

Per macro-linee, rientrano tra le situazioni di emergenza abitativa quelle dei nuclei che:

sono assoggettati a procedure esecutive di sfratto per morosità incolpevole o a decreto di
trasferimento conseguente a procedura esecutiva immobiliare (pignoramento) o a rilascio
dell'abitazione coniugale a seguito della sentenza di assegnazione all'altro coniuge o quando si riceve
l'atto di notifica dello sfratto per finita locazione;



- devono forzatamente rilasciare l'alloggio a seguito di ordinanza di sgombero definitiva o in conseguenza di eventi calamitosi che lo rendano inutilizzabile;
- abitano in un alloggio dichiarato, dalla competente azienda sanitaria locale, non idoneo all'abitazione, in relazione alle condizioni di saluto di uno o più degli occupanti
- si trovano nella condizione di profughi o rifugiati

siano ospiti da almeno 3 mesi di dormitori pubblici o di altra struttura alloggiativa procurata a titolo temporaneo dagli organi preposti all'assistenza pubblica

In tali casi le regioni autorizzano i comuni a destinare non oltre il 25% del patrimonio abitativo pubblico a situazioni di emergenza abitativa anche se molte Regioni decidono di non andare oltre il 20% per prassi. Il patrimonio abitativo pubblico si intende sia quello comunale in generale sia quello di proprietà comunale ma in gestione alle Aziende Casa secondo la normativa dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ex IACP). A tali alloggi si accede al di fuori delle graduatorie ordinarie di ERP e, in generale, in raccordo con i servizi sociali territoriali. In genere le sistemazioni sono provvisorie e non dovrebbero eccedere la durata di un anno. Decorso tale termine l'alloggio dovrebbe rientrare nella disponibilità ordinaria del comune o dell'Azienda Casa oppure torna in disponibilità di una nuova famiglia.

I nuclei in emergenza abitativa solitamente si rivolgono alle Caritas con maggiore frequenza e manifestano problemi che vanno anche oltre rispetto alla sola situazione abitativa. La sinergia con le pubbliche amministrazioni per segnalare tali nuclei e supportarli è certamente un aspetto rilevante anche se non è sempre facile interagire su questo tema. In alcuni comuni, soprattutto quelli più densi demograficamente, la disponibilità di alloggi di emergenza è elevata e pertanto la risposta è immediata. In altri contesti alle volte sono le Caritas che cercano di tamponare tali situazione anche cercando abitazioni o sistemazioni provvisorie.



Edilizia Residenziale Pubblica

		Edilizia Residenziale Pubblica						
		Isee nulli						
	8	Isee inferiori a 8.265 €						
	ggic	Isee inferiori a 9.360 €						
	Disagio	Isee inferiori a 17.000/20.000 €						
Je)	ec ec	Isee inferiori a 26.000 €						
Zior		Isee inferiori a 35.000/40.000 €						
)ca:		Provvedimento di sfratto						
0		Adulti soli senza dimora						
ità	ale	Donne sole con figli minori						
prie	oci	Divorziati o separati						
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	Disagio sociale	Stranieri						
0 (1	agi	Famiglie numerose						
tiv	Dis	Giovani coppie						
bita		Anziani con pensione						
0 9	Q	Lavoratori precari						
agi	Disagio lavorativo	Disoccupati						
Dis	Disa	Nuclei monoreddito						
		Salari bassi						
	io e di	Disabilità / Invalidità						
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici						
	Di mc	Dipendenze						
		La politica è applicabile pienamente						
	La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti							
	La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità							

Per quanto riguarda la storia legislativa dell'Edilizia Residenziale Pubblica si rimanda ai *Sussidi per l'abitare* pubblicati in precedenza da Caritas. Nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica la maggior parte delle attività specifiche sono state trasferite per legge alle Regioni e agli Enti locali (articoli 59 e 60 del Decreto Legislativo n.112 del 1998). Il Ministero delle Infrastrutture, tuttavia, si occupa di:

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

L'accesso all'ERP è regolato da leggi regionali e a sua volta da bandi dei comuni aperti o chiusi volti alla creazione di graduatorie di famiglie che potrebbero essere assegnatarie di alloggi pubblici. I requisiti di base sono comunque stati definiti dalla delibera C.I.P.E. (Comitato Interministeriale Per la Programmazione Economica) del 19 novembre 1981 poi aggiornati da successivi interventi. Di seguito si riportano i requisiti



che ogni Regione deve inserire nella propria legislazione. I **requisiti** per conseguire l'assegnazione sono i seguenti:

cittadinanza italiana (il cittadino straniero è ammesso soltanto se tale diritto è riconosciuto, in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali);

residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso

non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso

non titolarità di diritti di cui al precedente punto c) su uno o più alloggi, ubicati in qualsiasi località il cui valore locativo complessivo, determinato ai sensi della legge 27/7/78, n. 392, sia almeno pari al valore locativo di alloggio adeguato con condizioni abitative medie nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso

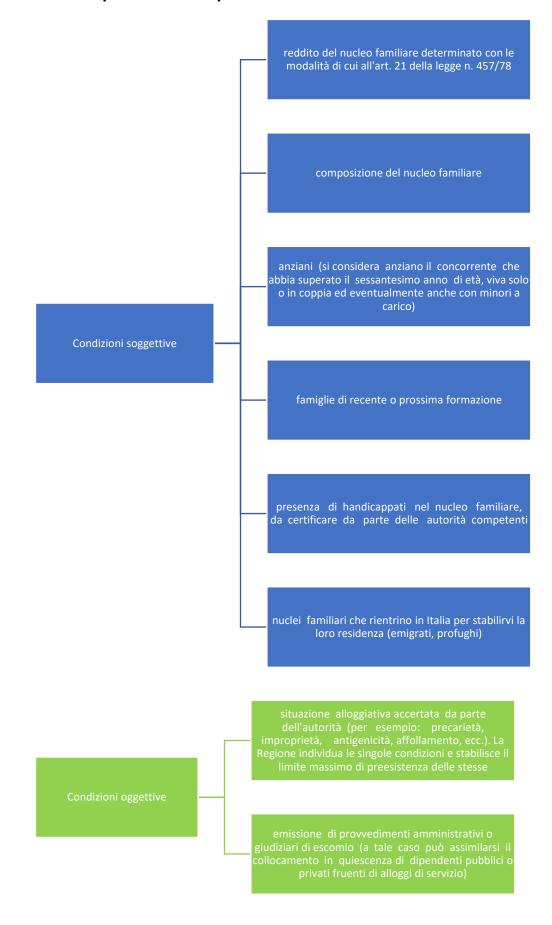
assenza di precedenti assegnazioni in proprietà immediata o futura di alloggio realizzato con contributi pubblici, o assenza di precedenti finanziamenti agevolati in qualunque forma concessi dallo Stato o da enti pubblici, sempreché l'alloggio non sia inutilizzabile o perito senza dar luogo al risarcimento del danno

non aver ceduto in tutto o in parte - fuori dei casi previsti dalla legge - l'alloggio eventualmente assegnato in precedenza in locazione semplice

reddito annuo complessivo del nucleo familiare non superiore al limite stabilito dalle delibere del CIPE in applicazione del D.L. 15/12/79, n. 629 convertito nella legge 15/2/80, n. 25, fermo restando l'applicazione del primo comma dell'art. 21 della legge n. 457/78

Le graduatorie sono formate sulla base di punteggi, indicati con numeri interi, da attribuirsi in relazione a condizioni oggettive e soggettive riferite al concorrente ed al suo nucleo familiare. Ciascuna delle condizioni non potrà comportare un punteggio superiore ad un terzo della somma totale dei punteggi da attribuire. In ogni caso dovrà esservi uno **specifico punteggio** per:







La Regione potrà stabilire ulteriori condizioni con relativa attribuzione di specifici punteggi. La Regione, nel disciplinare l'attribuzione dei punteggi alle diverse condizioni che influiscono sulla formazione della graduatoria di assegnazione, dovrà seguire criteri di priorità in rapporto alle specifiche connotazioni del fabbisogno abitativo esistente nel territorio regionale, con particolare riferimento alla domanda dei gruppi sociali più deboli e alle condizioni abitative più precarie, specialmente quelle previste dalla precedente lettera b).

Rispetto ai requisiti elencati quelli più rilevanti sono sostanzialmente due: il reddito soglia ISEE per l'accesso e la permanenza in ERP e la residenza anagrafica o lavorativa. Per entrambi i requisiti di seguito si riporta una tavola di sintesi che mette a confronto le varie leggi regionali. I requisiti di reddito ISEE oscillano da regione a regione e in alcuni casi vengono usate anche altre modalità di calcolo della situazione reddituale delle famiglie. Tali differenze sono dovute in parte ai differenti livelli dei redditi ma in parte non sempre risultano allineati ai reali fabbisogni dei nuclei residenti. Oltre alla differenza di soglie ISEE è stato importante anche rilevare i requisiti di accesso all'ERP per quanto riguarda la residenza. Tale requisito è stato al centro di numerose polemiche nel corso degli ultimi anni soprattutto per quanto riguarda alcune regioni che hanno scelto vincoli temporali elevati volti solamente ad escludere gli stranieri dalle graduatorie. Occorre precisare che il requisito della residenza non è "solamente" rivolto ad escludere gli stranieri ma a garantire anche la presenza sul territorio e maggiori certezze dal punto di vista della corresponsione del canone. In aggiunta vi sono alcune Regioni che hanno aggiunto l'attestazione dell'assenza di proprietà anche all'estero e anche per i profughi di guerra. Tali requisiti ovviamente risultano potenzialmente discriminatori ed è su questi che occorre mantenere alta l'attenzione. Nella tavola è stata riportata anche il numero di stranieri e la percentuale di incidenza degli stranieri per ogni Regione in modo tale da evidenziare le concentrazioni e i requisiti connessi. La conseguenza di tale differenziazione regionale è quella di graduatorie completamente differenti nella loro composizione. In aggiunta la presenza di graduatorie dedicate al singoli alloggi e graduatorie a scorrimento rende ulteriormente eterogenea la situazione e mentre nel primo caso è l'alloggio a determinare il nucleo, nel secondo è il contrario con ulteriori difficolta da parte delle agenzie casa a trovare l'alloggio coerente rispetto al nucleo più in alto in graduatoria nei tempi giusti.

Il rapporto tra le Caritas e l'Edilizia Residenziale Pubblica è storico sia per quanto riguarda gli assegnatari sia per quanto riguarda le persone in graduatoria. Gli assegnatari spesso si rivolgono alla Caritas nonostante abbiamo già una casa ed eventualmente anche il reddito di cittadinanza. Occorre fare attenzione al pagamento di bollette o affitti di nuclei assegnatari di alloggi ERP sia perché tendono a modificare l'assetto della situazione reddituale della famiglia sia perché contribuiscono a consolidare una situazione di disagio abitativo mentre il sistema dell'Edilizia Residenziale Pubblica dovrebbe tendere a sostenere l'autonomia delle



famiglie. In molti casi, inoltre, la concentrazione di ERP tende a creare quartieri con elevata povertà e degrado ed anche in questi casi le Caritas sono spesso coinvolte per cercare di risolvere problemi ormai consolidati. Sarebbe molto più utile concentrarsi sulle risorse dei nuclei e supportare alcune famiglie nell'uscire dall'ERP trovando alloggi sostenibili.

Riferimenti nazionali ed europei

Federcasa

Scopo: Federcasa nasce nel 1996 come trasformazione dell'Associazione nazionale istituti autonomi per le case popolari (ANIACAP) costituita nel 1950. La Federazione associa 80 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.

Sito: https://www.federcasa.it/

Ministero delle Infrastrutture Sito: https://mit.gov.it/temi/casa

https://www.mit.gov.it/temi/casa/edilizia-residenziale-pubblica

Housing Europe

Sito: https://www.housingeurope.eu/



					Requisiti di accesso	Daniela-iana	% Stranieri su	
Regione	Legge regionale di riferimento	Denominazion e Azienda Casa	Soglia di reddito ISEE (o altro indicatore) di accesso	Residenza per l'accesso	Altre indicazioni	Popolazione straniera residente al 2022	popolazione residente al 2022	Note
Lombardia	LR 16/2016 e RR 4/2017 smi	ALER	< 16.000 (ISEE)	residenza anagrafica o svolgimento attività lavorativa in Lombardia	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o almeno biennale con regolare attività di lavoro subordinato o autonomo; - non titolarità di diritti di proprietà, uso,usufrutto su beni immobili adeguati alla abitazione in Italia o Estero (eccetto proprietà in cui risiedono coniuge e figli in caso di divorzio o separazione consensuale); - assenza assegnazioni decadute di alloggi sociali negli ultimi 5 anni; - assenza di occupazione abusiva di immobili o suolo.	1.190.889	11,93%	Era presente un vincolo di 5 anni di residenza e lavoro in Lombardia fino alla Sent. Cort.Cost. 44/2020
Veneto	LR 39/2017 e RR 4/2018 + DD 11/2021	ATER	<20.755,00 (ISEE ERP)	residenza anagrafica in Veneto da almeno 5 anni anche non consecutivi calcolati negli ultimi 10. Comunque residenza in Veneto alla data della richiesta.	- cittadinanza Italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o almeno biennale con regolare attività di lavoro subordinato o autonomo; titolarità di status di rifugiato e protezione sussidiaria; -non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto su beni immobili adeguati alla abitazione in Italia o Estero (eccetto proprietà in cui risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione consensuale); - assenza di "invasione di terreni o edifici" negli ultimi 5 anni; - non aver ceduto o sublocato l'alloggio ERP assegnato.	509.420	10,46%	
Friuli Venezia Giulia	DPR 208/2016 e LR 1/2016 + RR 203/2021	ATER	<20.000 (ISEE)	- residenza in FVG da almeno 5 anni anche non continuativi calcolati negli 8 precedenti e -residenza nel Comune (o uno dei comuni) per cui è indetto il bando di concorso	- Cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo; - assenza di diritti di proprietà, usufrutto o nuda proprietà di altri alloggi, in Italia o estero (ad esclusione di: alloggi inagibili, quote di proprietà in successione, nuda proprietà con usufrutto di parenti, proprietà o quote di alloggi in cui risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione consensuale); - assenza di altri contratti di locazione di altri alloggi; - assenza di condanne per "invasione di terreni o edifici" nei precedenti 10 anni.	114.863	9,56%	Decadenza assegnazione per autori di violenze domestiche
Provincia autonoma di Trento	LP 15/2005 e RR 17- 75/2011	ITEA	<0,23 (ICEF ⁸ accesso) 0,34 (ICEF permanenza)	- residenza in un comune della provincia di Trento da almeno 3 anni e - residenza in Italia da almeno	- Cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o permanente; - non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto o abitazione su un alloggio adeguato (eccetto proprietà in cui risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione consensuale);	49.265	9,10%	Decadenza assegnazione per autori di violenze domestiche

⁸ L'Indicatore ICEF (indicatore della Condizione Economica Familiare) è un insieme di dati anagrafici, reddituali e patrimoniali che consentono l'accesso alle agevolazioni Provinciali attraverso la misurazione della condizione economica di un nucleo familiare. Introdotto dall'art. 6 della Legge Provinciale n.3 della Provincia Autonoma di Trento, nel corso degli anni si è affermato come indicatore unico per la richiesta di prestazioni assistenziali erogate da Enti provinciali e comunali, sostituendo nella quasi totalità dei casi l'indicatore ISEE.



	1		T				1	1
				10 anni di cui gli ultimi 2	- assenza di condanne per delitti non colposi con pena reclusione > 5 anni,			
Provincia autonoma di Bolzano	DdL 1042/2021	IPSE	< 2,36 (VSE ⁹) 3.24 (VSE per disabilità e rifugiati politici)	- residenza o posto di lavoro in Provincia di Bolzano da almeno 5 anni; e - residenza da almeno 2 anni nel comune dove sono situate le abitazioni	negli ultimi 10 anni dalla presentazione della domanda. - Se extra UE: permesso di soggiorno per cittadini extra UE e attività lavorativa di almeno (1095 giorni) negli ultimi 5 anni su territorio provinciale; riconoscimento protezione internazionale o status di rifugiato; iscrizione all'AIRE (anagrafe italiani residenti all'estero) per i richiedenti di cittadinanza; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione di alloggio adeguato e di cessione di tale diritto negli ultimi 5 anni (eccetto coniuge legalmente separato); - assenza di assegnazione di alloggi o di contributi pubblici per la costruzione, il recupero o l'acquisto di immobili; - assenza di revoca di assegnazione negli ultimi 5 anni; - assenza di sfratto per morosità da parte di IPES negli ultimi 5 anni.	56.494	10,6%	Il DdL è in discussione nel mese di maggio 2022 e manca il regolamento esecutivo. Sono stati quindi riportati i requisiti di accesso redatti da IPSE.
Piemonte	LR 3/2010 + DD 1668/A1418 A/2021	ATC	< 21.752,42 (ISEE)	residenza anagrafica o attività lavorativa esclusiva o principale da almeno 5 anni nel territorio regionale e residenza o attività lavorativa per almeno 3 anni anche non continuativi nell'ambito di competenza dei gestori delle politiche socio-assistenziali	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno regolare o titolarità di protezione internazionale; - non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione, di alloggio adeguato (eccetto: immobili inagibili, pignorati, con provvedimento di sfratto o proprietà in cui risiede il nucleo a seguito di divorzio o separazione consensuale); - assenza di assegnazione di alloggi in proprietà o patto di futura vendita realizzati con contributi pubblici o finanziamenti pubblici agevolati - assenza di cessione dell'alloggio assegnato in locazione; - assenza di occupazioni senza titolo; - assenza di decadimento per morosità, salvo estinzione della stessa prima della domanda.	417.279	9,76%	
Valle d'Aosta	LR 3/2013	ARER	Valori ISE massimi sulla base della composizione del nucleo famigliare 1 persona 8.500,00 2 persone 12.800,00 3 persone 17.100,00 4 persone 21.400,00 5 persone 25.700,00 6 persone o piu' 30.000,00	- residenza nel territorio regionale da almeno 2 anni e - residenza o attività lavorativa principale nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale del bando di concorso per il periodo stabilito dal bando stesso.	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione di alloggi adeguati o su quote di alloggi la cui somma è = o > a 2 unità situati in territorio regionale (eccetto: alloggi dichiarati impropri o antigienici, non utilizzabili a fini abitativi); - assenza di morosità nei confronti dell'ente gestore.	8.395	6,77%	
Liguria	DGR 613/2018 e LR 10/2004	ARTE	< 17.000,00 (ISEE) 0 < 20.000,00 se	residenza da almeno 5 anni continuativi alla data della richiesta nel bacino di utenza a	- cittadinanza italiana o UE ; - Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o protezione sussidiaria;	149.862	9,87%	

⁹ Il Valore della Situazione Economica (VSE) deriva dal DURP ossia la dichiarazione unificata del reddito e del patrimonio che è una dichiarazione annuale della situazione economica, necessaria per l'accesso a diverse prestazioni provinciali e agevolazioni tariffarie.



				I				1
			nucleo	cui appartiene il comune che ha	- permesso di soggiorno almeno biennale con regolare attività di lavoro			
			monocomponente	emanato il bando (eccezione	subordinato o autonomo;			
				per periodi lavorativi all'estero)	- non titolarità di diritti d'uso, usufrutto, proprietà e abitazione su alloggio			
					adeguaro nell'ambito provinciale; (eccetto: alloggi inagibili);			
					- non titolarità di diritti d'uso, usufrutto, proprietà e abitazione su beni			
					immobili in Italia il cui valore sia superiore al valore medio degli alloggi			
					ERP del bacino di utenza del bando, incrementato del 20% (calcolato da			
					ARTE annualmente) (eccetto; il locale destinato ad attività lavorativa);			
					 non titolarità di diritti di proprietà e godimento su beni immobili adeguati all'estero (eccetto: titolari di protezione sussidiaria o status di 			
					rifugiato);			
					- assenza di precedenti assegnazioni di ERP o altro alloggio pubblico o			
					realizzato con contributi pubblici;			
					- assenza di provvedimenti di decadenza;			
					- assenza di provvedimenti di decadenza, - assenza di occupazioni abusive nei 5 anni precedenti la domanda.			
					- cittadinanza italiana o UE ;			
					- Se extra UE: titolare di protezione sussidiaria o status di rifugiato;			
				- residenza o attività lavorativa	permesso di soggiorno di lungo periodo; permesso di soggiorno almeno			
				stabile ed esclusiva o principale	biennale che eserciti attività di lavoro subordinato o autonomo o che sia			I limiti di residenza
			< 17.428,46 (ISEE)	nella regione da almeno 3 anni	inserito in un percorso di politiche attive per il lavoro attestato da servizi			anagrafica/attività
	DAL		< 35.560,00		competenti;			lavorativa possono essere
Emilia-Romagna	154/2018 +	ACER	(patrimonio	- residenza o attività lavorativa	- limite al 50% dei diritti di proprietà, usufrutto o abitazione su un alloggio	562.257	12,67%	derogati in presenza di
	LR 24/2001		mobiliare)	stahile ed esclusiva o principale	adeguato ovunque ubicato (eccetto: alloggi inagibili, nuda proprietà anche			accordi intercomunali volti
			modiliarcy	nel comune/nei comuni a cui si	al 100%, alloggi pignorati, alloggi assegnati al coniuge e ai figli a seguito di			a favorire la mobilità ERP.
				riferisce il bando di concorso.	divorzio o separazione consensuale);			a lavoline la modifica Em :
				Thensee in Sando di concensor	- assenza di precedenti assegnazioni di ERP o altro alloggio pubblico o			
					realizzato con contributi pubblici.			
					- cittadinanza italiana o UE:			
					- asseza di condanne penali per delitti non colposi dalla pena > 5 anni;			
					- assenza di titolarità di uso, proprietà, usufrutto o abitazione su alloggio			
					adeguato ubicato a distanza = 50 km dal comune dove si è presentata la</td <td></td> <td></td> <td></td>			
					domanda.			
					- assenza di titolarità di uso, usufrutto, proprietà, abitazione su immobili o			
					quote di questi ubicati su territorio nazionale o estero il cui valore			
	LR 2/2019 +			residenza anagrafica o sede di attività lavorativa stabile ed	comlplessivo sia superiore a 25.000 €. (eccetto: stabile dedicato ad attività			
Toscana	suo Allegato	CASA SPA	< 16.500,00 (ISEE)	esclusiva o principale	lavorative, alloggio dichiarato inagibile, alloggio pignorato, alloggio in cui	425.931	11,53%	
TOSCATIA	A Allegato	CASA SFA	< 10.300,00 (ISEL)	nell'ambito del comune a cui si	risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione consensuale);	423.331	11,55%	
	^			riferisce il bando.	 assenza di titolarità di imbarcazioni a motore o a vela; 			
				Therisee ii bando.	- assenza di titolarità di autoveicoli con potenza > 110 CV immatricolati			
					negli utlimi 5 anni;			
					- assenza di precedenti assegnazionji ERP o altro alloggio pubblico o			
					realizzato con contributi pubblici;			
					- assenza di decadenza dall'assegnazione ERP;			
					- assenza di episcodi di occupazione abusiva nei 5 anni precedenti la			
					domanda.			
				residenza anagrafica o attività	- cittadinanza italiana o UE ;			
Lazio	LR 12/1999	ATER	< 21.190,14 (ISEE)	lavorativa esclusiva o principale	- Se extra UE: permesso di soggiorno o regolarmente soggiornante in liste	635.569	11,09%	
	e RR 2/2000		, , , , , , , , , , , , , , , , , ,	nei comuni compresi	di collocamento o con regolare attività di lavoro subordinata o autonoma;		,	
					- non titolarità di diritti di uso, usufrutto, proprietà o abitazione su alloggio			



				nell'ambito territoriale del	adeguato nell'ambito territoriale del concorso e su immobili sul territorio			
				bando.	nazionale (eccetto: stabile sede di attività lavorativa e immobile in cui			
					risiedono risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione			
					consensuale);			
					- assenza di precedenti assegnazioni ERP o di altri alloggi pubblici o			
					realizzati con contributi pubblici;			
					- assenza di cessione degli alloggi;			
					- assenza di occupazione senza titolo di un alloggio ERP.			
				residenza o attività lavorativa	, 33			
				nelle Marche da almeno 5 anni	- cittadinanza italiana o UE ;			
				consecutivi (periodo riducibile	- Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o biennale;			
				dai comuni a 2 anni, in caso di	- non titolarità di più del 25% del diritto di proprietà o altro diritto reale di			
				alloggi vuoti da assegnare)	godimento su un'abitazione adeguata ovunque ubicata (eccetto: immobili			
				e e	inagibili, abitazione in cuirisiedono coniuge o figli in caso di divorzio o			
Marche	LR 36/2005	ERAP	< 12.2020,00 (ISEE)	residenza o attività lavorativa	separazione consensuale, sancita dal giudice almeno un anno prima della	130.462	8,71%	
				nel comune in cui si è fatta	domanda di ERP);			
				domanda, salva la possibilità	- assenza di precedenti assegnazioni ERP o di altri alloggi pubblici o			
				dello stesso di estendere la	realizzati con contributi pubblici;			
				partecipazione anche ai cittadini	- assenza di delitti non colposi con pena > 2 anni.			
				di altri comuni.	- assenza di delitti non corposi con pena > 2 anni.			
				di aitii comdiii.	- cittadinanza italiana o UE;			
					- Se extra UE: permesso di soggiorno di lungo periodo o almeno biennale			
					con attività di lavoro subordinato o autonomo regolare; titolarità di status			
					di rifugiato o protezione sussidiaria;			
					- assenza di condanne penali o avvenuta riabilitazione (vedi			
				- residenza anagrafica o attività	'			
	LR 23/2003	4.750	42 000 00 (1655)	lavorativa stabile ed esclusiva in	"dipendenze");	02.527	40.500/	
Umbria	e RR 7/2019	ATER	<12.000,00 (ISEE)	Umbria da almeno 2 anni	- non titolarità di diritti di proprietà o altro diritto di godimento di alloggio	92.537	10,69%	
				consecutivi.	adeguato in territorio nazionale o estero (eccetto: stabile inagibile o			
					pignorato, alloggio in cui risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o			
					separazione consensuale);			
					- assenza di precedenti assegnazioni di ERP o di altri alloggi pubblici o			
					realizzati con contributi pubblici;			
					- assenza di decadenza dell'assegnazione nei 5 anni precedenti.			
					- cittadinanza italiana o UE;			
					- Se extra UE: carta di soggiorno o permesso di soggiorno per motivi di			
				residenza o attività lavorativa	lavoro subordinato o autonomo per impresa individuale;			
	LR 12/1990			esclusiva o principale nei	- non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione su alloggio			
Molise	e DD	IACP	15.137,18 (ISEE)	comuni compresi nell'ambito	adeguato (per adeguato si intende > 45 mq per un nucleo mono o bi	11.591	3,94%	
	5382/2018			territoriale del bando.	componente e si danno specifiche in mq per nuclei più numerosi);			
				territoriale del barido.	- assenza di precedenti assegnazioni di alloggi pubblici o finanziati con			
					contributo pubblico;			
					- assenza di cessione di alloggio pubblico assegnato.			
					- cittadinanza Italiana o UE (rgolare);			
				residenza o attività lavorativa	- Se extra UE: possesso di carta o permesso di soggiorno almeno biennale			
	LR 24/2007			esclusiva o principale nei	con attività di lavoro autonomo o subordinato;			
Basilicata	e 31/2008	ATER	< 12.702,00 (ISEE)	comuni compresi nell'ambito	- non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione su alloggio	22.011	4,04%	
	6 31/2008			territoriale del bando.	adeguato (per adeguato si intende una Sup. Utile > 45 mq per nucleo			
				territoriale dei parido.	mono- bi componente e si danno specifiche in mq per nuclei più			
					numerosi);			



					·			
					 non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto o abitazione su uno o più alloggi nel territorio nazionale o all'estero, la cui rendica catastale rivalutata sia almeno pari a quella di un alloggio adeguato di cat. A/3, classe 2 sito nel Comune del bando, calcolata sulla zona censuaria più elevata; assenza di precedenti assegnazioni di alloggi pubblici o finanziati con 			
					contributi pubblici; - assenza di cessione di alloggio pubblico precedentemente assegnato;			
					- assenza di occupazioni abusive di alloggio.			
Campania	RR 11/2019 e RR 12/2020 + DGR 623_2021 (proroga)	ACER	< 15.000,00 (ISEE)	residenza o attività lavorativa esclusiva o principale nei comuni compresi nell'ambito territoriale del bando	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno almeno biennale con attività di lavoro autonomo o subordinato regolare; - assenza di titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su alloggio adeguato in Regione Campania (per adeguato si intende una sup. abitabile > 28 mq per nucleo monocomponente e > 45mq per bicomponente; si danno specifiche in mq per nuclei più numerosi); - assenza di titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su alloggi ovunque ubicati la cui sup. complessiva supera i limiti suddetti il cui valore complessivo derivande da rendita catastale sia superiore al valore della rendita catastale in un alloggio ERP di cat. A3 classe III, calcolato su valori medi zone censuarie nell'ambito di riferimento; - assenza di precedenti assegnazioni di alloggi pubblici o finanziati con contributi pubblici; - assenza di occupazioni abusive di alloggio ERP nei 10 anni precedenti la domanda; - assenza di condanne penali per delitti non colposi per cui è prevista pena detentiva > 7 anni oppure esecuzione della pena.	249.548	4,44%	Lla DGR 623/2021 ha prorogato il limite ISEE di accesso a gennaio 2023, il RR 11/2019 prevedeva infatti un aggiornamento biennale.
Puglia	LR 10/2014	ARCA PUGLIA CENTRALE	< 15.250,00 (ISEE)	residenza o attività lavorativa esclusiva o principale nei comuni compresi nell'ambito territoriale del bando	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: permesso di soggiorno almeno biennale con attività di lavoro autonomo o subordinato regolare; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su alloggio adeguato in Regione Campania (per adeguato si intende una Sup. Utile > 45 mq per nucleo mono- bi componente e si danno specifiche in mq per nuclei più numerosi); - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su ovunque ubicati la cui sup. complessiva supera i limiti suddetti; - assenza di precedenti assegnazioni di alloggi pubblici o finanziati con contributi pubblici; - assenza di cessione di alloggio pubblico precedentemente assegnato.	134.440	3,42%	
Abruzzo	LR 96/1996 e LR 34/2019	ATER	< 15.853,63 (ISEE)	- residenza da almeno 5 anni continuativi nel territorio nazionale; e - residenza o attività lavorativa esclusiva o principale da almeno 5 anni nel bacino di utenza cui appartiene il comune che emana il bando;	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: status di richiedente asilo o protezione sussidiaria e attività lavorativa regolare o iscrizione ad uffici provinciali del lavoro; - non aver riportato negli ultimi 10 anni dalla pubblicazione del bando condanna per per delitti non colposi con pena detentiva > 2 anni; - non aver riportato negli ultimi 5 anni dalla pubblicazione del bando condanna per reati di vilipendio, gioco d'azzardo o detenzione abusiva di porto d'armi; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto ed abitazione su alloggio adeguato (per adeguato si intende una sup. utile > 45 mq per	82.568	6,45%	NB - La legge prevede che la verifica di alloggi adeguati ovunque ubicati sia effettuata anche per cittadini stranieri eccetto che per richiedenti asilo per cui sia sancita l'impossibilità di reperire questa documentazione. In merito si è espressa la



					nucleo mono o bi componente e si danno specifiche per nuclei più numerosi. Fa eccezione l'alloggio in cui risiedono coniuge o figli in caso di divorzio o separazione consensuale); - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su aloggi			Corte Costituzionale (sent. n. 9 del 29 gennaio 2021), perchè la norma pareva discriminatoria. è stata
					ovunque ubicati di valore almeno pari al valore locativo di alloggio adeguato nell'ambito territoriale del bando (si esplicita il calcolo del valore locativo);			mantenuta tale. ISEE aggiornato al 2019.
					- assenza di precedenti assegnazioni di alloggi pubblici o finanziati con contributi pubblici; - assenza di cessione di alloggio pubblico precedentemente assegnato.			
Calabria	LR 32_1996 e LR 57_2017	ATERP	< 13.427,88 (ISEE)	residenza da almeno sei mesi o attività lavorativa esclusiva o principale in uno dei comuni compresi nell'ambito territori cui si riferisce il bando;	- cittadinanza italiana o UE; - Se extra UE: status di richiedente asilo o protezione sussidiaria e attività lavorativa regolare o iscrizione ad uffici provinciali del lavoro; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e comodato d'uso su alloggio adeguato (eccetto: alloggio inagibili, improprio o antigienico dichiarato tale da autorità sanitarie); - assenza di precedenti assegnazioni di alloggio pubblico o realizzato con contributi pubblici; - assenza di cessione dell'alloggio precedentemente assegnato;	92.996	5,00%	ISEE aggiornato al 2017.
Sicilia	DDS 2494/2021 e DPR 1035/1972	IACP	< 15.347,85 (ISEE)	residenza o attività lavorativa in uno dei comuni del comprensorio oggetto del bando;	- cittadinanza italiana, "salvo che sia riconosciuta anche al cittadino straniero la facoltà di concorrere all'assegnazione"; - assenza di titolarità di proprietà, uso, usufrutto o abitazione su alloggio adeguato, collocato nei comuni del comprensorio o ovunque ubicato in grado di generare reddito (parametri reddituali ancora espressi in lire - vedi nota); - assenza di precedenti assegnazioni in proprietà o patto di futura vendita di alloggi pubblici o realizzati con contributi pubblici.	186.195	3,85%	Il parametro ISEE è aggiornato al 2021.
Sardegna	LR 13/1989 + D 7/34/2021 + in corso Ddl 221/2020	AREA	< 14.573 (ISEE)	residenza o attività lavorativa esclusiva o principale nei comuni compresi nell'ambito territoriale del bando	- cittadinanza italiana o UE "salva l'ammissibilità del cittadino straniero qualora tale diritto sia riconosciuto in condizioni di reciprocità da convenzioni o trattati internazionali"; - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto e abitazione su alloggio adeguato nei comuni compresi nell'ambito territoriale del bando (per adeguato si intende una Sup. Utile > 45 mq per nucleo mono- bi componente e si danno specifiche in mq per nuclei più numerosi); - non titolarità di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione su alloggi ovunque ubicati il cui valore locativo sia almeno pari a quello di un alloggio adeguato con condizioni abitative medie nell'ambito territoriale di riferimento (si riportano parametri valore locativo medio); - assenza di precedenti assegnazioni in proprietà o patto di futura vendita di alloggi pubblici o realizzati con contributi pubblici; - assenza di cessione dell'alloggio precedentemente assegnato.	49.322	3,10%	è in corso di approvazione nuovo Disegno di legge sull'ER (DdL 221/2020). Isee aggiornato con delibera al 2021



Fondo per il sostegno alla locazione

		Fondo per il sostegno alla Locazione					
	00	Isee nulli					
) mic	Isee inferiori a 8.265 €					
)uo;	Isee inferiori a 9.360 €					
	Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €					
	Sagi	Isee inferiori a 26.000 €					
je)	Discontinuity of	Isee inferiori a 35.000/40.000 €					
zior		Provvedimento di sfratto					
Оса		Adulti soli senza dimora					
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	u l	Donne sole con figli minori					
riet	Disagio sociale	Divorziati o separati					
rop	08 0	Stranieri					
0	Sagi	Famiglie numerose					
tativ		Giovani coppie					
abit		Anziani con pensione					
ggio	0	Lavoratori precari					
Disa	gio	Disoccupati					
	Disagio avorativo	Nuclei monoreddito					
	l a	Salari bassi					
	per di	Disabilità / Invalidità					
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici					
	Disa mo sa	Dipendenze					
		La politica è applicabile pienamente					
	La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti						
	La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità						

Il fondo nazionale di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione è regolato dalla legge del 9 dicembre 1998, n. 431 recante "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo" e rappresenta uno strumento di sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli, consistendo nell'erogazione a favore dei conduttori, che abbiano i requisiti per accedere al sistema dell'edilizia residenziale pubblica, di un contributo parziale per il pagamento dell'affitto, oltre che il sostegno delle iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni per favorire la mobilità nel settore della locazione. I requisiti di accesso alle graduatorie non si discostano di molto da quelli definiti per l'accesso all'ERP. Una volta ottenuto un posto in graduatoria, tuttavia, non si è certi di ottenere i contributi previsti dato che negli ultimi anni le risorse statali sul Fondo di sostegno all'affitto sono andate, a mano a mano, riducendosi. L'efficacia di un tale strumento, pertanto, è ormai dubbia dato che le risorse si esauriscono solitamente entro la prima



metà degli aventi diritto (se non prima). In secondo luogo i criteri di suddivisione non sono omogenei anche se si tende ad offrire al nucleo circa tre mensilità di affitto che ovviamente è differente a seconda che si risieda in un comune capoluogo di provincia o in un comune minore. Ai fondi statali si sommano, alle volte, fondi regionali che cercano di aumentare la platea dei potenziali utilizzatori senza particolari successi. Sicuramente per le Caritas è importante comunque conoscere lo strumento ed indirizzare i nuclei a fare domanda soprattutto quelli con ISEE più bassi. Per tutti i nuclei esclusi dall'erogazione le Caritas potrebbero ipotizzare comunque percorsi alternativi. A partire dalla precedente crisi alcune regioni e comuni hanno cercato di utilizzare i fondi per realizzare Agenzie Sociali per la casa¹⁰. In questo modo i fondi non vengono erogati "a pioggia" rispondendo in modo parziale ai bisogni abitativi ma vengono utilizzati per intermediare alloggi a canone concordato tra proprietari ed inquilini o per eventuali fondi di garanzia gestiti dai comuni o da soggetti gestori individuati sempre dalle amministrazioni. Nel corso della pandemia il fondo per la locazione è stato utilizzato anche per supportare ricontrattazioni dei contratti con riduzioni dei canoni o passaggi da canoni liberi a canoni concordati. Inoltre in alcuni comuni sono state aggiunte risorse a quelle regionali per potenziare tale strumento e per cercare di dare una risposta a tutti i nuclei richiedenti ossia arrivare ad erogare un sostengo a tutte le famiglie in graduatoria. In conclusione questo strumento agisce sulle famiglie con redditi più bassi ed è una risposta importante anche se parziale. Le Caritas devono indirizzare le famiglie a fare domanda ma potrebbero anche divenire soggetti attivi nel caso di Agenzie Sociali per la casa (si veda il paragrafo dedicato).

Di seguito si riportano i principali meccanismi del fondo come definiti dall'art.11 della legge n. 431 del 1998:

- Le somme assegnate al Fondo possono essere utilizzate per contributi integrativi dei canoni di locazione dovuti ai proprietari di immobili (sia pubblici che privati) da parte dei conduttori con i requisiti indicati di seguito.
- In alternativa le somme del Fondo possono essere utilizzate per la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia. In questo caso si rimanda al capitolo dedicato alle "agenzie sociali per la casa".
- Ulteriori modalità di uso del Fondo sono quelle legate all'attività di promozione in convenzione con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali, cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione, attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canoni concordati. E' possibile anche dare sostegno attraverso la rinegoziazione delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza dei proprietari e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a canone inferiore.

_

¹⁰ Si veda voce riportata di seguito



- I comuni possono, con delibera della propria giunta, prevedere che i contributi integrativi destinati ai conduttori vengano, in caso di morosità, erogati al locatore interessato a sanatoria della morosità medesima, anche tramite l'associazione della proprietà edilizia dallo stesso locatore per iscritto designata, che attesta l'avvenuta sanatoria con dichiarazione sottoscritta anche dal locatore.
- Le risorse assegnate al Fondo sono ripartite, entro il 31 marzo di ogni anno, tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. A decorrere dall'anno 2005 la ripartizione è effettuata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei criteri fissati con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa medesima intesa ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome.
- Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono concorrere al finanziamento degli interventi con proprie risorse iscritte nei rispettivi bilanci.
- I comuni definiscono l'entità e le modalità di erogazione dei contributi individuando con appositi bandi pubblici i requisiti dei conduttori che possono beneficiarne, nel rispetto dei criteri e dei requisiti minimi. I bandi per la concessione dei contributi integrativi devono essere emessi entro il 30 settembre di ogni anno con riferimento alle risorse assegnate, per l'anno di emissione del bando, dalla legge finanziaria.

In via generale i requisiti di accesso per il bonus affitto per i cittadini sono:



cittadinanza italiana o di un paese UE, il permesso di soggiorno per cittadini extracomunitari (può essere richiesta la residenza nella Regione di riferimento da qualche anno)

avere residenza nella città dove si fa richiesta

contratto di affitto regolarmente registrato non stipulato tra parenti o affini

non essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica o comunali

nessun membro del nucleo familiare deve avere la proprietà, usufrutto, uso o abitazione di un immobile fruibile nella stessa provincia (possono esserci eccezioni)

abitazione non di lusso/pregio, quindi non nelle categorie catastali A1, A8, A9

non aver ricevuto per l'anno in corso di altri sostegni per l'affitto

rispettare i limiti di reddito ISEE e ISE stabiliti dalle regioni (solitamente in linea con i requisiti per l'accesso)

non aver ricevuto alcun atto di sfratto

Riferimenti nazionali ed europei

Ministero delle Infrastrutture

Sito: https://www.mit.gov.it/temi/casa/accesso-allabitazione



Fondo per la morosità incolpevole

Fondo per la morosità incolpevole					
		Disagio economico	Isee nulli		
(e)			Isee inferiori a 8.265 €		
			Isee inferiori a 9.360 €		
			Isee inferiori a 17.000/20.000 €		
			Isee inferiori a 26.000€		
			Isee inferiori a 35.000/40.000 €		
zion		Provvedimento di sfratto			
Disagio abitativo (proprietà o locazione)		Disagio sociale	Adulti soli senza dimora		
à O			Donne sole con figli minori		
oriet			Divorziati o separati		
proj			Stranieri		
, ov			Famiglie numerose		
itati			Giovani coppie		
o ab			Anziani con pensione		
Sagi		Disagio Iavorativo	Lavoratori precari		
اق			Disoccupati		
			Nuclei monoreddito		
			Salari bassi		
		Disagio per motivi di salute	Disabilità / Invalidità		
			Problemi psichiatrici		
			Dipendenze		
	La politica è applicabile pienamente La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti				
	La politica e potenzialmente applicable con accin accorgimenti La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità				

Il Fondo inquilini morosi incolpevoli, è stato istituito attraverso il D.L. n. 102 del 31 agosto 2013 recante "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", ed è destinato agli inquilini morosi incolpevoli. Le risorse vengono assegnate ai comuni ad alta tensione abitativa che abbiano avviato bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione di contributi a favore dei suddetti destinatari. Rispetto al fondo per il sostegno alla locazione, il fondo inquilini morosi incolpevoli è pensato per dare supporto a nuclei che sono già in una situazione di sfratto o di morosità, appunto, incolpevole. La morosità incolpevole è l'impossibilità sopravvenuta di pagare l'affitto per una consistente riduzione o perdita del reddito familiare, dovuta a motivi non dipendenti dalla volontà dell'affittuario, ad esempio: licenziamento (non per colpa), riduzione dell'orario di lavoro, cassa integrazione ordinaria o straordinaria,



mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici, cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate per cause economiche, malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare. La richiesta di questo sostegno per pagare l'affitto deve essere fatta presso il comune di residenza, che provvederà a verificare le condizioni e a contattarlo in merito all'esito della sua richiesta. I requisiti per l'accesso al contributo sono, in via generale, i seguenti anche se ogni regione può modificare la soglia del reddito ISEE e le modalità di erogazione:

reddito ISE massimo 35mila euro o reddito ISEE massimo 26.000 euro

nessun membro del nucleo familiare deve avere la proprietà, usufrutto, uso o abitazione di un immobile fruibile nella stessa provincia

aver ricevuto l'atto di sfratto per morosità con citazione per la convalida

contratto di affitto regolarmente registrato

abitazione non di lusso/pregio, quindi non nelle categorie catastali A1, A8, A9

risiedere da almeno un anno nella casa in affitto per cui si ha ricevuto lo sfratto

cittadinanza italiana o UE, se extracomunitari avere regolare permesso di soggiorno

La somma che si riceve dal Fondo Morosità Incolpevole si può usare per una sola di queste tre finalità:

A - sanare la morosità incolpevole se il periodo residuo del contratto d'affitto non è inferiore a due anni e che il proprietario rinunci all'esecuzione dello sfratto.

B - pagare al proprietario i canoni d'affitto non pagati, se lo stesso proprietario consente a rimandare l'esecuzione dello sfratto per il tempo necessario a trovare un'adeguata soluzione abitativa per l'inquilino.

C - pagamento di un deposito cauzionale per un nuovo contratto di locazione: o il pagamento di un numero di un certo numero di mensilità per un nuovo contratto di affitto a canone concordato: in queste situazioni il Comune può versare il contributo in un'unica soluzione al momento della sottoscrizione del nuovo contratto.



L'efficacia del fondo è legata soprattutto alla struttura dei servizi abitativi dei comuni. In molti comuni tale strumento non viene applicato per la mancanza di uffici dedicati e per mancanza di personale. In aggiunta tale strumento si applica solamente ai comuni ad alta tensione abitativa e, pertanto, lascia senza una copertura numerose famiglie che potrebbero subire uno sfratto abitando in comuni non ad alta tensione. Le Caritas possono sicuramente sollecitare le famiglie a fare domanda e, laddove possibile, anche sollecitare l'applicazione da parte del comune di riferimento. Il fondo nasce per evitare lo sfratto, soprattutto per famiglie con figli, che comporta sia costi legali per il proprietario ma soprattutto costi sociali per i servizi sociali e per la Caritas stessa nel momento in cui si deve lasciare l'abitazione. Molte situazioni potrebbero essere risolte tramite questo fondo senza arrivare allo sfratto definitivo e aiutando le famiglie a trovare sistemazioni sostenibili e autonome. Nel corso della pandemia oltre ai requisiti indicati in precedenza si è allargata la platea dei possibili beneficiari includendo anche i soggetti con un Indice della situazione economica equivalente (Isee) fino a 35.000 euro che dichiarano con un'autocertificazione di aver subito, anche a seguito della crisi causata dal Covid-19, una perdita del proprio reddito Irpef superiore al 25%. La diffusione del fondo per la morosità incolpevole non dipende solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche da Tribunali, Prefetture e Ordini degli avvocati. Infatti questi ultimi soggetti nel corso degli ultimi hanno avviato protocolli di intesa "antisfratti" che attingono alle risorse del fondo tramite una rete istituzionale che agevola di molto la diffusione. Un particolare approccio all'uso del Fondo per la morosità incolpevole è quello applicato dal Comune di Bologna all'interno del Protocollo di intesa con la Prefettura¹¹ locale. Si tratta di un protocollo antisfratti con l'obiettivo di coprire con un contributo a fondo perduto del 100% la morosità di inquilini con procedimenti di esecuzione dello sfratto non ancora convalidati, con ulteriori contributi dedicati ad inquilini con uno sfratto già convalidato. L'innovazione reale è che operatori dei servizi per l'abitare del Comune di Bologna sono presenti in Tribunale dove cercano di mettere d'accordo i proprietari di casa e inquilini che non riescono più a pagare. Altri esempi già attivi a livello nazionale sono quelli di Livorno e di Milano. A Livorno l'accordo è stato firmato da Prefettura, il Comune di Livorno, il Tribunale di Livorno, l'agenzia casa Casalp¹², le organizzazioni sindacali degli inquilini e le organizzazioni sindacali dei proprietari immobiliari. A Milano il protocollo, invece, ha visto come protagonisti l'Ordine degli Avvocati, il Tribunale e la Prefettura. Lo scopo è sempre quello di agevolare le segnalazioni di famiglie a rischio sfratto tra i vari soggetti cercando di trovare una soluzione di rete prima di arrivare allo sfratto sia tramite i fondi ma anche attraverso la ricontrattazione tra le parti o la ricerca di soluzioni abitative meno onerose per i nuclei così da ridurre i rischi di morosità. Tali protocolli non sono ancora stati allargati a soggetti del terzo settore o a Caritas Diocesane ma si potrebbero ipotizzare accordi paralleli a supporto, soprattutto, dei nuclei.

¹¹ https://www.comune.bologna.it/notizie/protocollo-antisfratti

¹² https://www.casalp.it/



Riferimenti nazionali ed europei

Ministero delle Infrastrutture

Sito: https://www.mit.gov.it/temi/casa/accesso-allabitazione

Comune di Bologna:

Sito: https://www.comune.bologna.it/notizie/protocollo-antisfratti

Comune di Livorno: protocollo di intesa per l'emergenza abitativa e per la graduazione degli sfratti Sito: https://www.comune.livorno.it/articolo/emergenza-abitativa-graduazione-sfratti-prefettura-comune-firmano-un-protocollo-tribunale

Comune di Milano: Protocollo di intesa in materia di sfratti per morosità incolpevole

Sito: https://www.ordineavvocatimilano.it/it/sfratti/p201



Canone concordato

Canone concordato							
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	0	Isee nulli					
	mic	Isee inferiori a 8.265 €					
	Sono	Isee inferiori a 9.360 €					
	0 eC	Isee inferiori a 17.000/20.000 €					
	Disagio economico	Isee inferiori a 26.000 €					
		Isee inferiori a 35.000/40.000 €					
	Р	rovvedimento di sfratto					
		Adulti soli senza dimora					
	a	Donne sole con figli minori					
	Disagio sociale	Divorziati o separati					
		Stranieri					
	isag	Famiglie numerose					
	Δ	Giovani coppie					
		Anziani con pensione					
	0	Lavoratori precari					
	Disagio avorativo	Disoccupati					
	Disa	Nuclei monoreddito					
	<u></u>	Salari bassi					
	per di e	Disabilità / Invalidità					
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici					
	Disa m(Dipendenze					
	La politica è applicabile pienamente						
La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti							
La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità							

I contratti di locazione a canone concordato sono una fattispecie contrattuale che offre all'inquilino, la possibilità di beneficiare di un canone calmierato e al locatore, una serie di sconti fiscali variabili a seconda del Comune di residenza. Il comma 3, art. 2 della legge 431/1998 dispone che tra locatore e conduttore è possibile stipulare contratti di locazione ad uso abitativo a canone concordato definendo il valore del canone, la durata del contratto e le altre condizioni contrattuali tenendo conto di quanto stabilito in appositi accordi territoriali definiti tra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative.

Per la determinazione del canone effettivo, che deve rientrare all'interno del range valore minimo-valore massimo, le parti devono tenere conto dei seguenti elementi:

tipologia dell'alloggio;



- stato manutentivo dell'alloggio e dell'intero stabile;
- pertinenze dell'alloggio (posto auto, box, cantina, ecc.);
- presenza di spazi comuni (cortili, aree a verde, impianti sportivi interni, ecc.);
- dotazione di servizi tecnici (ascensore, riscaldamento autonomo o centralizzato, condizionamento d'aria, ecc.);
- eventuale dotazione di mobilio.

Le agevolazioni fiscali riconosciute ai proprietari che applicano i canoni concordati riguardano l'IMU e la cedolare secca¹³. Per quanto riguarda l'IMU, molti comuni hanno previsto aliquote ridotte rispetto ad alloggi affittati a canone libero o addirittura sfitti. Ogni comune può decidere aliquote differenti. Per quanto riguarda la cedolare secca, invece, è una tassa di tipo "flat" ossia *piatta* fissata al 20% per le locazioni a canone libero. Per la normativa sulla cedolare secca (art.3, d. lgs. n. 23/2011) l'aliquota ridotta al 10% si applica ai contratti a canone agevolato (artt. 2, comma 3, e 8, l. n. 431/1998) relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, nonché nei Comuni confinanti con gli stessi; nei Comuni capoluogo di provincia e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

Le Caritas possono proporre ai nuclei ascoltati tale tipologia contrattuale e, nei casi in cui il proprietario sia disponibile, anche agevolare la contrattazione con gli inquilini. In linea generale è meglio fare riferimento alle sedi locali dei **sindacati degli inquilini** attraverso i quali le famiglie possono chiedere il calcolo del canone concordato per l'abitazione scelta. Per la stipula del contratto è obbligatorio (dal 2017) che il contratto sia firmato da un sindacato degli inquilini o da un'associazione dei proprietari affinchè possa essere applicata la cedolare secca al 10% dal proprietario. La diffusione del canone concordato riduce di molto la morosità degli inquilini e quindi eventuali sfratti. Ciononostante, in alcune città la distanza tra canone libero e canone concordato è tale da non esserci alcun vantaggio per il proprietario nonostante le agevolazioni fiscali. In tali casi la scelta deriva solamente dal proprietario che potrebbe, tuttavia, essere spinto a tale scelta per finalità sociali o per l'appartenenza a reti solidali eventualmente promosse da Caritas territoriali.

Per ulteriori informazioni rispetto alla possibilità di applicare il canone concordato ma soprattutto la cedolare secca si rimanda al paragrafo riguardante la fiscalità. L'applicabilità del canone per una Caritas o una Diocesi su alloggi diocesani o parrocchiali solitamente non è prevista ma vi sono alcune modalità per applicarla a progetti abitativi in cui si prevede una gestione immobiliare diretta da parte di Caritas. Per approfondire il tema si rimanda al paragrafo sulla fiscalità.

. .

¹³ La cedolare secca sugli affitti è un sistema di tassazione introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011.



Riferimenti nazionali ed europei

Sunia – Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Abitanti

Sito: https://www.sunia.it/

Accordi territoriali: https://www.sunia.it/accordi-territoriali/

Sicet – Sindacato Inquilini Casa e Territorio

Sito: http://www.sicet.it/

Unione Inquilini

Sito: http://www.unioneinquilini.it/

Confedilizia

Sito: https://www.confedilizia.it/

UPPI – Unione Piccoli Proprietari Immobiliare

Sito: https://uppi.it/

Unioncasa – Associazione nazionale proprietari immobiliare

Sito: https://www.unioncasa.org/

ASPPI – Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari

Sito: https://asppioncloud.it/



Cooperative (divise e indivise)

	Cooperative (divise e indivise)				
	0)	Isee nulli			
	o mi	Isee inferiori a 8.265 €			
	ů o	Isee inferiori a 9.360 €			
	Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €			
	98	Isee inferiori a 26.000 €			
	Dis	Isee inferiori a 35.000/40.000 €			
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	Р	rovvedimento di sfratto			
azio		Adulti soli senza dimora			
00	<u>e</u>	Donne sole con figli minori			
à O	Disagio sociale	Divorziati o separati			
riet	S O	Stranieri			
op	sag	Famiglie numerose			
d)	Dis	Giovani coppie			
tivo		Anziani con pensione			
oita	٩	Lavoratori precari			
o at	Disagio avorativo	Disoccupati			
ag.	Disa	Nuclei monoreddito			
Dis	<u>e</u>	Salari bassi			
	Ę	Disabilità / Invalidità			
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici			
	Disag	Dipendenze			
		La politica è applicabile pienamente La politica è potenzialmente applicabile con alcuni accor	gimenti		
		La politica e potenzialmente applicabile con alcuni accor La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o inco			

Le cooperative edilizie di abitazione, da non confondersi con le cooperative di produzione e lavoro del settore dell'edilizia che sono imprese di costruzione i cui soci sono operai e tecnici edili, hanno lo scopo di assicurare ai soci (la cui attività lavorativa non ha alcuna importanza) l'acquisto di una abitazione in proprietà o il possesso sempre di una abitazione mediante locazione a prezzi e condizioni più vantaggiosi di quelli di mercato. Per raggiungere tale obiettivo, la cooperativa deve realizzare un progetto edilizio in tutte le sue fasi: acquisire un'area fabbricabile, presentare ed ottenere l'approvazione di un progetto edilizio, appaltare i lavori ad una impresa di costruzioni (se le cooperative di abitazione non sono anche imprese di costruzione), ecc. Il Regio Decreto n° 1165 del 1938, il Testo unico dell'edilizia popolare ed economica, individua due forme di cooperative edilizie:



- cooperative a proprietà individuale o divisa (più diffusa): i soci aderiscono alla cooperativa con lo scopo di ottenere l'assegnazione in proprietà di un alloggio. La cooperativa procede alla realizzazione di immobili di civile abitazione col contributo dei soci al finanziamento della costruzione di questi di cui diverranno, poi, assegnatari in proprietà. Fino a quando gli alloggi non vengono assegnati in proprietà ai soci, non entrano a fare parte delle immobilizzazioni della cooperativa, ma delle sue rimanenze;
- 2. cooperative a proprietà indivisa (meno diffusa): i soci aderiscono alla cooperativa con l'intento di ottenere l'assegnazione in godimento a tempo indeterminato di un alloggio (è, praticamente, un contratto di locazione a tempo indeterminato). La cooperativa procede a realizzare degli immobili di civile abitazione che entrano a far parte del patrimonio della cooperativa stessa e che verranno concessi in godimento ai soci assegnatari, dietro pagamento di un canone di godimento (praticamente un canone di affitto). La cooperativa realizza gli immobili grazie al versamento delle quote sociali e di altri contributi da parte dei soci che integrano la parte delle spese di costruzione non coperte da mutui fondiari concessi da banche o altri istituti di credito. I rapporti fra i soci e la cooperativa riguardo alle fasi della costruzione, dell'assegnazione e del godimento dell'immobile sono disciplinati dal/i regolamento/i della società.

Le cooperative di abitanti hanno costituito per molti anni una forma di accesso alla casa per molte famiglie soprattutto in proprietà. La riduzione del fabbisogno abitativo, l'aumento dei redditi e la scarsità di aree da sviluppare ha frenato l'attività delle cooperative e, complice la crisi del 2008, in molte sono state messe in liquidazione. La ripresa del disagio abitativo e il sistema dei fondi previsto dai piani casa e dal futuro Piano di Resilienza e Ripresa stanno spostando l'asse dell'attività verso la gestione e non la produzione di case. Attualmente si stanno realizzando nuovamente i presupposti di un ritorno della cooperazione per accedere alla casa anche con contratti di locazione. L'aumento della difficoltà di molte coppie giovani ad acquistare casa, la precarietà del lavoro e l'aumento dei prezzi delle case sta generando un contesto in cui la cooperazione potrebbe tornare ad essere uno strumenti di politica abitativa importante anche in collaborazione con Caritas nella segnalazione di nuclei adatti a costituire cooperative.

Riferimenti nazionali ed europei

Confcooperative Habitat

Sito: https://www.habitat.confcooperative.it/

Legacoop Abitanti

Sito: http://www.legacoopabitanti.it/

ACI – Alleanza delle Cooperative Italiane Sito: https://www.alleanzacooperative.it/



Social Housing e Co-housing

	Social Housing e Co-Housing			
	0.	lsee nulli		
	omik	Isee inferiori a 8.265 €		
	ouc	Isee inferiori a 9.360 €		
	o ec	Isee inferiori a 17.000/20.000 €		
	Disagio economico	Isee inferiori a 26.000 €		
Je)	Ο̈́	Isee inferiori a 35.000/40.000 €		
Disagio abitativo (proprietà o locazione)	Р	rovvedimento di sfratto		
locs		Adulti soli senza dimora		
à o	<u>e</u>	Donne sole con figli minori		
oriet	Disagio sociale	Divorziati o separati		
prop		Stranieri		
0/		Famiglie numerose		
tati		Giovani coppie		
abi		Anziani con pensione		
agio	0	Lavoratori precari		
Dis	Disagio avorativo	Disoccupati		
	Disa	Nuclei monoreddito		
	<u>e</u>	Salari bassi		
	io tivi ite	Disabilità / Invalidità		
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici		
	Di per di	Dipendenze		
	La nolitio	La politica è applicabile pienamente la è potenzialmente applicabile con alcuni accorgimenti		
		on è applicabille per mancanza di requisiti o incompatibilità		

All'interno del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008 all'articolo 1: è definito «alloggio sociale» l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. In precedenza (nel 2005) il CECODHAS (Comitato Europeo di Coordinamento per l'Edilizia Sociale) ha proposto una definizione comune per tutti i Paesi dell'Unione Europea secondo la quale con il termine Social Housing si intende l'insieme delle attività utili a fornire alloggi e servizi con forte connotazione sociale, adeguati a coloro che hanno difficoltà a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato per ragioni economiche, per la loro



incapacità di ottenere un credito, per l'assenza di un'offerta adeguata o perché colpiti da problemi particolari. Anche nella definizione europea di Social Housing non sono definiti target specifici anche se si fa riferimento all'obiettivo sociale di fornire alloggi a basso costo ma anche servizi utili alla vita di comunità. Il social housing si rivolge a famiglie e coppie del ceto medio che non possono permettersi una casa a prezzo di mercato, ma allo stesso tempo hanno un reddito troppo alto per avere accesso all'edilizia popolare. In linea di massima i destinatari possono essere divisi in macro-categorie:

- Giovani coppie
- Nuclei familiari a basso reddito
- Persone anziane in condizioni economiche disagiate
- Studenti maggiorenni fuori sede

Attraverso il social housing solitamente vengono assegnate case in affitto agli aventi diritto per un periodo normale (4 + 4 anni) o ridotto (3+ 2 anni) a seconda dell'applicazione del canone libero o del canone concordato. È importante non confondere il social housing con l'edilizia popolare dal momento che si tratta di due situazioni differenti. L'edilizia popolare porta all'assegnazione delle case popolari a una fetta di popolazione con reddito basso o nullo. Inoltre, non tiene conto del principio di sostenibilità abitativa. Gli appartamenti di social housing, invece, vengono assegnati a persone con reddito più alto ai quali non spetterebbe una casa popolare (la cosiddetta fascia grigia). Inoltre, presentano come presupposto il principio di sostenibilità abitativa sia in forma di collettività (spazi condivisi, aree verdi) sia in forma di efficienza energetica (costruzione di edifici secondo i principi della bio-architettura).

Il social housing in Italia si è sviluppato in prevalenza grazie al finanziamento statale tramite i Fondi Investimenti per l'Abitare gestiti da Cassa Depositi e Prestiti Sgr. Attualmente si stanno sviluppando nuove forme di social housing partendo da fondi pubblici statali (tramite le regioni) o da parternariati pubblico-privati a livello locale. Al di là dei soggetti, l'housing sociale attualmente viene interpretato come progetto legato ad uno sviluppo immobiliare per alloggi a canoni sostenibili. In realtà potrebbe anche trovare applicazione su alloggi usati da ristrutturare in forme di parternariato oppure su alloggi del tutto pubblici che attualmente non rientrano nella gestione dell'ERP delle Aziende Casa ma che potrebbero essere assegnati a nuclei con i giusti requisiti (superiori a quelli necessari ad accedere all'ERP). Di seguito si riportano alcuni modelli abitativi che possono essere approfonditi al sito Pronext¹⁴:

¹⁴ https://www.pronext.it/come-gestire-un-intervento-di-social-housing/



- le residenze collettive hanno l'obiettivo di ampliare l'offerta di alloggi in affitto, soddisfacendo esigenze abitative di breve periodo. Questi interventi cercano di omogeneizzare il target di riferimento, in modo da standardizzare l'offerta abitativa;
- l'intermediazione abitativa prevede interventi volti al potenziamento dell'autonomia delle persone
 dal punto di vista abitativo. In questo caso, il promotore non agisce direttamente sugli immobili di
 cui è proprietario, bensì si attiva in operazioni di mediazione per i residenti di un determinato
 quartiere;
- la partnership ha lo scopo di strutturare una rete di investitori, locali e non. In questo schema, il numero di partecipanti tende ad essere elevato e prevede la sottoscrizione di un accordo globale tra i diversi attori interessati a realizzare l'intervento. Gli interventi ispirati alla logica del partenariato mirano a promuovere un mix sociale, riducendo l'omogeneità tra gli abitanti.
- l'azione locale partecipata e integrata definisce un progetto dalle caratteristiche molto sociali, improntato sulle specifiche esigenze degli abitanti. Essa interviene in via prioritaria ed integrata sia sul disagio socio-economico sia sul degrado urbanistico. Questo modello di azione assegna un ruolo determinante al coinvolgimento degli abitanti nella definizione dell'intervento stesso. I promotori hanno il compito di attivare le risorse presenti sul territorio in termini di capitale sociale, investimenti e spazi da riqualificare.

Risulta evidente come progetti di social housing siano complessi da gestire direttamente per una Caritas diocesana. In alternativa è possibile comunque monitorare la realizzazione di nuove iniziative da parte di soggetti pubblici oppure fare rete con cooperative o altri soggetti del terzo settore che potrebbero promuovere nuovi sviluppi di social housing.

Le Caritas, invece, potrebbero promuovere la nascita di Cohousing che differiscono dal social housing poiché non si basano sulla nuova realizzazione di alloggi a basso costo tramite finanza pubblica o agevolata ma guardano soprattutto alla realizzazione di comunità di abitanti detti anche cohouser. Non esiste una definizione unica di cohousing né una legislazione dedicata. Di seguito si riportano le caratteristiche principali dei progetti di Cohousing così come indicati all'interno del sito di riferimento in Italia (http://www.cohousing.it/capire-il-cohousing/):

- 1. PROGETTAZIONE PARTECIPATA I futuri abitanti partecipano direttamente alla progettazione del "villaggio" in cui andranno ad abitare scegliendo i servizi da condividere e come gestirli.
- 2. VICINATO ELETTIVO La comunità di cohousing sono elettive: aggregano persone dalle esperienze differenti, che scelgono di formare un gruppo promotore e si consolidano con la formazione di una visione comune condivisa.



- 3. COMUNITÀ NON IDEOLOGICHE Non ci sono principi ideologici, religiosi o sociali alla base del formarsi di comunità di coresidenza, così come non ci sono vincoli specifici all'uscita dalla stessa
- 4. GESTIONE LOCALE Le comunità di cohouser sono amministrate direttamente dagli abitanti, che si occupano anche di organizzare i lavori di manutenzione e della gestione degli spazi comuni.
- 5. STRUTTURA NON GERARCHICA Nelle comunità di co-housing si definiscono responsabilità e ruoli di gestione degli spazi e delle risorse condivise (in genere in relazione agli interessi e alle competenze delle persone) ma nessuno esercita alcuna autorità sugli altri membri; le decisioni sono prese sulle base del consenso
- 6. SICUREZZA Il cohousing offre la garanzia di un ambiente sicuro, con forme alte di socialità e collaborazione, particolarmente idoneo per la crescita dei bambini e per la sicurezza dei più anziani.
- 7. DESIGN E SPAZI PER LA SOCIALITÀ Il design degli spazi facilita lo sviluppo dei rapporti di vicinato e incrementa il senso di appartenenza ad una comunità.
- 8. SERVIZI A VALORE AGGIUNTO La formula del co-housing, indipendentemente dalla tipologia abitativa, consente di accedere, attraverso la condivisione, a beni e servizi che per il singolo individuo hanno costi economici alti.
- 9. PRIVACY L'idea del co-housing permette di coniugare i benefici della condivisione di alcuni spazi e attività comuni, mantenendo l'individualità della propria abitazione e dei propri tempi di vita.
- 10. BENEFICI ECONOMICI La condivisione di beni e servizi consente di risparmiare sul costo della vita perché si riducono gli sprechi, il ricorso a servizi esterni, il costo dei beni acquistati collettivamente.

Come è possibile osservare i benefici economici sono uno dei ultimi punti del cohousing ma non prioritari. È sulla progettazione partecipata che si basa gran parte dei progetti poiché è lo spazio/luogo in cui si generano le comunità e quindi le successive regole della convivenza. Le Caritas potrebbero essere promotrici o incubatrici di progetti di cohousing eventualmente in alloggi a disposizione (se vicini) o in canoniche in disuso. Tali progetti attualmente non sono stati portati avanti da molti soggetti anche se alcune Caritas sono "vicine" a progetti di cohousing. Nel caso di interesse si suggerisce di entrare in contatto la Rete Italiana Cohousing ed approfondire eventuali progetti pilota da replicare o semplicemente per entrare in contatto con soggetti che potrebbero divenire partner del progetto.



Esperienze di Social Housing in Italia

Comune di Milano – Villaggio Barona	https://www.villaggiobarona.it/
Comune di Torino – Sharing Hotel Residence	https://www.sharing.to.it
Comune di Parma – Parma Social House	https://www.comune.parma.it/comune/Pages/pagina_generica.aspx?ID=0ef7b1a9-
Comune di Farma – Farma Social nouse	8362-46be-8ed4-4cb6f58eb2c6
Comune di Bari – Bari Social Housing	https://barisocialhousing.it/
Comune di Crema – CasaCrema+	https://www.fhs.it/progetti/residenze/casacrema/
Comune di Milano – Fondo Ca Granda	https://www.fondocagranda.it/
Progetti Fondazione Housing Sociale	https://www.fhs.it/progetti/

Esperienze di Co-Housing in Italia

Comune di Rovellasca – Fondazione Comasca	https://dona.fondazione-comasca.it/campaigns/cohousing/
Comune di Torino – Buena Vista	https://homers.co/progetti/
Comune di Bologna – Porto 15	https://www.porto15.it/
Comune di Fidenza – Ecosol	https://www.ecosol-fidenza.it/
Comune di Torino – Numero Zero	http://www.cohousingnumerozero.org/
Altre esperienze di Co-Housing	https://homers.co/mappa-cohousing-in-italia/

Riferimenti nazionali ed europei

Cassa Depositi e Prestiti Spa e Sgr

Sito: https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/social_housing_1?contentId=TNK30370

FIA 1: https://www.cdpisgr.it/social-housing/FIA/caratteristiche-fondo/caratteristiche-scopo-fondo.html

FIA 2: https://www.cdpisgr.it/social-housing/fia2/index.html

Cechodas – Housing Europe

Sito: https://www.housingeurope.eu/

Community del CoHousing
Sito: http://www.cohousing.it/

Rete Italiana Cohousing e Abitare Collaborativo

Sito: https://www.facebook.com/ReteCohousingAbitareCollaborativo/

Housing & co.

Sito: https://www.housingco.org



Politiche abitative indirette

Reddito di cittadinanza

	Reddito di cittadinanza (affitto)				
		CO	Isee nulli		
		omi	Isee inferiori a 8.265 €		
		con	Isee inferiori a 9.360 €		
		Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €		
		agi	Isee inferiori a 26.000 €		
		Dis	Isee inferiori a 35.000/40.000 €		
Disagio abitativo (proprietà o locazione)		P	rovvedimento di sfratto		
azic			Adulti soli senza dimora		
000		<u>e</u>	Donne sole con figli minori		
o o		ocia	Divorziati o separati		
riet		io s	Stranieri		
rop		Disagio sociale	Famiglie numerose		
d) (Δi	Giovani coppie		
tivo			Anziani con pensione		
oita		٥	Lavoratori precari		
o ak		Disagio Iavorativo	Disoccupati		
agi		Disa	Nuclei monoreddito		
Dis		<u> </u>	Salari bassi		
		tivi	Disabilità / Invalidità		
		Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici		
		Disa{	Dipendenze		
			La politica è applicabile pienamente	orgimenti	
			La politica è potenzialmente applicabile con alcuni acco La politica non è applicabille per mancanza di requisiti o in		

Il Reddito di cittadinanza è stato istituito dalla legge n. 26 del 2019 ed ha sostituito il Reddito di inclusione (REI). Viene erogato se in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti.

- un valore ISEE inferiore a 9.360 euro (in presenza di minorenni, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni);
- un valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro;
- un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per il single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (1.000 euro in



più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza).

• un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza (pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenne, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE). Tale soglia è aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. Se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto, la soglia è elevata a 9.360 euro.

Il beneficio economico si compone di due parti:

- una integra il reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza (7.560 euro per la Pensione di cittadinanza),
- l'altra, destinata solo a chi è in affitto, incrementa il beneficio di un ammontare annuo pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro (1.800 euro per la Pensione di cittadinanza). È prevista anche una integrazione per famiglie proprietarie della casa di abitazione, laddove sia stato acceso un mutuo: in questo caso l'integrazione, pari al massimo alla rata del mutuo, non può superare 1.800 euro.

L'importo complessivo, sommate le due componenti, non può comunque superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza e ridotti per il valore del reddito familiare. La quota del reddito di cittadinanza relativa all'affitto dell'abitazione non è cumulabile con i contributi o i bonus affitti erogati dall'ente comunale del comune in cui si risiede e non è ammesso se il nucleo ha già usufruito del fondo morosità incolpevole o altri fondi per l'emergenza abitativa o la rinegoziazione dei canoni. A rendere incompatibili il reddito di cittadinanza con il bonus affitti è il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili del 19 luglio 2021. L'applicazione del Reddito di Cittadinanza non dovrebbe costituire un problema per le Caritas né per gli utenti poiché è uno strumento di welfare che parte soprattutto dai servizi sociali o ha a che fare con la disoccupazione e l'estrema fragilità lavorativa. Ciononostante è importante evidenziare che una parte dei sussidi previsti dal Redditi di Cittadinanza riguarda il tema abitativo e tende a sovrapporsi o ad essere incompatibile con determinate politiche abitative. Di seguito viene riportato uno schema delle possibili sovrapposizioni o incompatibilità. Tale schema è utile ad una Caritas poichè a partire dal target di riferimento e dal welfare abitativo e non abitativo già erogato è possibile differenziare l'intervento ed evitare un ulteriore intervento "passivo" e sussidiario rispetto ad



interventi generativi volti a migliorare la capacità di autonomia dei nuclei evitando di "schiacciarli" verso la dipendenza da sostegni economici.

Politiche di Inclusione Sociale

Reddito di cittadinanza

Politiche del lavoro attive (Centri per l'impiego)

Politiche del lavoro passive (NASPI)

Schema – Sovrapposizioni di welfare abitativo e non abitativo

Naspi: Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego¹⁵

Riferimenti nazionali ed europei

Reddito di Cittadinanza

Sito: https://www.redditodicittadinanza.gov.it/

¹⁵ https://www.inps.it/prestazioni-servizi/naspi-indennita-mensile-di-disoccupazione



Bonus energia

Bonus energia				
8	Isee nulli			
omi	Isee inferiori a 8.265 €			
ù O	Isee inferiori a 9.360 €			
o ec	Isee inferiori a 17.000/20.000 €			
agi	Isee inferiori a 26.000 €			
Dis	Isee inferiori a 35.000/40.000 €			
	Provvedimento di sfratto			
	Adulti soli senza dimora			
<u>e</u>	Donne sole con figli minori			
ocia	Divorziati o separati			
io s	Stranieri			
Sag	Famiglie numerose			
Dis	Giovani coppie			
	Anziani con pensione			
. 0	Lavoratori precari			
agio ativ	Disoccupati			
Disa	Nuclei monoreddito			
<u> </u>	Salari bassi			
io i di	Disabilità / Invalidità			
sag per ptiv	Problemi psichiatrici			
Di mc	Dipendenze			
	Disagio Disagio Disagio sociale Disagio economico motivi di lavorativo salute	Isee inferiori a 8.265 €		

In Italia una vera e proprio definizione di povertà associata alla casa non esiste. È certo però che quella per la casa, non solo in Italia, rappresenta in genere la spesa più importante nei bilanci delle persone e famiglie, anche di ceto medio. Secondo Eurostat, nel 2019, l'8,7% dei nuclei familiari italiani spendeva più del 40% del suo reddito per la casa e spesso, pur avendo un buon reddito, una volta pagato l'affitto o il mutuo si trova al di sotto della soglia di dignità materiale. I nuclei poveri e a basso reddito sono sovrarappresentati nel settore dell'affitto (tav.1), dove tra gli inquilini con canone di mercato la percentuale media di spese per la casa sul reddito sale al 29,2%: il profilo ricorrente del nucleo in affitto in Italia ha un capofamiglia con meno di 34 anni, con un titolo di studio basso o bassissimo, che è operaio o senza lavoro e affronta spese abitative elevate. A ciò bisogna aggiungere l'impoverimento relativo alle altre spese comuni (spese condominiali) ma soprattutto alle spese energetiche. In Italia, il tema della povertà energetica è diventato rilevante negli ultimi anni: la percentuale di reddito speso per elettricità e riscaldamento, in continua crescita, si aggira mediamente intorno al 4-5% e supera l'8% per nuclei nell'ultimo decile di reddito. Si stima che circa tre milioni di famiglie siano in "povertà energetica", di cui solo la metà è beneficiaria di "Bonus gas" e "Bonus energia"



(Faiella, Lavecchia, 2014). Tali bonus sono sconosciuti per molti nuclei anche se forniscono un aiuto limitato rispetto ai bisogni reali. Ciononostante, nel corso degli ultimi anni tali bonus sono divenuti sempre più strutturali e di facile applicazione. Per quanto riguarda il bonus energia, è stato istituito dal Decreto Interministeriale (D.I., 28/12/07) che ha introdotto il Bonus sull'energia elettrica per le famiglie in condizioni di disagio economico e disagio fisico, dalle deliberazioni dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) - con gli ultimi emendamenti - che regolano tutte le procedure necessarie per il riconoscimento dell'agevolazione elettrica e dalle deliberazioni dell'AEEG - emesse in accordo con l'ANCI - che stabiliscono le modalità di presentazione della domanda presso il Comune di residenza e i tempi per l'ottenimento del Bonus Sociale sulla bolletta elettrica delle famiglie.

Dal 1º gennaio 2021 i bonus sociali elettrico, gas e acqua per disagio economico sono riconosciuti automaticamente ai cittadini/nuclei familiari che ne hanno diritto. Per attivare il procedimento di riconoscimento automatico dei bonus sociali, è necessario e sufficiente presentare la DSU ogni anno e ottenere un'attestazione di ISEE entro la soglia di accesso ai bonus, oppure risultare titolari di Reddito/Pensione di cittadinanza.

I requisiti per beneficiare dei bonus sociali per disagio economico non sono cambiati rispetto al passato; in particolare:

- il cittadino/nucleo familiare deve risultare in condizione di disagio economico, ossia deve:
 - appartenere ad un nucleo familiare con indicatore ISEE non superiore a 8.265 euro,
 oppure
 - appartenere ad un nucleo familiare con almeno 4 figli a carico (famiglia numerosa) e indicatore ISEE non superiore a 20.000 euro,
 oppure
 - o appartenere ad un nucleo familiare titolare di Reddito di cittadinanza o Pensione di cittadinanza.
- uno dei componenti del nucleo familiare ISEE deve risultare intestatario di un contratto di fornitura elettrica e/o di gas naturale e/o idrica:
 - o con tariffa per usi domestici (ossia la fornitura deve servire locali adibiti ad abitazioni a carattere familiare) o, per accedere al bonus sociale idrico, per uso domestico residente
 - attivo (ossia l'erogazione del servizio deve essere in corso) o temporaneamente sospeso per morosità.



in alternativa, uno dei componenti del nucleo familiare ISEE deve usufruire, in locali adibiti ad abitazioni a carattere familiare, di una fornitura condominiale (centralizzata) di gas naturale e/o idrica per uso civile e attiva.

Ogni nucleo familiare ha diritto a un solo bonus per tipologia - elettrico, gas, idrico - per anno di competenza della DSU (cosiddetto "vincolo di unicità"). Ad esempio per l'anno 2021 un solo bonus per disagio economico elettrico, un solo bonus gas e un solo bonus idrico. Il valore dei bonus sociali elettrico e gas è determinato e periodicamente aggiornato dall'Autorità, in base ai criteri previsti dalla normativa. In genere, all'inizio dell'anno l'Autorità aggiorna i valori dei bonus sociali elettrico e gas da riconoscere nel corso di tutto il medesimo anno. Per approfondire l'importo dei vari bonus si rimanda al sito dell'ARERA (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente) in cui si trovano tutte le specifiche per ciascuna linea di sostegno. In aggiunta ai bonus energetici oggi le Caritas potrebbero anche valutare la creazione di comunità energetiche utili a diminuire i costi dell'energia. Grazie alla conversione in legge del Decreto Milleproroghe 162/2019 sono state introdotte anche nel nostro Paese le "comunità energetiche rinnovabili" previste dalla Direttiva Europea RED II (2018/2001/UE). Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sono costituite da un insieme di cittadini, attività commerciali, artigiani, industriali, piccole e medie imprese che si uniscono per la produzione, condivisione e lo scambio di energia elettrica ad impatto zero prodotta attraverso impianti di energia rinnovabile. Tutti i soggetti collaborano con l'obiettivo di produrre e consumare l'energia attraverso uno o più impianti locali da fonti rinnovabili all'interno di un'area circoscritta, e la loro partecipazione, aperta, ha come obiettivo l'autoconsumo, che non è diretto al profitto, ma al beneficio a livello economico, sociale e, soprattutto ambientale della zona in cui operano. La povertà energetica rischia di divenire un problema insormontabile per le famiglie (anche quelle che oggi non sono povere) al quale non è più possibile rispondere con il sostegno alle bollette. Per approfondire tale tematica si rimanda al sito dell'ENEA o al portale RECON nei quali, rispettivamente, è possibile scaricare il vademecum delle comunità energetiche e un simulatore utile a comprendere l'effettivo vantaggio economico in seguito all'entrata in una comunità energetica.

Riferimenti nazionali ed europei

Bonus Energia ANCI

Sito: http://www.bonusenergia.anci.it

ARERA – Bonus sociali

Sito: https://www.arera.it/it/bonus sociale

Comunità energetiche – Vademecum ENEA

Sito: https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2021/opuscolo-comunita-energetica.pdf

RECON – Simulatore comunità energetiche

Sito: https://recon.smartenergycommunity.enea.it/



Politiche abitative fiscali e sperimentali

Cedolare secca, IVA e IMU agevolata

		Cedolare secca, IVA e IMU a	agevolata
	8	Isee nulli	
	Disagio economico	Isee inferiori a 8.265 €	
	Sonc	Isee inferiori a 9.360 €	
	o ec	Isee inferiori a 17.000/20.000 €	
	sagi	Isee inferiori a 26.000 €	
ne)	οi	Isee inferiori a 35.000/40.000 €	
Disagio abitativo (proprietà o locazione)		Provvedimento di sfratto	
loc		Adulti soli senza dimora	
tà o	<u>e</u>	Donne sole con figli minori	
prie	Disagio sociale	Divorziati o separati	
pro	s Oi;	Stranieri	
0 (isag	Famiglie numerose	
itati	ΙQ	Giovani coppie	
o ab		Anziani con pensione	
agic	. 0	Lavoratori precari	
Dis	Disagio avorativo	Disoccupati	
	Dis	Nuclei monoreddito	
		Salari bassi	
	jo tivi ute	Disabilità / Invalidità	
	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici	
	D per di	Dipendenze	
		La politica è applicabile La politica è potenzialmente applicabil	
		La politica non è applicabille per mancanz	

Di seguito si riporta una sintesi dei vari regimi fiscali applicabili agli immobili ad uso abitativo.

Cedolare secca sugli affitti

Il primo strumento è quello della cedolare secca che è il regime agevolato di tassazione dei redditi derivanti dall'affitto di immobili a fini abitativi. Le regole che disciplinano la cedolare secca sugli affitti sono contenute nel Decreto legislativo del 14 marzo 2011 n. 23 e successive modifiche, che ha istituito il regime di tassazione sostitutivo dell'Irpef sul reddito fondiario derivante dalla locazione di immobili. Oltre a sostituire l'Irpef, con la cedolare secca non sono dovute le imposte di registro e di bollo, così come le addizionali.

Sono due le aliquote previste dal regime sulla cedolare secca:



- tassazione al 21 per cento sui contratti d'affitto a canone libero di immobili locati a fini abitativi. Soltanto fino al 31 dicembre 2019 era possibile accedervi anche per le locazioni commerciali;
- tassazione ridotta al 10 per cento per i contratti d'affitto a canone concordato.

La cedolare secca 10 per cento si applica soltanto ai contratti a canone concordato:

- in Comuni con mancanza di soluzioni abitative o densamente popolati (c.d. comuni ATA16);
- ai contratti d'affitto a studenti universitari;
- nei Comuni in cui vi sono state calamità naturali;
- agli affitti transitori disciplinati dalla legge n. 431/1998.

Possono optare per la sua applicazione le **persone fisiche titolari del diritto di proprietà** (o di altro diritto reale di godimento) sull'immobile locato, purché non agiscano nell'esercizio di un'attività di impresa, di arti o professioni. Sono quindi compresi anche i contratti conclusi con enti pubblici o privati non commerciali (tra cui rientrano le cooperative sociali e Onlus di diritto in base alla legge 381/1991), purché risulti dal contratto la destinazione degli immobili a uso abitativo in conformità alle proprie finalità. In tal caso, infatti, è soddisfatto il requisito della destinazione dell'immobile a finalità abitative previsto dalla legge (circolare n. 26/E del 1° giugno 2011, par. 1.2).

Imposta dovuta in reg	Imposte non dovute	
Contratti di locazione a canone libero (4+4) Locazioni brevi (30 gg.)	21% del canone annuo convenuto tra le parti 21% sull'ammontare del canone	IRPEF Addizionale regionale Addizionale comunale Imposta di registro Imposta di bollo
Contratti di locazione a canone concordato: - agevolati (3+2) - transitori - studenti universitari	10% del canone annuo all'interno dei valori minimi e massimi stabiliti per le fasce di oscillazione	

¹⁶ Per la normativa sulla cedolare secca (art.3, d. lgs. n. 23/2011) l'aliquota ridotta al 10% si applica ai contratti a canone agevolato (artt. 2, comma 3, e 8, l. n. 431/1998) relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, nonché nei Comuni confinanti con gli stessi; nei Comuni capoluogo di provincia e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.



Regime IVA e imposta di registro

Precisato che la regola generale, in tema di locazione di fabbricati abitativi e strumentali per natura, è quella dell'esenzione Iva, si evince, dalle modifiche operate nel 2012, che è possibile optare – da parte del locatore – per l'applicazione dell'Iva:

- in caso di fabbricati abitativi, quando il locatore è l'impresa costruttrice o di ripristino;
- in caso di fabbricati destinati ad alloggi sociali (non rileva la natura del locatore);
- in caso di fabbricati strumentali per natura

Per le locazioni di fabbricati abitativi nonché di fabbricati abitativi destinati ad alloggi sociali l'Iva è applicabile con aliquota pari al 10% (n. 127-duodevicies, tabella A, parte III, D.P.R. n. 633/1972). Se il contratto di locazione riguarda fabbricati ad uso abitativo (soggetto a registrazione in termine fisso se di durata superiore a 30 giorni), assume rilevanza il regime Iva applicabile.

Contratto esente da Iva → imposta di registro in misura proporzionale (2%)

Contratto soggetto ad Iva (per scelta) → imposta di registro in misura fissa (67 euro)

CODICE MOD. RLI	IMPOSTA DI REGISTRO
L1 Locazione di immobile ad uso abitativo L2 Locazione agevolata di immobile ad uso abitativo (agevolato 3+2, studenti universitari e transitorio)	2% del canone annuo 2% del 70% del canone annuo (1,40% se corrisposta per l'inero periodo))
L3 Locazione di immobile a uso abitativo con IVA	€ 67,00
L4 Locazione finanziaria di immobile a uso abitativo	€ 200,00
S1 Locazione di immobile a uso diverso dall'abitativo	2% del canone annuo
S2 Locazione di immobile strumentale con o senza opzione IVA	1% del canone annuo € 200,00
S3 Locazione finanziaria di immobile ad uso diverso	
T1 Affitto di fondo rustico	0,50% del canone annuo numero annualità
T2 Affitto di fondo rustico agevolato	€ 67.00
T3 Affitto di terreni e aree non edificabili, cave e torbiere	2% del canone annuo
T4 Affitto di terreni edificabili o non edificabili destinati a parcheggio (contratto assoggettato ad IVA)	

Focus: fiscalità applicabile agli alloggi sociali in locazione

Il regime della cedolare secca può essere esercitata anche in relazione a **contratti di locazione conclusi con enti pubblici o privati non commerciali** (tra cui rientrano le cooperative sociali, Onlus di diritto in base alla legge 381/1991), purché risulti dal contratto di locazione la destinazione degli immobili a uso abitativo in conformità ai propri scopi. In tal caso, infatti, è soddisfatto il requisito della destinazione dell'immobile a finalità abitative previsto dalla legge (circolare n. 26/E del 1° giugno 2011, par. 1.2).



IVA e imposta di registro nel caso di alloggi sociali: le possibili opzioni.

Immobile	Locatore	Conduttore	IVA	Registro
Alloggio sociale (DM 22.4.2008)	Chiunque (soggetto IVA)	Chiunque	·	2% € 67,00
Alloggio sociale (DM 22.4.2008)	Soggetto non IVA	Chiunque	Fuori campo	2%

IRAP nel caso di imprese: il Decreto 47/2014 convertito nella Legge n. 80 del 23 maggio 2014, ha introdotto una serie di disposizioni attinenti agevolazioni fiscali in favore di coloro che possiedono o utilizzano immobili abitativi. ART. 6 – TASSAZIONE REDDITI DA LOCAZIONE DI ALLOGGI SOCIALI: i redditi derivanti dalla locazione di alloggi sociali concorrono alla formazione del reddito di impresa ed alla formazione della base imponibile Irap nella misura del 40% del loro ammontare, fino alla data del riscatto da parte del conduttore ovvero per un periodo non superiore a 10 anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento di ristrutturazione. L'efficacia della misura è subordinata al parere della Commissione europea.

IMU agevolata per alloggi sociali

Con riguardo al contesto legislativo, occorre premettere che con L. n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020), al comma 738 dell'art. 1 viene abolita, a decorrere dall'anno 2020, l'imposta unica comunale (art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), con contestuale eliminazione del tributo per i servizi indivisibili (TASI), ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI). A decorrere dal 1° gennaio 2020, la TASI non risulta più in vigore, e vengono meno anche le ripartizioni del tributo tra il titolare del diritto reale e l'occupante; l'IMU invece continua ad essere dovuta dal solo titolare del diritto reale, secondo le regole ordinarie. Con la Circolare n. 1/DF del 18 marzo 2020, il Ministero dell'Economia e delle Finanze chiarisce il regime fiscale previsto in materia di IMU sia per gli immobili posseduti dagli IACP sia per gli alloggi sociali, alla luce delle modifiche introdotte con la citata Legge di Bilancio 2020. In sostanza, il legislatore mantiene inalterato il regime fiscale già previsto in materia di IMU, ribadendo che «per gli alloggi regolarmente assegnati dagli istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica (ERP), comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'art. 93 del DPR 24 luglio 1977, n. 616, (comma 749 dell'art. 1) è prevista l'applicazione della detrazione di 200 euro e dell'aliquota ordinaria, o di quella eventualmente ridotta deliberata dal Comune». Al riguardo, si segnala



una importante novità rispetto al precedente regime IMU: si prevede infatti la possibilità di azzerare l'aliquota relativa agli immobili in questione che non erano, e continuano a non essere, assimilati all'abitazione principale (v. art. 1, comma 754, Legge di Bilancio 2020). Inoltre tale «facoltà di azzeramento dell'aliquota è suscettibile di essere esercitata per tutti gli immobili di proprietà di tali istituti e, quindi, non solo per gli alloggi regolarmente assegnati ma anche, ad esempio, per quelli sfitti» (v. circolare MEF n. 1/DF, 18.3.2020, pp. 6-7). Le varie IMU applicate sono riportate nel sito della Fondazione IFEL¹⁷ nella sezione delle banche dati con accesso tramite login. In alternativa occorre interrogare il sito del proprio comune di residenza poiché ciascuna amministrazione può definire l'IMU in maniera libera ma comunque trasparente.

Riferimenti nazionali ed europei

Agenzia delle Entrate - Cedolare secca

Sito: <a href="https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/cedolare-secca/scheda-informativa-cedolare-secca/s

Agenzia delle Entrate - Applicabilità IVA

Sito: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/it/web/guest/schede/istanze/opzione-iva-per-contratti-locazione

Fondazione IFEL

Sito: https://www.fondazioneifel.it

_

¹⁷ https://www.fondazioneifel.it/banche-dati#



Agenzie sociali per la casa

			Agenzie sociali per	r la casa
	8		lsee nulli	
		omic	Isee inferiori a 8.265 €	
		conc	Isee inferiori a 9.360 €	
		Disagio economico	Isee inferiori a 17.000/20.000 €	
		sag	Isee inferiori a 26.000 €	
ne)		۵	Isee inferiori a 35.000/40.000 €	
Disagio abitativo (proprietà o locazione)			Provvedimento di sfratto	
loc			Adulti soli senza dimora	
tà o		<u>e</u>	Donne sole con figli minori	
prie		Disagio sociale	Divorziati o separati	
pro		io s	Stranieri	
vo (isag	Famiglie numerose	
itati		Δ	Giovani coppie	
o ab		Anziani con pensione		
agic		Q	Lavoratori precari	
Dis	Disagio	lavorativo	Disoccupati	
	Dis	avor	Nuclei monoreddito	
		<u></u>	Salari bassi	
	<u>.e</u>	tivi ıte	Disabilità / Invalidità	
	isag	Disagio per motivi di salute	Problemi psichiatrici	
	D per di		Dipendenze	
			La politica è applica La politica è potenzialmente appl	
			La politica e potenziamente appi La politica non è applicabille per mar	

L'introduzione delle Agenzie Sociali per la casa deriva da una modifica dell'art.11 della legge n. 431 del 1998. Il riferimento di partenza è il Fondo di sostegno alle locazioni che è già stato presentato in un paragrafo precedente. Le possibilità di usare i fondi sono quelle "a pioggia" già descritte oppure per sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle regioni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia.

A tale indicazione legislativa, tuttavia, non ha fatto seguito una legislazione regionale altrettanto chiara. Infatti sono molteplici le Agenzie Sociali per la casa che sono nate nel corso dei primi anni duemila con forme organizzative differenti e anche funzioni e obiettivi. Di seguito si è cercato di descrivere gli aspetti ricorrenti emersi dall'analisi di un gruppo di agenzie.



In Italia le Agenzie Sociali per la Casa sono promosse da enti pubblici territoriali e gestite da una pluralità di enti e organismi partecipati dagli stessi, per rispondere alle finalità di servizio pubblico che ne motivano nascita, funzionamento e riconoscimento istituzionale.

Di seguito le ricorrenze che sono emerse dalla rassegna delle Agenzie censite.

La gestione dell'Agenzia è in capo a soggetti tra loro eterogenei, tra cui:

- Fondazione partecipata dal Comune;
- Comune, all'interno della propria Divisione di Edilizia Pubblica, sotto forma di Centro Servizi;
- Aziende Casa (ex IACP);
- Regione che si avvale di presidi territoriali;
- Società consortile senza scopo di lucro con partecipazione di maggioranza degli Enti Locali;
- Cooperative sociali (A+B).

Le funzioni svolte dall'Agenzia:

- Favorisce l'incontro domanda/offerta di alloggi sul mercato privato;
- Stabilisce/utilizza strumenti di garanzia a tutela del pagamento del canone di locazione ai proprietari;
- Offre incentivi ai proprietari e ai conduttori;
- Seleziona e individua i conduttori (raccoglie le domande);
- Svolge servizi:
 - o di assistenza, di formazione e di affiancamento all'utenza;
 - di consulenza e accompagnamento nella fase di predisposizione, stipula e registrazione del contratto;
 - di mediazione e gestione delle eventuali situazioni conflittuali connesse alle problematiche dell'abitare;
- Gestisce il fondo di garanzia per la morosità e il risarcimento di eventuali danni all'alloggio;
- Collabora con il Comune per l'individuazione dei beneficiari;
- Cura la riscossione dei canoni e li corrisponde al proprietario.

Lo stock di abitazioni gestito dall'Agenzia è di proprietà:

- Privata;
- Pubblica (assente o in minima parte).

Il target dei conduttori:

 Persone e nuclei in disagio abitativo (in condizione di sfratto o di morosità incolpevole, di inadeguatezza dell'abitazione occupata);



- Persone e nuclei presenti nelle graduatorie generate da bandi comunali per l'accesso ad alloggi a canone calmierato/concordato;
- Persone e nuclei in emergenza abitativa;
- Persone e nuclei stranieri;
- Persone e nuclei con ISEE inferiore ai 35.000/40.000 €.

La selezione dei conduttori:

- Vincolata ad una graduatoria comunale;
- Tra gli iscritti all'Agenzia. In questo caso l'abbinamento proprietari-inquilini viene fatto con il semplice criterio di compatibilità tra nucleo (dimensione e sostenibilità economica del canone) e caratteristiche dell'alloggio.

Le leve finanziarie a disposizione dell'Agenzia:

- Fondi propri (co-partecipazione finanziaria dei comuni coinvolti nel progetto);
- Fondi regionali e locali destinati allo strumento;
- Finanziamenti nazionali e regionali destinati all'emergenza abitativa e gestiti per conto del Comune (fondo affitti; fondo morosità incolpevole);
- Fondo di garanzia (alimentato da una quota del canone pagato dall'inquilino e trattenuto dall'Agenzia).

Sfera delle competenze richieste all'Agenzia:

- Gestire patrimonio proprio e di terzi per l'affitto (temporaneo/permanente);
- Regolamentare, definire e gestire le procedure di accesso/selezione per la fruizione delle strutture alloggiative;
- Svolgere il monitoraggio sugli interventi e sulle politiche di inserimento delle fasce deboli e gestire sistemi informativi;
- Svolgere compiti tecnico-consultivi, promozionali e divulgativi su problemi e fenomeni annessi alle questioni abitative e dei processi di integrazione e coesione sociale e della mobilità.
- Progettare, promuovere e realizzare iniziative di formazione e maggiore professionalizzazione degli operatori.



CRITICITÀ ENDOGENE (amministrative e finanziarie)

- Contratto diretto tra proprietario e conduttore finale [vs. Rapporto contrattuale tra proprietario e Agenzia/Società e poi concessione al conduttore finale].
- Carico amministrativo e gestionale oneroso (personale e gestione fondi pubblici).
- Incertezza sulla disponibilità dei fondi (scarsa efficacia della programmazione pluriennale).
- Rigidità e vincoli dei fondi pubblici disponibili che rispondono a criteri di eleggibilità diversi da quelli che identificano il target dei conduttori.
- Il fondo di garanzia si è dimostrato incentivo necessario ma non sufficiente per avvicinare i
 proprietari di immobili all'Agenzia; convincente l'anticipazione delle mensilità e i fondi a
 copertura delle spese di ristrutturazione dell'abitazione da locare.

Di seguito si riportano due modelli differenti che, tuttavia, sono quelli più rilevanti nel panorama nazionale. Si tratta del modello milanese (Milano Abitare) rispetto al modello dell'Agenzia attivata dal Comune di Modena.

Modello "Milano Abitare"

Il primo modello, identificato come "Milano Abitare", ricalca appunto il modello dell'Agenzia Casa del Comune di Milano. Si tratta di un modello di co-progettazione, ovvero "quell'istituto mediante il quale la Pubblica Amministrazione instaura un rapporto di collaborazione con un ente del Terzo settore al fine di realizzare specifici progetti di servizio e soddisfare esigenze comuni pubblico/private".

L'Agenzia Casa, gestita da un soggetto del Terzo settore (dalla sua nascita sino a fine 2021 da parte della Fondazione Ambrosiana, dal gennaio 2022 da un'ATI composta dalla Società Cooperativa Sociale Onlus Spazio Aperto Servizi di Milano e dalla Onlus Libellula Coop. Sociale a R.L. di Modena), si occupa di favorire l'incontro tra domanda e offerta di abitazioni a canone calmierato, occupandosi anche dell'erogazione dei fondi a sostegno dell'affitto, siano essi di origine comunale, regionale o nazionale. I contratti di locazione a canone concordato sono invece stipulati direttamente tra proprietari e conduttori.

I principali vantaggi di questo modello possono essere così rappresentati:

- 1. è un istituto "snello" e, pertanto, risulta meno costoso garantirne il funzionamento;
- il meccanismo della co-progettazione consente di modificare nel corso del tempo gli obiettivi e le modalità di erogazione dei diversi servizi, rendendolo pertanto "flessibile" (si tenga per esempio in conto il fatto che – negli ultimi 2 anni – all'Agenzia Casa di Milano è stata demandata la gestione nell'erogazione dei fondi "Covid");
- 3. per i proprietari (persone fisiche) è possibile usufruire del regime fiscale agevolato della cedolare secca al 10% (in quanto il conduttore finale è rappresentato da persone fisiche).

Dall'altro lato vi sono anche alcuni svantaggi, che possono essere così rappresentati:



- 1. essendo il rapporto di locazione diretto tra proprietari e conduttori, sebbene concluso con l'assistenza dell'Agenzia Casa, vi è un minore controllo del rapporto tra questi soggetti, che potrebbe portare, in caso di difficoltà, a situazioni di morosità o, comunque, di problematiche che potrebbero disincentivare altri proprietari a sfruttare il medesimo servizio;
- 2. alcune categorie di conduttori (si pensi, a titolo di esempio, agli immigrati ovvero a chi non ha un lavoro come dipendente), potrebbero essere in qualche modo "discriminati" e avere maggiori difficoltà a trovare un appartamento da prendere in locazione.

Nel seguito si riporta una rappresentazione grafica che sintetizza il ruolo dei diversi soggetti coinvolti.

Figura 1 – Modello Agenzia "Milano Abitare"

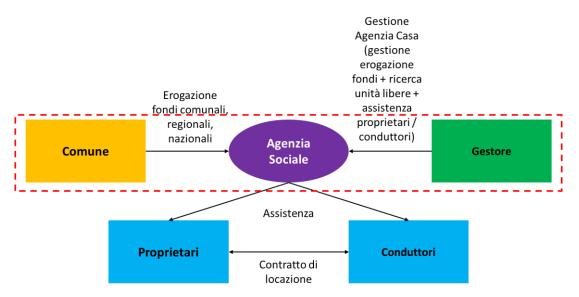


Tabella 1 – Punti di forza e di debolezza Agenzia "Milano Abitare" in sintesi

Punti di forza	Punti di debolezza
Modello semplice e con costi contenuti	Poco controllo nel rapporto
,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,	proprietari/conduttori
	Necessità di regole chiare per l'assegnazione
Modello «flessibile» che muta nel tempo	di alloggi soprattutto verso conduttori
	"fragili"
Possibilità di applicare la cedolare secca al	Necessità di un'azione di avvio onerosa
10% da parte del proprietario	recessive at all actions at avvio one losa

Caritas Italiana

Manuale Caritas per un abitare possibile – 2022

Modello "Modena"

Il secondo modello, identificato come "Modena", ricalca appunto il modello dell'Agenzia Casa del Comune di Modena. A differenza del modello precedente, il coinvolgimento diretto della Pubblica Amministrazione è massimo, in quanto è lo stesso Comune a prendere in locazione dai privati gli appartamenti per poi concederli, in concessione d'uso, ai destinatari finali.

I principali vantaggi di questo modello possono essere così rappresentati:

- vi è una massima garanzia per i proprietari, in quanto per questi ultimi il conduttore è rappresentato dal Comune, quindi con un rischio di morosità pressoché nullo;
- vi è una maggiore garanzia per i conduttori finali, in quanto non essendovi un rapporto diretto con il proprietario di casa, non si verificheranno forme di selezione "discriminatoria" degli stessi;
- concedendo gli appartamenti presi in locazione agli occupanti finali con un atto amministrativo (concessione d'uso), il Comune si riserva la possibilità di liberare le unità in modo relativamente veloce in caso di morosità (ovvero con tempi molto più ristretti rispetto a quanto richiederebbe un procedimento per sfratto);
- per i proprietari (persone fisiche) è possibile usufruire del regime fiscale agevolato della cedolare secca al 10% (in quanto il conduttore finale è rappresentato da un ente pubblico).

Dall'altro lato vi sono anche alcuni svantaggi, che possono essere così rappresentati:

• il coinvolgimento del Comune è significativo, anche in termini di esposizione economico-finanziaria, dovendo comunque garantire ai proprietari il pagamento dei canoni di locazione anche ove l'utilizzatore finale non dovesse corrispondere il proprio canone mensile.

Nel seguito si riporta una rappresentazione grafica che sintetizza il ruolo dei diversi soggetti coinvolti.



Figura 2 – Modello Agenzia "Modena"

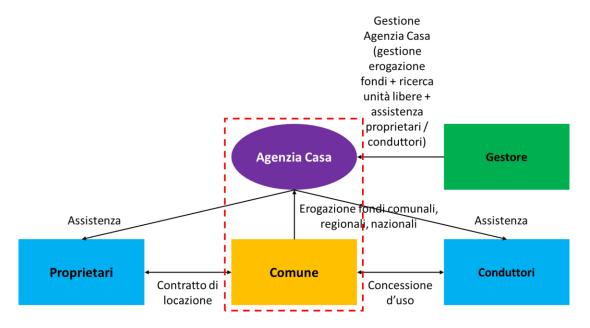


Tabella 2 – Punti di forza e di debolezza Agenzia "Modena" in sintesi

Punti di forza	Punti di debolezza
Garanzie maggiori per i proprietari (maggior	Coinvolgimento significativo del Comune
probabilità di successo dell'iniziativa)	(anche in termini di esposizione finanziaria)
Possibilità di liberare le unità in modo	Necessità di un soggetto gestore per la
relativamente veloce in caso di morosità	gestione degli alloggi e l'assegnazione dei
grazie alla concessione d'uso	conduttori
Possibilità di applicare la cedolare secca al	Morosità incidono direttamente sul bilancio
10% da parte del proprietario	comunale con un rischio elevato



Focus: storia di un immobile pignorato¹⁸

All'interno dei sussidi Caritas sul tema abitativo, si è posta l'attenzione al tema delle famiglie con mutuo esposte alle esecuzioni immobiliari in seguito a pignoramenti. Già nel corso della precedente crisi immobiliare il numero di esecuzioni e di aste immobiliari era aumentato esponenzialmente con conseguenti disagi sociali e crisi familiari. Allo stesso modo, nel corso dei mesi di chiusura della recente pandemia la situazione si è nuovamente palesata ed è stata tamponata momentaneamente tramite il blocco degli sfratti e delle esecuzioni. Con la riapertura dei tribunali e il riavvio delle pratiche la situazione è nuovamente esplosa e molte Caritas ricevono richieste crescenti di aiuto a pagare le rate del mutuo prima di arrivare ai pignoramenti e, nei casi più gravi, una mano a trovare casa una volta subita l'esecuzione della propria abitazione. Data la gravità della situazione Caritas Ambrosiana e la Fondazione San Bernardino hanno chiesto una serie di modifiche legislative recentemente tramite un emendamento al Decreto Sostegni (decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41). La norma - (l'art. 41-bis della legge n. 157 del 2019) emanata ormai più di 16 mesi fa e mai applicata per mancanza dei relativi decreti attuativi - introduce a favore del debitore la possibilità, anche se l'immobile è già all'asta, di rinegoziare il proprio mutuo oppure di chiedere un rifinanziamento per estinguere il mutuo stesso, mediante l'accesso al Fondo di garanzia per la prima casa. L'emendamento rende anche immediatamente operativa la norma, eliminando la necessità di decreti attuativi e, inoltre, la proposta prevede la possibilità di presentare l'istanza prevista dall' art. 41-bis all' interno delle rinnovate procedure di composizione del sovra-indebitamento. Al di là dei tecnicismi, il tema del sovra-indebitamento non colpevole ad oggi non è regolato da una normativa che aiuta ad arrivare a composizione equilibrate delle situazioni più critiche. Inoltre, l'operatività di un centro di ascolto o di una Caritas Diocesana in generale spesso non ha le competenze per intervenire rispetto al problema. Ciononostante, di seguito viene riportato, in forma semplificata, l'iter di un immobile pignorato per comprendere le varie tappe del processo. In questo focusnon si fornisce una ricetta di intervento o una rassegna legislativa poiché ad oggi non esiste una normativa a sostegno delle famiglie e soprattutto non vi sono giuristi specializzati sul tema.

Cosa succede se un immobile viene pignorato?

Un immobile non nasce per essere pignorato. Un immobile nasce per dare un tetto a una famiglia; un caldo rifugio sicuro dal mondo esterno, un focolare intimo dove essere sereni, dove chiudersi con le persone amate, dove far crescere i figli, giocando con loro. Il luogo dove spesso si racchiudono i più bei ricordi di una vita ma come spesso accade, la vita non è fatta solo di foto incorniciate di famiglie felici. I cicli della vita salgono e scendono e quando una famiglia, una persona o un gruppo di persone, si vede costretta ad affrontare "la

¹⁸ Tratto dal libro "Finchè mutuo non ci separi" a cura di Mirko Frigerio, Mondadori, 2021.



crisi", troppo spesso deve affrontare anche più di quel che dovrebbe, a causa dei debiti contratti. In principio, quindi, era il debito. Contrarre un debito è la cosa più semplice in questi nostri tempi, in cui tutto ha un prezzo; basta comperare qualsiasi cosa e non poter disporre di tutta la cifra per pagare, che si presentano decine e decine di offerte invoglianti al prestito a condizioni vantaggiose. Tra le decine di possibilità di prestito, il primo, probabilmente anche il più logico e più lungimirante è di sicuro il prestito per l'acquisto della casa; l'accensione quindi di un mutuo. Per avere un debito gravante sulla casa non esiste solo il mutuo usato per comperarla (anche se questi resta il più diffuso), pensate a quanti debiti si possono contrarre per: tasse arretrate; spese condominiali non pagate; fidejussioni rilasciate per garanzie bancarie anche di società di capitali; avvalli su cambiali; firme a garanzia di prestiti con garanzie di terzi, ecc. Basta aver contratto un qualsiasi debito e possedere un qualsiasi immobile per far sì che, a causa della mancanza di continuità di pagamento o interruzione della stessa, prima o poi, qualcuno venga a "bussare alla porta" per esigere le cifre prestate. Se non si adempie alla restituzione del prestito, il creditore si vedrà costretto ad affidarsi alla giustizia e alle norme del Codice civile per escutere il proprio credito anche attraverso la vendita all'asta.

Ma tutto questo non accade "il giorno dopo" che hai smesso di pagare. Esiste infatti un tempo di maturazione degli eventi, che porta dal debito al pignoramento e successivamente all'asta. In questo lasso di tempo, esiste tutta una serie di attività da intraprendere, da entrambe le parti, per scongiurare la vendita all'asta. Nello specifico, ragionata dal punto di vista della maggior parte dei creditori, a questi ultimi non interessa impossessarsi dell'immobile, ma solo vedere saldati i propri crediti. La via verso il pignoramento è piuttosto lunga, dura anni e non è gratuita per chi la intraprende; ecco perché non è così immediata.

Ma vediamo come si svolge e prendiamo la più diffusa causa di pignoramento: il mutuo non pagato.

Nel giorno in cui viene sottoscritto il contratto di mutuo tra banca erogante e cliente, che spesso corrisponde al giorno in cui viene acquistata la casa, si sottoscrivono per iscritto le condizioni di mutuo, davanti al notaio. Il mutuo per l'acquisto della casa viene erogato a fronte di garanzia ipotecaria (nella maggior parte dei casi di primo grado), che il cliente della banca erogante autorizza a trascrivere a fronte della somma necessaria ricevuta per l'acquisto. quindi la banca vende i soldi in cambio di interessi e della garanzia di una ipoteca sulla casa. È giusto precisare, per sfatare miti e leggende, che la banca non diviene mai proprietaria dell'immobile, la proprietà resta sempre e solo del proprietario: sino alla vendita della stessa con consecutiva chiusura del mutuo residuo oppure nel caso di vendita all'asta, sino alla successiva vendita dichiarata dal giudice con il decreto di trasferimento. Il contratto di mutuo contiene tutte le condizioni riguardanti il prestito garantito, i tempi del pagamento, gli interessi e soprattutto regola cosa accadrà in caso di "morosità" o di interruzione del pagamento.

Vediamo ora cosa accade, punto per punto:



Tutto bene quindi sino a che si paga regolarmente, ma quando per qualsiasi motivo smetto di pagare, anche ritardando di un giorno il pagamento, la banca, vuol sapere "cosa accade" cosi da monitorare nel tempo la situazione. Siamo alla prima rata non pagata. Dalla prima rata non pagata e, normalmente, sino a sei rate non pagate, entra in gioco il responsabile della filiale come prima figura interfacciante; è probabilmente la persona che più conoscete dello sportello dove avete il conto corrente bancario e dove avete sottoscritto i primi documenti per il mutuo, quello, insomma, che a suo tempo vi concesse il mutuo. Sarà suo compito quello di contattarvi e chiedere "quando rientrerete del mancato pagamento". questa attività resta nella filiale di banca e può, una volta pagato l'arretrato, far rientrare in bonis la posizione. La CR (centrale rischi) bancaria viene informata dell'anomalia. In questa fase iniziale, il cliente può chiedere alla banca, dopo aver conclamato lo stato di insolvenza dovuta a perdita di lavoro, o ad altre gravi condizioni, una moratoria del mutuo che consente la sospensione della rata per un periodo di 18/24 mesi, così da dare agio a superare il momentaneo momento di crisi. La casa non viene pignorata e non andrà all'asta in questo periodo.

Se il protrarsi nel non pagare supera il periodo sopra citato, la pratica passa all'ufficio incagli della banca. Ora l'interfacciante è un soggetto che ha lo stesso compito del responsabile di filiale e suo scopo è, alla fine del suo operato, trovare una soluzione positiva oppure passare la pratica da incaglio a sofferenza. Mediamente, il periodo in cui la pratica resta in "incaglio" è di circa 12 mesi, a seguire la pratica passa a "sofferenza". Sono trascorsi quindi circa 18 mesi dall'ultima rata pagata e dal momento in cui si è verificata la difficoltà. Anche in questa fase la casa non viene pignorata e non andrà all'asta.

Passato invano il precedente periodo, la pratica sale di livello e passa all'ufficio contenzioso della banca: un vero e proprio recupero crediti, che dopo diversi tentativi di contatto vede la banca costretta ad addivenire alle vie legali per il recupero coatto del proprio credito vantato (o per parte di esso... spesso infatti la banca percepisce solo una minima parte del residuo a causa della diserzione continua delle aste e della poca conoscenza di questo mercato). Questo periodo, dove la pratica resta all'ufficio contenzioso, può durare anche 24 mesi e dipende dalla linea guida della governance della banca stessa, dalla sua natura e dal numero di sofferenze gestite; in questo periodo la casa ancora non viene pignorata e non andrà ancora all'asta.

Passato questo consistente periodo di tempo, la banca invia il primo documento ufficiale e fa recapitare, per raccomandata a casa del cliente un <u>precetto</u>; nel sunto, a questo punto la banca è entrata nella fase legale ufficiale. Con il precetto al cliente viene chiesto di saldare, entro il tempo dichiarato nella lettera, <u>tutte le rate non pagate, gli interessi corrispondenti alle rate non pagate e gli interessi di mora, oltre alle ulteriori spese di recupero che la banca ha sino a quel momento speso.</u> La casa, in questo momento non viene pignorata e non andrà all'asta se, nel tempo stabilito, il cliente verserà il dovuto.



Passato ulteriore tempo e nulla accade la posizione debitoria si aggrava ulteriormente. A questo punto interviene lo spartiacque che mette definitivamente fine al recupero indotto e passa definitivamente al recupero coatto. La Banca, dopo questo enorme periodo di tempo, definitivamente senza aver avuto nessun tipo di risposta (si calcola che oggi si riesca ad arrivare anche a oltre cinque anni dalla data di inizio di questa procedura), avvia lo strumento conclusivo della Giustizia. Invia all'ormai ex cliente un decreto ingiuntivo, ovvero la sentenza di un Giudice nella quale viene decretato che, visto l'atto notarile di mutuo firmato a suo tempo, vista l'interruzione della normale linea temporale del pagamento pattuito, visti i solleciti già perpetrati da anni, vista la non corrispondenza al precedente invio del precetto, l'ex cliente (il decreto ingiuntivo di sorta è il documento che chiude conclusivamente il rapporto Mutuante/Mutuatario) ENTRO 10 GIORNI (leggasi DIECI GIORNI) corrisponda alla banca le rate sino ad allora non pagate, oltre agli interessi moratori dell'ammontare delle cifre non pagate sino a quella data, oltre alle spese legali, sommando anche quelle del decreto stesso e oltre a tutto l'ammontare residuo del mutuo ancora non pagato.

Successivamente ai 10 giorni senza risposta positiva, la banca è autorizzata a pignorare l'immobile messo a garanzia dal mutuo e, qualora lo stesso non fosse abbastanza capiente, anche tutti gli altri immobili intestati al mutuatario e a tutti i garanti del mutuo qualora non soddisfatti totalmente della cifra totale (è il caso in cui un cliente che deve € 200.000,00 alla banca vede venduto all'asta il suo immobile per € 100.000,00 - in presenza di garanti, la banca è autorizzata a pignorare i beni dei garanti per l'ammontare della differenza sino al pagamento di tutti gli interessi montanti). A questo punto la casa è pignorata, ma ancora non all'asta.

Dal pignoramento all'asta. Ora che l'immobile è pignorato, cerchiamo di capire cosa è e cosa fa il pignoramento. Con la trascrizione del pignoramento si dà inizio, nel diritto italiano, al processo di espropriazione forzata; quindi un immobile pignorato è un immobile che ha iniziato la strada per "andare all'asta". Nell'uso comune della terminologia, spesso, si fa confusione tra le <u>ipoteche legali o giudiziali</u> ed il pignoramento. E' bene specificare, anche semplificando, che mentre le prime rappresentano un "Ricordati di me quando venderai" (una sorta di "Memento Paga!") il secondo, il pignoramento, è un "Non mi hai pagato, mi arrangio da solo" (quindi è un "Paga!"). Da ciò la seconda distinzione: un immobile con ipoteca legale/giudiziale non andrà in asta sino alla che rimarrà invariato questo stato; mentre un immobile pignorato si. Ricordiamoci il fondamento su cui basa il pignoramento: il pignoramento rende inefficaci gli atti dispositivi sul bene pignorato a fronte dei creditori procedenti. Vediamo ora tempi e luoghi dopo l'iscrizione del pignoramento sull'immobile: i tempi si sono dimezzati, rispetto alla precedente procedura, dopo l'entrata in vigore del Dlg 83/2015, successivamente commutato in Legge nell'agosto del 2015 con la L.132/2015, che rivoluziona, e non poco, i tempi della giustizia e i tempi delle procedure esecutive in Italia.

Vediamo quali sono le tempistiche:



- Entro (e non oltre) 10 giorni dalla data di iscrizione del pignoramento, il creditore procedente deposita gli atti in Tribunale, nella sezione esecuzioni immobiliari avviando cosi, formalmente, la futura azione di vendita dell'unità pignorata;
- Entro 45 giorni, deve essere resa efficace l'azione precedente e richiesta la vendita dell'immobile [art. 497 c.p.c.];
- Entro i successivi 60 giorni, il creditore procedente deve depositare l'estratto del catasto, nonché i
 certificati delle iscrizioni e trascrizioni relative all'immobile pignorato effettuate nei venti anni
 anteriori alla trascrizione del pignoramento; questi documenti possono essere sostituita da un
 certificato notarile attestante le risultanze delle visure catastali e dei registri immobiliari;
- Il Giudice dell'Esecuzione, entro 15 giorni dal deposito della documentazione di cui sopra, nomina il perito CTU (che presta giuramento in cancelleria mediante sottoscrizione del verbale di accettazione) e fissa l'udienza per la comparizione delle parti e dei creditori. Tra la data del provvedimento e la data fissata per l'udienza non possono decorrere più di 90 giorni.;
- Durante l'udienza il soggetto pignorato può chiedere, al fine di evitare la vendita forzata, la conversione del pignoramento, versando presso la cancelleria del Tribunale una somma non inferiore al 20% dell'ammontare previsto nel pignoramento, ed ottenere dal Giudice una dilazione che, comprensiva di interessi legali e spese di giustizia, può arrivare sino a 48 rate mensili.
- Ove la conversione non avesse luogo, il Giudice dispone l'asta, cioè la vendita forzata dell'immobile e dopo aver nominato il Delegato alla Vendita e il Custode Giudiziario, dà disposizione per il pubblico incanto, le cui operazioni vengono effettuate dal Delegato alla Vendita;
- Entro i 45 giorni prima della vendita in asta, il Delegato deve pubblicare l'avviso d'asta, contenente tutte le indicazioni, su specifiche testate di giornali e su appositi siti di pubblicità legale. Da questa breve somma di giorni, si può notare che, fatto salvo alcune problematiche che possano insorgere in corso d'opera, le tempistiche dal pignoramento all'asta sono molto veloci e l'immobile può essere pubblicato in asta, al primo esperimento, entro i 12 mesi dall'avvenuto pignoramento.

Tale cronistoria è stata riportata per sottolineare come i tempi per tentare di recuperare la situazione di una famiglia siano molteplici e spesso, per ignoranza delle norme, si tenda ad arrivare a soluzioni via via peggiorative invece di intervenire in anticipo. Eventuali aiuti economici alla famiglie da parte di Caritas possono avere esiti positivi se effettuati al momento giusto ma, soprattutto, se legati ad una consapevolezza della famiglia di strutturare le proprie finanze per evitare ulteriori dilazioni nei pagamenti. Ovviamente nei casi più complessi con famiglie che per storia o per situazioni sopravvenute si trovino in grave fragilità occorre un intervento professionale che esula da quello dei volontari o degli operatori delle Caritas Diocesane. A tal



proposito vi sono numerose associazioni o enti che operano nelle varie fasi elencate in precedenza e potrebbero essere alleate preziose per le Caritas. In aggiunta, sono allo studio una serie di modifiche o innovazioni legislative che portino al recupero del patrimonio destinato a pignoramento per social housing. Ad oggi non esistono ancora esperienze di questo tipo ma i tempi sono maturi per ipotizzare una applicazione reale invece di lasciare le aste e gran parte degli immobili alla mercè non tanto di acquirenti normali quanto a società controllate dalle mafie con un duplice danno sociale.

Riferimenti nazionali ed europei

Favor Debitoris

Sito: https://www.favordebitoris.it/

Consulta Nazionale Antiusura

Sito: https://www.consultantiusura.it/

Cicsene

Sito: https://www.cicsene.it/

Fondo salva casa (in fase di realizzazione)

Sito: https://www.fondazionetica.it/3-le-attivita/attivita-5
Sito 2: https://www.acli.it/nasce-il-fondo-salva-casa/



Appendice 1 - La casa nella Bibbia

a cura di Luciano Manicardi¹⁹

Cibo, vestito e casa

"Le prime necessità della vita sono acqua, pane e vestito, e una casa che protegga l'intimità" (Sir 29,21). La casa, insieme al cibo e al vestito, è tra le necessità vitali dell'uomo. Il testo del Siracide specifica che essa riveste non solo una funzione materiale come il cibo che nutre il corpo e il vestito che lo ripara, ma anche etica e spirituale. La casa è certamente riparo dalle intemperie e dai pericoli esterni, ma soprattutto essa protegge l'intimità. La casa è luogo di pudore che protegge dalle intrusioni esterne, difende la vita della famiglia e custodisce anche la vita intima della coppia. Possiamo pensare che la protezione dell'intimità che la casa svolge si riferisca anche alla sfera della vita sessuale tra l'uomo e la donna. Nel Sal 128 si parla della fecondità della sposa "nell'intimo della tua casa" (Sal 128,3): la parte più interna della casa è probabilmente un rimando alla stanza da letto di marito e moglie, alla camera nuziale. Proteggendo la vita domestica e avvolgendola di pudore, la casa è anche luogo di libertà. Nella propria casa, la persona è libera e sovrana. Essa è liberata dalla penosa dipendenza a cui è costretto chi va "di casa in casa" (Sir 29,24) e, da forestiero, si trova in casa di altri (Sir 29,25-27), nella umiliante postura di chi deve dipendere da altri.

Dio dà una casa a chi è solo

Proprio perché la casa rientra tra le realtà indispensabili per una vita pienamente umana, Dio si prende cura di chi non ha casa come si prende cura delle persone socialmente svantaggiate o che si trovano in posizioni di debolezza. Nel Sal 68,7 si dice: "A chi è solo, Dio fa abitare una casa". Il termine ebraico qui tradotto con "chi è solo" può indicare sia chi è senza tetto, l'homeless, sia il celibe, colui che non ha una casa, cioè, una famiglia. Del resto, il termine ebraico bajit significa sia casa che famiglia. Ora, il Dio che provvede una casa a chi non ce l'ha è colui che, nel versetto precedente del Sal 68 è definito "padre degli orfani e difensore delle vedove" (Sal 68,6). Orfani e vedove sono tra i cosiddetti "senza dignità", coloro che si trovano senza protezione, potenzialmente esposti a sfruttamenti e angherie di ogni tipo. La donna vedova può rischiare l'accattonaggio o la prostituzione non potendo più contare sull'aiuto e il sostentamento dell'uomo e così anche l'orfano può finire in balìa di chiunque. Vedova e orfano rientrano tra i poveri di cui Dio si prende cura ("Il Signore sostiene l'orfano e la vedova": Sal 149,9) e di cui esige che ci si prenda cura. La legislazione veterotestamentaria proibisce lo sfruttamento della vedova e dell'orfano ("Non maltratterai la vedova e l'orfano": Es 22,21; Ger 22,3; Zc 7,10) e ne protegge i diritti ("Non lederai il diritto dell'orfano e non prenderai

_

¹⁹ Luciano Manicardi è nato nel 1957 a Campagnola Emilia (RE), si è laureato a Bologna con una tesi sul Salmo 68. È entrato nella comunità monastica di Bose nel 1980, dove ha continuato gli studi biblici. È il responsabile della formazione culturale dei novizi all'interno della comunità. Collabora a diverse riviste, tra cui Parola Spirito e Vita.



in pegno la veste della vedova": Dt 24,17). Anzi, Dio "rende giustizia all'orfano e alla vedova, ama l'immigrato e gli dà il pane e il vestito" (Dt 10,18). Come dunque Dio dà pane e vestito, cose essenziali e indispensabili per una vita umana, a chi abita i gradini più bassi della scala sociale (e tra questi figura anche l'immigrato), il Sal 68 afferma che Dio dà una casa, bene anch'esso fondamentale, a chi non ce l'ha. Il sovrapporsi dei significati di casa e di famiglia nel termine bajit, fa sì che il significato della solitudine di colui di cui Dio si prende cura sia quello di celibe, senza una sposa, dunque senza una moglie e dei figli, ma possa essere anche quello di chi non ha un tetto ed è costretto al vagabondaggio. Il Sal 113,9 parla della cura che Dio ha nei confronti della donna sterile dicendo che Dio "fa abitare nella casa la sterile, madre gioiosa di figli" (Sal 113,9). Qui il significato è indiscutibile: la "casa" è la discendenza. In Is 58, il profeta esprime con forza quale sia il digiuno che Dio gradisce e riferisce questo oracolo divino: "Non consiste forse [il digiuno che io voglio] nel dividere il pane con l'affamato, nell'introdurre in casa i miseri, i senza tetto, nel vestire uno che vedi nudo?" (Is 58,7). Siamo sempre di fronte alla triade delle cose essenziali alla vita – cibo, vestito e casa – e qui il senso dei solitari a cui viene data una casa è piuttosto quello di vagabondi, di senzatetto. Che si tratti di aggettivo ("i poveri senza tetto") o di sostantivo ("i poveri, i senzatetto"), la sostanza non cambia. Ciò che è significativo è che qui la protezione che Dio accorda al senzatetto, il suo dargli una casa, si concretizza nell'opera di apertura della propria casa da parte di una famiglia nei confronti di chi una casa non ce l'ha. Digiuno gradito a Dio è dunque dare ospitalità, introdurre in casa propria il vagabondo, aprire la propria casa a chi è costretto a una vita errabonda.

Ospitalità

Un bell'esempio di apertura della propria casa in vista dell'ospitalità è narrato in 2Re 4,8-37. Una donna facoltosa di Sunem, che ospitava regolarmente il profeta Eliseo ogni volta che passava di là e lo rifocillava, decide con il marito di costruire una stanza per ospitare il profeta, così che, sostando a casa loro, egli possa sentirsi a casa sua. E la donna progetta l'ospitalità anche da un punto di vista architettonico e riplasma la propria casa ricavandovi una stanza per il profeta: "Facciamo una piccola stanza superiore, in muratura, mettiamoci un letto, un tavolo, una sedia e un candeliere; così, venendo da noi, vi si potrà ritirare" (2Re 4,10). La propria casa viene pensata e progettata pensando anche a chi la casa non ce l'ha e preparando un posto per il pellegrino o il nomade che si potrà presentare. È interessante che quel gesto di apertura della propria casa e di accoglienza generosa messa in atto dalla donna di Sunem, che non aveva figli, si risolva in una benedizione e una fecondità insperata (2Re 4,16-17).

Il rischio di abusare dell'ospitalità



Al tempo stesso, se l'ospitalità è raccomandata, viene consigliata anche la grande discrezione nell'entrare in casa d'altri: "Il piede dello stolto entra subito in una casa, ma l'uomo prudente è rispettoso verso gli altri" (Sir 21,22); "Metti di rado il piede in casa del tuo vicino, perché, stanco di te, non ti prenda in odio" (Pr 25,17). Casa significa anche intimità, e dunque l'entrare in casa d'altri richiede discrezione, delicatezza, rispetto. La soglia d'ingresso in una casa non è meramente materiale, ma molto più profonda. Per questo, nel Nuovo Testamento si mettono in guardia gli evangelizzatori cristiani, i predicatori itineranti dal comportarsi con troppa sufficienza o addirittura con arroganza e maleducazione quando, durante le loro predicazioni e i loro viaggi missionari venivano accolti in case che li ospitavano. Significative le indicazioni date da Gesù ai suoi discepoli in Lc 10,5-7: "In qualunque casa entriate, prima dite 'Pace a questa casa' ... Restate in quella casa, mangiando e bevendo di quello che hanno ... Non passate da una casa all'altra". Se le case che simpatizzanti o credenti o altri ancora mettevano a disposizione per i predicatori itineranti costituivano una rete di appoggio ed erano una forma di sostegno alla missione di evangelizzazione che consentiva ai missionari di muoversi con sobrietà e povertà di mezzi, questi ultimi dovevano guardarsi dall'avanzare pretese su vitto e alloggio stravolgendo il contenuto del messaggio evangelico con ricerca di privilegi e comodità. Ovviamente, se nel vangelo troviamo simili indicazioni, è perché episodi di quel genere si verificavano. Ne troviamo conferma, con ulteriori particolari, in un testo molto antico delle origini cristiane. Nella Didaché (XI,4-6) si forniscono queste direttive che riguardano i predicatori itineranti cristiani: "Ogni apostolo che venga presso di voi sia accolto come il Signore. Però dovrà trattenersi un giorno solo; se ve ne fosse bisogno anche un secondo; ma se si fermasse tre giorni, egli è un falso profeta. Partendo, poi, l'apostolo non prenda per sé nulla se non il pane (sufficiente) fino al luogo dove alloggerà; se invece chiede denaro, è un falso profeta". L'avvertimento è dunque a non abusare dell'ospitalità, di chi offre la propria casa come dimora temporanea.

Fecondità

La casa come simbolo di fecondità è ben presente nei Salmi 127-128 che si presentano come un dittico. Nei due Salmi il lavoro e la famiglia sono colti come dono e come fatica, come grazia del Signore e come compito dell'uomo. E la casa è capace di sintetizzare in sé le due dimensioni: "Se il Signore non costruisce la casa, invano si affaticano i costruttori" (Sal 127,1). Al tempo stesso, la "casa" (potremmo dire la "casa"-"famiglia") necessita del lavoro dell'uomo: "della fatica delle tue mani ti nutrirai" (Sal 28,2). I figli, descritti come "virgulti d'ulivo", frutto dell'amore degli sposi e di una sposa che appare come "vite feconda" (Sal 128,3), sono in verità "dono del Signore" (Sal 127,3). Della casa, ovvero della vita famigliare, fa parte costitutiva il lavoro. Grazie al lavoro, l'uomo può effettivamente proteggere la famiglia, mantenere e far crescere i figli, custodire l'amore che è il vero saldo fondamento della stabilità domestica. L'intimità domestica è evocata con le immagini della vite e dell'ulivo, simboli di fecondità e di vita: "La tua sposa come vite feconda nell'intimità



della tua casa; i tuoi figli come piante d'ulivo intorno alla tua mensa" (Sal 128,3). La fecondità e anche la beatitudine domestica sono evocate con l'immagine della sposa "nell'intimità della casa" e dei figli "attorno alla mensa". La stanza dei genitori e la tavola attorno a cui si raduna la famiglia per i pasti quotidiani: due luoghi simbolo della intimità e della fecondità della "casa".

Casa e città

Ma la casa non è isolata e la famiglia non può vivere senza un radicamento sociale. Il Sal 127 termina con l'immagine del marito e padre che, avendo molti figli (sempre segno della benedizione divina), si presenta a testa alta e sena alcun timore alla "porta" a trattare con i propri nemici (Sal 127,5), Il riferimento è alla porta della città che era il luogo dove si concludevano gli affari, si tenevano i giudizi, si risolvevano i litigi, insomma si trattava di una sorta di tribunale locale. Viene così espresso il nesso casa – città. La dimensione domestica vive all'interno della più ampia dimensione sociale e politica. Analoga relazione è presente anche nel Sal 128, dove addirittura l'orizzonte si estende a Gerusalemme e a tutto il popolo d'Israele. La casa non è un corpo separato, ma vive all'interno di un insieme più vasto che le dà respiro e vita.

Abitare

La casa è abitazione. L'azione protettrice di Dio è di far abitare chi è solo in una casa (Sal 68,7); segno di benedizione è costruire case e abitarle, mentre è segno di maledizione costruire case e non poterle poi abitare (Dt 28,30; Sof 1,13). Ora il modo di abitare degnamente la casa è una modalità etica. Il Sal 128,1 proclama la beatitudine dell'uomo che non solo teme Dio, ma che ha anche un comportamento eticamente retto: "Beato l'uomo che teme il Signore e cammina nelle sue vie". Vi è un rapporto stretto tra abitare e vivere eticamente. L'etica è la modalità con cui l'uomo abita il mondo e lo abita insieme ad altri uomini: non solo nella casa, ma anche nella città, e non solo in una città, ma anche all'interno di un popolo. Come la casa delimita un territorio, segnala un dentro e un fuori, dà riparo e sicurezza, così l'etica traccia confini, detta norme, delimita ruoli e funzioni, segnala ciò che è da fare e ciò che è da evitare. L'etica è la casa degli umani, essenziale per il loro stare al mondo. Non a caso il vocabolo greco êthos, da cui proviene il termine "etica", ha anche il senso di "dimora", "abitazione". Per l'uomo biblico l'etica è poi sempre connessa al vivere secondo la volontà del Signore e dunque seguendo la sua legge e obbedendo ai suoi comandi. È interessante, a questo proposito, che nel decalogo si trovi un'indicazione importante proprio riguardante la casa. In Es 20,17 e in Dt 5,21 si proibisce di bramare la casa del prossimo. Può darsi che in Dt il termine bajit significhi casa e che in Es indichi più generalmente tutte le proprietà economicamente rilevanti di un uomo. Tuttavia il comando è a non bramare, a non desiderare e a non cercare di mettere in atto tutto ciò che porterebbe ad appropriarsi di ciò che non solo non ci appartiene, ma è al cuore della vita di un altro uomo. Quegli elementi, infatti,



costituiscono il nucleo basilare dell'esistenza di un uomo, "sono" la sua vita: si ricorda infatti la casa, ma anche la moglie, e poi i campi (Dt 5,21), gli schiavi, il bestiame e infine, ogni "cosa che appartenga al tuo prossimo" (Es 20,17; Dt 5,21).

La casa e l'ingiustizia

L'ultima parola del decalogo non lo è certo in ordine di importanza. La cupidigia che porta a volersi impossessare dei beni di un altro, della sua donna e della sua casa, ovvero conduce a rovinare e distruggere famiglie, è all'origine non solo di furti, ma costituisce un vero e proprio attentato alla vita di una persona e di quella collettività basilare che è una famiglia. Ora, la casa, nucleo della vita relazionale domestica della persona umana, luogo di affetti e spazio di generatività, attira anche molti appetiti segnati da avidità, brama di possesso, di arricchimento. Nel desiderare di impossessarsi della casa di altri vi è qualcosa che assomiglia al violare l'intimità della persona, alla violenza, allo stupro. Per Giobbe è l'empio che "ruba le case invece di costruirle" e questo è l'agire di chi anche opprime i miseri (Gb 20,19). Sono i potenti che non si accontentano mai di ciò che possiedono e aggiungono "casa a casa" (Is 5,8), che tramano nel loro cuore il male, nutrono la bramosia dei campi e della casa degli altri e, grazie al loro potere, se ne impadroniscono: "Guai a coloro che meditano l'iniquità e tramano il male sui loro giacigli; alla luce dell'alba lo compiono, perché in mano loro è il potere. Sono avidi (stesso verbo di Es 20,17: "desiderare, bramare") di campi e li usurpano, di case e se le prendono. Così opprimono l'uomo e la sua casa, il proprietario e la sua eredità" (Mi 2,1-2). L'esempio della vigna di Nabot di cui si impossessa con la menzogna, l'inganno e la violenza, il re Achab, esprime narrativamente il disastro a cui conduce la bramosia delle cose degli altri (1Re 21). E infine, non potevano mancare neppure in quei tempi antichi le speculazioni edilizie e "coloro che costruiscono case senza giustizia" sfruttando il lavoro di operai pagati poco e niente (Ger 22,13). Gesù stesso non lesinerà invettive contro quanti "divorano le case delle vedove" (Mc 12,40; Lc 20,47) e mascherano le attività criminose sotto il velo di una facciata di religiosità. Non stupisce dunque che anche i profeti si siano occupati della casa. Essi devono denunciare il male e ricostruire la rete relazionale della società a partire dalla realtà materiale e spirituale, architettonica e relazionale, economica e sociale, pubblica e privata della casa. E, condividendo il pathos di Dio, devono intervenire a difesa dei deboli e degli sfruttati.



Appendice 2 - Casa come diritto e spazio umano

In Italia, contrariamente ad altri Paesi europei, non è presente nel dettato costituzionale una norma che sancisca il diritto all'abitazione come diritto sociale espressamente riconosciuto. La giurisprudenza costituzionale ha iniziato a delineare i contorni di tale diritto agli inizi degli anni '80, ma sempre collocandolo in una posizione servente per l'affermazione di altri diritti a esso collegati. La prima sentenza della Corte Costituzionale in cui ritroviamo un richiamo del diritto all'abitazione è la 252/1983, dove la casa è riconosciuta come bene primario dell'individuo. Successivamente, con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988, si affermerà il carattere inviolabile del diritto all'abitazione e la sussistenza di un generale dovere da parte della collettività di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione. Nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia cercato di delineare i contorni di tale diritto - ancorandolo agli artt. 2, 3 e 47 Cost., includendolo nella sfera dei diritti inviolabili della persona - manca ancora oggi una chiara definizione del contenuto minimo essenziale di tale diritto rendendone impossibile la diretta rivendicazione in sede giurisprudenziale.

Il diritto all'abitazione, non risulta un diritto soggettivo assoluto e direttamente tutelabile, ma rilevante se condizione necessaria per l'affermazione di altri diritti quali il diritto alla salute²⁰.

Non risulta, altresì, configurabile un obbligo in capo al proprietario a contrarre con chi abbia un'esigenza abitativa, né è possibile ricavare un diritto per i soggetti meno abbienti a chiedere finanziamenti statali per l'acquisto della prima casa di abitazione²¹.

Nel nostro assetto costituzionale, il diritto all'abitazione viene considerato realizzabile in proporzione alle risorse delle collettività, lasciando al legislatore e al corpo politico la libertà di decidere se e in che termini attuarlo: e ciò comporta disomogeneità nell'attuazione tra il livello nazionale e quello regionale. Se la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 217 del 19822, ha affermato che il 'diritto all'abitazione' rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione²³ e, prima, con la sentenza n. 252 del 19824, aveva rilevato che l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge²⁵, è possibile, preliminarmente, osservare (e affermare) che l'attuazione del diritto all'abitare dipenda da una serie

²⁰ Es., accesso gratuito alle cure mediche subordinato alla sussistenza della residenza.

²¹ In merito la giurisprudenza costituzionale si è espressa nelle sentenze 423/2004, 118/2006, 137/2007.

²² Nei giudizi di legittimità costituzionale della legge 18/12/1986, n. 891, su *Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa*, sentenza 25/2/1988.

²³ Punto 4.2 delle *considerazioni in diritto*.

²⁴ Nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 58 e 65 della legge 27/7/1978, n. 392, su *Disciplina delle locazioni degli immobili urbani*, in relazione agli artt. 27, 28 e 29 della stessa legge e degli artt. 657 e segg. c.p.c., sentenza 15/7/1983.

²⁵ Punto 4 delle considerazioni in diritto.



di prestazioni sociali da parte dello Stato che vanno oltre i meccanismi di accesso all'edilizia residenziale²⁶, tenendo conto di tutte le altre implicazioni e bisogni che afferiscono tale diritto²⁷. La disponibilità di un alloggio dignitoso o la garanzia del valore della dignità abitativa per chiunque e, quindi, la possibilità di esercitare il relativo diritto (anche nella declinazione di diritto all'abitare), costituisce una condizione fondamentale per favorire l'equità sociale, la casa come appartenenza sociale²⁸; al contrario, tutte le misure che, per un motivo o per l'altro, riducono le possibilità di abitare uno spazio (nella sua dimensione interna e esterna), incidendo sull'elemento della socialità, esigenza indispensabile di ogni essere umano, complicano e rallentano i processi di socializzazione e integrazione.

Sono molte le direttive europee²⁹ che, unitamente alle nostre leggi³⁰ in materia, compongono il panorama normativo nel nostro ordinamento giuridico. Il diritto all'abitazione storicamente si

²⁶ In altre parole, il diritto in discorso non è tutelato *solo* se quest'ultima possibilità è consentita al singolo.

²⁷ In tal senso, A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, versione riveduta e ampliata di un contributo negli *Scritti in onore di Silvio Gambino*, dirittifondamentali.it, Fascicolo 1/2019.

²⁸ A. TOSI, Le politiche abitative per i Rom e i Sinti, in AA.VV., La condizione giuridica di Rom e Sinti, Milano,16-18 giugno 2010, 795 e 798

²⁹ Direttive europee (fra le tante): 90/365/CEE (Consiglio, 28/6/1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale); 90/366/CEE (Consiglio, 28/6/1990, relativa al diritto di soggiorno degli studenti); 2003/86/CE (Consiglio, 22/9/2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare); 2003/9/CE (Consiglio, 27/1/2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri); 2004/38/CE (Parlamento e Consiglio, 29/4/2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); 2004/83/CE (Consiglio, 29/4/2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta); 2005/85/CE (Consiglio, 1/12/2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato); 2011/95/UE (Parlamento e Consiglio, 13/12/2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta); 2011/98/UE (Parlamento e Consiglio, 13/12/2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro); 2013/32/UE (Parlamento e Consiglio, 26/6/2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale); 2013/33UE (Parlamento e Consiglio, 26/6/2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). 30 Non esaustivamente (di seguito, solo le leggi in vigore): Legge n. 6972/1890 (sulle Opere Pie), RDL 28/4/1938, n. 1165 (Testo Unico delle disposizioni legislative sull'Edilizia Popolare ed Economica), Legge 17/8/1942, n. 1150 (Legge urbanistica), Legge 2/7/1949, n. 408 (Disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie), Legge 10/8/1950, n. 715 (Costituzione di un fondo per l'incremento edilizio destinato a sollecitare l'attività edilizia privata per la concessione di mutui per la costruzione di case di abitazione, legge Aldisio); Legge 18/4/1962, n. 167 (Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica popolare); Legge 22/10/1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, legge di riforma per la casa); DPR 30/12/1972, n. 1035 (Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); DPR 14/2/1975, n. 226 (Approvazione del nuovo statuto-tipo degli istituti autonomi per le case popolari); Legge 8/8/1977, n. 513 (Testo unico e disposizioni generali sull'edilizia popolare ed economica. Provvedimenti urgenti per l'accelerazione dei programmi in corso, finanziamento di un programma straordinario e canone minimo dell'edilizia residenziale pubblica); Legge 27/7/1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani, legge "Equo canone"); Legge 5/8/1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale); Legge 15/2/1980, n. 25 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 629, concernente dilazione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per gli immobili adibiti ad uso di abitazione e provvedimenti urgenti per l'edilizia); Legge 25/3/1982, n. 94 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 recante norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti); Legge 5/4/1985, n. 118 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 7 febbraio 1985, n. 12, recante misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa. Regolamentazione degli atti e dei rapporti giuridici pregressi); Legge 23/12/1986, n. 899 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 ottobre 1986, n. 708, recante misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitative); Legge 17/2/1992, n. 179 (Norme per l'edilizia residenziale pubblica); Legge 24/12/1993, n. 560 (Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia



presenta di difficile collocazione; trova espressione internazionale nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo³¹, nel Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali³², nella Carta sociale europea³³ che tutela espressamente il diritto all'abitare³⁴, nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea³⁵. Il diritto alla casa viene regolato e tutelato da diversi trattati internazionali e da molte costituzioni nazionali; responsabilità condivise e tutela dei diritti umani sono i cardini sui quali sono nate tali disposizioni. La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 e il Trattato di Lisbona del 2007, mirano a garantire a ogni persona un alloggio adeguato e un riparo sicuro, riconoscono l'essere umano al di là di ogni forma di razzismo o pregiudizio e sanciscono il diritto a un tenore di vita e di benessere personale in grado di andare oltre la mera sopravvivenza. Anche l'Europa guarda l'uomo nella sua interezza, tutela l'essere umano tenendo conto della sua complessità, dei suoi aspetti spirituali, fisici e materiali. Con la Carta sociale europea del 1961 (riveduta nel 1996) il Consiglio d'Europa dichiara che: le Parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale e internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi [...]. Nel novero elencato di tali garanzie, gli artt. 30 e 31 esplicitano che ogni

residenziale pubblica); Legge 9/12/1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo); Legge 8/2/2001, n. 21 (Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione); Legge Costituzionale 18/10/2001, n. 3 (Modifiche al titolo V, parte Il Costituzione: la materia dell'edilizia residenziale pubblica non è più inclusa né tra quelle su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, né tra quelle in cui la competenza è concorrente. Ai sensi del nuovo art. 117, comma 4, della Costituzione, questa materia, all'interno del più ampio concetto di "governo del territorio", appartiene alla competenza esclusiva di carattere residuale delle Regioni); Legge 8/2/2007, n. 9 (Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali); Legge 29/11/2007, 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).

³¹ Art. 25. ³² Art. 11.

³³ E' un <u>trattato</u> del <u>Consiglio d'Europa</u>, adottato a <u>Torino</u> nel 1961 e rivisto a <u>Strasburgo</u> nel 1996. La Carta, riveduta, è entrata in vigore nel 1999 e sta gradualmente sostituendo il trattato iniziale entrato in vigore nel 1965. La Carta riconosce i diritti umani e le libertà e stabilisce un meccanismo di controllo per garantirne il rispetto da parte degli Stati. La Carta, realizzata in modo da supportare il Consiglio d'Europa circa i "diritti di seconda generazione", garantisce i <u>diritti positivi</u> e le libertà che riguardano tutti gli individui nella loro esistenza quotidiana. I diritti fondamentali enunciati nella Carta sono: diritto di abitazione, salute, <u>educazione</u>, i <u>diritti del lavoro</u>, l'occupazione, il <u>congedo parentale</u>, la protezione sociale e legale, dalla <u>povertà</u> e l'<u>esclusione sociale</u>, la libera circolazione delle persone e di non discriminazione, e anche i diritti dei lavoratori migranti e delle persone con <u>disabilità</u>. Gli Stati aderenti alla Carta devono presentare relazioni annuali su ogni parte delle disposizioni della Carta (siano esse relative alla Carta del 1961 che alla Carta riveduta del 1996), mostrando la loro attuazione nel diritto e nella pratica. Il <u>Comitato europeo dei diritti sociali</u> (CEDS) è l'organo responsabile del controllo di conformità degli Stati aderenti alla Carta. La versione riveduta della Carta è stata ratificata dall'Italia con la legge 30/1999.

³⁴ Protocollo aggiuntivo, il quale permette di sollevare reclami – individuali o collettivi – in caso di ostacoli al godimento dei diritti sociali

³⁵ Parlamento, Consiglio e Commissione Europei, 2000/C 364/01, art. 34, comma 3, Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.



persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale e tutte le persone hanno diritto all'abitazione. Anche la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000) prevede specifiche tutele in merito: il suo recepimento nel Trattato di Lisbona del 2007 fa sì che il diritto all'housing sociale e alla casa assumano, a tutti gli effetti, valore legale in tutto il territorio europeo. La casa non è, dunque, una dimensione meramente materiale: si configura come espressione della dignità umana, del diritto; diviene sinonimo di crescita e sviluppo, di indipendenza, di autonomia e integrazione. La Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo³⁶ sostiene il più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato: ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)³⁷. Il diritto all'abitazione viene inserito anche nel Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali³⁸ che parla di diritto a uno standard di vita adeguato che includa alimentazione, vestiario e abitazione. Per arrivare ad una statuizione autonoma di housing right bisogna attendere la Convenzione internazionale su Diritti Economici, Sociali e Culturali³⁹, che insieme ai General Comments 4⁴⁰ e 7⁴¹, ha identificato il contenuto del diritto all'abitazione condiviso a livello internazionale. Il diritto all'abitazione trova una sua definizione che lo discosta dai diritti alla proprietà, garantendo il diritto all'abitazione un raggio di protezione più ampio, e alla terra.

L'adeguate housing è costituito da 7 elementi essenziali che comprendono diversi aspetti legati all'abitazione definita come un luogo sicuro, dove vivere in pace e dignitosamente:

Garanzia del godimento (Legal Security of Tenure) di una protezione legale contro sfratti, vessazioni e altre minacce. Secondo la CESCR, anche qualora lo sfratto sia legittimo è necessario che la legislazione statale predisponga determinate garanzie procedurali (ragionevole preavviso, divieto di sgombero in condizioni meteorologiche avverse); inoltre, è sempre necessario che vengano vagliate tutte le possibili alternative prima di procedere con uno sgombero e minimizzare l'uso della forza.

³⁶ Promossa dalle Nazione Unite, firmata nel 1948.

³⁷ Art. 25 Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.

³⁸ 1966.

³⁹ CESCR, Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (meglio nota come Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) è un trattato delle Nazioni Unite, nato dall'esperienza della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976.

⁴⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 1991, December 13th, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), E/1992/23, https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html.

⁴¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions, 1997, May 20th, E/1998/22, https://www.refworld.org/docid/47a70799d.html.



- Disponibilità dei servizi, materiali, agevolazioni e infrastrutture (Availability of Services, Materials, Facilities and Infrastructures), intesa come possibilità per i beneficiari dell'abitazione di accedere alle risorse naturali comuni come acqua potabile, energia per cucinare, riscaldamento e luce, misure igieniche e per la pulizia, mezzi di conservazione per gli alimenti, smaltimento dei rifiuti, fognature e servizi di emergenza; e, più in generale, a tutti i mezzi disponibili per garantire salute, sicurezza, comfort e alimentazione. Ciò nonostante, la CESCR afferma che la mancata erogazione di servizi minimi essenziali non determina la violazione del diritto all'abitazione adeguata.
- Accessibilità economica (Affordability), quale garanzia che i costi dell'abitazione siano così elevati da compromettere la capacità degli occupanti di accedere ad altri beni di prima necessità (alimentazione, vestiario) o minacciare il godimento di altri diritti umani (istruzione, salute). Secondo quanto disposto dalla CESCR, gli stati sottoscrittori dovrebbero predisporre aiuti finanziari adeguati per coloro che non possono permettersi un'abitazione e stabilire delle garanzie per i conduttori al fine di evitare aumenti irragionevoli degli affitti sia in ambito privato che pubblico.
- Abitabilità (Habitability), quale garanzia della sicurezza fisica attraverso uno spazio vitale che sia congruo, stabile strutturalmente e salubre.
- Facilità di accesso (Accessibility), quale garanzia dei bisogni specifici delle persone più svantaggiate e marginalizzate, con particolare attenzione ad anziani, bambini, persone con disabilità fisiche, malati terminali o sieropositivi, persone con disabilità mentali, con malattie croniche, vittime di disastri naturali o che vivono in zone di rischio, ai quali deve essere garantita una priorità di accesso all'abitazione.
- Collocazione (Location), intesa come attenzione nella ricollocazione di persone in seguito a sfratti o disastri naturali. Si vuole evitare che i nuovi insediamenti siano costruiti ad una significativa distanza dalle abitazioni e dalle comunità di origine.
- Adeguatezza culturale (Cultural Adeguacy), intesa come attenzione all'identità culturale: il
 modo in cui sono costruite le abitazioni, i materiali e le politiche gestionali devono rendere
 possibile l'espressione della dimensione culturale degli abitanti.



Il diritto all'abitazione come diritto sociale costituzionalmente garantito

Se non ci si limita a considerare l'art. 47 Cost. 42 isolatamente, ma si guarda alla Costituzione nel suo complesso, si può allora affermare l'esistenza di un diritto costituzionale sociale all'abitazione. Subito, però, si era posta la questione inerente al grado di effettività assicurabile al diritto stesso: riconoscere il diritto all'abitazione nel novero dei diritti sociali costituzionalmente garantiti implica, infatti, che si tratti di un diritto immediatamente azionabile o di un vincolo essenzialmente politico? La risposta andrebbe ricercata nella prima direzione. Se davvero un diritto costituzionale all'abitazione è entrato a far parte – ancorché implicitamente – della nostra Costituzione, allora il legislatore ha il dovere di provvedere alla sua attuazione, quantomeno per quel che concerne il suo contenuto minimo essenziale. In tal senso sembra andare la stessa giurisprudenza costituzionale. Con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988⁴³ la Consulta aveva proclamato l'esistenza di un dovere collettivo di "impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"44, precisando che tale dovere assume una duplice valenza: a) connota (...) la forma costituzionale di Stato sociale; b) riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione⁴⁵. Ne deriva – scrive ancora la Corte – che, tra i compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso, al fine di creare le condizioni minime di uno Stato sociale, rientra quello di concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, così contribuendo a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana⁴⁶. Una presa di posizione molto netta⁴⁷ che stride drammaticamente con la realtà odierna: se solo si ricorda lo iato tra domanda e offerta di edilizia residenziale pubblica. Stupisce la direzione opposta lungo cui si sono mosse dottrina e politica negli ultimi decenni: quanto più, infatti, cresceva il riconoscimento del diritto all'abitazione nella prima, tanto più diminuiva nella seconda.

⁴² La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

⁴³ Più prudenti erano state la sentenza 45/1980, l'ordinanza 128/1980 e la sentenza 252/1983 (che, come dice la Corte stessa, non aveva[no] dato il dovuto rilievo all'abitazione come bene primario).

⁴⁴ Sentenza 49/1987.

⁴⁵ Sentenza 404/1988.

⁴⁶ Sentenza 217/1988.

⁴⁷ La quale non scaturisce esclusivamente dalla ricostruzione giurisprudenziale del dettato costituzionale, bensì anche dal riconoscimento dell'esistenza di vincoli di diritto positivo riconducibili all'ordinamento internazionale. La Corte ricorda la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (art. 25) e il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 11); ma meritano di essere richiamati anche la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 (art. 5), la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (art. 14), la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 (art. 27) e, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea del 1961 e 1996 (artt. 30 e 31). In base a tali disposizioni, il diritto all'abitazione viene riconosciuto quale componente di una più ampia aspettativa, di cui sarebbero titolari tutti gli esseri umani, a condurre un'esistenza realmente dignitosa (la disponibilità di un'abitazione risulterebbe, in effetti, strumento particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà).



Dall'attuazione all'inattuazione del diritto all'abitazione

Se la dottrina segue un percorso segnato dalla progressiva valorizzazione del diritto all'abitazione, l'attività legislativa risulta connotata da un processo di progressiva svalutazione. Storicamente, due sono le linee lungo le quali si è mosso l'intervento del legislatore:

- 1) l'incremento del numero delle abitazioni disponibili, da ottenersi tramite la realizzazione di un sistema di edilizia residenziale pubblica con cui provvedere alla costruzione di nuove unità abitative e alla loro assegnazione ai bisognosi⁴⁸;
- 2) la tutela della parte debole nei rapporti contrattuali di diritto privato (locazione) che vedono entrare in relazione il proprietario di un immobile e un soggetto interessato a fare di quell'immobile il proprio luogo di abitazione.

Gli interventi del primo tipo (edilizia residenziale pubblica) si snodano, sia pure a pause alterne, lungo l'arco della storia repubblicana, dal piano Ina-casa del 1949 (legge 43/1949) alle cd. riforme federaliste (d.lgs. 112/1998 e revisione del Titolo V Cost.) realizzate sul finire del secolo scorso⁴⁹. In mezzo, il cd. piano Gescal-Gestione Case per i lavoratori (legge 60/1963), la razionalizzazione degli lacp e l'istituzione del Comitato edilizia residenziale (Cer) come cabina di regia centralizzata a livello statale (legge 865/1971), il coinvolgimento degli enti territoriali con funzioni di programmazione locale, per quanto riguarda le regioni, e assegnazione degli alloggi, per quanto riguarda i comuni (d.lgs. 616/1977), il cd. piano decennale per l'edilizia residenziale (legge 457/1978), gli interventi di recupero del patrimonio esistente (legge 179/1992) e di alienazione del patrimonio (legge 560/1993). Si tratta di un percorso di progressivo abbandono dell'impegno pubblico in materia, sino al passaggio delle principali competenze in materia dallo Stato alle regioni, origine del vero e proprio collasso del sistema⁵⁰. Un dato su tutti: le risorse destinate alla realizzazione del diritto all'abitazione, pari al 26% degli investimenti pubblici totali negli anni Cinquanta, crollano a meno dell'1% negli anni Duemila. Oggi l'Italia riserva alle politiche abitative appena lo 0,06% delle proprie spese per il welfare, contro l'1,19% del Regno Unito, il 2,05% della Germania e il 2,62% della Francia⁵¹.

⁴⁸ Si può distinguere tra: a) **edilizia sovvenzionata**, quella che *fruisce di contributo diretto dello Stato ed è finalizzata a realizzare* alloggi da destinare permanentemente in locazione agli aventi titolo (in base a parametri legati al reddito e alla categoria lavorativa) destinati a ruotare man mano che gli assegnatari escono dai parametri reddituari; b) **edilizia agevolata**, quella diretta alla proprietà della casa per categorie "protette o corporative" con la previsione di agevolazioni statali circa la copertura degli interessi sui mutui contratti dagli assegnatari; c) **edilizia convenzionata**, quella diretta anch'essa alla proprietà della casa e per specifiche categorie che si avvale di prezzi di locazione o di acquisto successivo a prezzi calmierati in base a convenzioni stipulate con i Comuni. Così P. URBANI, L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, in Le istituzioni del federalismo, n. 3/4, 2010, p. 252.

⁴⁹ I primi interventi, a livello comunale, risalgono comunque agli inizi del Novecento e vengono, poi, sviluppati dal regime fascista con la legge 251/1903 (cd. legge Luttazzi) che istituì i primi lacp (Istituti autonomi per le case popolari) e il TU 1165/1938.

⁵⁰ Così P. URBANI, *L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, Relazione al Convegno *Diritti fondamentali e politiche dell'UE dopo Lisbona*, Pescara, 6-7 maggio 2010, p. 251.

⁵¹ Nel 2013, 0.09%. Dati Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale (CeRGAS), Università Bocconi.



Quanto agli interventi del secondo tipo (limitazioni alla libertà contrattuale dei privati nelle locazioni immobiliari per uso abitativo), meritano di essere ricordate la legge 392/1978 (che ha predefinito la durata delle locazioni abitative e previsto, come corrispettivo, un canone prefissato dalla legge in base alle caratteristiche dell'immobile locato, cd. equo canone, venuto poi meno nel 1998) e i numerosi provvedimenti legislativi che, a partire dal 1979, hanno costantemente rinnovato la sospensione degli sfratti per rilascio di immobili, tanto per fine locazione, quanto per morosità (cd. blocco degli sfratti). L'insieme di questi interventi rende evidente come, sul finire degli anni '70, vi sia stato il tentativo, da parte del legislatore, di intervenire organicamente sulla materia: da un lato, prevedendo il rilancio delle misure di edilizia residenziale pubblica; dall'altro, adottando provvedimenti-tampone⁵² volti a sopperire a quella che allora poteva ritenersi una carenza di alloggi temporanea e in via di superamento⁵³. Di seguito, il progressivo abbandono dell'impegno in materia.

Dall'(in)attuazione del diritto all'abitazione alla repressione del disagio abitativo

Oggi, sembra di poter affermare che il problema abitativo delle fasce della popolazione maggiormente disagiate risulti oramai quasi del tutto espunto dall'agenda politico-legislativa. A fronte di una crisi abitativa dalle dimensioni enormi (quasi 1,5 milioni di famiglie impossibilitate ad accedere all'edilizia residenziale pubblica per insufficiente disponibilità di abitazioni)⁵⁴, gli ultimi interventi (pre Covid-19) in materia paiono ispirati, oltre che dall'intento di rilanciare il settore edilizio a sostegno della ripresa economica⁵⁵, essenzialmente dalla preoccupazione di reprimere i comportamenti privati di reazione al disagio abitativo⁵⁶. Siamo, di fatto, dinanzi al ribaltamento dell'impostazione costituzionale: anziché

_

⁵² Il riferimento è soprattutto al blocco degli sfratti.

⁵³ In realtà, le cose andarono poi diversamente da quanto previsto, in particolare con riferimento alla seconda tipologia di interventi, che risultò, quanto all'equo canone, largamente elusa nelle contrattazioni private e, quanto al blocco degli sfratti, oggetto delle censure della Corte costituzionale per la trasformazione del suo carattere temporale da transitorio a permanente (sentenze n. 310 del 2003 e n. 155 del 2004).

⁵⁴ Non va dimenticato che il disagio abitativo colpisce anche parte di coloro che hanno la disponibilità di un'abitazione, considerato che circa 1,7 milioni di famiglie incontra difficoltà nel pagare regolarmente il canone di locazione e che gli sfratti per morosità sono decine di migliaia ogni anno.

⁵⁵ Si inseriscono in questa visione tanto il cd. "piano-casa" Berlusconi (realizzato con leggi regionali dopo l'intesa Stato-regioni-enti locali del 1° aprile 2009), che consentiva ai proprietari di ampliare i propri immobili sfruttando *bonus* volumetrici che, in alcuni casi, arrivavano al 75% della superficie, quanto la cd. "legge sblocca-Italia" (legge164/2014, Capo V), che elimina la richiesta di autorizzazione per lo svolgimento di lavori di ristrutturazione edilizia (compresi frazionamenti e accorpamenti di unità immobiliari), sostituendola con una mera comunicazione ai competenti uffici comunali. Il tutto, peraltro, in un Paese segnato da un abusivismo edilizio che pare inarrestabile, nonostante i ripetuti condoni (si stima che le domande in attesa di regolarizzazione siano almeno 5 milioni), e da un conseguente eccesso di disponibilità abitativa inutilizzata (su un totale di 14,5 milioni di edifici, 7 milioni risultano vuoti e 1,5 milioni sottoutilizzati: l'offerta potenziale di abitazioni supera di dieci volte la domanda reale).

⁵⁶ Si pensi: a) al d.l. 47/2014 (converto nella legge 80/2014), il cui art. 5 mira a contrastare il fenomeno dell'occupazione abusiva degli immobili, sancendo il divieto di concessione della residenza anagrafica e la nullità dei contratti di allaccio o voltura delle utenze di gas, acqua, elettricità e telefono (su cui E. PONZO, *L'articolo 5 del "Piano Casa" del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in Costituzionalismo.it, n. 2, 2014). Ora l'art. 11 del d.l. 14/2017 (cd. decreto Minniti), convertito nella legge 48/2017, ha introdotto una disposizione che consente al sindaco di garantire l'allaccio alle utenze in caso di presenza di minori nell'immobile occupato; b) al d.lgs. 72/2016, recante attuazione della direttiva 2014/17/UE, in cui si prevede che, in caso di mancato pagamento di diciotto rate di muto, anche non consecutive, da parte del mutuatario, la banca titolare dell'ipoteca possa



dare attuazione al diritto previsto nella Carta fondamentale, in modo da dare soddisfazione alle esigenze materiali a esso sottostanti, il legislatore interviene (quasi) esclusivamente per impedire che tali esigenze possano sfociare in azioni volte a farvi autonomamente fronte. Il punto di arrivo è una vero e proprio cortocircuito logico ossia che l'occupazione di immobili abbandonati venga osteggiato giuridicamente anche se nel corso degli ultimi anni alcune sentenze⁵⁷ hanno definito meglio quello stato di necessità dell'occupazione previsto dall'art. 54 del codice penale. La Corte di Cassazione, inoltre ha riconosciuto l'astratta possibilità di invocare la scriminante dello stato di necessità anche quando il "pericolo attuale" riguarda un "danno alla persona" nell'accezione di lesione di un diritto della personalità, tra i quali rientra il diritto all'abitazione (sentenza n. 24290 del 2003 e sentenza n. 24987 del 2007). Tale diritto, pertanto, è certamente riconosciuto ma la sua attuazione passa necessariamente da una legislazione derivata mentre potrebbe avere una maggiore forza tramite interventi legislativi volti ad ordinare la disciplina sul questo tema.

_

procedere alla vendita dell'immobile direttamente, senza dover sottostare ai vincoli previsti in caso di vendita tramite intervento dell'autorità giudiziaria (cfr. la scheda di lettura predisposta dai servizi studi di Camera e Senato, consultabile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/FI0411.Pdf).

⁵⁷ Si veda la sentenza n. 26225 del 18 settembre 2020 della Cassazione



Bibliografia

- Arter e Regione Emilia Romagna (2020), Osservatorio regionale del sistema abitativo e attivita' connesse Verso un sistema informativo a supporto delle politiche abitative.
- Arter e Regione Emilia Romagna (2020), Profilazione economica e sociale di famiglie potenzialmente beneficiarie di misure a sostegno delle politiche abitative.
- Baldini M., Chiarolanza A. (2007), La politica per la casa, in Guerra M. C. e Zanardi A. (a cura di), La finanza pubblica italiana 2007, Bologna, Il Mulino.
- Banca d'Italia (2007), Questioni di Economia e Finanza n. 9 L'accesso all'abitazione di residenza in Italia (Home Affordability in Italy).
- Caritas Italiana (2020), Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia "Gli anticorpi della solidarietà".
- Censis e Nomisma (2015), Investire sulla casa. Politiche e strumenti per l'affitto in Europa. Proposte per l'Italia".
- Censis e Nomisma (2016), I giovani e la casa. La generazione dei Millennials di fronte alla questione abitativa.
- Censis e Nomisma (2017), L'abitare dei nuovi italiani Una indagine qualitativa
- Corte dei Conti (2007), Indagine comparativa sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, Deliberazione n.
 9/2007.
- Corte dei Conti (2020), Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, i fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli, (2014-2020).
- D'Alessio G., Gambacorta R. (2007), L'accesso all'abitazione di residenza in Italia, Questioni di economia e finanza, occasional paper n. 9, Banca d'Italia.
- Faiella I., Lavecchia L. (2014), La povertà energetica in Italia, Questioni di Economia e Finanza.
- Figari F., Hollan K., Matsaganis M., Zólyomi E. (2019), Fiscal vs. Social Welfare: Support for Affordable Housing in Seven EU Countries, Politiche Sociali, 1/2019, 67-92.
- Massimo Baldini CAPP, Centro di analisi delle politiche pubbliche Università degli Studi di Modena e Reggio
 Emilia (2013), Quaderni della ricerca sociale 22, Le politiche sociali per la casa in Italia.
- OECD (2016) Under Pressure: The Squeezed Middle Class.
- Polis Lombardia (2018), La vulnerabilità alla povertà in Lombardia.
- Polis Lombardia (2021), Supporto all'analisi e allo sviluppo delle politiche abitative ai fini del completamento della riforma dei servizi abitativi - Linea di attività 01 - Costo della locazione sociale.
- Regione Emilia Romagna (2019), Studio sugli assetti organizzativi e gestionali delle Agenzia casa regionali finalizzato alla definizione di un modello di governance dell'offerta di immobili per l'affitto.
- Tosi A. (2019), Il Reddito di cittadinanza e la povertà abitativa, Welforum