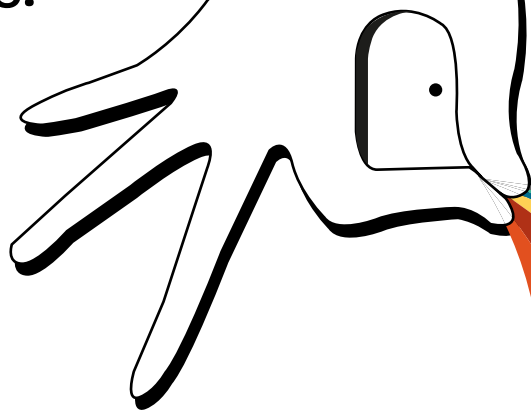


LE VIE DI CASA

Dati e strumenti
per l'abitare:
una guida
pratica



**Caritas
Italiana**
organismo pastorale della CEI

4

Il Vademecum è stato curato da:

Gianluigi Chiaro
Benedetta Marani

Hanno contribuito al testo:

Alessia Maggi
Sandro Savoldelli

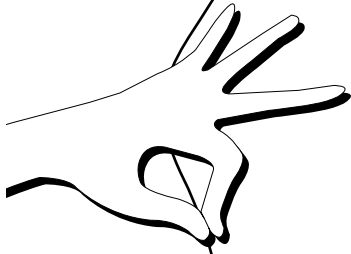
© Caritas Italiana

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

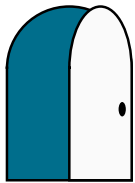
LE VIE DI CASA



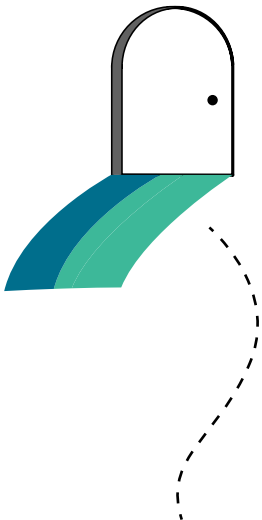
Introduzione



Tenere il filo



Aprire le porte



Cosa fa Caritas?

Introduzione

di Don Marco Pagniello

L'emergenza abitativa rappresenta una delle sfide più pressanti e trasversali del nostro tempo, un problema che non riguarda solo chi non ha una dimora, ma interroga profondamente la nostra società, mettendo in luce le fatiche di un sistema esclusivo, profondamente ingiusto.

Senza una casa, la vita perde appigli: si vive in un eterno e instabile presente, caratterizzato dalla continua lotta per rimanere a galla. La dimensione dell'abitare, infatti, non riguarda solo il luogo fisico, ma ha a che fare con le radici stesse di ogni uomo: è il posto da cui si guarda il mondo e in cui si accolgono le memorie, le relazioni e si definisce la propria dignità. Senza un luogo stabile, ogni persona è disorientata, incapace di costruire una storia e di sentirsi parte di qualcosa di più grande di sé.

Sono molteplici le vite segnate da questo fenomeno: famiglie che non riescono a pagare affitti sempre più esosi, giovani che, pur lavorando, non possono permettersi un tetto, anziani soli che fanno fatica ad affrontare le spese ordinarie per la loro abitazione, persone che cercano un luogo sicuro dove piantare semi della loro rinascita.

Il tema della casa è profondamente radicato nella tradizione biblica. Nell'Antico Testamento, essa è sempre simbolo di stabilità, di rifugio e protezione. Non è mai solo uno spazio privato, ma anche il luogo dell'incontro con Dio e con l'altro. È interessante notare come le parole famiglia e casa, *"siano designate da una stessa parola ebraica: bajit (bet, nelle parole composte: ad es. Beth-el, casa di Dio). Ora Dio non si accontenta di dare all'uomo una famiglia naturale ed una dimora materiale, ma vuol introdurlo nella sua propria casa, non soltanto come servo, ma a titolo di figlio; perciò, dopo aver dimorato in mezzo ad Israele nel tempio, Dio ha mandato il suo Figlio unico a costruirgli una dimora spirituale fatta di pietre vive ed aperta a tutti gli uomini"*^{*}. Tra le pieghe dell'emergenza è possibile riconoscere un appello per la comunità che deve sentirsi chiamata alla corresponsabilità. Vocazione che diventa missione poiché implica la necessità di lavorare per affermare la giustizia sociale e richiede uno sforzo collettivo per trasformare le città in luoghi sempre più inclusivi, dove ogni persona possa trovare la propria "dimora".

Essere comunità vuol dire assumersi la responsabilità del benessere di ogni membro, costruire reti di supporto, abbattere l'indifferenza e promuovere l'inclusione. Ogni parrocchia, ogni associazione,

^{*} - J.M. Fenasse, M.F. Lacan, «Casa», in X. Leon-Dufour (a cura di), *Dizionario di Teologia Biblica*, Marietti, Casale Monferrato, 1984.

ogni cittadino può fare la differenza, partecipando attivamente alla costruzione di una società più giusta. Sentiamoci dunque personalmente interpellati.

Di fronte a questa realtà, Caritas Italiana, attraverso le sue opere segno, tenta di rispondere al bisogno abitativo attraverso percorsi di accompagnamento in grado di ricostruire la dignità e l'autonomia delle persone e cercando di "riportare in vita" chi è stato tagliato fuori, di reintegrare nel tessuto sociale chi si sente smarrito. Non si tratta solo di "dare le chiavi di una casa", ma di lavorare affinché la persona possa tornare al centro, favorendo percorsi di cittadinanza attiva e aprendo spazi di partecipazione, nei quali ciascuno senta di poter dare il proprio contributo per la cura di ciò che è bene comune.

Rispondere all'appello della questione abitativa implica allora costruire una società in cui abitare non sia inteso come un privilegio, ma un diritto di tutti, tenendo conto della complessità del tema per costruire, insieme, un sistema di risposte efficaci che tocchino realmente la vita delle persone e migliorino la loro condizione. È necessario, dunque, affrontare le sfide delle periferie delle nostre città, spesso considerate solo come terreno fertile per la speculazione edilizia; lo squilibrio tra la dimensione delle aree metropolitane, interessate da un'elevata densità abitativa, e le aree interne, storicamente segnate dal tema dello spopolamento. Significa tornare a investire nell'edilizia residenziale pubblica, promuovere politiche abitative integrate in grado, per esempio, di arginare il fenomeno delle occupazioni abusive, agendo anche sull'enorme patrimonio immobiliare spesso abbandonato, e affrontare con una regolamentazione adeguata le conseguenze legate agli affitti brevi.

È fondamentale, inoltre, promuovere iniziative di coesione sociale che rafforzino il senso di comunità, sperimentare modelli abitativi innovativi come il co-housing e sensibilizzare circa i temi della sostenibilità dell'abitare, affinché il diritto alla casa diventi un punto di partenza per una vita dignitosa e integrata nel territorio.

Si tratta di lavorare per organizzare la speranza e per edificare una comunità che sappia abitare i propri spazi, perché "casa comune" che ci appartiene e ci accoglie tutti.

Il vademecum

Il presente vademecum è una guida pratica sull'abitare destinata agli operatori e ai volontari di Caritas e delle sue diramazioni territoriali. Il documento nasce dall'esigenza di divulgare i contenuti del Manuale sull'Abitare pubblicato da Caritas Italiana nel 2022 in un formato accessibile, sintetico e, soprattutto, dedicato a tutti gli operatori e volontari dei centri di ascolto diocesani e parrocchiali. In questa direzione, il vademecum si propone di indagare le principali problematiche abitative contemporanee sia alla luce delle evidenze fornite dalle statistiche ufficiali, sia rispetto ai dati raccolti da Caritas Italiana. Contemporaneamente, esso fornisce strumenti concreti per fare fronte ai bisogni abitativi, promuovendo approcci multisettoriali innovativi, anche a partire da quanto già sperimentato da diversi territori diocesani. Ne emerge un panorama complesso, composto da bisogni abitativi sempre più multidimensionali e soluzioni da costruire su misura, a seconda delle esigenze delle famiglie e dei contesti in cui vivono.

Nel tentativo di onorare tale complessità – che è propria del concetto stesso di "abitare" – si è scelto di intitolare il Vademecum "Le vie di casa", ad indicare tutte le traiettorie abitative percorse e quelle ancora attivabili per raggiungere un luogo da chiamare "casa".

Il documento si compone di tre sezioni principali, delle quali si riporta una descrizione sintetica:

"Tenere il filo" - Dati, temi e sguardi sull'abitare contemporaneo

Rappresentare sinteticamente i tratti salienti della questione abitativa contemporanea è un'operazione complessa. Essa infatti si compone di aspetti più o meno strutturali, che incidono con diversa intensità a seconda delle caratteristiche specifiche dei contesti territoriali e delle scelte tecnico-politiche che

ne hanno governato lo sviluppo. Per questa ragione, si è reso necessario selezionare le tematiche più emergenti condivise dalla maggior parte delle Caritas diocesane e di svilupparne approfondimenti mirati, nel tentativo di "tenere il filo" delle diverse problematiche abitative, che spesso si manifestano in modo interconnesso e nei loro tratti più emergenziali. Si è scelto quindi di osservare queste tematiche alla luce dei bisogni rilevati da Caritas e dei dati diffusi dalle fonti statistiche ufficiali, per contestualizzare la percezione e lo sforzo degli operatori Caritas in un panorama più ampio. Questi sforzi narrativi consentono, da un lato, di semplificare i fenomeni per renderli più fruibili ad un pubblico vasto, dall'altro lato, di individuare con semplicità le maggiori sfide alle quali Caritas e altri enti sono chiamati a rispondere.

"Aprire le porte" - Una guida pratica agli strumenti per l'abitare

Come rispondere ai bisogni abitativi (e non solo)? Questa sezione approfondisce gli strumenti operativi utilizzabili per "aprire le porte", cioè preservare il mantenimento o facilitare il reperimento di un'abitazione, attivando risorse e competenze fondamentali per far fronte o prevenire diverse forme di povertà abitativa. Si tratta di approcci, progetti e politiche già note e diffuse nel panorama nazionale che, grazie all'impegno dei volontari e degli operatori di Caritas, possono trovare ulteriore diffusione nei territori diocesani, anche attraverso la collaborazione con enti istituzionali o altre realtà del terzo settore. Ciascuno strumento è accompagnato da una descrizione dedicata e da alcuni contatti utili per approfondirne i contenuti specifici e le modalità di implementazione. Inoltre, il testo è corredato da alcuni box di approfondimento di temi e/o progetti selezionati, che si è reputato possano

essere di interesse collettivo. Questa sezione sintetizza i contenuti del Manuale per l'Abitare pubblicato da Caritas Italiana nel 2022 e li aggiorna rispetto all'evoluzione normativa e alle esperienze sviluppate negli ultimi due anni. Le due pubblicazioni non sono quindi da intendersi come sostituibili, ma se ne incoraggia la lettura congiunta.

"Cosa fa Caritas?" - La risposta di Caritas Italiana alla questione abitativa

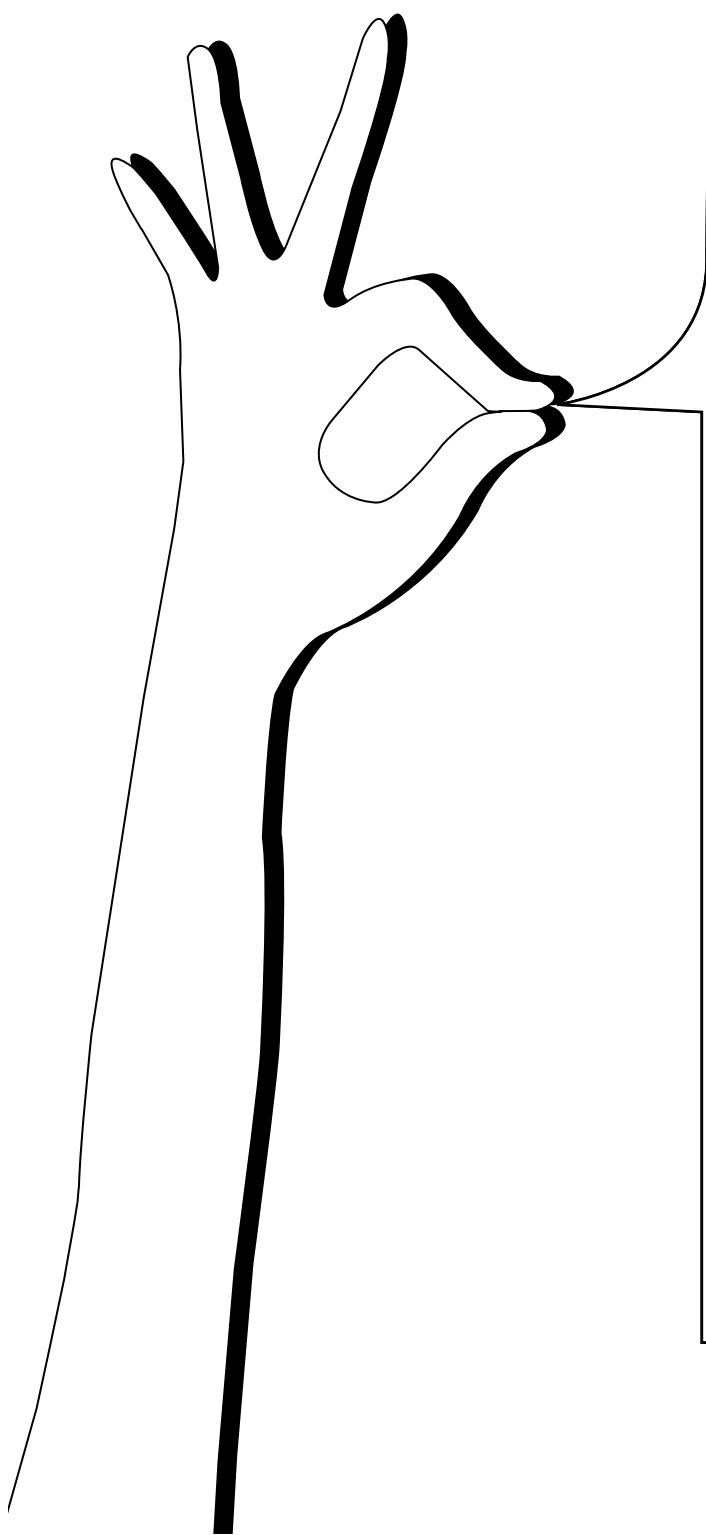
Il capitolo mira ad approfondire l'attuale ruolo di Caritas nel fornire una risposta ai bisogni abitativi individuati, evidenziandone potenzialità e limiti. Si è scelto di sintetizzare l'operato di Caritas in due 'sentieri' specifici: gli interventi e i progetti 8x1000. Il primo riassume, attraverso l'analisi dei dati registrati da operatori e volontari su Ospoweb e le piattaforme ad esso collegate, le caratteristiche degli interventi erogati da Caritas nel 2023 e dei loro beneficiari. Il secondo, invece, analizza i progetti 8x1000 correlati all'abitare, approfondendone i contenuti. Dalla lettura comparata di entrambi i capitoli si evince la capillare presenza di Caritas sul territorio nazionale e la straordinaria capacità di far fronte a situazioni emergenziali (abitative e non). Al contempo, si scorgono anche tentativi - sempre più concreti e duraturi - di offrire nuove risposte e soluzioni ai bisogni dei nuclei familiari, anche attraverso l'implementazione di cambiamenti organizzativi sistemici.


Torna
all'inizio

Proseguì


TENERE IL FILO

Dati, temi e sguardi sull'abitare contemporaneo



-  **0. Un quadro d'insieme**
- 1. Persone senza dimora**
-  **2. La residenza fittizia**
-  **3. Gli sfratti**
-  **4. Le famiglie in affitto**
-  **5. Abitare e migrazioni**
-  **6. La povertà energetica**

▲
Torna
all'inizio

Vai alla
sezione
successiva
▼



0. Un quadro d'insieme

La questione abitativa è da tempo un elemento strutturale del nostro sistema Paese, sul quale, tuttavia, la politica non riesce mai ad intervenire se non con interventi tampone e con politiche datate. Infatti, parlare ancora di emergenza risulta ormai antistorico, un tentativo di ignorare annose questioni irrisolte per dare spazio ad iniziative "spot", palliativi che agiscono solo sul sintomo senza indagarne le cause e trovare soluzioni appropriate. In questo senso, i dati relativi alle povertà, e in particolare alle povertà abitative di Caritas, appaiono sempre più rilevanti per comprendere le diseguaglianze socio-economiche che stanno alla base della questione abitativa e dei fenomeni di esclusione ad essa connessi. Caritas infatti rivolge il suo sguardo e il suo operato agli "ultimi", spesso ignorati dalle istituzioni per carenza di risorse o vincoli burocratici e amministrativi, nel tentativo di sensibilizzare le comunità a trasformare "questioni individuali" in "questioni collettive".

I bisogni abitativi

Il report statistico nazionale 2024¹ di Caritas Italiana evidenzia come il 22% delle persone ascoltate presenti una problematica abitativa. L'abitare si colloca infatti al terzo posto tra i bisogni complessivi, preceduto solo dalla povertà economica (78,8% del totale dei bisogni) e da problemi correlati all'occupazione (45,9%).

La forte prevalenza delle difficoltà di ordine materiale è particolarmente correlata alle condizioni reddituali degli assistiti. Si noti infatti come il 75,6% di coloro che hanno dichiarato il valore della situazione economica equivalente presso i centri di ascolto abbia presentato un ISEE inferiore ai 6.000 €.

Povertà, occupazione e casa sono infatti al primo posto tra le diverse combinazioni intrecciate ai bisogni abitativi, riportate nella tabella seguente. Questo trinomio

rappresenta il 17,9% del totale dei casi, seguito dalla combinazione di bisogni Casa+Povertà. L'8,5% si presenta invece ai centri di ascolto con un bisogno di natura esclusivamente abitativa. In generale, più della metà degli assistiti per una problematica abitativa presenta almeno 3 bisogni ad essa correlati. È importante sottolineare anche la frequenza di bisogni correlati contemporaneamente a problematiche abitative e migratorie che occupano circa il 14% del totale.

Tabella 1- Combinazioni di bisogno correlato alla casa.
Fonte: Caritas Italiana, 2023.

Combinazioni di bisogni	N° casi	%
Casa + Occupazione + Povertà	6.463	17,9%
Casa + Povertà	3.243	9,0%
Casa	3.080	8,5%
Casa + Immigrazione + Occupazione + Povertà	1.734	4,8%
Casa + Immigrazione + Istruzione + Occupazione + Povertà	1.685	4,7%
Casa + Occupazione	1.603	4,4%
Casa + Familiari + Occupazione + Povertà	1.502	4,2%
Casa + Occupazione + Povertà + Salute	947	2,6%
Casa + Immigrazione + Povertà	900	2,5%
Casa + Istruzione + Occupazione + Povertà	882	2,4%
Casa + Immigrazione	692	1,9%
Casa + Familiari + Povertà	550	1,5%
Casa + Povertà + Salute	546	1,5%
Casa + Familiari + Occupazione + Povertà + Salute	413	1,1%
Casa + Immigrazione + Occupazione	410	1,1%
Casa + Immigrazione + Istruzione + Povertà	369	1,0%
Altre combinazioni	11.157	30,8%
Totale	36.176	100,0%

1 - [Link](#) Per approfondimenti



Tenere il filo

Tra queste si annoverano soprattutto problemi connessi allo status di migrante, quali l'irregolarità giuridica, le problematiche burocratico-amministrative, le difficoltà legate alle domande di asilo; questioni sostanziali, che rischiano di limitare l'accesso ai servizi del territorio, al lavoro e all'abitazione.

Per quanto attiene i bisogni abitativi specifici, tra gli assistiti dei centri di ascolto, il 42% dichiara la mancanza di un'abitazione. Il 20,1% è in strutture di accoglienza provvisoria, il 14,3% abita in situazioni precarie o inadeguate.

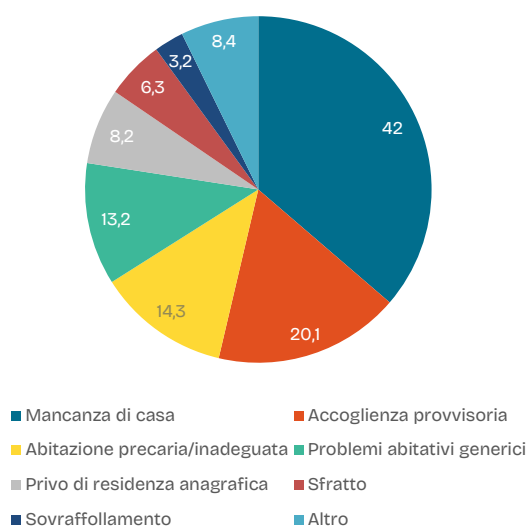


Fig. 1 - Assistiti per macro categoria di bisogno abitativo, valori %. Fonte: Caritas Italiana, 2023.

I profili di bisogno

L'analisi dei dati aggregati consente di tracciare un profilo generico dei portatori di bisogni abitativi. Questi sono prevalentemente **uomini** (64%), **celibi, divorziati o separati** (52%), **disoccupati in cerca di nuova/prima occupazione** (74%), con diploma di **licenza media** (78%). Per la maggior parte dispongono di un'abitazione (**80% con dimora**) in cui vivono con il **nucleo familiare** (51%).

Se si osservano invece i dati relativi alle diverse voci di bisogno (vedi fig. 2), si evidenzia una maggioranza di assistiti di genere femminile sia per problematiche correlate al sovraffollamento, sia per quelle riguardanti l'applicazione di decreti o misure di rilascio dell'abitazione (sfratti, morosità, case all'asta, ecc.). Si attesta invece una prevalenza del genere maschile tra i portatori di bisogni correlati alla mancanza di residenza anagrafica o alla mancanza di casa. Questi dati sono in linea con la prevalenza di popolazione di genere femminile tra coloro che si dichiarano domiciliati (52,9% degli assistiti con dimora) e con la preponderanza di genere maschile tra i senza dimora (71,6% del totale dei senza dimora).

Il 29% dei portatori di problematiche abitative si concentra nella fascia d'età

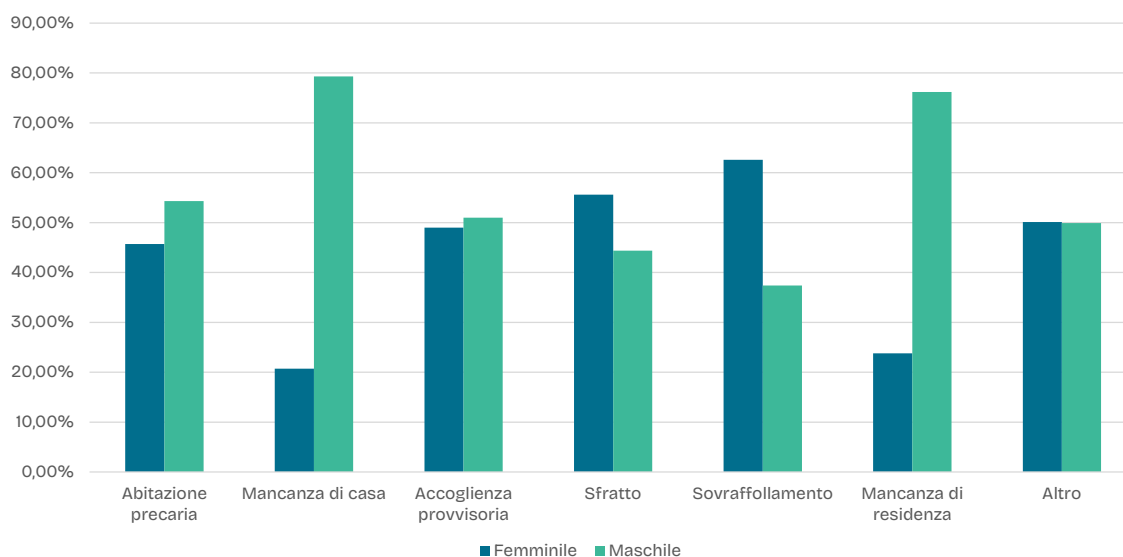
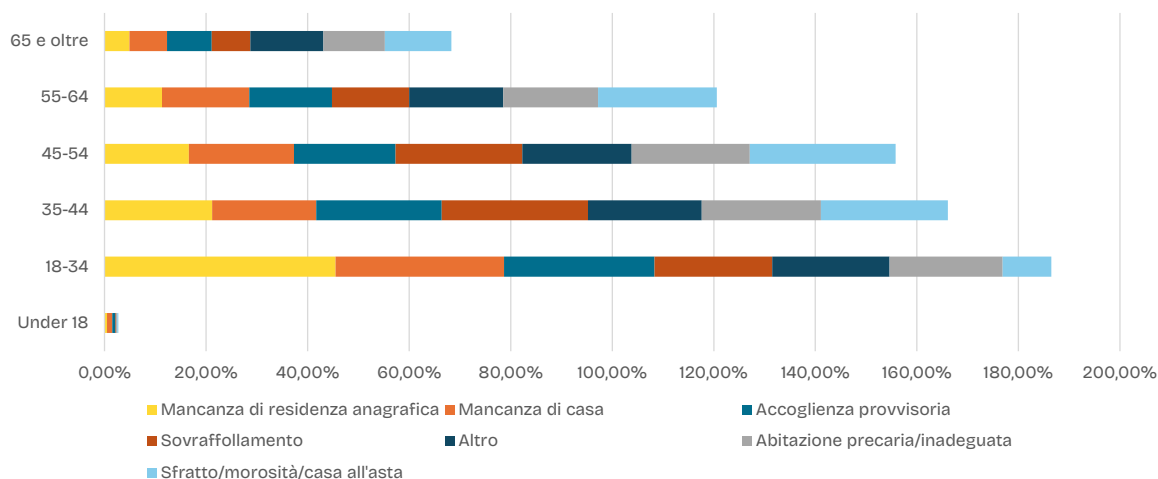


Fig. 2 - Assistiti per genere e macro categoria di bisogno abitativo, valori %. Fonte: Caritas Italiana, 2023.



Torna all'indice

Prosegui

Fig. 3 - Assistiti per micro categoria di bisogno abitativo e classi d'età, valori %. Fonte: Caritas Italiana, 2023

18-34 anni, seguita dalla fascia 35-44 (22%) e da 45-54 (21%). Il dato non è in linea con il profilo anagrafico generico dei portatori di bisogno (vedi rapporto statistico nazionale 2024, Caritas Italiana), in cui la fascia d'età più rappresentata è quella 45-54 e dove sembra emergere un peso maggiore degli over 65 sul totale degli assistiti. Le problematiche abitative appaiono quindi come un tema particolarmente influente sulla popolazione in età lavorativa, a rimarcare il trinomio povertà-occupazione-alloggio sopra citato. Come si evince dal grafico (fig. 3), tra i bisogni presentati dagli assistiti tra i 18 e i 34 anni emerge in particolar modo la mancanza di residenza anagrafica, seguita dalla mancanza di casa. Si tratta di problematiche correlate all'inserimento socio-abitativo della popolazione giovane con background migratorio. Tra gli assistiti senza dimora, infatti, il 30,5% appartiene a questa fascia d'età, seguita dalla fascia 45-54 (21,2%) e dalla fascia 35-44 (20,9%).

Le problematiche correlate al mantenimento dell'abitazione a seguito di sfratto o di pignoramento sono invece più caratteristiche della fascia d'età 45-54. Gli assistiti di questa fascia d'età sono infatti i più numerosi tra coloro che dichiarano di avere una dimora (24,3%), seguiti dalla fascia 35-44 (22,7%) e dalla fascia 55-64 (20,7%).

Quanto alla distribuzione geografica, i portatori di bisogni abitativi si concentrano prevalentemente in Emilia-Romagna (15,5% del totale delle problematiche abitative registrate), in Lombardia (13,5%) e in

Sardegna (14,7%) (vedi figura 4). A partire da questi dati si è deciso di approfondire alcune problematiche specifiche, selezionate sulla base delle evidenze statistiche e del 'vissuto' delle Caritas territoriali. I capitoli che seguono affrontano il tema dei senza dimora, della residenza fittizia, degli sfratti, della locazione inaccessibile, dell'abitare per persone con background migratorio e della povertà energetica. Ciascuna sezione esplora sinteticamente la portata di tali fenomeni attraverso i dati disponibili dalle fonti statistiche ufficiali e tramite le evidenze fornite dall'Ufficio statistica di Caritas, elaborate dall'analisi di Ospoweb e delle piattaforme ad esso collegate.

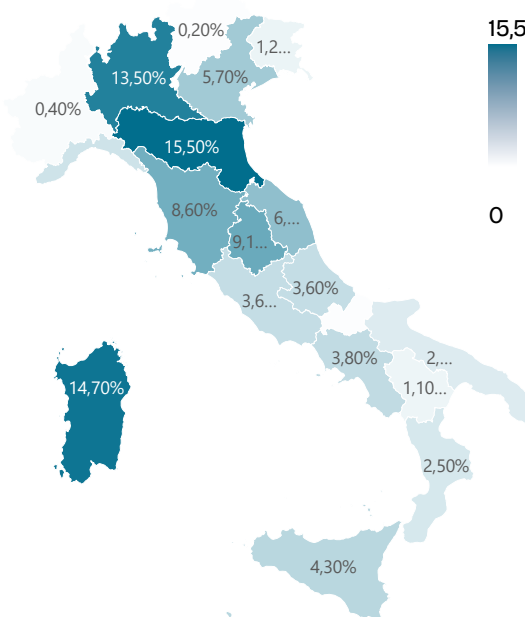


Fig. 4 - Distribuzione territoriale dei bisogni abitativi rilevati da Caritas: % sul totale dei bisogni abitativi. Fonte: Caritas Italiana, 2023



Tenere il filo



1. Persone senza dimora

I dati nazionali

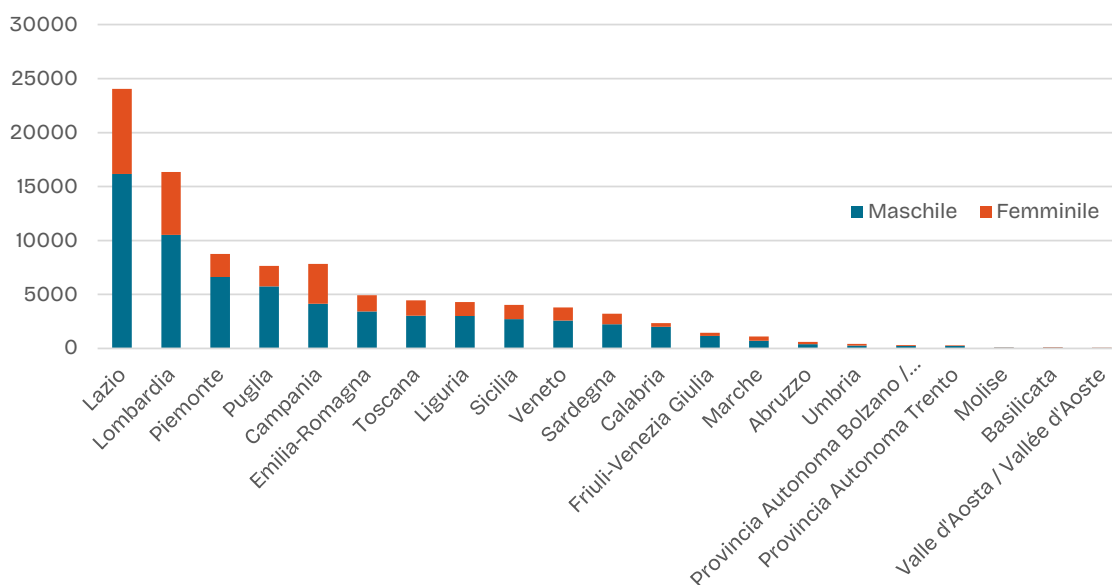
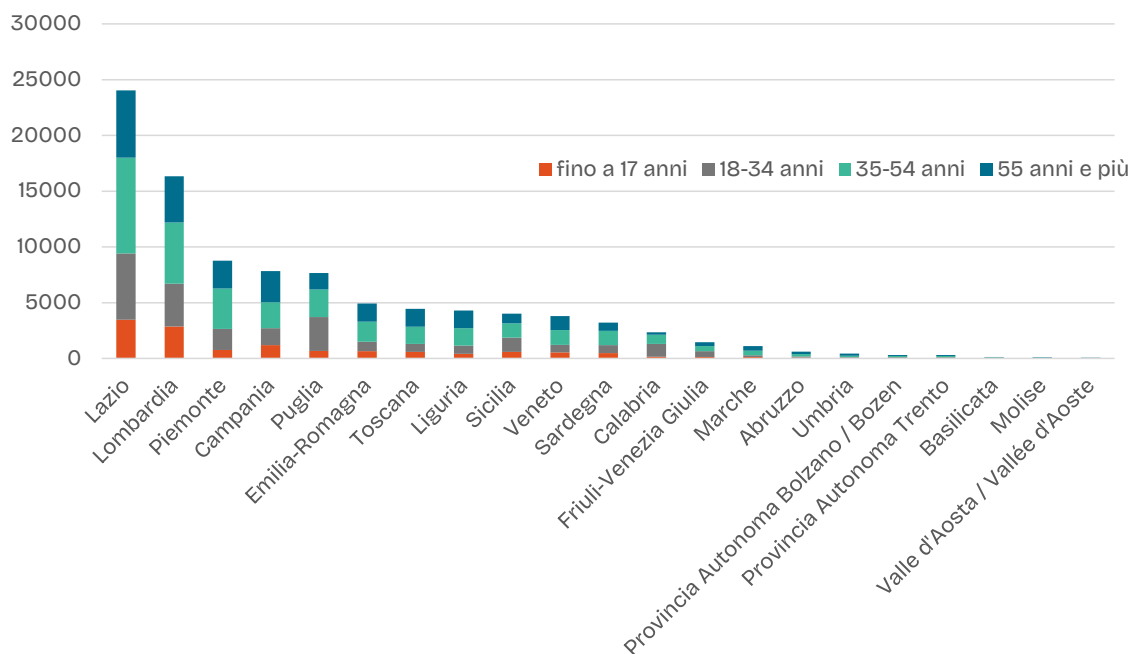


Fig. 5 e 6 - Persone senza tetto e senza fissa dimora per classe d'età, genere e ripartizione geografica. Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT, 2021

Le ultime rilevazioni statistiche disponibili (ISTAT, 2021), attestano la presenza di 96.197 senza tetto e senza fissa dimora sul territorio nazionale. Essi si concentrano prevalentemente al Centro (31,22%) e nel Nord-Ovest (30,64%) e in particolare in Lazio (dove si registra il 25% del totale dei senza dimora), in Lombardia (17%) e in Piemonte

(9,11%). La maggior parte delle persone senza dimora ha tra i 35 e i 54 anni (35% del totale); seguono gli over 50 (27%) e i nuclei nella fascia 18-34 anni. Si noti come il 68% dei senza dimora sia di genere maschile, dato che si distribuisce uniformemente nei diversi territori regionali (vedi figg. 5 e 6).



Tenere il filo

La pubblicazione di questi dati ha rappresentato un'importante novità nel panorama nazionale, in quanto consente di dare visibilità e riconoscimento a segmenti di popolazione altrimenti percepiti come invisibili. Inoltre, la rappresentazione statistica di questi gruppi sociali consente di definire la portata del fenomeno della homelessness e la sua diffusione territoriale e di adottare misure adeguate per affrontarlo. L'Osservatorio della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora specifica però che i dati pubblicati presentano una fotografia parziale dell'estensione e dalla caratterizzazione del fenomeno della grave marginalità nel nostro Paese. La rilevazione si basa infatti su criteri esclusivamente amministrativi, quali l'iscrizione ai registri anagrafici² che, seppur correlati al reperimento dei dati e alla loro validità statistica, rischiano di escludere alcune categorie sociali. In questa direzione, la Federazione propone anche una rivisitazione della dicitura ufficiale di "senza fissa dimora" in favore di "senza dimora". La prima, infatti, avrebbe una connotazione burocratico-amministrativa correlata all'ottenimento della residenza, mentre la seconda accoglierebbe una più ampia definizione del concetto di "dimora", un luogo stabile, personale, riservato ed intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente ed in condizioni di dignità e sicurezza il proprio sé. Caritas ha scelto di accogliere tale revisione e di utilizzare il termine "senza dimora".

Che cosa vede Caritas: la classificazione Ethos

Come rilevato dal Report Statistico Nazionale 2024 di Caritas Italiana, le persone senza dimora sostenute dalla rete delle Caritas diocesane e parrocchiali sono state 34.554, corrispondenti al 19,2% dell'utenza complessiva. Il valore risulta in crescita sia in termini assoluti che percentuali: nel 2022 erano 27.877, pari al 16,9% del totale. Si

contano quindi 6.677 persone senza dimora in più rispetto al 2022 e oltre 10.500 rispetto al 2021.

Le persone senza dimora sono state intercettate prevalentemente nelle regioni del Nord (68,7%); seguono poi le richieste registrate nel Centro (20,3%) e in ultimo quelle del Mezzogiorno (10,8%). La Lombardia risulta la regione con il più alto numero di presenze (11.733), seguita dall'Emilia-Romagna (4.574) e dal Triveneto (Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Trentino Alto Adige, tot. 4.263). Si noti (fig. 7) come la distribuzione territoriale del fenomeno diverga rispetto a quella tracciata dai dati delle statistiche ufficiali, fatto che va attribuito, da un lato, alla modalità di rilevazione del dato ISTAT, dall'altro, alle capacità ricettive dei centri di ascolto Caritas e alle diverse modalità di compilazione di Ospoweb e delle piattaforme collegate.

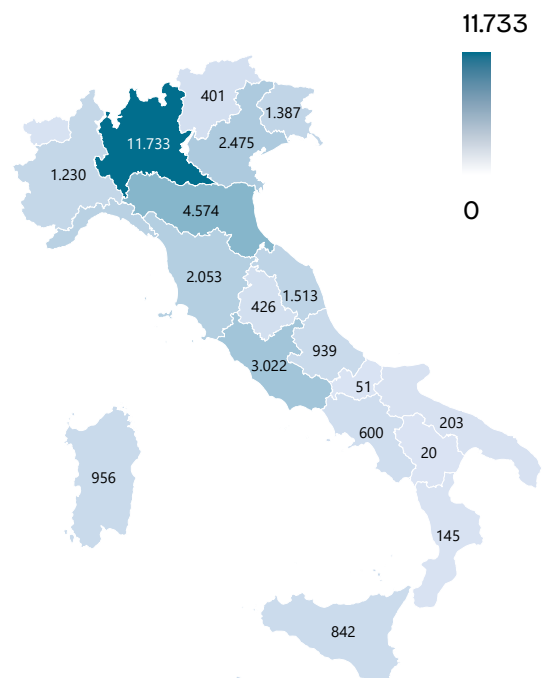


Fig. 7 - Distribuzione territoriale degli assistiti da Caritas che si dichiarano privi di dimora, valori assoluti. Fonte: Caritas Italiana, 2023.

2 - Si legga a tale proposito il [Comunicato stampa](#) rilasciato dalla Federazione a seguito della pubblicazione dei dati ISTAT.



Prevalgono gli **uomini** (71,6%) e le persone di **cittadinanza straniera** (69,9%); tra queste solo il 52,4% dichiara di avere un permesso di soggiorno (contro una media complessiva del 64,9%). Quanto all'età, si tratta di persone **giovani**, di età compresa tra i 18 e i 34 anni (30,5%); seguono quelli nella fascia tra i 45-54 anni (21,2%) e tra i 35-44 anni (20,9%).

Le persone senza dimora incontrate risultano per lo più **celibi/nubili** (47,2%). Quasi uno su due dichiara di essere genitore (il 46,5%) e il 20,8% di avere figli minori.

Sul fronte lavoro, si registra una netta prevalenza delle persone disoccupate (69,6%), sebbene più di uno su dieci (esattamente il 13%) dichiara di avere un lavoro, in molti casi un lavoro da dipendente. Il livello di istruzione complessivo è basso, in linea con quanto osservato nel quadro generale: il 43,3% risulta con un titolo di licenza media inferiore, il 16,5% di licenza superiore, il 9,4% ha un diploma professionale, mentre il 7% si dichiara senza alcun titolo.

Se si guarda alla condizione alloggiativa in senso stretto, analizzata attraverso la categorizzazione Ethos³ (fig. 8), spiccano i senza tetto (67%), seguiti dai senza casa (28%) e dai nuclei alloggiati in situazioni inadeguate (5%). I primi sono privi di abitazione, vivono in domicili di fortuna, in macchina o in dormitorio. I secondi alloggiano in soluzioni abitative temporanee, in centri di accoglienza o in altre strutture con limiti di permanenza (ad es. carceri, ospedali, comunità, ecc.). Per "sistemazioni inadeguate" si intendono invece le case abbandonate, gli alloggi non rispondenti ai requisiti igienico-sanitari, i campi non autorizzati e le roulotte.

Nel dettaglio, spiccano i casi di chi si dichiara privo di un'abitazione (42,7%); seguono poi le sistemazioni presso centri di accoglienza (26,78%) e i domicili di fortuna (21,92%). Coerentemente con i dati sopra presentati, si attesta una prevalenza di senza dimora di genere maschile (fig. 9).

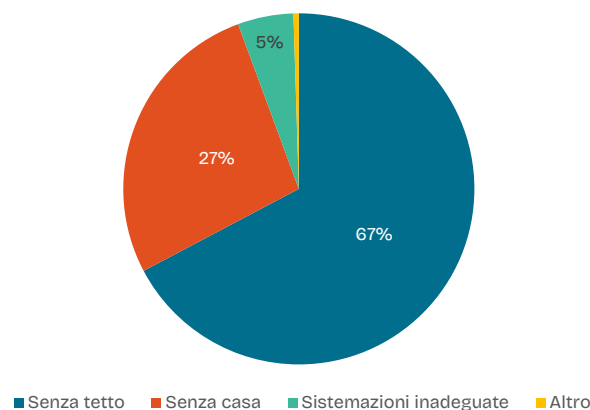


Fig. 8 - Persone senza dimora per sistemazione alloggiativa secondo la classificazione Ethos, valori %.
Fonte: Caritas Italiana, 2023

I dati in disposizione correlati alla classificazione Ethos, permettono di osservare le situazioni alloggiative anche in una prospettiva territoriale (fig. 10). Poiché tali rilevazioni di dettaglio non coprono la totalità delle persone senza dimora, emerge una ripartizione geografica lievemente divergente dal quadro nazionale sopra rappresentato. La maggior parte dei senza dimora per i quali è disponibile il dato alloggiativo si collocano infatti in Emilia-Romagna (21%), in Lazio (14%) e in Veneto (10%). Tale ripartizione è strettamente correlata all'inserimento dei dati sulle situazioni alloggiative nella piattaforma Ospoweb e nelle altre piattaforme collegate, da parte dei volontari e degli operatori Caritas.

3 - ETHOS è una classificazione delle persone senza dimora promossa da FEANTSA (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora), strutturata sulla base di una griglia di indicatori che fanno riferimento alla grave esclusione abitativa. ETHOS propone 13 categorie operative utili all'analisi dei fenomeni di esclusione abitativa e alla strutturazione di politiche appropriate.



Tenere il filo

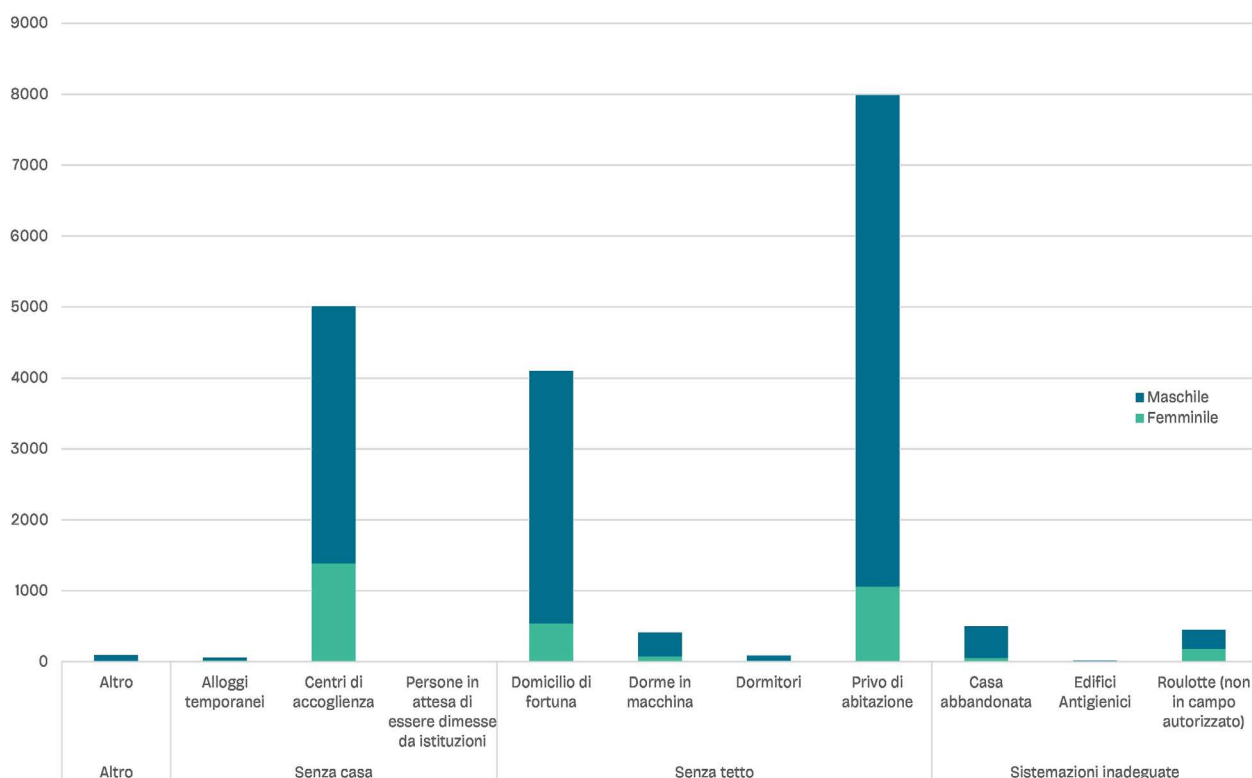


Fig. 9 - Assistiti per genere e condizione alloggiativa, valori assoluti. Fonte: Caritas Italiana, 2023

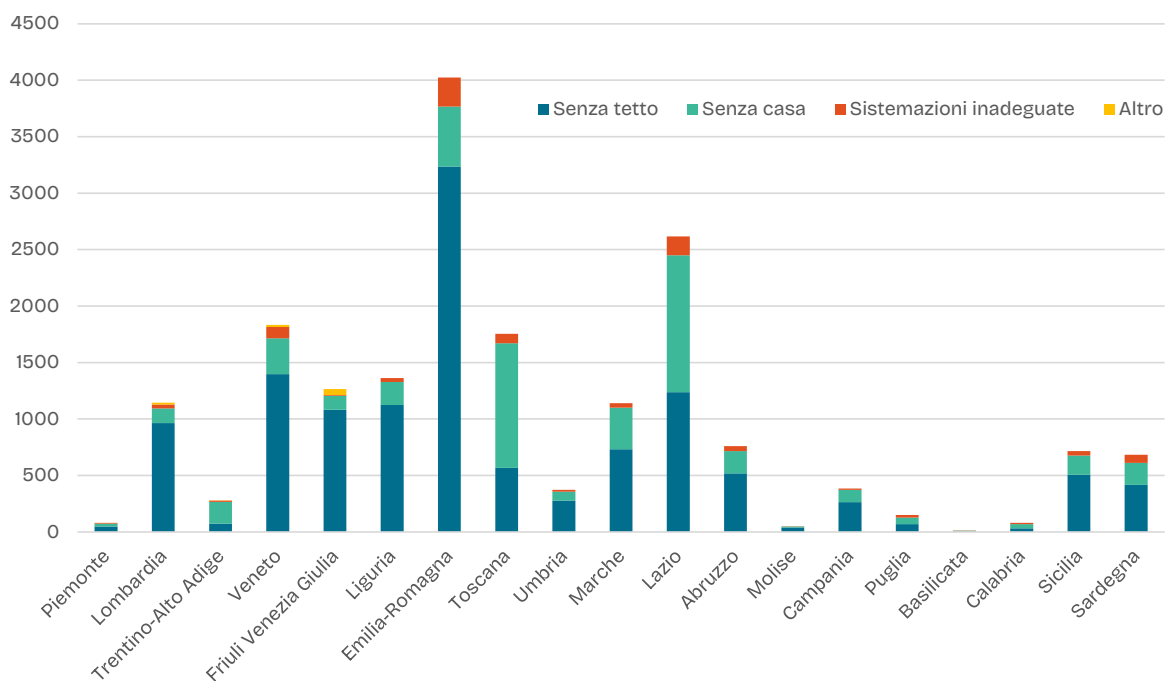


Fig. 10 - Senza dimora per condizione alloggiativa e ripartizione territoriale, valori assoluti. Fonte: Caritas Italiana, 2023

Torna all'indice

Prosegui





2. La residenza fittizia

La Residenza e l'iscrizione anagrafica rappresentano per ogni cittadino la certificazione di "esistere", di essere portatori di diritti soggettivi fondamentali e di avere la garanzia di poterli esercitare.

Secondo il Codice Civile (art. 43), "la residenza di una persona è nel luogo in cui la stessa ha dimora abituale", ovvero in un luogo ben determinato del Comune in cui la persona permane effettivamente, abitualmente, stabilmente e volontariamente. L'iscrizione anagrafica è invece un diritto soggettivo per tutti i cittadini italiani e stranieri, comunitari e non, regolarmente soggiornanti sul territorio. Sono quindi esclusi coloro che non hanno un titolo di soggiorno valido. Mentre per l'iscrizione anagrafica delle persone con dimora abituale si utilizza il criterio della residenza, per i senza dimora si utilizza il criterio del domicilio, ove presente, oppure del Comune di nascita⁴. Il domicilio è infatti "il luogo ove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari ed interessi" (art. 43 Codice Civile). Oltre a questa possibilità, il nostro ordinamento prevede la facoltà per i senza dimora di fissare la residenza in una via fittizia territorialmente non esistente, ma con equivalente valore giuridico.

Una Via Fittizia è infatti un indirizzo istituito proprio al fine di dare la possibilità anche alle persone senza dimora di richiedere e ottenere i seguenti documenti:

carta di identità; tessera sanitaria; permesso di soggiorno; fine pena; rinnovo permesso di soggiorno.

4 - Si veda a tale proposito l'articolo 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, così come modificato dall'art. 3 della L. 15 luglio 2009, n. 94, dove si stabilisce che "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel Comune di nascita".

L'istituzione di una via fittizia può essere quindi un primo strumento con il quale dare riconoscimento alle persone e al loro diritto di ricevere la posta o gli atti ufficiali, avvalorandone l'identità e la storia sociale.

La Circolare Istat n. 29/1992, nelle "Note Illustrative", chiarisce che in anagrafe deve essere istituita una via, territorialmente non esistente - da qui "fittizia" - ma conosciuta con un nome convenzionale, dato dall'Ufficiale di anagrafe, presso cui possono essere iscritte le persone senza dimora, che eleggono il domicilio nel Comune al solo fine dell'iscrizione anagrafica. Ogni limitazione nell'accesso a tali diritti e prestazioni nei confronti di coloro che sono iscritti in una "via virtuale" è da ritenersi illegittima. Inoltre, ogni prassi discrezionale, quale la titolarità di un rapporto di lavoro, la disponibilità di una abitazione, i legami familiari, imposte da alcune amministrazioni per ottenere la residenza, è di fatto arbitraria e viola la legislazione nazionale.

La Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora ha censito le diverse vie fittizie presenti sul territorio nazionale. Si contano circa 281 indirizzi, la maggior parte

La residenza fittizia rappresenta un primo passo per riconoscere ad ogni cittadino la certificazione di "esistere", di essere portatore di diritti soggettivi fondamentali e di avere la garanzia di poterli esercitare.



Tenere il filo

dei quali - coerentemente con i dati ISTAT 2021 sulla distribuzione territoriale dei senza dimora riportati nella sezione dedicata - si collocano nel Nord ovest (109) e nel centro del paese (52), con particolare riferimento al Piemonte e alla Lombardia⁵.

Che cosa vede Caritas?

Le persone prive di residenza anagrafica

Nonostante Ospoweb e le piattaforme ad esso collegate non riportino il dettaglio dei nuclei che necessitano di una residenza fittizia, è possibile stimare il numero di potenziali beneficiari e le loro caratteristiche tramite l'analisi di coloro che si dichiarano privi di residenza anagrafica.

Si tratta di 2.942 persone, di cittadinanza non italiana (88,9%), per lo più senza dimora (69%) e senza permesso di soggiorno o in attesa di un suo rinnovo (56,4%). Sono prevalentemente di genere maschile (76,2%), vivono soli (60%) e si dichiarano celibi (53%), nonostante affermino di avere figli (52%). Quanto alla condizione lavorativa, il 72,2% è disoccupato in cerca di occupazione, il 37,5% possiede diploma di licenza media inferiore e il 24,1% di istruzione superiore.

Le persone prive di residenza si concentrano prevalentemente in Emilia-Romagna (37,2%), coerentemente con la maggior presenza di senza dimora rilevata da Ospoweb e dalle piattaforme ad esso collegate, di cui alla sezione dedicata; seguono il Veneto (11,2%) e la Lombardia (10%).

2.942 persone prive di residenza anagrafica

ascoltate da Caritas:



88,9%
di cittadinanza
straniera



76,2%
di genere
maschile



72,2%
disoccupati
in cerca di
occupazione



69%
senza dimora

5 - L'elenco completo è disponibile [qui](#). Il dato è in continuo aggiornamento.

▲
Torna
all'indice

Proseguì
▼



3. Gli sfratti

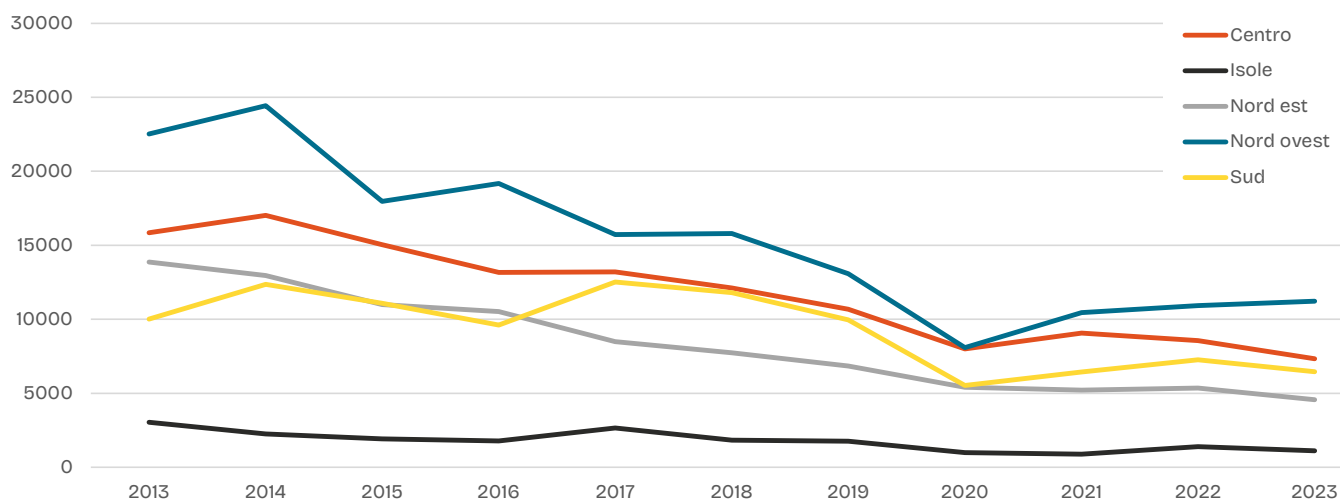


Fig. 11 - Provvedimenti di sfratto per morosità, serie storica per macro regioni (valori assoluti). Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Ministero dell'Interno 2023

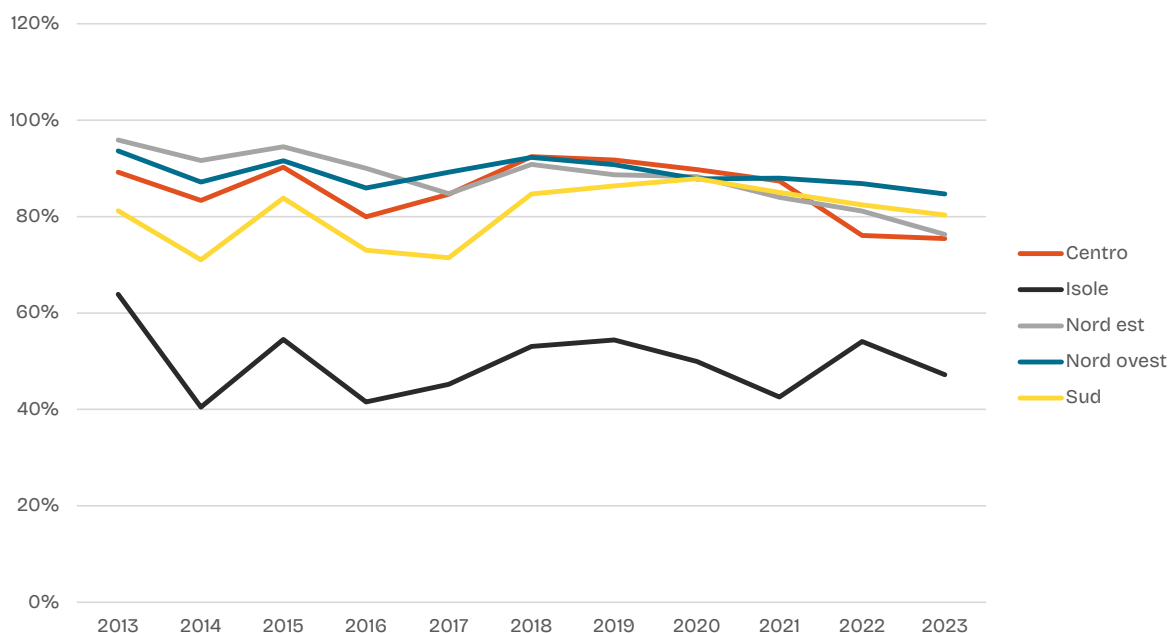


Fig. 12 - Incidenza degli sfratti per morosità sul totale dei provvedimenti emessi, serie storica per macro regioni (valori %). Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Ministero dell'Interno 2023

L'analisi dei provvedimenti di sfratto dal 2013 al 2023 va interpretata alla luce di fenomeni socio-economici di più ampia portata. Le serie storiche sopra riportate mostrano infatti come i provvedimenti di sfratto siano cresciuti negli anni immediatamente successivi alla crisi economica del 2010, mentre hanno registrato un drastico calo sino al 2020, anno della pandemia da Sars Covid19,

che ha visto l'imposizione del blocco degli sfratti sino all'autunno dell'anno successivo, dove infatti si registra una lieve ripresa. Il maggior numero di provvedimenti di sfratto per morosità emessi, in valore assoluto (fig. 11), si attesta nelle regioni del Nord-Ovest e del Centro. Spiccano in particolare la Lombardia, con 5.751 provvedimenti emessi nel 2023, il Lazio (4.145) e il Piemonte (3.708).



Tenere il filo

In queste regioni, le province che hanno riportato il maggior numero di provvedimenti per morosità sono Roma (3.438), Torino (2.114) e Milano (1.687).

Al contempo, si noti come l'incidenza di tali provvedimenti sul totale di quelli emessi (fig. 12) sia particolarmente elevata nel Nord-Ovest (85% nel 2023) - in linea con i valori assoluti - e nel Sud del paese (80% nel 2023).

Di particolare interesse è anche il rapporto tra le richieste di esecuzione e il numero di sfratti eseguiti (fig. 13), cresciuto dopo il periodo pandemico a seguito della rimozione del blocco delle sentenze esecutive di cui sopra. Gli ultimi dati rilasciati dal Ministero dell'Interno attestano che al 2023, le regioni che hanno registrato un maggior numero di esecuzioni in proporzione alle richieste sono quelle del Centro (uno sfratto ogni 2,8 richieste) e quelle del Sud (uno sfratto ogni 3,4). Si noti che l'emissione di un provvedimento di sfratto non coincide con il rilascio immediato dell'immobile da parte dell'inquilino ma si colloca molti mesi prima di tale avvenimento e generalmente almeno 3 mesi dopo la mancata corresponsione del canone di locazione, a discrezione del proprietario dell'immobile.

In tal senso, è possibile che molte delle richieste di sfratto emesse nel 2022 non siano ancora state eseguite nel 2023.

A livello regionale, spiccano per rapporto tra richieste di esecuzione e numero di sfratti eseguiti nel 2023: l'Umbria, con quasi 1 sfratto ogni richiesta esecutiva, l'Abruzzo (1 sfratto ogni 2 richieste) e la Calabria (1 sfratto ogni 2,3 richieste). Il caso Umbro è particolarmente influenzato dall'elevato numero di sfratti registrato nella provincia di Perugia, che nel 2023 ha superato il numero di richieste di esecuzione. Tale fenomeno è da intendersi proprio alla luce dell'asincronia tra richieste e provvedimenti di sfratto sopra descritta.

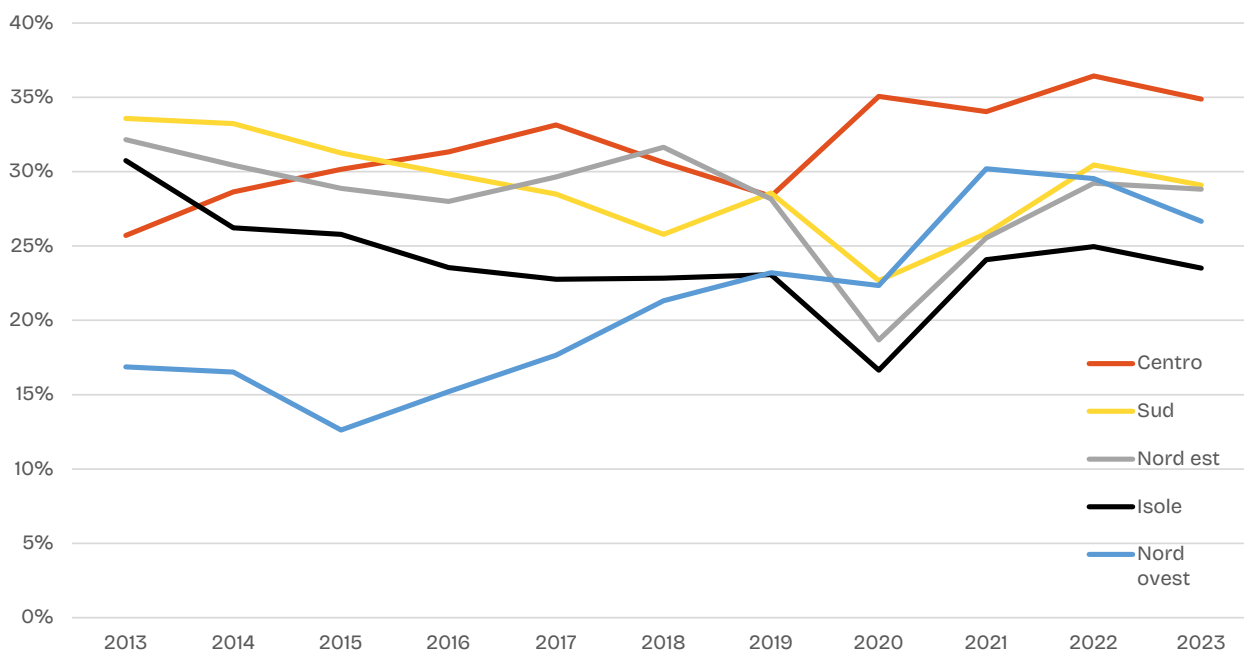
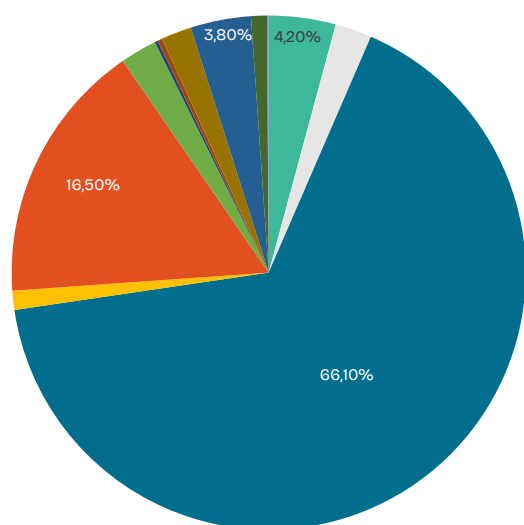


Fig. 13 - Incidenza del numero di sfratti eseguiti sul totale delle richieste di esecuzione, serie storica per macro regioni (valori %). Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Ministero dell'Interno 2023



Che cosa vede Caritas

Le problematiche correlate allo sfratto esecutivo per morosità o altre cause colpiscono il 4% dei nuclei portatori di bisogni abitativi intercettati dalle strutture di Caritas. Prevalgono i nuclei che vivono in **affitto da privati** (66,1%) e da enti pubblici (16,5%). La maggior parte di questi è di **cittadinanza italiana** (54,2%), **coniugato** (45,3%), con **figli** (81,4%) e dichiara di condividere l'alloggio con i propri familiari (62,6%). Il dato appare



- Casa in proprietà/con mutuo in essere
- Casa di proprietà con mutuo estinto/nuda proprietà
- Casa in affitto da privato
- Subaffitto/posto letto
- Casa in affitto da ente pubblico
- Casa in comodato
- Coabitazione con il datore di lavoro
- Alloggio legato al servizio prestato
- Roulotte in campo autorizzato
- Ospitalità da amici e parenti stabilmente
- Ospite da amici/parenti temporaneamente
- Stabili/alloggi occupati

Fig. 14 - Principali condizioni alloggiative dei nuclei con provvedimento di sfratto assistiti da Caritas.
Fonte: Elaborazione degli autori su dati del Ministero dell'Interno 2023

quantitativamente coerente con il quadro nazionale e con i bisogni complessivamente rilevati dalle piattaforme di Caritas sopra riportati.

A Caritas si rivolge infatti soltanto una parte degli assistiti coinvolti in procedure di rilascio dell'abitazione, che spesso richiede supporto solo nella fase conclusiva di tali percorsi, quando poco può essere fatto per ricontrattare la permanenza della famiglia nell'alloggio con i proprietari e sanare le eventuali insolvenze. In tal senso, Caritas diventa "l'ultima spiaggia" in una situazione di imminente difficoltà abitativa e l'intervento si concentra prioritariamente nel fornire contributi a fondo perduto per sanare la morosità accumulata o nel reperimento di una soluzione alloggiativa temporanea per dare sollievo al nucleo al compimento dell'esecuzione. Questo fenomeno si deve leggere assieme al ritardo dei nuclei in condizione di vulnerabilità abitativa nel comunicare preventivamente i propri bisogni. Il mantenimento dell'abitazione, nelle sue caratteristiche di 'bene materiale durevole', passa in ultimo piano rispetto al sostentamento del nucleo e alle sue esigenze primarie. Per questo, il pagamento del canone di locazione (o del mutuo) diventa una spesa posticipabile rispetto al cibo, alle cure mediche, alle utenze, elementi che garantiscono il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle famiglie.

Tale ragionamento "d'emergenza" potrebbe essere prevenuto anticipando la richiesta di aiuto alle Caritas e implementando pratiche di ascolto multidimensionale delle esigenze dei nuclei, in modo da individuare preventivamente il rischio della perdita dell'abitazione e agire di conseguenza.

Prevenire gli sfratti significa intercettare con anticipo i nuclei in condizioni di fragilità economica e lavorativa, prima che queste si trasformino in fragilità abitative.



Tenere il filo



4. Le famiglie in affitto

La quota di nuclei in affitto in Italia nel 1977 corrispondeva circa alla metà delle famiglie residenti. Nei successivi anni '80, tale percentuale si è progressivamente ridotta con l'ultima "grande corsa" alla proprietà che ha spinto la quota al 24,5% nel 1991 (fig. 15). Nel corso degli anni '90 vi sono stati ulteriori assestamenti sociali ed economici che hanno consolidato la percentuale di famiglie attorno al 20%. La successiva crisi di inizio 2000 e la compressione del mercato della locazione - fortemente influenzata anche dal fenomeno degli affitti brevi, in particolare a scopi turistici - ha spinto la quota attorno al 18%. La situazione italiana è del tutto atipica rispetto al resto dei Paesi Europei⁶ dove la quota di alloggi in locazione, comprensiva di edilizia pubblica ed edilizia privata, è maggiore rispetto a quelli in proprietà (si veda Germania e Austria o Svezia e Danimarca).

In Italia, l'abitazione in affitto è prevalentemente una prerogativa delle fasce "povere" della popolazione. Tra queste si annoverano in particolare le famiglie under 30 (36,4%) e le famiglie tra 31 e 40 anni (28,4%)⁷, caratterizzate da contratti di lavoro precari e/o poco retribuiti. Essere un lavoratore dipendente, infatti, non consente più immediato accesso alla proprietà e il 23% dei dipendenti si rifugia pertanto nella locazione. Oltre ai giovani, si annoverano anche gli stranieri, che rappresentano il 63,7% della componente in affitto.

Tal categorie coincidono con le caratteristiche dei nuclei che accedono ai centri di ascolto Caritas per difficoltà economiche, lavorative o spese impreviste superiori alle possibilità economiche. Si prevede che nei prossimi anni tale utenza tenderà ad aumentare sempre di più, con un ulteriore versamento di molte famiglie dalla proprietà all'affitto.

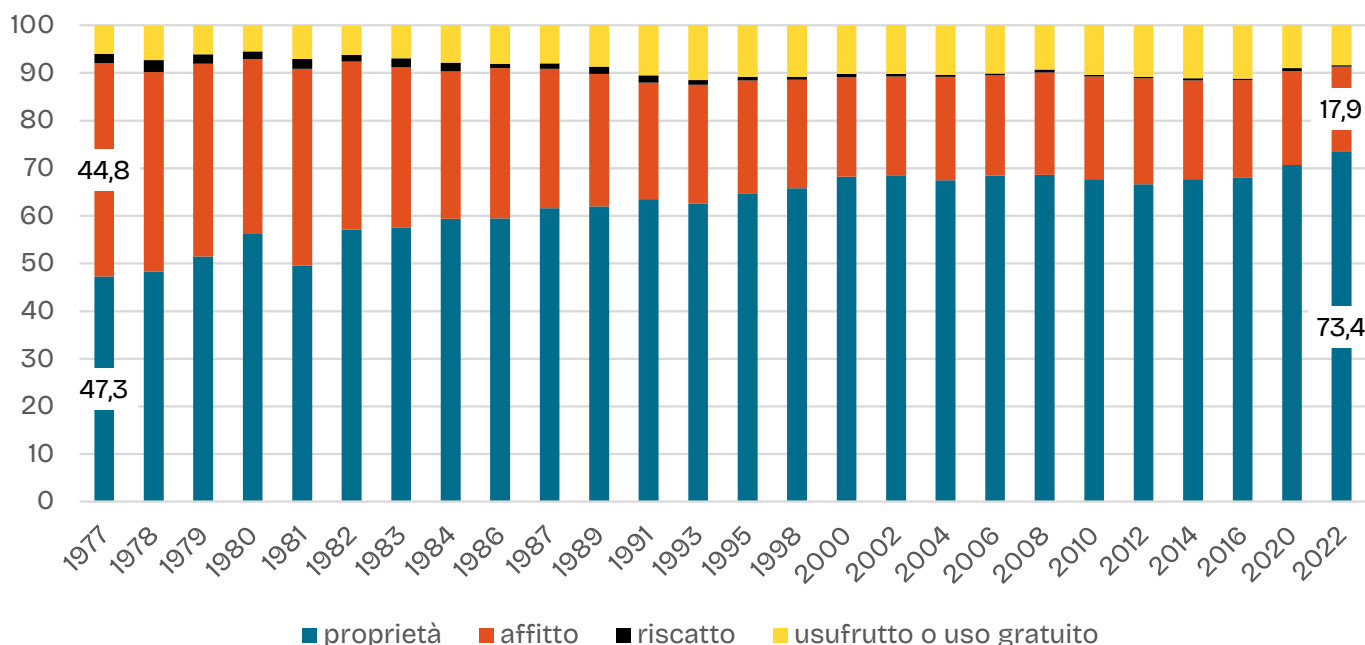


Fig. 15 - Distribuzione delle famiglie per titolo di godimento, serie storica (valori %). Fonte: Banca d'Italia - Indagine sulle famiglie italiane 1977-2022.

6 - Si veda il [sito](#) di Eurostat.

7 - Dati Banca d'Italia, Indagine sulle famiglie italiane 2022.



Tenere il filo

A questo proposito, sono di particolare interesse le ultime rilevazioni disponibili sull'onerosità di alcune voci di spesa correlate all'abitazione, pubblicate da ISTAT con riferimento al 2023.

Dal grafico sottostante (fig. 16) si evince infatti come le regioni del Sud e le Isole siano particolarmente colpite dall'onerosità del mutuo, dell'affitto e di altre forme di debito, mentre il Nord ovest, il Nord est e il Centro sembrano collocarsi entro il valore medio nazionale.

Tuttavia, uno sguardo più ravvicinato ai contesti territoriali (fig.17) consente di individuare particolari criticità nel sostenere i canoni di locazione nei comuni capoluogo e in quelli con più di 10.000 abitanti.

Al contempo, il debito per mutuo sembra più oneroso per i comuni periferici delle aree metropolitane. In generale, è possibile quindi affermare che le spese correlate all'abitazione risultino meno sostenibili nei centri urbani, siano essi grandi comuni capoluogo o comuni minori⁸.

Queste considerazioni, unite alla diffusione dell'affitto tra le famiglie economicamente più vulnerabili, devono sollevare l'attenzione su una fascia di povertà "latente" che, se non accompagnata da misure di sostegno adeguate, potrebbe rischiare di riversarsi presso i servizi di Caritas.

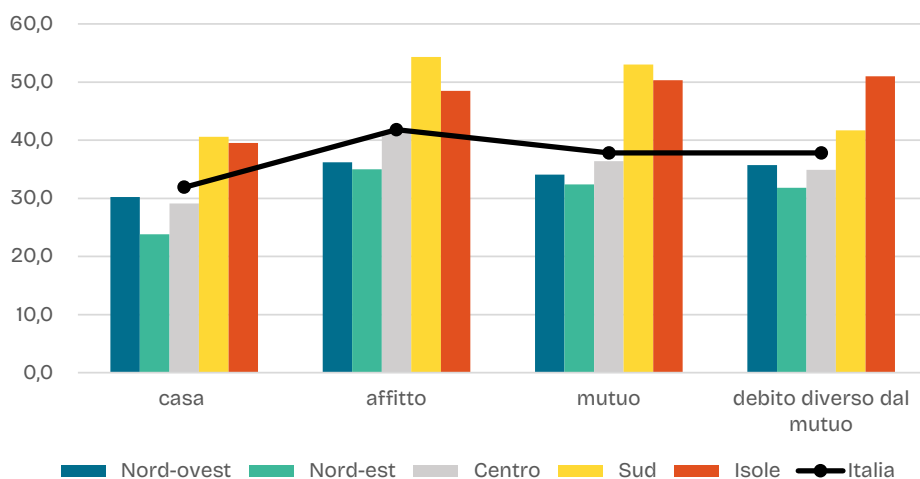


Fig. 16 - Famiglie che giudicano troppo onerose alcune spese per l'abitazione (per cento famiglie che hanno effettuato la spesa), Ripartizione territoriale per macro regioni. Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT 2023

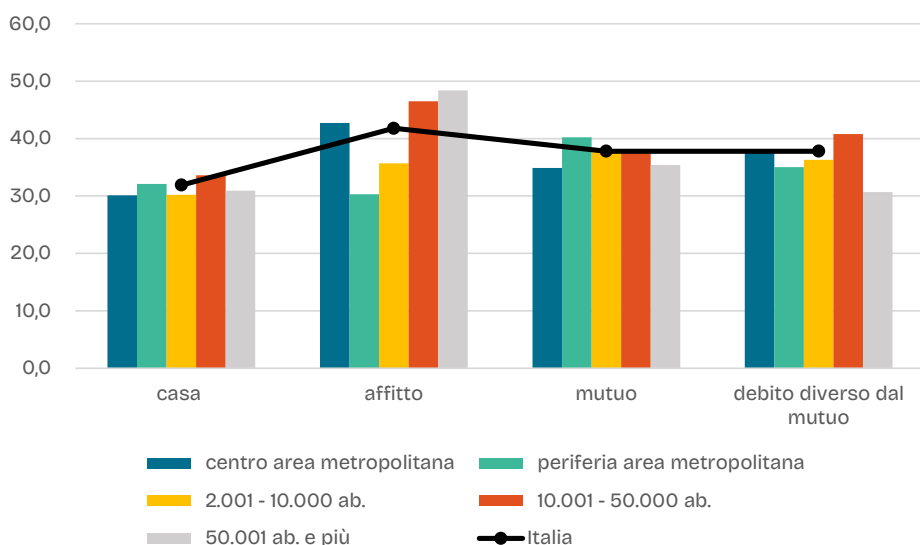


Fig. 17 - Famiglie che giudicano troppo onerose alcune spese per l'abitazione (per cento famiglie che hanno effettuato la spesa), Ripartizione territoriale per dimensione comunale. Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT 2023

8 - Il dato sui comuni con abitanti <2.000 non è stato incluso poiché considerato da ISTAT statisticamente irrilevante.



Che cosa vede Caritas

Come affermato in precedenza, la maggior parte dei nuclei familiari che si reca presso i centri di ascolto Caritas vive in affitto presso privati (50,3% dei domiciliati).

Sono per lo più di genere **femminile** (62,4%), **coniugati** (54,4%), con **figli** (81%), residenti in **nucleo** con i propri familiari (66%). Si registra una preponderanza di **stranieri** (59,6%) **disoccupati** (41%), in possesso del diploma di licenza media inferiore.

Solo l'11,6% degli assistiti vive in un'abitazione di proprietà, con mutuo in essere o estinto. Le caratteristiche socio-anagrafiche dei nuclei proprietari sono assimilabili a quelle dei nuclei in affitto. Anche i servizi richiesti sono assimilabili: contributi di sostegno alle utenze o al pagamento delle rate del mutuo arretrate a causa dei rincari dei prezzi al consumo o dell'aumento delle spese energetiche. Le difficoltà economiche di entrambi questi nuclei sono spesso da attribuirsi a cambiamenti della struttura familiare o ad eventi repentini che determinano una ridefinizione del principale percettore di reddito (ad es. divorzio, separazione, malattia, decesso, ecc.). Per scongiurare l'avvio di processi di sfratto o pignoramento e la conseguente perdita dell'abitazione, si rivela fondamentale sostenere le famiglie nel mantenimento dell'alloggio, anche tramite meccanismi di dilazione del debito, piani di rientro e compartecipazione alla spesa. In questi casi, un supporto preventivo determina da un lato la tenuta sociale della famiglia e delle sue relazioni di fiducia con i congiunti, gli amici e il vicinato, dall'altro lato costituisce una base solida da cui poter rialzarsi attraverso percorsi mirati di reintegrazione lavorativa ed economica. Nella sezione "Aprire le porte-Verso un'altra locazione" verranno analizzati alcuni dei principali strumenti utilizzabili per far fronte a tali problematiche.

52.623

nuclei in affitto da privati

ascoltati da Caritas:



59,6%
di cittadinanza non italiana



62,4%
di genere femminile



41%
disoccupati in cerca di occupazione



54,4%
coniugati



81%
con figli

▲
Torna all'indice

Prosegui





Tenere il filo



5. Abitare e migrazioni

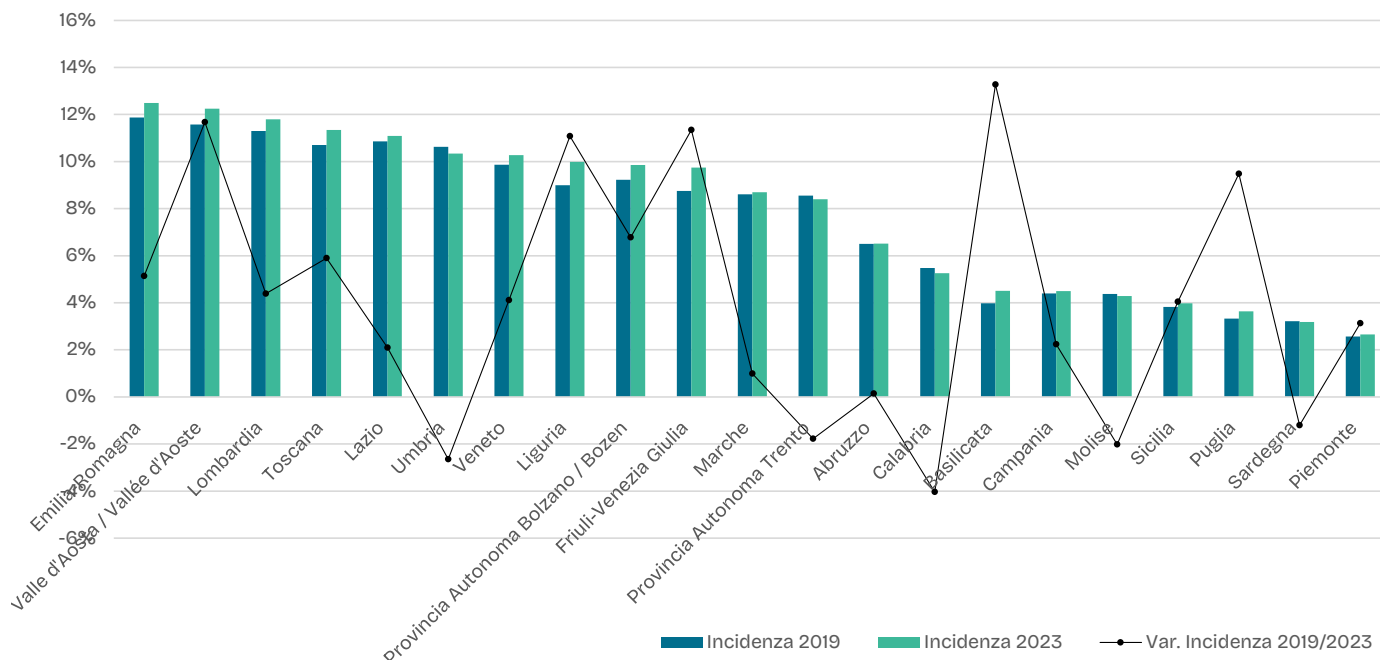


Fig. 18 - Incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente nel 2019 e nel 2023 e variazione nel quadriennio di riferimento (valori %).
Fonte: Elaborazione degli autori su dati ISTAT 2023

Secondo le ultime rilevazioni statistiche disponibili (ISTAT 2023), l'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente è cresciuta del +4% dal 2019 al 2023 sull'intero territorio nazionale. I valori di incidenza più elevata al 2023 si registrano in Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Lombardia (12% cad), seguite dalla Toscana e dal Lazio (11% cad). In calo invece l'incidenza in Calabria, Umbria, Molise e nella Provincia Autonoma di Trento. Tali valori mostrano la forte attrattività di alcuni territori regionali in termini di opportunità lavorative e di servizi, oltre che la capacità degli stessi di accogliere nuove popolazioni residenti. Non esiste un dato ufficiale attendibile sulle popolazioni straniere non residenti e sui migranti o richiedenti asilo che stanziano temporaneamente o permanentemente

nelle regioni italiane. Un dato di rilievo per interpretare questo fenomeno sono i posti riservati a cittadini di paesi terzi all'interno del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Secondo le fonti ufficiali del Ministero dell'Interno (Settembre 2024), si contano un totale di 38.517 posti resi disponibili sul territorio nazionale (fig.19), di cui 768 riservati a persone con disagio mentale o bisognose di assistenza sanitaria specialistica e prolungata, 5.959 a minori stranieri non accompagnati, per un totale di 881 progetti di accoglienza, gestiti da 746 enti locali. Ad oggi, risulta occupato circa il 97% dei posti resi disponibili⁹. Questi dati sono da leggersi come parte della futura domanda abitativa espressa dalla popolazione straniera, poiché, al termine dell'accoglienza, queste famiglie potrebbero rimanere sui territori in cerca di una soluzione abitativa temporanea o permanente. Indirizzare sin da subito questi nuclei verso le risorse territoriali più opportune in vista di un'integrazione sociale e lavorativa, coerentemente con le loro scelte di vita, appare fondamentale per garantire loro un percorso abitativo dignitoso.

9 - I dati sono aggiornati periodicamente dal [Ministero dell'Interno](#).



Tenere il filo

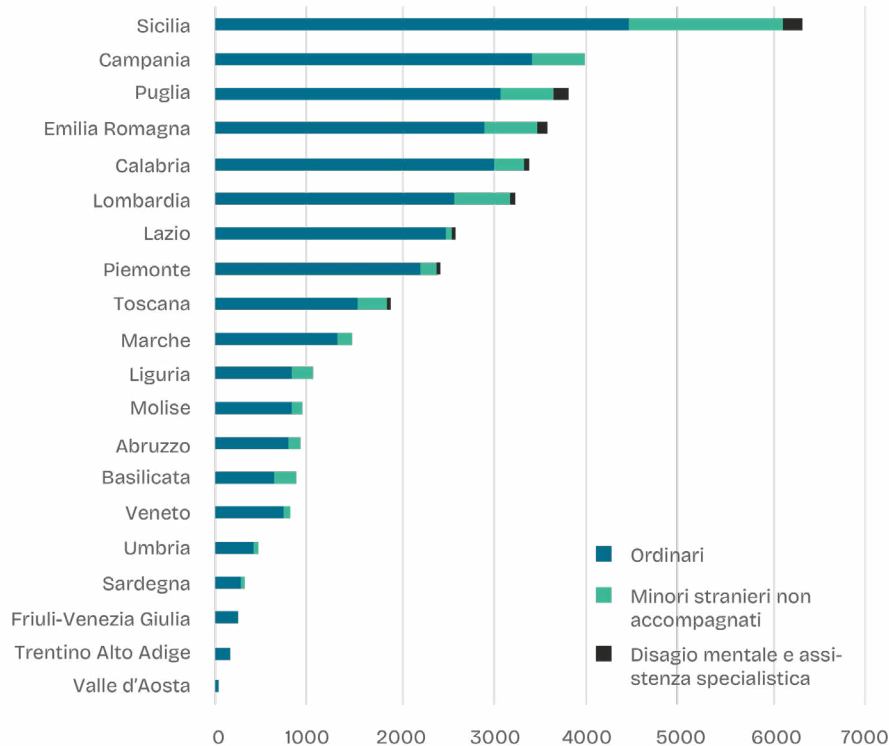


Fig. 19 - Posti attivi nella rete SAI per regione e tipologia di progetto (valori assoluti).
Fonte: Ministero dell'Interno, 2024

▲
Torna all'indice

Prosegui
▼

Che cosa vede Caritas

Come riportato nel quadro d'insieme, il 57% (146.415) delle persone che si sono recate nei Centri di ascolto o negli altri servizi Caritas per chiedere aiuto e sostegno sono di cittadinanza straniera. Il XXXIII rapporto immigrazione 2024 di Caritas e Migrantes¹⁰ attesta l'incremento del peso degli assistiti stranieri negli ultimi sette anni, con un picco del 59,6% nel 2022. La maggior parte di essi si concentra nelle regioni del Nord (48,1%), ma si registra una forte presenza anche nelle regioni centrali (30,8%); nel Sud del paese prevale invece la componente italiana. Il Marocco è il primo paese di provenienza degli assistiti (17,1%), seguito dall'Ucraina (9,1%, in calo rispetto agli anni precedenti), dalla Romania (7,3%), dal Perù (6,5%) e dalla Nigeria (6,4%).

Il suddetto rapporto evidenzia alcuni elementi di tendenza:

- l'aumento della quota di anziani tra gli stranieri ascoltati da Caritas, segnale del consolidamento del processo migratorio;
- la quota sempre più elevata di stranieri coniugati (54,4%) e la scarsa presenza di separati/divorziati (10,4%);
- il basso livello di istruzione della popolazione straniera (60% con licenza media inferiore);

- le basse percentuali di assistiti beneficiari del Reddito di Cittadinanza (7,2%), a conferma dell'inefficacia di tale misure per la popolazione straniera
- i livelli di disoccupazione (51% del totale degli assistiti stranieri sono disoccupati) e di lavoro "povero" (28,1%);
- la presenza più elevata di senza dimora tra gli assistiti stranieri (23,8% del totale degli stranieri) rispetto a quelli italiani (13,3% del totale degli italiani).

In linea con il quadro d'insieme sopra tracciato, il 75,8% delle persone straniere assistite manifesta uno stato di fragilità economica, legato a problematiche di tipo reddituale (reddito insufficiente o nullo). Seguono i problemi occupazionali (46,6%) e quelli abitativi, che toccano il 27% dell'utenza straniera (23.504 in valore assoluto). È da sottolineare, infatti, che la componente straniera degli assistiti è maggiormente portatrice di bisogni abitativi rispetto a quella italiana (11.997). Si tratta di una vasta gamma di situazioni, che spaziano dalla necessità di una soluzione abitativa transitoria alla necessità di supporto economico per il mantenimento dell'alloggio.

¹⁰ - I contenuti del report sono consultabili [qui](#).



6. La povertà energetica

Si definisce Povertà Energetica la condizione di impossibilità per un nucleo familiare di procurarsi un paniere minimo di beni e servizi energetici. Come evidenziato dal rapporto statistico nazionale 2024 di Caritas Italiana, l'impossibilità di garantire un livello minimo di consumo energetico può determinare conseguenze importanti soprattutto sulle fasce più fragili della popolazione, come le bambine e i bambini, le persone anziane, le persone affette da patologie, i residenti nelle aree interne del paese e le famiglie che vivono in case scarsamente efficienti da un punto di vista termico.

Secondo l'ultimo rapporto dell'Osservatorio Italiano Povertà Energetica (OIPE), in Italia si contano 2 milioni di famiglie in povertà energetica, pari al 7,7 per cento del totale, in riduzione di 0,8 punti percentuali rispetto

all'anno precedente (-189 mila famiglie). Si tratta di un fenomeno che ha avuto un picco soprattutto in occasione del rincaro dei prezzi energetici dell'inverno 2022-23, in concomitanza dell'esacerbarsi del conflitto russo-ucraino, ma che può dirsi collegato al processo di transizione energetica avviato a livello europeo, seppur con estremo ritardo e con forti diversità territoriali.

La povertà energetica, infatti, non si distribuisce omogeneamente sul territorio, complici le caratteristiche climatiche dei diversi paesi e i diversi sistemi socio-economici. Per quanto attiene il contesto italiano, i dati OIPE (fig. 21) attestano una concentrazione del fenomeno nel Sud e nelle Isole, con dinamiche temporali diverse a seconda delle diverse macroregioni, forse influenzate dagli andamenti climatici.

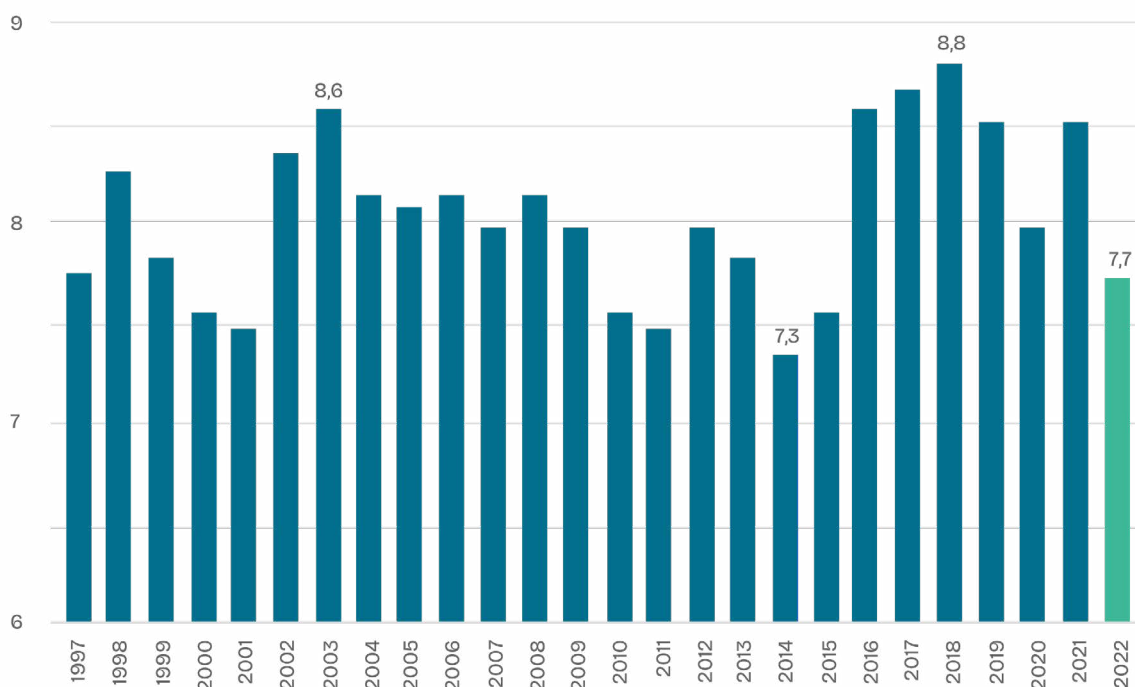


Fig.20 - Incidenza delle famiglie in condizioni di povertà energetica sul totale dei nuclei residenti (valori %).

Fonte: OIPE, 2022

11 - Eurostat, nel definire il "paniere minimo" di beni e servizi, fa particolare riferimento a: riscaldamento, raffrescamento, illuminazione, gas per cucinare, accesso alle risorse energetiche.

12 - Per maggiori informazioni, è possibile consultare il [sito](#) dell'OIPE.



Tenere il filo

Inoltre, è interessante notare che la povertà energetica cresce al diminuire della dimensione del comune: i grandi centri urbani e le aree metropolitane sembrano infatti essere meno interessate dal fenomeno rispetto ai piccoli centri con un numero di abitanti inferiore a cinquantamila, molti dei quali corrispondono alle aree interne.

Secondo alcuni studi questa tendenza sarebbe da ricondursi, da un lato, alla scarsa infrastrutturazione e all'inaccessibilità ai servizi tipica dei comuni periferici, dall'altro lato, ad una maggiore concentrazione di popolazione in condizioni di povertà socio-economica in questi territori.

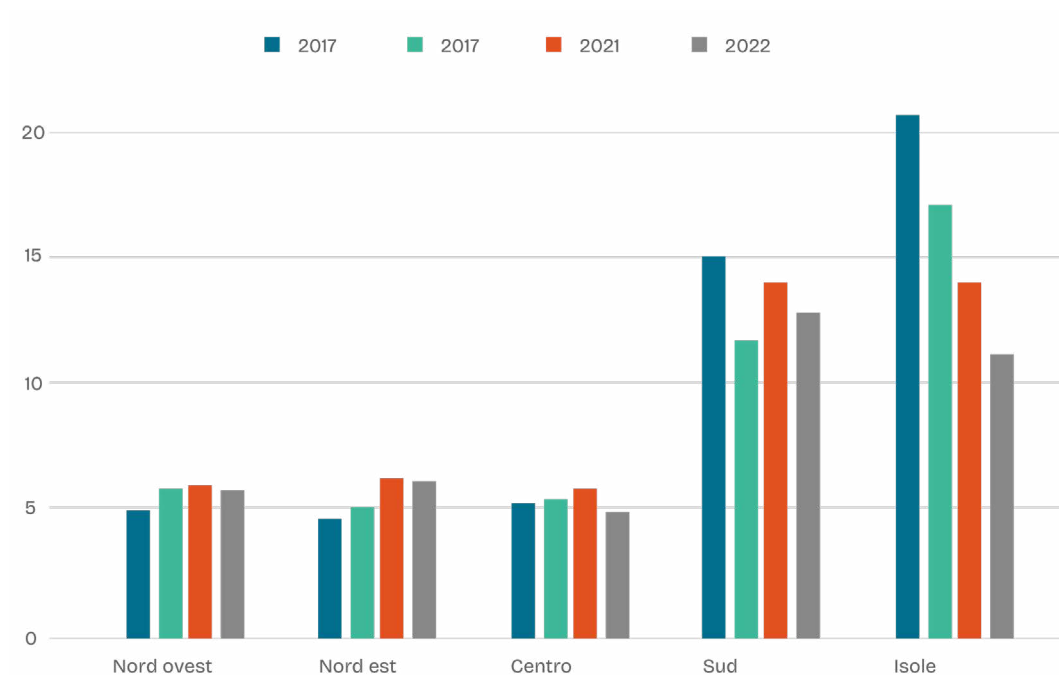


Fig.21 - La povertà energetica in Italia per macro-regioni geografiche. Fonte: OIPE, 2022

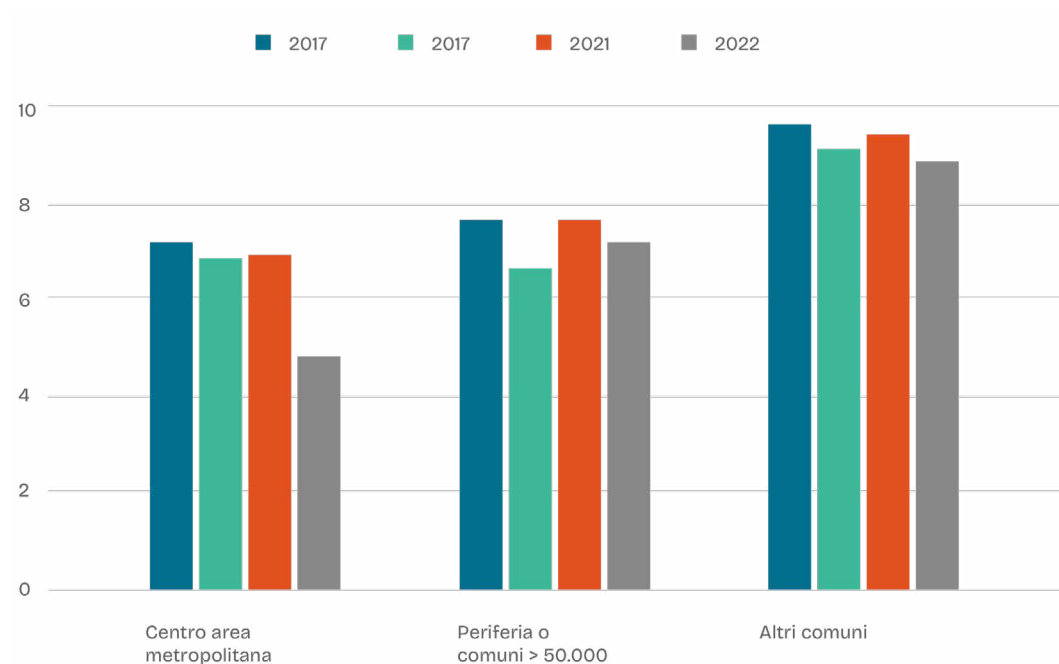


Fig.21 bis - La povertà energetica in Italia per dimensione dei comuni. Fonte: OIPE, 2022



È noto infatti come la spesa per l'energia incida particolarmente sui quintili di reddito più bassi della popolazione, aggravando ulteriormente forme di vulnerabilità già esistenti.

Che cosa vede Caritas?

Il "sentire" dei centri di ascolto e degli altri servizi di Caritas sul territorio nazionale riporta una sempre maggiore consapevolezza del fenomeno della povertà energetica, cresciuta nel biennio precedente a fronte del rincaro dei prezzi dell'energia e al conseguente aumento delle richieste di sussidi per il pagamento delle bollette.

Secondo i dati estratti da Ospoweb e dalle piattaforme collegate relativi al 2023, tali contributi rappresentano infatti il 47,6% dei bisogni e il 46% degli interventi che afferiscono alla dimensione abitativa. A differenza di quanto osservato dall'OIPE, questi contributi vengono maggiormente erogati nelle regioni del centro-nord, con particolare riferimento alla Toscana (14% del totale) e all'Emilia-Romagna (11%), seguite da Liguria, Sicilia, Lombardia e Veneto (che cubano l'8% cad.). Sembrerebbe quindi che la povertà energetica vista da Caritas non si concentri nel Sud e nelle Isole. Si ritiene che tale discrepanza sia da attribuire a due fattori: da un lato, una maggiore concentrazione di assistiti nelle regioni del

La spesa per l'energia incide particolarmente sulle fasce di reddito più basse della popolazione, aggravando vulnerabilità già esistenti.

Centro e del Nord del paese; dall'altro lato, la maggiore incidenza della povertà energetica sulla popolazione appartenente ai quintili di reddito più basso, quale quella assistita da Caritas. Si noti inoltre come i sussidi al pagamento della spesa energetica non costituiscano una strategia efficace per favorire percorsi di fuoriuscita da condizioni di povertà economica - che richiederebbero maggiori investimenti sulla capacitazione del nucleo familiare, su eventuali percorsi di reinserimento lavorativo e di educazione finanziaria - né da situazioni di povertà abitativa, che necessiterebbero di interventi strutturali sullo stock abitativo disponibile, in modo da rendere gli alloggi meno energivori. Per maggiori informazioni sulle strategie messe in atto da Caritas e da altri soggetti per rispondere al fenomeno della povertà energetica, si veda la sezione dedicata alle Comunità energetiche rinnovabili.

▲
Torna
all'indice

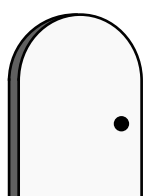
▼
Prosegui



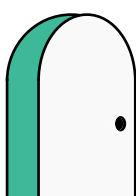
Tenere il filo

APRIRE LE PORTE

Una guida pratica agli strumenti per l'abitare



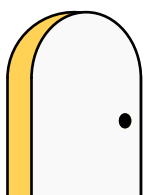
L' Housing First



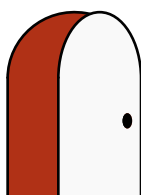
**La transizione
abitativa**



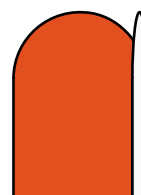
**L'edilizia
residenziale
sociale**



**Verso una
nuova
locazione**



**Le comunità
energetiche
rinnovabili**



**Il sostegno ai
mutui**

▲
Torna alla
sezione
precedente

Vai alla
sezione
successiva
▼



Aprire le porte



1. L'Housing First

L'Housing First è una tipologia di intervento a contrasto della grave marginalità socio-abitativa, basata prevalentemente sull'inserimento diretto in appartamenti indipendenti di persone senza dimora con problemi di salute mentale o in situazione di disagio cronico. Al centro della strategia del programma Housing First ci sono la persona e la casa, intesa quest'ultima come punto di partenza per ricostruire la propria vita, le relazioni affettive, sociali e lavorative. Questo programma propone il superamento del modello di reinserimento abitativo tradizionale "a gradini" - basato sul passaggio progressivo dell'individuo attraverso una serie di "step" consequenziali (quali ad esempio il dormitorio, una sistemazione autonoma, la ricerca lavorativa, ecc.) - grazie alla messa in disposizione, anzitutto, di un alloggio e di un percorso di accompagnamento personalizzato.

Nato negli Stati Uniti d'America, il modello Housing First si è diffuso rapidamente al di fuori del suo territorio di origine e ha mutato alcuni dei suoi caratteri distintivi adattandosi ai diversi contesti socio-economici, ai modelli di welfare, alla cultura organizzativa delle istituzioni e alle politiche di contrasto alla homelessness e al disagio abitativo di rilievo nazionale e locale.

Con specifico riferimento al contesto italiano, il modello Housing First ha trovato un terreno fertile di sperimentazione a partire dal 2014, quando la Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora (Fio.PSD), ha promosso l'avvio di un programma nazionale di sperimentazione dell'approccio, attraverso la costituzione di una rete degli organismi e degli enti appartenenti alle pubbliche amministrazioni e al privato sociale maggiormente impegnati nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà estrema. Ad oggi aderiscono alla Fio.PSD 60 soggetti diffusi in 14 regioni e in 37 città.

Gli 8 principi dei programmi di HF

1. La casa come diritto fondamentale

per questo, l'ingresso in appartamento non è vincolato ad alcun tipo di percorso

2. Rispetto, calore, compassione

creano un relazione duratura tra operatori e persone senza dimora.

3. Impegno

verso i senza dimora, per non farli sentire soli e abbandonati.

4. Abitare diffuso

non più del 20% delle unità abitative di uno stesso stabile dedicate ad HF, per favorire l'integrazione sociale.

5. Separazione tra casa e servizi

per favorire l'autonomia della persona fuori dalle mura domestiche.

6. Autodeterminazione

e libertà di scelta sugli obiettivi da raggiungere

7. Orientamento al recupero

basato su decisioni personali e non su valutazioni cliniche.

8. Riduzione del danno

causato dall'uso di sostanze, ad esempio, l'ospedalizzazione.



Aprire le porte

Tragli obiettivi della Fondazione si annoverano l'attivazione di momenti di studio, confronto e ricerca sociale per meglio comprendere la grave marginalità ed elaborare strategie e metodologie di contrasto all'esclusione sociale: la promozione di buone prassi, attraverso seminari, convegni e iniziative formative; il consolidamento di una rete di coordinamento di enti che operano nel settore. A tale scopo, la Federazione ha attivato anche la prima Community Italiana per l'Housing First (HFI), con l'obiettivo di valorizzare le esperienze professionali, le soluzioni innovative e l'elaborazione tecnica prodotte in più di dieci anni di attività. La Community si pone come punto di riferimento per chiunque in Italia scelga di adottare l'Housing First e introdurlo come progetto definito con standard riconosciuti a livello internazionale

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 Europa¹³ è sicuramente uno strumento utile per comprendere la metodologia di intervento e la sua filosofia. Da un punto di vista pratico, è invece possibile entrare in contatto con la Community HFI 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.

Alcune di queste progettazioni sono state sviluppate anche nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁴ che, a partire dal 2021, ha promosso la creazione di appartamenti da dedicare all'Housing First sull'intero territorio nazionale. Alcune Caritas hanno infatti attivato progettazioni di Housing First in collaborazione con gli enti locali, promuovendo lo scambio virtuoso di risorse, conoscenze e competenze.

Si sottolinea che la tenuta di queste iniziative è strettamente correlata:

- alla capacità di costituire reti solide di soggetti pubblici e del privato sociale;

- alla definizione di progetti individualizzati disegnati su misura rispetto alle risorse e ai bisogni dei beneficiari e alle attività di supporto e accompagnamento socio-assistenziale;
- alla formalizzazione di collaborazioni con soggetti istituzionali, con particolare riferimento al servizio sociale territoriale;
- all'orientamento ai servizi del territorio e all'integrazione con la comunità;
- alla sensibilizzazione della comunità ai temi della grave marginalità.

Anche nell'ambito 8x1000 sono attive diverse progettualità di Housing first; per maggiori informazioni, si veda la sezione dedicata in "Che cosa fa Caritas?".

▲
Torna
all'indice

Proseguì
▼

13 - La guida è consultabile [qui](#).

14 - Si vedano a proposito i [quaderni](#) di Caritas Italiana sul tema.



2. La transizione abitativa

Attualmente non esiste una normativa nazionale che dia una definizione precisa di transizione abitativa. Ai fini del presente vademecum, e in linea con la maggior parte delle politiche abitative locali, intendiamo con "alloggi di transizione" quelle sistemazioni temporanee messe a disposizione dai servizi sociali territoriali e/o altri enti del terzo settore per sopperire ad esigenze abitative di natura transitoria, verificatesi a seguito di situazioni più o meno emergenziali. Si tratta di progetti di inserimento abitativo della durata di circa 12 o 18 mesi, spesso prorogati nell'attesa del reperimento di una soluzione permanente più adatta alle esigenze dei nuclei familiari. A seconda del bisogno del nucleo, del suo grado di autonomia e delle caratteristiche degli alloggi disponibili, queste soluzioni si configurano come appartamenti indipendenti, coabitazioni o co-housing. Spesso queste progettazioni sono seguite da operatori dedicati, per favorire il reinserimento sociale del nucleo attraverso un accompagnamento graduale all'autonomia.

Le soluzioni abitative transitorie vengono generalmente disposte a seguito di condizioni di emergenza abitativa (quali, ad esempio, sfratti, fuoriuscita da percorsi di detenzione o di permanenza in comunità, sistemazioni provvisorie in albergo, permanenze prolungate in dormitori, ecc.) o a seguito del percorso ordinario di accoglienza per i cittadini con background migratorio, per favorire e accelerare processi di integrazione.

L'emergenza abitativa

Con il termine emergenza abitativa si fa generalmente riferimento ad alcune condizioni abitative specifiche di natura particolarmente "emergenziale", che richiedono l'attivazione di soluzioni e risposte immediate. Per macro-linee, rientrano tra le situazioni di emergenza abitativa i nuclei che:

- sono assoggettati a procedure esecutive di **sfratto per morosità incolpevole**, a decreto di trasferimento conseguente a procedura esecutiva immobiliare (pignoramento), a sfratto per finita locazione o a rilascio dell'abitazione coniugale a seguito della sentenza di assegnazione all'altro coniuge;
- 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 salute di uno o più degli occupanti;
- 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, alcune regioni autorizzano i comuni a destinare una quota del patrimonio di edilizia residenziale pubblica a situazioni di emergenza abitativa. A tali alloggi si accede al di fuori delle graduatorie ordinarie e, in generale, in raccordo con i servizi sociali territoriali. La durata di tali accoglienze varia a seconda dei contesti regionali e dei regolamenti comunali di accesso al patrimonio di edilizia residenziale pubblica. In alternativa, il comune può provvedere ad attivare altre forme di ospitalità temporanea in strutture da lui gestite o convenzionate, in modo da offrire accoglienza al nucleo in difficoltà in attesa di una sistemazione più idonea e permanente. Tali soluzioni, spesso poco rispondenti alle esigenze socio-abitative dei nuclei, non costituiscono un punto d'approdo definitivo per le famiglie in difficoltà, ma un "appoggio" transitorio, che talvolta rischia di compromettere l'autonomia del nucleo familiare e il suo sostentamento. Risulta pertanto fondamentale reperire soluzioni abitative accessibili di lungo



periodo, che aiutino le famiglie in difficoltà a mantenere o a costruire il proprio percorso abitativo verso un'abitazione autonoma.

Proprio in questa direzione si sta dirigendo il lavoro delle Caritas Diocesane nelle ultime annualità, verso il ripristino di patrimonio inutilizzato da mettere a disposizione per progetti di transizione abitativa "oltre l'emergenza", entro ed oltre i confini delle progettazioni 8x1000 (vedi paragrafo dedicato). Questa attività non sostituisce la tradizionale attività di accoglienza in soluzioni "tampone", quali dormitori o altre soluzioni emergenziali, ma si affianca ad essa, nel tentativo di creare un approccio sistemico.

Il post-accoglienza

Il sistema di accoglienza previsto dal Decreto Legge n. 130 del 2020 smi, prevede e finanzia alcuni step verso l'integrazione di persone e nuclei con background migratorio. Il primo passo è quello dell'identificazione, dell'assistenza e dell'orientamento verso i Centri di Prima Accoglienza (CPA). I CPA sono strutture governative dislocate sul territorio nazionale in cui le persone permangono in attesa della definizione della domanda di protezione internazionale.

Data la scarsità di tali strutture (9 in totale), sono stati introdotti i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), concepiti come sistemazioni temporanee ma rivelatesi le principali forme di accoglienza ordinaria di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.

**Appare impossibile
completare
l'inserimento abitativo,
lavorativo e sociale
delle persone con
background migratorio
nei tempi e con le
risorse previste dalla
normativa nazionale.**

Si tratta principalmente di centri di accoglienza collettiva di grandi dimensioni, ma possono anche presentarsi come centri di accoglienza diffusa (appartamenti). Sono gestiti da enti profit e non profit su affidamento diretto delle Prefetture competenti sul territorio.

In questi luoghi vengono forniti vitto e alloggio, assistenza materiale e sanitaria. In seguito all'introduzione della legge 50/2023 (Cutro), non sono più previsti servizi quali l'insegnamento della lingua italiana, l'assistenza legale e le attività di supporto all'integrazione.

Una volta terminato il percorso nei centri di prima accoglienza, i nuclei passano alla cosiddetta "seconda accoglienza", attraverso l'inserimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI; ex SPRAR – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati; ex SIPROIMI – Sistema di Protezione per Titolari di Protezione Internazionale e per Minori Stranieri Non Accompagnati). Si tratta perlopiù di progetti di accoglienza diffusa (appartamenti), ma possono anche configurarsi come centri di accoglienza collettiva dalle piccole alle grandi dimensioni. Qui vengono forniti diversi servizi quali vitto, alloggio, abbonamenti per il trasporto pubblico locale, abbigliamento e prodotti per l'igiene personale, schede telefoniche, assistenza legale e amministrativa, insegnamento della lingua italiana, formazione professionale e inserimento lavorativo, assistenza psico-socio-sanitaria, orientamento ed inserimento abitativo, e servizi di supporto all'integrazione sul territorio.

La Legge "Cutro", preclude l'accesso al SAI dei richiedenti asilo, con la sola eccezione di quanti hanno fatto ingresso in Italia mediante corridoi umanitari, a seguito di evacuazioni o programmi di reinsediamento. La legge non ha effetto retroattivo, dunque esistono ancora molte realtà SAI che accolgono anche richiedenti asilo, per i quali, tuttavia, non sono previsti i servizi di formazione professionale e inserimento lavorativo.

Al termine dell'accoglienza presso i SAI, la normativa di settore promuove la prosecuzione del percorso di integrazione socio-abitativa presso strutture e/o



con risorse messe a disposizione dalle amministrazioni locali. Tuttavia, nella maggior parte dei casi si rivela impossibile completare l'inserimento abitativo, lavorativo e sociale delle persone con background migratorio nei tempi e con le risorse previste dalla normativa nazionale.

Al termine della seconda accoglienza, si identificano quindi alcune possibili traiettorie abitative alternative¹⁵:

- **l'edilizia residenziale pubblica**, qualora il nucleo abbia i requisiti previsti dalle normative regionali per accedervi (rarissimi casi) o attraverso la sottrazione di patrimonio pubblico per progetti e/o periodi specifici;
- **l'edilizia residenziale sociale**, generalmente tramite alloggi messi a disposizione da enti del terzo settore o altre organizzazioni di volontariato a canone calmierato;
- le **reti amicali o parentali** già insediate nello stesso territorio, che offrono sistemazioni provvisorie anche per lunghi periodi;
- il **libero mercato**, ove si disponga di risorse adeguate per sostenere le spese abitative ed eventuali caparre o anticipi. Si noti come, in numerosi contesti italiani, si assista con frequenza a fenomeni di sublocazioni illecite in situazioni abitative inadeguate, che talvolta assumono la forma e le dimensioni di veri e propri racket, che fanno leva sull'estrema necessità di procurarsi una soluzione abitativa per proseguire l'iter d'integrazione e ottenere una residenza stabile. In un mercato della locazione sempre più discriminatorio verso differenti etnie, religioni e culture, il rischio per una persona con background migratorio di "scivolare" in una condizione di grave marginalità e di homelessness è ancora più elevato.

Caritas, attraverso i Centri di Ascolto e le altre ramificazioni territoriali e con il supporto della rete dell'accoglienza istituzionale, può arginare situazioni di povertà abitativa post-accoglienza agendo d'anticipo attraverso l'attivazione di progettualità specifiche per favorire l'inserimento abitativo e lavorativo

delle famiglie. Alcuni progetti 8x1000 lavorano proprio in questa direzione, grazie ad una solida rete territoriale di organizzazioni attive nel settore dell'accoglienza e con il supporto degli enti locali.

In aggiunta, si sottolinea che alcune amministrazioni comunali hanno attivato, in collaborazione con associazioni sindacali e di categoria, alcuni sportelli dedicati al contrasto di pratiche discriminatorie nei confronti di cittadini stranieri da parte dei proprietari di alloggi in locazione. Una stretta collaborazione tra i centri di ascolto Caritas e questi servizi potrebbe aiutare a diffondere prassi inclusive e a favorire l'accesso all'abitazione di nuclei con background migratorio.

▲
Torna
all'indice

Proseguì
▼

15 - Tale rassegna è più ampiamente trattata in: Bovo, M., Marani, B., Sabatinelli, S., Tagliaferri, A. (2022), Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane. Franco Angeli, Milano.



3. L'edilizia residenziale sociale

Una definizione

La definizione di "Edilizia residenziale sociale" o "Edilizia Sociale", sempre più ricorrente nei diversi quadri normativi regionali e locali in materia di abitare, è da ricondurre all'art. 1 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008. Qui compare per la prima volta nel panorama nazionale la definizione di 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". Tale nozione si innesta nella definizione europea di *Social Housing*, introdotta dal CECODHAS (Comitato Europeo di Coordinamento per l'Edilizia Sociale) nel 2005 e condivisa da tutti i paesi dell'Unione Europea. Per *Social Housing* (trad. lett. "l'abitare sociale") 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.

Entrambe le definizioni non fanno riferimento a specifici target di beneficiari di alloggi o servizi abitativi, ma si riferiscono prioritariamente a nuclei familiari che presentano condizioni reddituali e sociali svantaggiate. In questo senso, il panorama internazionale non adotta la distinzione - tutta italiana - tra Edilizia Residenziale Pubblica ERP (realizzata e gestita con risorse pubbliche e assegnata agli aventi diritto secondo graduatorie e criteri decisi dalle amministrazioni locali) ed Edilizia Residenziale Sociale ERS (realizzata e gestita

con risorse pubblico-private o totalmente private, orientata alla sostenibilità economica degli interventi), ma abbraccia con il termine "Social Housing" tutte le soluzioni dedicate ai nuclei che non riescono ad accedere ad un'abitazione sul mercato.

In questa sede, con "Edilizia residenziale sociale" intendiamo invece gli immobili e i servizi rivolti a nuclei familiari che hanno redditi troppo elevati per accedere all'edilizia pubblica ma troppo bassi per permettersi un alloggio a prezzo di mercato. Si tratta della cosiddetta "fascia grigia", che in linea di massima include le seguenti categorie:

- Giovani coppie con redditi bassi a causa di lavori precari o poco retribuiti;
- Nuclei familiari con figli (monoreddito o con redditi bassi);
- Studenti maggiorenni fuori sede;
- Over 65 (soli o in nucleo familiare a basso reddito e/o con problemi di autosufficienza o malattie cronico-degenerative);
- persone con disabilità che presentano difficoltà di inserimento lavorativo e sociale.

L'edilizia sociale propone abitazioni in affitto secondo dei criteri reddituali e/o socio-anagrafici per un periodo normale (4+4 anni) o ridotto (3+2 anni) a seconda dell'applicazione del canone libero o del canone concordato (vedi **box** dedicato). Fortemente orientati al raggiungimento dell'equilibrio tra canoni calmierati e sostenibilità economica dell'investimento immobiliare, gli interventi di edilizia sociale sono stati sviluppati prevalentemente grazie ad ingenti finanziamenti statali stanziati a partire dai primi anni duemila e confluiti in alcuni Fondi di Investimento per l'Abitare gestiti da Cassa Depositi e Prestiti Sgr. Attualmente si stanno sviluppando nuove forme di ERS anche partendo da fondi pubblici statali (tramite



BOX

IL CANONE CONCORDATO

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 agevolazioni 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 sulla base di 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 disposti dai diversi accordi territoriali, 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.);
- **classe energetica** dell'alloggio;
- eventuale dotazione di **arredi**.

Le agevolazioni fiscali riconosciute ai proprietari che applicano i canoni concordati riguardano l'IMU e la cedolare secca, un sistema di tassazione introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011. Per quanto riguarda l'IMU, molti comuni hanno previsto aliquote ridotte rispetto a quelle previste per alloggi affittati a canone libero o addirittura sfitti. Ogni



BOX

comune può decidere aliquote differenti. Per quanto riguarda la cedolare secca, invece, è una tassa di tipo "flat" (trad. "piatta") fissata al 20% per le locazioni a canone libero.

La normativa di riferimento (art.3, d. lgs. n. 23/2011) prevede che per contratti a canone agevolato (vedi artt. 2, comma 3, e 8, l. n. 431/1998) relativi ad abitazioni ubicate nei Comuni capoluogo di provincia e negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), possa prevedersi un'aliquota ridotta al 10%.

Le Caritas possono proporre ai nuclei ascoltati tale tipologia contrattuale e, nei casi in cui il proprietario sia disponibile, anche agevolare la contrattazione. In linea generale è meglio fare riferimento alle sedi locali dei sindacati degli inquilini, presso 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 affinché possa essere applicata la cedolare secca al 10% dal proprietario.

La diffusione del canone concordato riduce di molto la morosità degli inquilini e quindi l'eventualità di uno sfratto. Ciononostante, in alcune città la distanza tra canone libero e canone concordato è tale che i proprietari non trovano vantaggio nelle agevolazioni fiscali proposte, poichè il ritorno economico della locazione sul libero mercato supera ampiamente i benefici offerti da questo strumento. In tali casi, la scelta è solamente in capo al proprietario che potrebbe, tuttavia, essere spinto ad offrire il proprio alloggio in locazione 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 e all'imposizione fiscale ad esso correlata si rimanda al paragrafo sulla Fiscalità del Manuale sull'Abitare di Caritas e alla normativa locale di settore.



le regioni) e/o da partenariati pubblico-privati a livello locale, spesso nell'alveo di complessi progetti di rigenerazione urbana sul patrimonio dismesso o sottoutilizzato.

Il ruolo della cooperazione

In questa cornice, acquisiscono un ruolo sempre più rilevante le cooperative edilizie di abitazione, che il Regio Decreto n° 1165 del 1938 distingue tra:

1. 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, che diverranno, in seguito, proprietari. Fino a quando gli alloggi non vengono assegnati in proprietà ai soci, non entrano a fare parte delle immobilizzazioni della cooperativa;
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

L'edilizia residenziale sociale svolge una funzione di interesse generale, poiché promuove l'inclusione sociale e abitativa di nuclei svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione nel libero mercato.

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, molte di queste sono state messe in liquidazione. L'aumento della difficoltà di molte famiglie ad acquistare casa, la precarietà del lavoro, la crescita dei canoni di locazione nelle maggiori aree metropolitane e la carenza di offerta abitativa a canoni calmierati, costituiscono le basi per un ritorno strategico della cooperazione di abitanti nell'ambito della realizzazione e, sempre più, della gestione di alloggi accessibili, anche in collaborazione con le diverse articolazioni territoriali di Caritas.

Caritas e l'Edilizia Sociale:

Il Cohousing

Il panorama descritto nei paragrafi precedenti può lasciare intendere che la Caritas abbia un ruolo marginale nell'offerta di edilizia sociale. In realtà, molte Caritas diocesane offrono un contributo significativo sia per quanto attiene l'offerta di alloggi diretti a categorie vulnerabili sia per la sperimentazione di percorsi di accompagnamento e reinserimento socio-abitativo. Tale contributo si esplicita sia all'interno dei progetti 8x1000 (vedi paragrafo dedicato), sia in altre iniziative più piccole e meno sistemiche, spesso realizzate con le risorse messe a disposizione dalle singole parrocchie, dalle diocesi e dalla comunità. Non si tratta solo di sperimentazioni di accoglienza a scopo caritatevole, ma di veri e propri "Alloggi sociali", con contratti di locazione regolarmente registrati a canoni calmierati, intestati a Fondazioni o altri enti ecclesiastici connessi alle attività della Caritas Diocesana, che sopperiscono ai bisogni abitativi di particolari nuclei



Aprire le porte

vulnerabili e alla scarsità dell'offerta abitativa locale.

Tra le sperimentazioni più innovative, si annoverano progetti di co-housing, un modello abitativo costituito da alloggi a uso privato indipendenti e autonomi, ai quali si accompagnano spazi a uso collettivo dove sperimentare la costruzione di una comunità intenzionale di abitanti (co-housers).

Sebbene non esiste una definizione univoca di co-housing, di seguito si riportano alcune caratteristiche salienti, tratte dalle esperienze concrete raccolte e diffuse dalla Rete Italiana Cohousing.

Alcune Caritas si stanno facendo promotrici o incubatrici di progetti di cohousing in alloggi già in disposizione o in case canoniche in disuso, previ alcuni interventi manutentivi. Nel caso di interesse, si suggerisce di entrare in contatto la [Rete Italiana Cohousing](#) per approfondire eventuali progetti pilota da replicare o semplicemente per entrare in contatto con soggetti che potrebbero divenire partner del progetto.

Le 10 caratteristiche del Co-housing

1. Progettazione partecipata

dell'edificio e dei servizi da condividere da parte dei futuri abitanti.

2. Vicinato elettivo

cioè costruzione di una comunità di vicini con background differenti ma con una visione comune.

3. Comunità non ideologiche

non ci sono principi religiosi, sociali o ideologici alla base delle comunità.

4. Gestione locale

da parte degli abitanti, compresa l'amministrazione, la gestione degli spazi comuni e la manutenzione.

5. Struttura non gerarchica

con definizione di ruoli specifici ma senza imposizioni autoritarie.

6. Sicurezza

garanzia di un ambiente idoneo per la crescita dei bambini e la sicurezza dei più anziani.

7. Spazi per la socialità

disegnati per favorire la condivisione e stimolare il senso di appartenenza ad una comunità.

8. Privacy

giusto equilibrio tra condivisione di servizi comuni e individualità dello spazio domestico.

9. Servizi a valore aggiunto

dal costo ridotto per i cohousers.

10. Benefici economici

risparmio sul costo della vita attraverso la condivisione, riducendo gli sprechi.

▲
Torna
all'indice

Prosegui





4. Verso una nuova locazione

La locazione: un mercato inaccessibile?

Nella maggior parte delle metropoli italiane si ha la percezione che il mercato della locazione sia diventato sempre più inaccessibile. Il fenomeno è da attribuirsi a diversi fattori, quali: i movimenti migratori interni verso i contesti urbani, specialmente quelli del Nord e del Centro Italia; l'attrattiva turistica di alcuni comuni capoluogo, che hanno visto crescere esponenzialmente l'offerta di affitti brevi a discapito della locazione ordinaria; la presenza di particolari distretti produttivi, che sollecita l'offerta di alloggi in locazione per lavoratori; la crescita dei maggiori poli universitari, la cui internazionalizzazione attrae un numero sempre maggiore di studenti.

Queste tendenze concorrono, assieme, a stressare la domanda abitativa in locazione, con conseguenze sull'aumento dei canoni a

fronte di un'offerta strutturalmente limitata. Le amministrazioni locali hanno attivato, negli anni, politiche e azioni su vari fronti di intervento, nel tentativo di agevolare l'accesso alla casa per alcune categorie più vulnerabili e/o di arginare le dinamiche esclusive generate dai suddetti fenomeni. Tra queste, si annoverano, ad esempio, alcune politiche di contrasto alle locazioni brevi (ad es. Airbnb), la costruzione di studentati a canoni calmierati (anche grazie alle risorse del PNRR)¹⁶, la creazione di agenzie per la locazione che promuovano la crescita del numero di alloggi a canone concordato e la sperimentazione di nuove forme di garanzia per inquilini e proprietari.

Nonostante gli sforzi profusi, l'azione degli enti locali è stata gravemente ostacolata dalla scelta del governo centrale di non introdurre politiche strutturali a contrasto dei fenomeni sopra descritti o a supporto delle amministrazioni comunali. Esempio

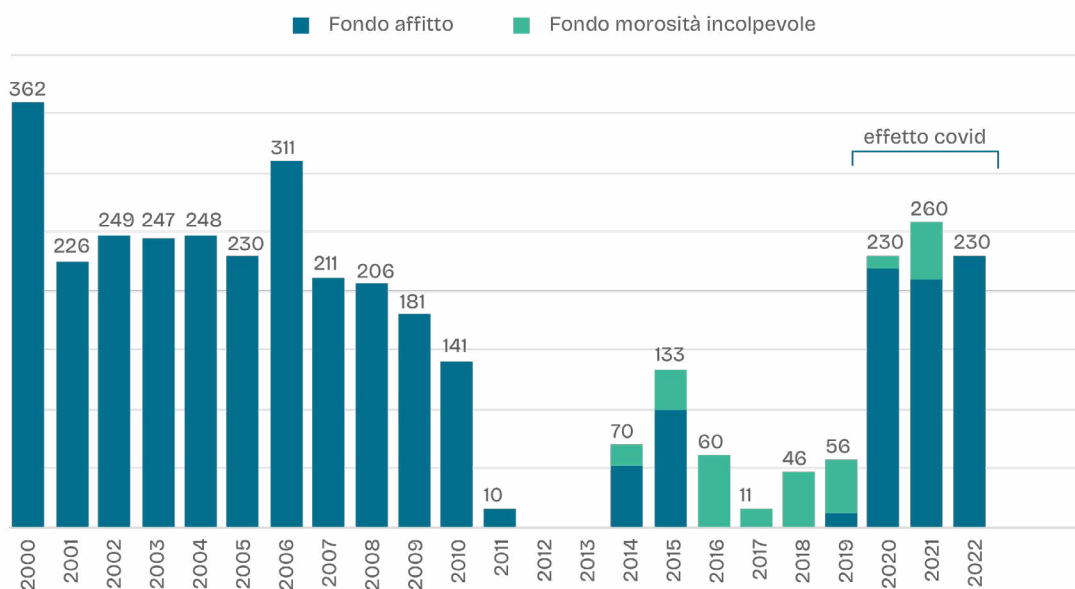


Figura 22: Andamento del finanziamento del Fondo per l'accesso alle abitazioni in locazione e del Fondo per gli inquilini morosi incolpevoli, serie storica 2000-2022 (valori in milioni di euro). Fonte: bilanci statali 2000-2022.

16 - Si veda in merito: Peverini, M., Gainsforth, S. (2022). Residenze per studenti tra pubblico e privato, in: Caritas Italiana, Casa e Abitare nel PNRR.



significativo del disinvestimento sul tema della locazione accessibile è stata la scelta di non rifinanziare le uniche due misure di sostegno previste dalle normative di settore: il Fondo per il sostegno alle abitazioni in locazione e il Fondo Nazionale per la Morosità Incolpevole, che hanno rappresentato negli ultimi decenni una forma di supporto strutturale per prevenire la perdita dell'abitazione e/o l'emanazione di una sentenza di sfratto esecutivo (fig. 22).

Alla luce di questo complesso panorama, di seguito si riportano sinteticamente alcune politiche, strumenti e misure introdotte dagli enti locali - anche in collaborazione con altri enti del Terzo e settore e del volontariato - per fare fronte ad un mercato della locazione sempre meno accessibile.

Agenzie per la locazione

Le agenzie (sociali) per la locazione sono enti deputati all'orientamento abitativo e al perseguimento dell'incrocio tra domanda e offerta di alloggi in affitto. L'aggettivo "sociale" viene generalmente attribuito qualora l'Agenzia promuova politiche e strumenti di inclusione abitativa, quali l'applicazione del canone concordato e il reperimento di abitazioni per nuclei con particolare vulnerabilità.

In Italia, le Agenzie Sociali 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. Tra i maggiori soggetti promotori di Agenzie sociali nel panorama nazionale si annoverano: le Amministrazioni comunali (con i settori competenti), le Aziende casa (ex IACP), le regioni (attraverso presidi territoriali dedicati), Società Consortili senza scopo di lucro (con la partecipazione di maggioranza degli enti locali), Cooperative Sociali (di tipo A e/o B), Fondazioni di Partecipazione. Questi istituti si sono diffusi negli ultimi due decenni in particolar modo nelle regioni del nord e del centro Italia e in particolare nei contesti urbani caratterizzati da incrementi costanti dei canoni di locazione, nel tentativo di promuovere un'offerta abitativa

maggiormente accessibile. Si noti come le Agenzie sociali si siano maggiormente diffuse nei contesti in cui l'amministrazione regionale ha attivato politiche a supporto della loro attività, come in Emilia Romagna, grazie all'introduzione del [Patto per la Casa](#), e in Toscana, con l'approvazione della legge regionale [13/2015](#).

Oltre a quelle già menzionate, tra le funzioni specifiche delle Agenzie per la locazione si annoverano, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- l'attivazione di strumenti di garanzia a tutela del regolare pagamento del canone di locazione;
- l'offerta di incentivi fiscali e/o economici per i proprietari e i conduttori;
- la ricerca di appartamenti e l'individuazione di conduttori;
- l'erogazione di servizi di assistenza e orientamento a conduttori e proprietari in fase di stipula, registrazione e conduzione del contratto di locazione;
- la gestione di eventuali situazioni conflittuali tra proprietari ed inquilini, anche attraverso l'interlocuzione con altri soggetti competenti;
- la collaborazione con l'Amministrazione comunale e con altre organizzazioni attive sul territorio.

Alle Agenzie vengono quindi richieste competenze gestionali, amministrative e di monitoraggio dell'implementazione delle politiche pubbliche e promozionali, per diffondere le opportunità offerte ad inquilini e proprietari. Lo stock abitativo gestito dall'Agenzia può essere di proprietà pubblica o privata, a seconda della tipologia dell'ente a cui è affidata e delle politiche locali, ma anche in relazione alle risorse disponibili e alla sostenibilità economica delle attività erogate. I servizi delle Agenzie, infatti, si sostengono prevalentemente attraverso i canoni di locazione versati dagli inquilini e tramite contributi pubblici (regionali, nazionali o comunali). Per tale ragione, la selezione dei conduttori si basa sulla scelta di profili socio-economici variegati, che spaziano da persone in condizioni di emergenza abitativa a nuclei appartenenti alla "fascia grigia" (vedi paragrafo sull'Edilizia Residenziale Sociale). La maggior parte delle agenzie offre servizi



IL PATTO PER L'ABITARE DEL COMUNE DI PESARO

Nella città di Pesaro è stato recentemente introdotto il Patto dell'Abitare, un documento che impegna il Comune di Pesaro, le organizzazioni sindacali di inquilini e proprietari e Caritas Pesaro a costruire insieme politiche capaci di rispondere ai bisogni abitativi dei cittadini. Si tratta di uno dei primi accordi ufficiali che prevede il coinvolgimento diretto e attivo di una Caritas quale attore centrale delle politiche abitative locali.

Questo strumento si pone come obiettivi: il sostegno ai nuclei familiari per l'accesso all'abitazione in affitto e in proprietà; il coinvolgimento degli attori privati; il miglioramento dell'efficienza degli attori pubblici; l'introduzione di politiche capaci di riqualificare il patrimonio di edilizia pubblica; l'applicazione di strumenti finanziari innovativi.

Per perseguire queste finalità, il Patto propone sei linee di intervento.

- 1- Il welfare abitativo**, inteso come sostegno alla "fascia grigia" che non riesce ad accedere al mercato della locazione, attraverso iniziative di diffusione del canone concordato da attuarsi con il coinvolgimento del mondo sindacale, assicurativo e bancario, ma anche con la richiesta all'amministrazione regionale di rifinanziare il fondo di sostegno alle abitazioni in locazione (fondo affitto) con risorse proprie;
- 2- l'incremento dell'Offerta abitativa in affitto**, da perseguire attraverso il censimento degli alloggi pubblici e privati sfitti e la loro valorizzazione tramite l'implementazione di modelli sperimentali di abitare condiviso e collaborativo, anche in collaborazione con enti del terzo settore;
- 3- La rigenerazione dell'ERP**, con la ricognizione degli alloggi sfitti e la loro messa in pristino;
- 4- La pianificazione territoriale**, per proporre interventi di rigenerazione urbana e di conversione delle strutture esistenti, anche verso sperimentazioni di interventi di edilizia sociale e di edilizia pubblica.
- 5- La promozione dei servizi esistenti alla cittadinanza**, attraverso la collaborazione degli enti firmatari del Patto e di altre organizzazioni attive sul territorio;
- 6- La tutela della sicurezza** e la promozione della socialità, da perseguire attraverso azioni di contrasto all'abusivismo, con la realizzazione di progetti di tutoraggio a livello condominiale e tramite l'organizzazione di iniziative di incontro negli spazi comuni per prevenire fenomeni di isolamento dei più fragili.

Il Patto dell'Abitare, siglato nel 2024, avrà la durata di 3 anni, a seguito dei quali verrà monitorato il raggiungimento degli obiettivi preposti. Nonostante le azioni previste debbano ancora trovare attuazione in esperienze concrete, la condivisione di tali intenti da una compagine variegata di soggetti pubblici e privati costituisce un valido punto di partenza per offrire una risposta integrata e congiunta ai bisogni abitativi della popolazione.



diretti a nuclei familiari con reddito ISEE compreso tra i 9.000/10.000 e i 35.000/4.000 euro. La selezione dei conduttori può avvenire tramite graduatorie comunali, qualora l'amministrazione lo richieda, oppure attraverso l'iscrizione 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.

Garanzie e micro-credito

Molte Caritas hanno avviato interazioni con le pubbliche amministrazioni in diversi contesti territoriali per prevenire il fenomeno della morosità degli inquilini, e quindi scongiurare l'avvio di procedimenti di sfratto esecutivo. Tali interlocuzioni hanno avuto come oggetto tre forme di intervento prioritarie:

- l'accompagnamento dei nuclei familiari, nell'ottica sia del sostegno economico sia dell'attivazione del nucleo e delle sue risorse;
- l'educazione finanziaria, nella prospettiva di un uso più consapevole delle risorse disponibili. A tale proposito, si ricorda che Caritas Italiana collabora con FEDUF¹⁷, la Fondazione per l'Educazione Finanziaria e al Risparmio costituita dall'ABI (Associazione Bancaria Italiana). Gli operatori o i volontari possono usufruire dei contenuti già presenti nella pagina della Fondazione per strutturare percorsi di accompagnamento dedicati.
- Accordi o protocolli anti sfratti, di cui già si è trattato nel Manuale sull'abitare del 2022, siglati nell'ottica di garantire una gestione integrata del procedimento di sfratto e/o della fase di rilascio dell'abitazione. Hanno adottato simili strumenti le città di Bologna, Livorno e Milano in cui amministrazioni pubbliche, Sindacati, Tribunali, Prefetture e Ordini degli avvocati hanno collaborato alla costruzione di arene decisionali dedicate alla prevenzione o alla gestione del fenomeno. La presenza di personale

Caritas in questi contesti potrebbe aiutare ad arginare le esecuzioni, promuovere eventuali ricontrattazioni tra le parti o supportare la ricerca di soluzioni abitative alternative. Sollecitare la creazione di ulteriori protocolli in cui le Caritas si fanno soggetti attivi potendo segnalare famiglie in difficoltà è una prospettiva di lavoro su cui è importante investire.

Altro strumento utile alla prevenzione dello sfratto sono i **Fondi di Garanzia**. Ne esistono di diversi tipi. I più comuni, hanno come obiettivo la garanzia del pagamento del canone di locazione in caso di morosità, altri mirano alla copertura di eventuali danni all'alloggio alla fine del rapporto di locazione. In entrambi i casi, vi sono numerose esperienze a riguardo, quasi sempre finanziate da fondi pubblici e solo in alcuni casi da fondazioni bancarie o benefattori. I fondi di garanzia in genere sono a fondo perduto e garantiscono coperture dai 6 ai 12 mesi di affitto per ciascun contratto tramite fondi comunali, regionali e/o tramite le Agenzie per la Casa. Nel caso in cui non vi siano iniziative o fondi pubblici, le Caritas possono comunque avviare progetti condivisi con altri enti del terzo settore per raccogliere una cifra utile a partire da alcuni alloggi di soggetti proprietari privati. Spesso i fondi di garanzia si autoalimentano attraverso un importo trattenuto sui canoni degli appartamenti gestiti compreso tra il 3% e il 6%, pertanto, una volta trovati i fondi di avvio, è possibile immaginare che il fondo di garanzia non vada ad esaurirsi se la morosità non supera la quota di compartecipazione al fondo e se vi è un rientro degli affitti non pagati nel tempo. Oltre ai fondi di garanzia, uno strumento utile potrebbe essere anche

La partecipazione di Caritas ai tavoli decisionali può essere centrale per prevenire l'esecuzione degli sfatti, anche attraverso l'intermediazione diretta tra inquilini e proprietari e l'erogazione di forme di garanzia.

17 - Per maggiori informazioni si rimanda al [sito](#) della Fondazione.



quello della **fideiussione** per l'affitto che in Italia, in realtà, non è sviluppato come in altri Paesi Europei. La polizza fideiussoria può essere richiesta in alternativa al deposito cauzionale e può essere bancaria o assicurativa per l'eventuale inadempimento di tutti gli obblighi derivanti dal contratto. Le sostanziali differenze tra polizza fideiussoria bancaria o assicurativa, sono legate alle modalità di pagamento da parte del concedente in quanto la fideiussione bancaria garantisce l'adempimento dell'inquilino per tutta la durata del contratto di locazione tramite somme che restano vincolate per la durata, mentre quella assicurativa è legata al pagamento di un premio annuale o di un premio unico da parte dell'affittuario e quindi in caso di inadempimento del versamento del premio la compagnia può recedere dal contratto e far venire meno la garanzia. L'elemento che non permette oggi lo sviluppo di tale strumento è il suo costo molto elevato per l'inquilino in quanto la banca o l'assicurazione considerano tale copertura ad elevato rischio. È comunque possibile immaginare altre forme fideiussorie create all'interno di Caritas o del terzo settore attraverso la normativa sull' "obbligazione in solido" che fa riferimento all'art. 1292 del Codice Civile. Essa disciplina l'obbligazione di più debitori per la medesima prestazione, con la conseguenza che ciascuno può essere costretto all'adempimento della totalità della prestazione stessa.

Caritas insieme ad altri enti potrebbe quindi immaginare di utilizzare i fondi che solitamente utilizza per pagare affitti e bollette di persone in difficoltà, per attivare garanzie fideiussorie a costi limitati direttamente all'interno dei contratti delle persone accolte. Occorre essere attenti rispetto a tale strumento in quanto può effettivamente risolvere le questioni dei depositi cauzionali o situazioni di discriminazione ma può anche causare l'effettivo intervento del fondo di garanzia che rischia di prosciugarsi in tempi brevi. Certamente un accompagnamento del nucleo e la conoscenza del suo percorso nel tempo sono elementi unici e di valore rispetto a tale co-garanzia nel contratto di locazione e pertanto occorre saper comunicare entrambi in maniera coordinata perché non è

solo la garanzia economica a dover stimolare i proprietari ma anche la conoscenza della serietà delle famiglie che spesso non trovano casa per pura diffidenza.

Infine, negli ultimi anni, si è cercato di costruire anche forme di **microcredito sociale** che potessero aiutare le famiglie nei casi di morosità con un prestito seguito da un piano di rientro diluito e, di recente, microcrediti utili a ristrutturare alloggi con la compartecipazione di risorse pubbliche e intestazioni dei contratti comuni a proprietari ed inquilini. Per quanto riguarda il primo tipo di microcredito potrebbe essere attivato in casi di difficoltà temporanea con la copertura del conto interessi da parte dell'amministrazione o di Caritas con parte dei fondi di garanzia. Il microcredito per le ristrutturazioni di alloggi sfitti, invece, risulta uno strumento tra i più recenti, che, in effetti, non ha mostrato ancora applicazioni reali. In primis, infatti, occorre che vi sia una banca sufficientemente elastica nel rendere semplici i requisiti di accesso al credito con un costo degli interessi relativamente contenuto. In aggiunta occorre il convincimento da parte del proprietario e dell'inquilino di contribuire insieme alle spese di manutenzione che sono quelle che fermano la disponibilità di alloggi sul mercato. Il credito potrebbe essere intestato sia al proprietario che all'inquilino mentre nel caso in cui si riesca a lavorare sul rapporto tra le due parti, sarebbe utile arrivare ad un contratto con garante o cointestato. Mentre il garante è la persona che si obbliga nei confronti del creditore a pagare un debito se il debitore risulta insolvente, il cointestatario del mutuo è contitolare del mutuo. Mentre il cointestatario si assume l'obbligazione principale (il rimborso delle rate), il garante si assume un'obbligazione sussidiaria – cioè "di riserva" – che entra in gioco solo in caso di inadempienza della principale. Qualsiasi siano gli strumenti economici a supporto dell'abitare, si incoraggia l'utilizzo delle risorse disponibili verso la creazione e l'implementazione di strategie che mirano alla capacitazione dei nuclei e alla fidelizzazione dei proprietari.

▲
Torna
all'indice

Prosegui





5. Le comunità energetiche rinnovabili (CER)

Come si è visto nei paragrafi precedenti, molti nuclei familiari si recano presso le diverse diramazioni territoriali delle Caritas per chiedere sostegni economici per il pagamento delle utenze. La sostenibilità economica dell'abitazione, infatti, non è esclusivamente determinata dal canone di locazione, ma anche dai consumi energetici del nucleo, che possono gravare significativamente sul budget familiare, tanto da poter parlare di "Povertà Energetica" (vedi paragrafo dedicato). Per questa ragione sono stati istituiti il Bonus Sociali, contributi concessi dallo Stato alle famiglie in proporzione al reddito e alla dimensione del nucleo quale forma di supporto al pagamento delle utenze¹⁸. Questi contributi vengono erogati direttamente in bolletta dai fornitori dell'energia elettrica su base trimestrale per tutto l'anno. Tale misura, pur costituendo un'agevolazione significativa per le famiglie con redditi bassi o nulli, rappresenta uno strumento di welfare "passivo" e pertanto non risolutivo della condizione di disagio socio-economico in cui esse riversano.

Nel tentativo di sensibilizzare le famiglie al risparmio energetico e al consumo sostenibile in un'ottica di welfare "attivo" e comunitario, è andato consolidandosi negli ultimi anni il fenomeno delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER).

Le CER (Comunità Energetiche Rinnovabili) sono definite nell'articolo 2 della direttiva REDII Direttiva 2018/2001/UE come: "un soggetto giuridico basato sulla partecipazione aperta e volontaria, autonomo ed effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia rinnovabile

che sono sviluppati dalla comunità. Possono essere membri persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali." I membri della CER possono agire come producers (produttori), consumers (consumatori) o prosumers.



PRODUCERS

enti/realità che dispongono degli impianti di autoproduzione energetica;



CONSUMERS

i fruitori dell'energia prodotta;



PROSUMERS

enti/realità che producono e al contempo consumano l'energia.

Una CER è aperta alla partecipazione di tutti i consumatori. In particolare, possono partecipare e avere poteri di controllo:

- **Persone fisiche** (privati cittadini e famiglie);
- **Piccole e medie imprese** (escluse le aziende energetiche);
- **Amministrazioni locali** dell'elenco ISTAT, incluse le comunali, ed enti territoriali;
- **Enti religiosi e parrocchie;**
- **Enti del terzo settore** e di protezione ambientale;
- **Enti di ricerca e formazione.**

18 - Per maggiori informazioni si rimanda al [sito](#) dedicato.



Non possono, tra gli altri, fare parte delle CER:

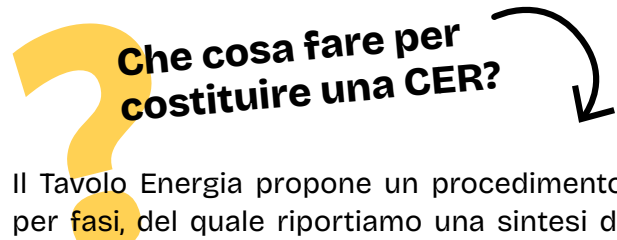
- le **grandi imprese** di qualunque settore;
- le **PA centrali**, incluse le loro sedi territoriali;
- le **imprese del settore energetico** la cui attività prevalente è classificata nel sistema ATECO come 35.11.00 e 35.14.00.

La recente diffusione di queste iniziative è da inquadrare concettualmente nel più ampio dibattito sulla transizione ecologica e sulle sfide a contrasto del cambiamento climatico condivise dai paesi europei e recepite dalle diverse normative nazionali. Tuttavia, il fenomeno non è nuovo: le prime comunità energetiche risalgono a più di 40 anni fa, quando in Danimarca si sperimentarono le prime forme condivise di fruizione di energia eolica. In Italia, nonostante alcuni progetti avviati nei primi anni 2000, è solo a partire dall'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e dallo stanziamento di risorse dedicate che le CER hanno iniziato a diffondersi, seppure con ritardi dovuti all'emanazione di decreti attuativi necessari al loro sviluppo concreto¹⁹. Le ultime fonti disponibili (vedi nota precedente) attestano che in Italia sono presenti circa 154 forme di energia condivisa, tra comunità energetiche rinnovabili e altre configurazioni di autoconsumo collettivo. Tali numeri, destinati a crescere ulteriormente, sarebbero stati molto più alti se si fosse risolto con anticipo l'empasse normativo.

Anche il mondo ecclesiale si è attivato per diffondere questo strumento innovativo, in primis, attraverso la costituzione di un Tavolo Energia presso la CEI²⁰, per aiutare e orientare diocesi, parrocchie, fondazioni e associazioni a sviluppare configurazioni di condivisione dell'energia, anche nella prospettiva di una maggiore inclusione sociale.

Si parla già, infatti, di **Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali (CERS)** per riferirsi ad una specifica categoria di modelli energetici caratterizzati da una particolare attenzione verso le persone e le comunità più fragili. Pur non essendo un concetto formalmente regolarizzato dalla normativa, il suddetto

modello sta diventando conosciuto e apprezzato da diversi tipi di attori. Non esistendo una legislazione ad hoc, sono lo Statuto e il Regolamento specifico della CER che attribuiscono e regolano la valenza "sociale" di tale configurazione, prevedendo, ad esempio, specifici meccanismi di redistribuzione dei benefici economici.



Il Tavolo Energia propone un procedimento per fasi, del quale riportiamo una sintesi di seguito. Per qualunque approfondimento, rimandiamo al Vademecum redatto dal Tavolo, pubblicamente consultabile (vedi nota).

1. Formazione, sensibilizzazione e discernimento: in ambito ecclesiale, il percorso deve essere espressione di un interesse comunitario, attraverso il massimo coinvolgimento delle realtà parrocchiali o diocesane e in particolar modo dei promotori delle attività caritative, attraverso un confronto il più ampio possibile con enti e istituzioni del territorio di riferimento. In questa fase l'attenzione deve essere posta alla possibilità di coinvolgere direttamente fasce della popolazione in condizione di vulnerabilità sociale e/o energetica. Parallelamente, andranno individuati i promotori della CER e andrà definito l'ambito territoriale di riferimento, assicurandosi che i soggetti coinvolti rientrino nell'ambito della stessa cabina primaria, consultando l'apposita mappatura delle cabine (vedi [mappa GSE](#)). Andranno inoltre condotte campagne di sensibilizzazione e formazione delle famiglie e dei soggetti coinvolti in materia di consumi energetici.

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti sui ritardi normativi e sull'introduzione delle comunità energetiche nelle normative regionali, si legga il [report di Legambiente](#) dedicato.

²⁰ - Il tavolo energia ha pubblicato un [Vademecum](#) per la creazione delle CER, dal quale si è attinto per la stesura del presente paragrafo.



2. Studio preliminare: predisposizione dello studio di fattibilità per l'implementazione della CER, condotto da specialisti dedicati. Particolare cura andrà posta nello studio delle modalità necessarie a garantire il coinvolgimento attivo di persone e comunità che vivono condizioni di fragilità sociale, attraverso modalità e approcci specificamente pensati a questo scopo.

3. Campagna di raccolta adesioni: valutazione dei potenziali membri della CER in relazione al perimetro della cabina primaria individuata e alle diverse configurazioni di autoconsumo.

4. Progettazione dell'impianto: elaborazione di un business model ed un business plan, per valutare le condizioni economiche, i presupposti tecnici e le risorse finanziarie. Il business model indica con precisione il modello di intervento, in termini di attività e di approccio metodologico. Il business plan indica invece quanto tempo e quante risorse saranno necessarie per raggiungere gli obiettivi preposti, e dove potranno essere reperite.

5. Costituzione della CER: definizione degli obiettivi della CER attraverso un accompagnamento pastorale rivolto alla promozione del protagonismo di persone e comunità, specialmente di coloro che vivono condizioni di fragilità e vulnerabilità. Tale percorso di accompagnamento permetterà di definire gli elementi necessari in termini di aumento della consapevolezza, coinvolgimento progressivo dei membri, partecipazione, animazione territoriale, nella costruzione di percorsi orientati alla dimensione educativa e sociale. In questa direzione, assumerà centrale importanza la scelta della forma giuridica, la redazione dello statuto e l'introduzione di organi di governo e controllo.

6. Realizzazione dell'impianto e finanziamento:

per la realizzazione degli impianti, i membri produttori ricorrono a risorse proprie o, nel caso in cui queste non fossero sufficienti, possono ricorrere a finanziamenti di soggetti terzi. Le modalità di finanziamento più frequentemente adottate sono:

- finanziamenti statali o regionali agevolati o contributi a fondo perduto;
- sostegno di soggetti privati (ad esempio Fondazioni);
- finanziamenti mediante istituti bancari;
- Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

7. Attivazione e Accesso agli incentivi:

presentazione dell'istanza per ottenere gli incentivi e i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia all'interno della comunità (richiesta di accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso) presso il GSE. Tale richiesta deve essere presentata da parte del Referente della CER.

8. Fase gestionale: la CER diventa operativa e comincia la fase della sua gestione, negli aspetti tecnici, amministrativi e finanziari.

▲
Torna
all'indice

Proseguì
▼



6. Il sostegno ai mutui

Sono sempre di più le famiglie del ceto medio o le coppie giovani che non riescono ad accedere al credito per l'acquisto di un alloggio o sono costrette ad indebitarsi su importi quasi coincidenti con quello del valore dell'immobile: il loan-to-value²¹, secondo Banca d'Italia, è aumentato dal 60% del 2014 al 70% del 2022 e i mutui con loan-to-value superiore all'80% sono arrivati al 20% del totale. Tale andamento ha spinto i governi a finanziare il fondo prima casa, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2013. Il **Fondo Prima Casa** è rivolto a tutti i cittadini che, alla data di presentazione della domanda di mutuo per l'acquisto della prima casa, non siano proprietari di altri immobili a uso abitativo (anche all'estero) e l'ammontare del finanziamento non deve essere superiore a 250.000 euro. La priorità di accesso al fondo

è dedicata alle seguenti categorie con un massimale di tasso di interesse non superiore al tasso effettivo globale medio (TEGM) pubblicato trimestralmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: giovani coppie coniugate ovvero conviventi more uxorio che abbiano costituito nucleo da almeno due anni, nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi, conduttori di alloggi di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari comunque denominati, giovani di età inferiore a 36 anni. Vi sono, inoltre ulteriori agevolazioni per famiglie con soglie di ISEE determinate che cambiano di anno in anno a seconda della legge di bilancio dello Stato. Insieme a tale fondo è importante conoscere anche il **Fondo di sospensione** mutui per l'**acquisto della prima casa**.

Il Fondo di sospensione

Criteria di accesso:

- ISEE inferiore a 30.000 euro;
- mutui di importo fino a 250 mila euro;
- mutui già ammessi al beneficio della sospensione del mutuo che non abbiano completato il numero complessivo dei 18 mesi.

Durata massima dell'erogazione:

- 6 mesi se la sospensione/riduzione dell'orario di lavoro ha una durata compresa tra 30 e 150 gg lavorativi consecutivi;
- 12 mesi, se la sospensione/riduzione dell'orario di lavoro ha una durata compresa tra 151 e 302 gg lavorativi consecutivi;
- 18 mesi, se la sospensione/riduzione dell'orario di lavoro ha una durata superiore a 303 gg lavorativi consecutivi;

In aggiunta, l'accesso al Fondo è previsto per i seguenti **eventi-causa**:

- sospensione dal lavoro per almeno 30 giorni lavorativi consecutivi;
- riduzione dell'orario di lavoro (>20%) per un periodo di almeno 30 giorni lavorativi consecutivi;
- cessazione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;
- cessazione del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato;
- cessazione dei rapporti di lavoro parasubordinato, o di rappresentanza commerciale o di agenzia (art. 409 n. 3 del c.p.c.);
- morte o riconoscimento di grave handicap ovvero di invalidità civile non inferiore all'80%.

21 - Il Loan-to-value è un indicatore che definisce il rapporto tra l'importo del mutuo richiesto per procedere all'acquisto e il valore dell'immobile che si ipoteca in garanzia alla banca.

Maggiori dettagli sono disponibili sul sito di [CONSAP](https://www.consap.it).



Aprire le porte

Istituito nel 2007 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, esso prevede la possibilità, per i titolari di un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa, di beneficiare della sospensione del pagamento delle rate del mutuo fino ad un massimo di 18 mesi in caso di situazioni di temporanea difficoltà.

Attualmente il Fondo sostiene il 50% degli interessi che maturano nel periodo della sospensione rate mutui. La sospensione non cancella le rate ma consente di bloccare i pagamenti con un effetto di congelamento del piano di ammortamento senza dare luogo ad insoluti, quindi l'effetto che ne consegue sul mutuo e sulle garanzie che a questo sono collegate, è quello dell'allungamento della durata del periodo di ammortamento. La sospensione di dieci mesi, per esempio, comporterà un prolungamento della durata del mutuo di 10 mesi, ciò a prescindere dal fatto che tale estensione sia il risultato di un'unica richiesta o di due interventi come previsto dalla legge. La banca, a seguito della sospensione delle rate del mutuo, non può richiedere al cliente mutuatario il pagamento di somme a titolo di commissione e penale e non potrà pretendere la sottoscrizione di garanzie aggiuntive. Al termine della sospensione, il pagamento delle rate riprende secondo gli importi e con la periodicità originariamente previsti dal contratto, salvo il caso in cui la banca, d'intesa con il mutuatario, si accordino diversamente rinegoziando del tutto o in parte le condizioni del contratto di mutuo.

Pertanto, prima di concedere aiuti economici per famiglie in difficoltà rispetto alle rate del mutuo occorre chiedersi se le famiglie o la persona richiedente ai centri di ascolto Caritas non ricada nei requisiti riportati e sia più ragionevole aderire a tale fondo e supportare le persone nella ricerca di un lavoro nei 18 mesi di sospensione.

Infine può capitare che si rivolgano a Caritas persone che hanno già usufruito dei 18 mesi e siano arrivate alla fase di asta del proprio immobile messo a garanzia del mutuo.

In tale situazione non vi sono soluzioni ma si stanno studiando ulteriori **"Fondi salva casa"** che possano riacquistare i beni abitativi persi acquisendo i crediti di cui gli immobili costituiscono garanzia oppure acquisire gli immobili in asta per poi affittarli ai debitori inquilini, se meritevoli e realizzare un "ammortizzatore sociale a rendimento". Vi sono poche esperienze di questo tipo in Italia e sono promosse principalmente da Fondazioni che possono acquistare tali crediti/immobili per svolgere poi funzioni sociali e salvare alcune famiglie dall'asta. Tuttavia è ancora in là da venire un processo allargato e strutturato e pertanto tale ipotesi risulta più uno stimolo per le Caritas e per Caritas Italiana.

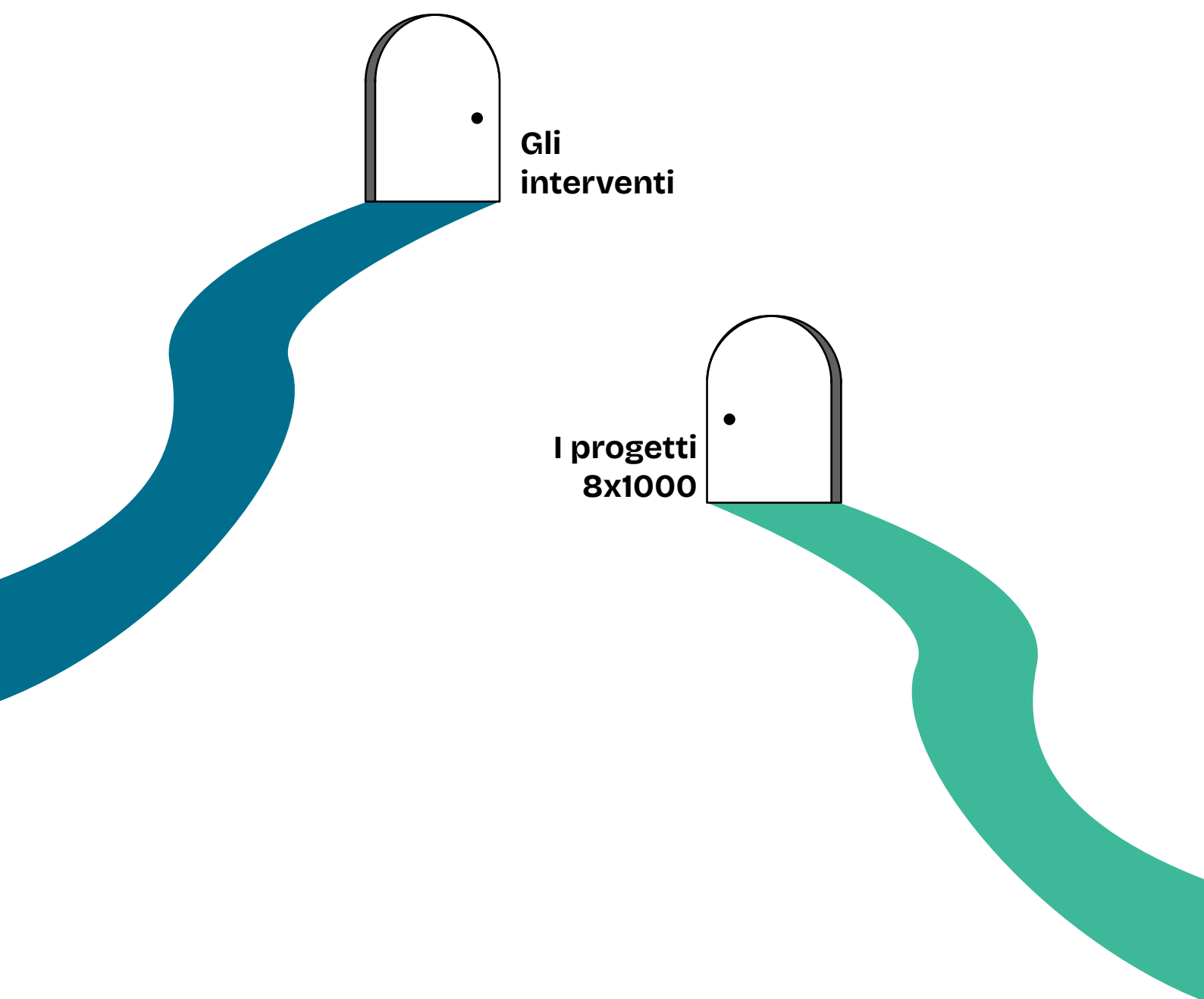
▲
Torna
all'indice

Prosegui



COSA FA CARITAS?

La risposta di Caritas Italiana alla questione abitativa



▲
Torna alla
sezione
precedente

Torna
all'inizio
▼



Cosa fa Caritas?



Gli interventi

Per rispondere alle problematiche elencate nella sezione "Tenere il filo", gli operatori e i volontari dei centri di ascolto Caritas erogano interventi di varia natura. L'ultimo report statistico nazionale di Caritas Italiana evidenzia che nel 2023 sono stati erogati 3.517.800 interventi per 223.611 assistiti, una media di 13 interventi ciascuno (considerate anche le prestazioni di ascolto)²².

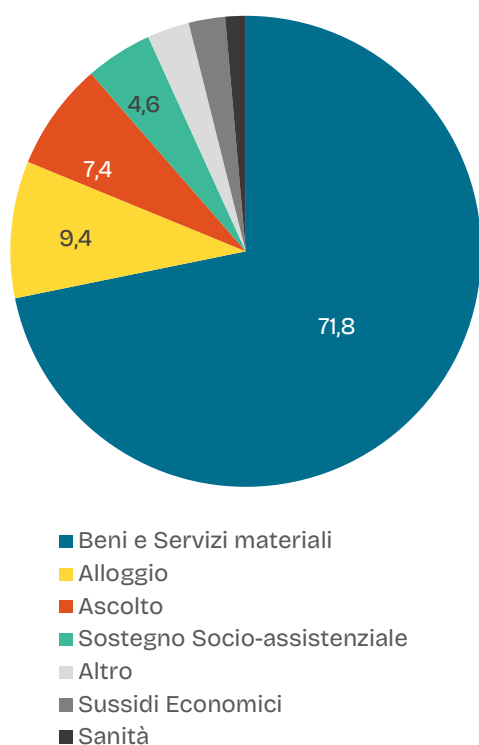


Figura 23: Interventi erogati da Caritas per macro-tipologie. Fonte: Caritas Italiana 2023.

Si noti (fig. 23) come il 71,8% degli interventi abbia riguardato la distribuzione di beni e servizi materiali, con particolare riferimento all'accesso alle mense, agli empori o market solidali e alla distribuzione dei pacchi viveri,

22 - Questo dato è il frutto di una stima calcolata a partire dal numero di interventi registrati nella piattaforma Ospoweb; il numero medio di interventi per persona registrato in tale sistema è stato riproporzionato al totale degli utenti intercettati anche dalle altre piattaforme in uso in Italia.

per un totale di quasi 2,5 milioni di erogazioni. Seguono gli interventi correlati all'accoglienza a lungo o a breve termine (alloggio, 9,4%) per un totale di 325.860 erogazioni, le attività di ascolto semplice o con discernimento (7,4%), il sostegno socio-assistenziale (4,6%). Con percentuali minori, anche se non trascurabili in valore assoluto, si registrano i sussidi economici per il pagamento di bollette, utenze, tasse e affitti e spese scolastiche (86.665) e gli interventi sanitari.

Combinazioni di interventi	N° persone	%
Alloggio	11.329	37,1%
Alloggio + Beni materiali	9.662	31,6%
Alloggio + Beni materiali + Sanità	1.547	5,1%
Alloggio + Beni materiali + Istruzione	572	1,9%
Alloggio + Beni materiali + Altri interventi	553	1,8%
Alloggio + Sanità	541	1,8%
Alloggio + Beni materiali + Coinvolgimenti	445	1,5%
Alloggio + Beni materiali + Orientamento	432	1,4%
Alloggio + Coinvolgimenti	349	1,1%
Alloggio + Beni materiali + Socioassistenziali	346	1,1%
Alloggio + Orientamento	327	1,1%
Alloggio + Altro	304	1,0%
Alloggio + Beni materiali + Sanità + Altro	301	1,0%
Altre combinazioni di interventi con Alloggio	3.832	12,5%
Totale	30.540	100,0%

Tabella 2 - Principali combinazioni tra interventi associati all'alloggio e altre tipologie di interventi (valori assoluti e %). Fonte: Caritas Italiana, 2023

Se si osservano le principali combinazioni di macro-interventi erogati in risposta alla sola problematica abitativa (tabella 2), si nota come per il 37% dei casi la risposta sia univoca rispetto al tema abitativo, per



Cosa fa Caritas?

il 31,6% si offrono soluzioni alloggiative combinate con la distribuzione di beni materiali e per il 5,1% vengano attivati anche servizi sanitari, prevalentemente nella forma di sussidi per spese mediche. In generale, è possibile affermare che nel 37,1 % dei casi viene erogato un solo intervento, nel 36,6% ne vengono erogati 2 e nel 26,3% si offrono tre o più interventi. Si stima che mediamente vengano attivati circa 9,5 interventi per ciascun nucleo che presenta problematiche di tipo abitativo.

Dalle più recenti elaborazioni dei dati disponibili, è possibile tracciare il profilo dei beneficiari di queste misure. Si tratta di cittadini con dimora (72,6%), prevalentemente coniugati (57,9%), che vivono in nuclei familiari composti da due o più componenti (63,8%). La maggior parte di questi è disoccupata (69%), in possesso del diploma di licenza media o di altri diplomi di istruzione superiore (76%). Si evidenzia una lieve preponderanza di stranieri (50,4%) di genere maschile (51%).

Tabella 3 - Principali combinazioni di interventi specifici relativi all'alloggio (valori assoluti e %). Fonte: Caritas Italiana, 2023

Combinazioni di interventi specifici	N° persone	%
Sussidi per bollette/tasse	13.774	45,1%
Pronta/prima accoglienza	6.783	22,2%
Sussidi per l'affitto	3.199	10,5%
Sussidi per l'affitto + Sussidi per bollette/tasse	1.321	4,3%
Altri interventi abitativi	1.188	3,9%
Accoglienza a lungo termine	1.036	3,4%
Sussidi per gestione abitazione	738	2,4%
Accoglienza in strutture di housing	452	1,5%
Sussidi per bollette/tasse + Sussidi per gestione abitazione	331	1,1%
Altre combinazioni di interventi specifici relativi all'alloggio	1.718	5,6%
Totale	30.540	100,0%

Con riferimento agli interventi specifici attivati per rispondere a problematiche correlate all'abitare (tabella 3), è da sottolineare la prevalenza di sussidi per il pagamento di bollette e tasse (45% del totale), seguita da interventi di pronta o prima accoglienza (22%) e da sussidi economici per il pagamento dell'affitto (10,5%). Si tratta di soluzioni "tampone", che rispondono a bisogni emergenziali e spesso non indagano a fondo la condizione del nucleo familiare e le risorse da esso attivabili per superare, autonomamente o con forme di accompagnamento socio-educativo, condizioni di disagio momentanee e non strutturali. Al contempo, queste misure si propongono di contenere forme di disagio estremo, che spesso vengono trascurate dai servizi di welfare e che altrimenti rischierebbero di acuirsi in mancanza di risposte.

Sussidi per il pagamento di bollette e tasse

Si è visto come, tra gli interventi "tampone" erogati da Caritas, emergano particolarmente i contributi al pagamento di bollette e tasse. Questi vengono maggiormente erogati nelle regioni del centro-nord (fig. 24), con particolare riferimento alla Toscana (14% del totale) e all'Emilia-Romagna (11%), seguite da Liguria, Sicilia, Lombardia e Veneto (che cubano l'8% cad.).

Per rispondere a problematiche di tipo abitativo, Caritas eroga prevalentemente sussidi al pagamento di bollette e tasse. L'attivazione di percorsi di inclusione lavorativa, abitativa e sociale potrebbe rendere più efficaci queste misure.



Tali contributi economici si rivolgono prevalentemente a cittadini regolarmente domiciliati (95%), prevalentemente di nazionalità italiana (62%) e di genere femminile (61%), residenti in nucleo con familiari e/o parenti (66%) con figli (80%). Il 42% di questi è disoccupato in cerca di nuova occupazione, in possesso di diploma di licenza media inferiore (48%). Tale profilazione consente di riconfermare la natura "precauzionale" e non strettamente emergenziale di queste misure: i beneficiari presentano infatti problematiche di natura economica correlate prevalentemente alla mancanza di un impiego, che potrebbe portare alla perdita dell'abitazione. In questo caso, il contributo economico sopperisce al bisogno momentaneo, ma rischia di non essere efficace nel lungo periodo, poiché non agisce sul bisogno strutturale del nucleo, cioè l'inserimento lavorativo. L'attivazione di percorsi di accompagnamento alla ricerca di un impiego potrebbe quindi rendere più efficaci queste misure e favorire il mantenimento dell'autonomia abitativa del nucleo.

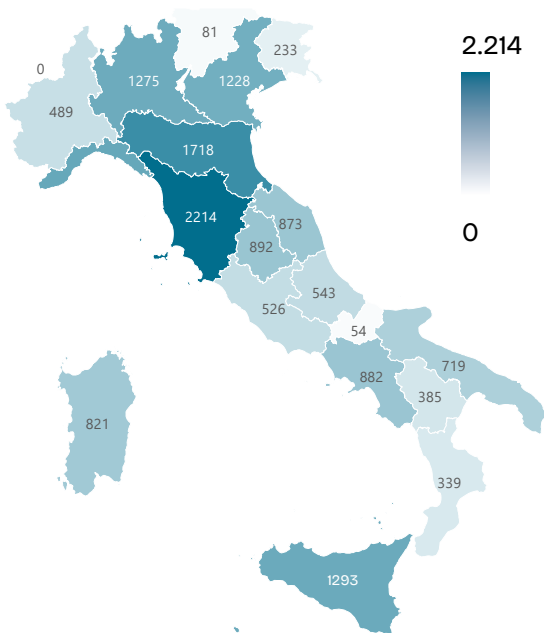


Figura 24 - Ripartizione territoriale dei sussidi al pagamento di bollette e tasse (valori assoluti). Fonte: Caritas Italiana, 2023

Le soluzioni alloggiative

Gli interventi di natura puramente alloggiativa riguardano invece situazioni più emergenziali, riscontrate a seguito della perdita dell'abitazione a causa dell'emanazione di un

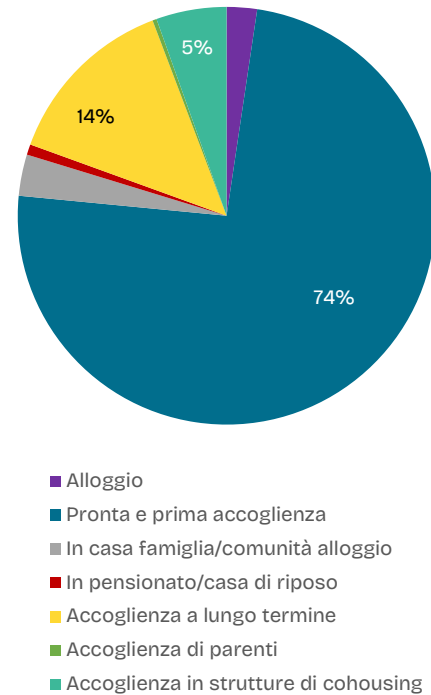


Figura 25 - Soluzioni abitative attivate da Caritas (valori %). Fonte: Caritas Italiana, 2023

provvedimento esecutivo, di conflitti familiari, violenze, separazioni o altre cause. Questi interventi vengono generalmente disposti quando il nucleo si trova già in una situazione abitativa precaria o inadeguata, costretto a dormire in strada o in altre soluzioni "di fortuna". Come già evidenziato, gli interventi offerti da Caritas sono per la maggior parte di soluzioni di pronta e prima accoglienza (74%), seguiti da progetti di accoglienza a lungo termine (14%) e da sistemazioni inserite in strutture di cohousing (5%). È rilevante osservare come questi interventi vengano attivati prioritariamente per beneficiari che accedono ai servizi di Caritas da 1 a 3 volte in un anno, seguiti da beneficiari che effettuano più di 15 accessi (fig. 26).

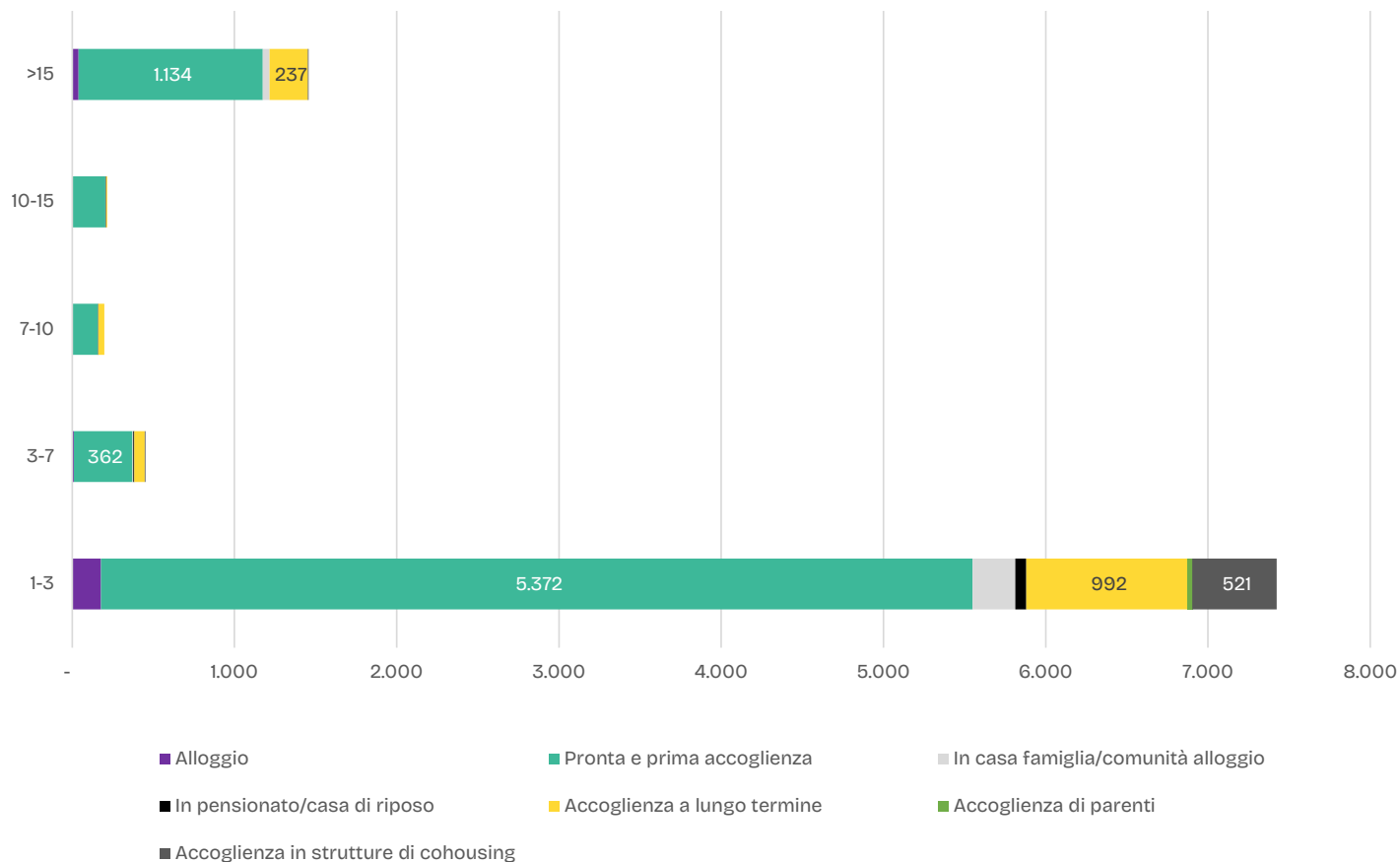


Figura 26 - Soluzioni abitative attivate da Caritas per numero di accessi degli assistiti (valori assoluti).
Fonte: Caritas Italiana, 2023

Se, da un lato, questo riconferma la pronta attivazione di operatori e volontari in caso di situazioni emergenziali, dall'altro, pone all'attenzione il tema della cronicità del bisogno abitativo che, in mancanza di un accompagnamento dedicato verso il raggiungimento dell'autonomia e facendo affidamento alle sole risorse messe a disposizione dai centri di ascolto, rischia di acuirsi nel tempo. Si noti infine come, accanto

a servizi di pronta accoglienza, emerge anche la presenza di accoglienze a lungo termine e sperimentazioni di cohousing. Queste soluzioni abitative vengono spesso messe a disposizione di progettualità dedicate, attivate nelle diverse realtà diocesane anche grazie alle risorse messe a disposizione grazie ai contributi dell'8x1000, dei quali si tratterà nel paragrafo seguente.

▲
Torna all'indice

Prosegui
▼



I progetti 8x1000

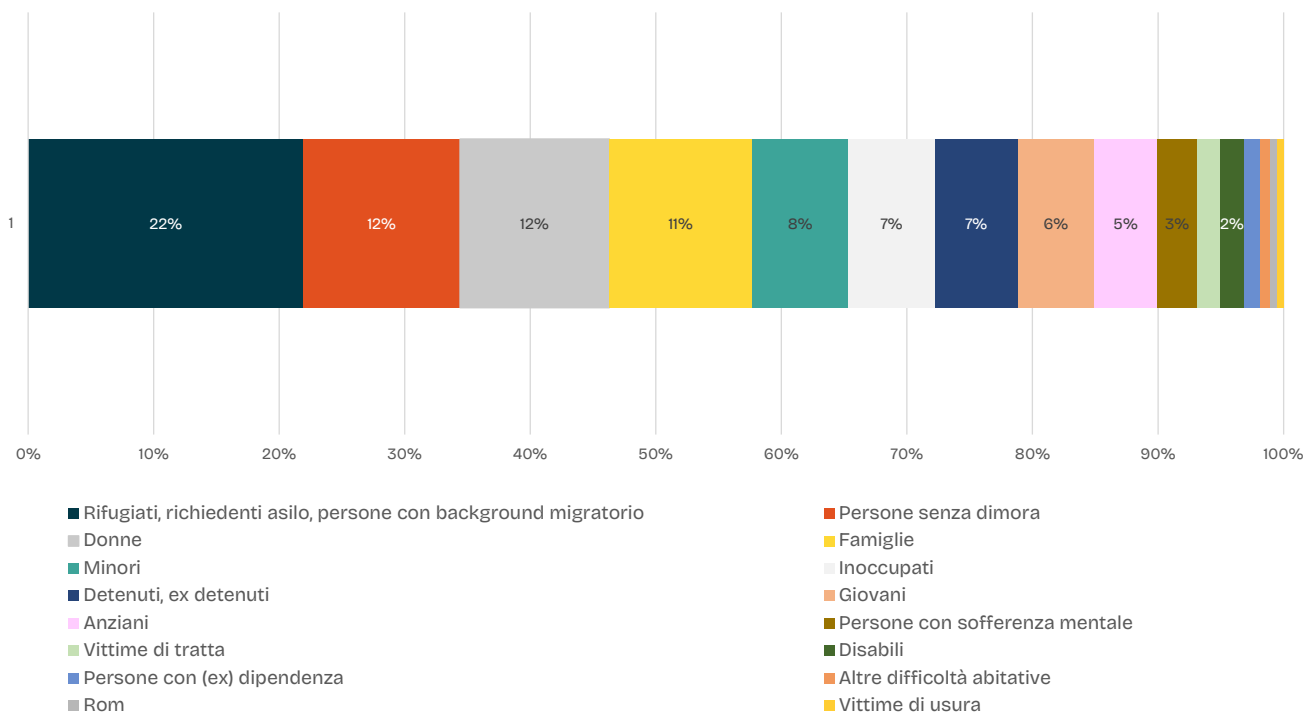


Figura 27 - Progetti 8x1000 per tipologia di destinatari (valori %). Fonte: Caritas Italiana, 2023

Nel 2023 sono stati presentati e finanziati 81 progetti 8x1000 correlati all'abitare. Il maggior numero di progetti presentati si registra nelle diocesi della Campania, dell'Emilia-Romagna e della Toscana (8 progetti cad.), seguiti da quelle della Lombardia (7), delle Marche (6) e del Piemonte (6).

I progetti hanno raggiunto in totale 7.284 destinatari (circa 90 per progetto). Tra questi si annoverano soprattutto persone con background migratorio (22%), persone senza dimora (12%), donne (12%) e famiglie (11%)²³.

La quasi totalità delle progettazioni 8x1000 si avvale sia di personale dedicato, talvolta finanziato con le risorse disponibili, talvolta composto da volontari. Nel 2023, i soli progetti correlati all'abitare hanno previsto il coinvolgimento di un totale di 2.326 volontari (29 per progetto), in un rapporto di circa 1 volontario ogni 3 beneficiari. A questi sono affidati sia ruoli operativi che di

responsabilità, a seconda delle esperienze lavorative e/o formative pregresse e del coinvolgimento personale nelle attività proposte. Inoltre, alcune progettazioni si affidano ai volontari per attivare competenze professionali altrimenti onerose (psicologo, assistente sociale, operatore sociale, avvocato, mediatore, ecc.).

La figura 28 mostra la distribuzione del numero medio di volontari e beneficiari coinvolti per numero di progetti presentati nei diversi contesti diocesani, aggregati per confine amministrativo regionale. Si noti come le progettualità delle Marche, dell'Abruzzo e della Liguria siano rivolte ad un pubblico molto vasto, a fronte di un numero di volontari coinvolti medio-basso. Viceversa, spicca il caso del Veneto, dove il numero medio di volontari ingaggiati supera quello dei beneficiari del progetto. A parte questi casi, il trend territoriale si assesta sul suddetto rapporto 1:3.

23 - Si noti come un singolo progetto può rivolgersi contemporaneamente a più di una tipologia di destinatari.



Cosa fa Caritas?

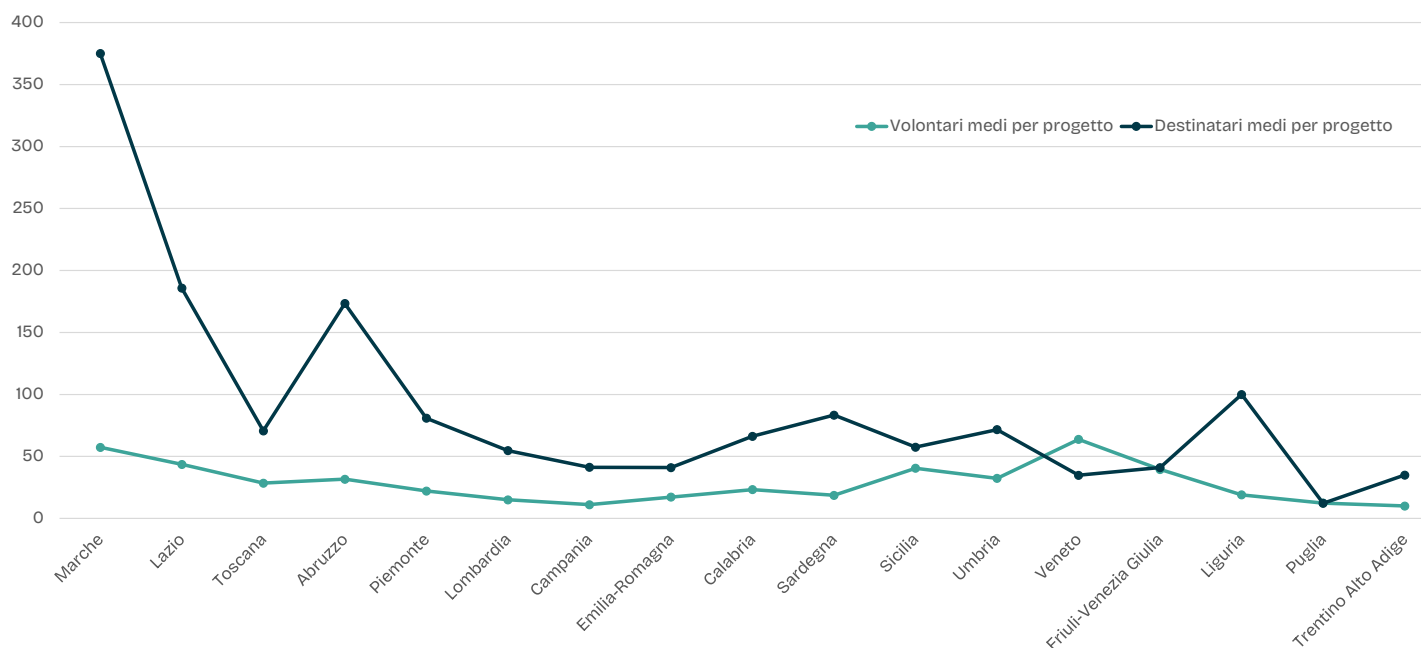


Figura 28 - Volontari e destinatari dei progetti 8x1000 correlati all'abitare: valori medi per progetto e ripartizione territoriale. Fonte: Caritas Italiana, 2023

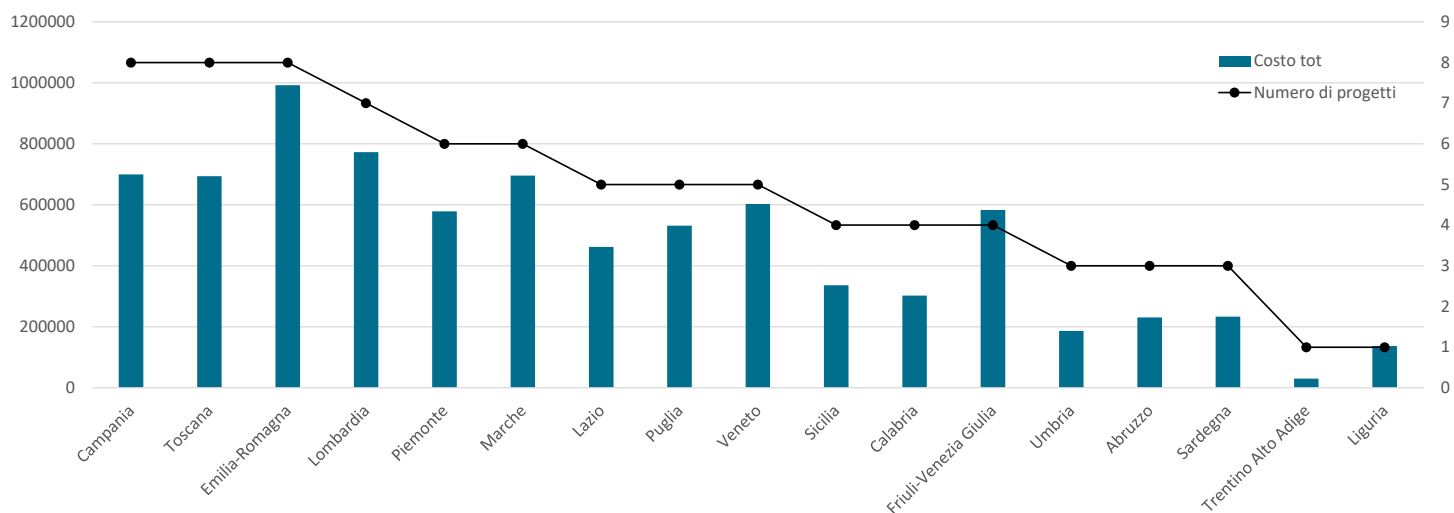


Figura 29 - Costo totale dei progetti 8x1000 correlati all'abitare e numero dei progetti presentati: valori assoluti per ripartizione territoriale. Fonte: Caritas Italiana, 2023

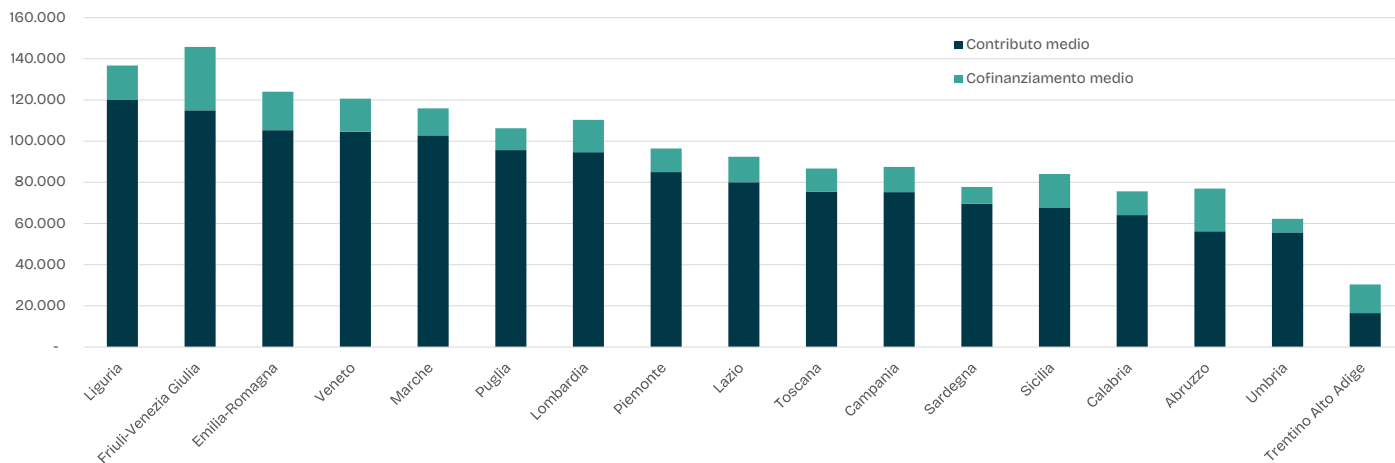


Figura 30 - Costo medio (contributo+cofinanziamento) dei progetti 8x1000 per ripartizione territoriale, (valori assoluti). Fonte: Caritas Italiana, 2023



In totale, i progetti hanno richiesto un investimento di 8.068.595 €, di cui 1.163.595 in cofinanziamento da parte dei soggetti proponenti e 6.905.000 erogati da Caritas Italiana. Si tratta di un costo medio a progetto di circa 99.600 €, di cui 14.365 in cofinanziamento e 85.246 € a fondo perduto. È importante sottolineare (fig. 29) che non esiste una corrispondenza diretta esatta tra numero di progetti presentati e costo totale delle progettazioni 8x1000, né tra quest'ultimo e il numero di beneficiari o di volontari coinvolti. Ad incidere sul costo delle attività progettuali sono dunque le attività previste dalla stessa progettazione e la loro complessità. I territori per i quali sono stati impiegati più risorse sono L'Emilia Romagna, la Lombardia la Campania e le Marche, seguiti dalla Toscana, dal Veneto e dal Friuli-Venezia Giulia.

Se invece si considerano i costi medi (fig. 30), si noti come questi siano più alti in Friuli (145.750 €), in Liguria (136.700 €) e in Emilia Romagna (124.011 €). In particolare, il contributo medio erogato da Caritas risulta più elevato nelle prime tre regioni elencate, mentre la quota media cofinanziamento messo a disposizione dai proponenti è particolarmente elevata in Friuli-Venezia Giulia (30.750 €), in Abruzzo (20.742 €) e in Emilia Romagna (18.686 €).

Le sedi

Le progettazioni 8x1000 coprono in maniera quasi capillare l'intero territorio nazionale (fig. 31). Le sedi indicate nel formulario di progetto si distribuiscono infatti in 63 province italiane e coprono un territorio di 93 Comuni. Nonostante la definizione di "sede" indichi sia la sede operativa dell'ente proponente sia l'indirizzo delle progettualità abitative attivate, abbiamo ritenuto di inserire questo parametro a testimonianza della presenza della Caritas sui temi dell'abitare, nelle sue diverse esperienze e diramazioni.

Dalla rappresentazione si possono osservare particolari concentrazioni nella provincia di Modena e di Pavia (7 indirizzi cad.) di Torino, Perugia e Roma (6 indirizzi cad.). Inoltre, questa preliminare operazione di geolocalizzazione fa emergere la necessità di una compilazione

più attenta del formulario, al fine di costituire una mappatura esaustiva dello sforzo profuso dalle Caritas nel costituire un'offerta abitativa.



Figura 31 - Distribuzione territoriale dei progetti 8x1000 correlati all'abitare. Fonte: Caritas Italiana, 2023

Obiettivi, interventi e azioni

Le progettazioni 8x1000 prevedono interventi di natura materiale e/o immateriale, che spaziano da iniziative di advocacy e sensibilizzazione a opere di ristrutturazione su immobili parrocchiali o diocesani. Ciascun progetto prevede uno o più interventi, a seconda della complessità della proposta, delle risorse umane ed economiche disponibili e della popolazione target individuata nel contesto di afferenza. In generale, dalla lettura comparata dei progetti 8x1000 è possibile affermare che le **progettazioni più complesse**, ricche di attività di diversa natura tra loro correlate, condividono le seguenti caratteristiche:

- **provengono dalle Diocesi più popolate**, capaci di attrarre più risorse e competenze e di attivare un maggior numero di volontari; spiccano in tal senso le realtà dell'Emilia-Romagna, che hanno attivato 138 volontari, quelle della



Cosa fa Caritas?

Lombardia, con 105 volontari e quelle della Campania, che ne hanno ingaggiati 89.

- nascono da un'**analisi molto approfondita del territorio di afferenza**, che guarda alla questione abitativa nella sua complessità, considerando la stretta relazione tra diverse forme di povertà;
- ambiscono ad innescare **cambiamenti strutturali** nel sistema dei servizi esistente, replicabili da altri enti e/o in altri contesti;
- coinvolgono **soggetti di diversa natura**, ecclesiastica e non, che apportano il proprio know how e le proprie risorse;
- propongono **interventi materiali e immateriali**, nella consapevolezza della multidimensionalità del bisogno abitativo;
- prevedono interventi di **accompagnamento** basati sull'attivazione dei nuclei familiari, nel tentativo di superare approcci puramente assistenziali.

Gli interventi più ricorrenti nei progetti 8x1000 ... per punti

Di seguito si riporta una sintesi degli interventi più ricorrenti nelle proposte progettuali presentate nel 2023 e implementate a partire dal 2024. Si noti come il 62% delle progettazioni dell'anno in analisi (50/81) siano prosecuzioni di progetti presentati nell'anno precedente, per le quali viene chiesto un rifinanziamento in corrispondenza di un'estensione delle attività.



Formazione dei volontari e/o dei Cda:

molti progetti 8x1000 per l'abitare prevedono attività di formazione dedicate ai volontari e ai centri di ascolto, da un lato, per migliorare l'attività di rilevamento delle problematiche abitative, dall'altro, per orientare i cittadini verso le forme di assistenza più appropriate. Le attività di formazione assumono diverse forme, a seconda della complessità del progetto e delle risorse disponibili: alle volte si tratta di formazioni frontali tradizionali, altre di attività di gruppo, quali simulazioni della relazione con beneficiari-tipo o di lavori d'equipe. In alcune realtà sono stati creati anche appositi strumenti a supporto delle attività formative, quali carte da gioco o "serious games" (tra. lett. "giochi seri") dedicati (vedi ad esempio il progetto BET-Abitare la povertà della Caritas diocesana di Bologna);



Creazione di Sportelli dedicati all'abitare e/o potenziamento dei CdA:

oltre alle attività del punto precedente, alcune progettazioni 8x1000 hanno avviato sportelli dedicati specificamente ai bisogni e all'orientamento abitativo. È il caso della Diocesi di Pesaro, che con il progetto "Una Casa per Tutti" ha avviato uno sportello dedicato all'abitare presso il Centro di Ascolto già attivo, con l'obiettivo di intercettare domanda e offerta di abitazioni e la richiesta di contributi di sostegno al mantenimento dell'abitazione (affitto, utenze, tasse, ecc.). La creazione di un simile sportello, oltre a rimarcare l'azione di Caritas sui temi dell'abitare e la sua presenza sul territorio, può gettare le basi per l'avvio di potenziali Agenzie (sociali) per la locazione, magari partecipate da altri enti territoriali. È questo il caso della Caritas diocesana di Siracusa, che è stata coinvolta nel progetto "Habitat" promosso dall'amministrazione Comunale con



l'obiettivo di implementare congiuntamente l'Agenzia Sociale per la Locazione, anche a partire dalla sua esperienza di ascolto attivo dei cittadini vulnerabili.



Comunicazione, disseminazione, coinvolgimento della comunità:

dalla lettura congiunta delle progettazioni 8x1000 per l'abitare emerge l'importanza della diffusione dei contenuti e delle azioni di progetto e della loro condivisione con la comunità, in particolar modo quella parrocchiale. Tutti i progetti si propongono di consolidare la relazione e le occasioni di collaborazione tra diverse realtà parrocchiali, nel tentativo di superare localismi per strutturare una solida e capillare rete di accoglienza.

Al contempo, la riuscita dei progetti è anche affidata alla capacità di fare advocacy e sollevare consapevolezza sulla tematica abitativa attraverso campagne di disseminazione e comunicazione dedicate. Queste possono prendere la forma di eventi ed iniziative dedicate e/o, sempre più frequentemente, di post, reel e banner pubblicati tramite social network (Facebook, Instagram, ecc.), a seconda del target previsto dal progetto. Tali attività, per quanto sembrano marginali, sono da considerarsi sempre più "strutturali" per garantire la tenuta del progetto nel tempo e il suo radicamento territoriale. In particolare, le campagne informative dedicate sono utili alla costruzione di reti e collaborazioni con altri soggetti, come riportato nel punto seguente.



Costruzione o consolidamento di reti di attori attivi sul territorio:

la quasi totalità dei progetti analizzati prevede attività di formazione o consolidamento di reti territoriali di riferimento per l'avvio o per l'implementazione delle attività proposte. Questo dato è sintomo dell'ormai

radicata consapevolezza della necessità di fare rete con gli attori del territorio, in modo da condividere know how, risorse e competenze. Questi sono, nella maggior parte dei casi, enti del terzo settore, ma non mancano collaborazioni più o meno istituzionalizzate anche con gli enti locali. Le diramazioni territoriali della Caritas si stanno infatti sempre più affermando quali attori centrali nei sistemi di governance locale, sia attraverso la partecipazione alle sedi decisionali (ad es. Patto per l'Abitare del Comune di Pesaro, vedi sopra), sia tramite la collaborazione a progetti avviati con risorse pubbliche (vedi ad es. il progetto di Housing First promosso dalla Diocesi di Forlì-Bertinoro, di cui al paragrafo dedicato).



Monitoraggio e valutazione di impatto:

in linea con i requisiti previsti dalla progettazione europea, anche all'interno dei progetti 8x1000 si rafforza il ruolo del monitoraggio e, seppur in misura minore, della valutazione d'impatto delle attività. La quasi totalità delle proposte progettuali, infatti, prevede attività di monitoraggio dell'avanzamento delle azioni e del raggiungimento degli obiettivi di progetto a scadenze regolari. L'input è legato, da un lato, ad un utilizzo più oculato delle risorse disponibili, sottoposto a rendicontazione periodica alla sede centrale; dall'altro, ad una maggiore consapevolezza della necessità di verificare la tenuta del progetto e ridefinirne propositi e output, ove necessario.



Mappature/censimenti di alloggi di proprietà della parrocchia, della comunità parrocchiale o delle diocesi:

a fronte della strutturale carenza di alloggi descritta nelle altre sezioni del presente vademecum, molte progettazioni 8x1000 propongono il reperimento di abitazioni



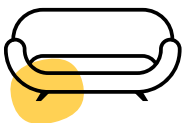
Cosa fa Caritas?

sfitte o sottoutilizzate nel territorio della diocesi di appartenenza. Laddove non siano già stati individuati alloggi sui quali attivare progettazioni, si rende necessaria un'attività di mappatura/censimento delle opportunità alloggiative in disponibilità delle diocesi, delle parrocchie o della comunità. Questa attività può quindi prevedere risorse e competenze dedicate, a seconda del livello di dettaglio che si vuole raggiungere e dell'approfondimento tecnico richiesto.



Interventi di manutenzione ordinaria/straordinaria:

una volta individuati gli alloggi oggetto delle progettazioni 8x1000, possono rendersi necessari interventi di ristrutturazione di diversa entità, per garantirne l'abitabilità e la coerenza con gli obiettivi progettuali. Gli interventi manutentivi spesso richiedono l'attivazione di professionalità tecniche specifiche, per la progettazione, la stima e l'esecuzione dei lavori. Alcune realtà diocesane hanno anche previsto la realizzazione di percorsi di progettazione partecipata che coinvolgono al contempo gli operatori dei servizi abitativi attivati e i loro futuri beneficiari.



Acquisto o reperimento di arredi/attrezzature:

al termine della messa in pristino degli alloggi, è necessario reperire gli arredi e/o le attrezzature adeguate a rispondere alle necessità dei futuri abitanti. Alcune progettazioni 8x1000 prevedono risorse dedicate all'acquisto di tali dispositivi, altre si affidano a donazioni da parte delle comunità parrocchiali, altre ancora si avvalgono di laboratori di riciclo e riuso di oggetti di seconda mano, anche grazie alla partecipazione attiva dei futuri abitanti o dei beneficiari di altre progettazioni. Si veda

a questo proposito il progetto proposto dalla Diocesi di Torino intitolato "Da casa nasce cosa 2.0", che ha previsto il sostegno ad attività laboratoriali di falegnameria che coinvolgono ex detenuti in percorsi di reinserimento lavorativo, i cui prodotti sono destinati a progetti di ospitalità gestiti da Caritas o altri soggetti della rete.



Presenza in carico e accompagnamento del nucleo familiare:

le attività di accoglienza abitativa previste dalle progettazioni 8x1000 prevedono, nella quasi totalità dei casi, forme di accompagnamento educativo per facilitare il raggiungimento, o il mantenimento, dell'autonomia abitativa del nucleo familiare. Tali attività, che coinvolgono professionisti e operatori dedicati, si strutturano in modo più "tradizionale" - ad esempio tramite la presenza costante di un educatore sociale presso le strutture di accoglienza - o "innovativo", tramite la formazione di équipe multidisciplinari e multi-attoriali e forme di presa in carico comunitaria. Queste sperimentazioni fanno leva sull'attivazione del nucleo quale promotore primario del suo progetto verso l'autonomia, oltrepassando la mera logica del "beneficiario" dei servizi socio-abitativi. La buona riuscita di queste pratiche dipende strettamente dalla capacità di attivazione del nucleo, comunque sostenuta dall'équipe, ma anche dalla disponibilità della comunità di attivare risorse e competenze che possano favorire il reinserimento del nucleo nel tessuto sociale e culturale locale. Tali processi vengono generalmente regolati da "patti" tra le Caritas e i nuclei familiari ospitati, ove si fissano obiettivi, strategie e tempistiche di intervento sulla base delle necessità e delle ambizioni del nucleo. Il patto si configura così come uno strumento dinamico, rivisto dall'équipe periodicamente e riparametrato a seconda delle esigenze del singolo. Al contempo, esso è anche un importante strumento di monitoraggio per valutare l'effettivo ingaggio dei nuclei e la riuscita dei progetti abitativi.



Transizione abitativa (alloggi di transizione, emergenza/dormitori):

la maggior parte dei progetti 8x1000 che prevedono la messa in pristino di alloggi e/o strutture, si configurano come progetti di transizione abitativa (vedi paragrafo dedicato del presente vademecum). Si tratta in particolare di strutture di accoglienza temporanea (di 12, 18 o 24 mesi) destinate a rispondere a bisogni abitativi emergenziali, quali sfratti per morosità, separazioni del nucleo familiare, violenza domestica, bisogni abitativi correlati al percorso migratorio, ecc. A seconda del territorio e delle risorse disponibili, queste soluzioni possono configurarsi come singoli appartamenti, posti letto in alloggi condivisi o dormitori, che vanno ad arricchire l'offerta di abitare transitorio esistente o a crearne di nuova. Il target differisce a seconda del bisogno abitativo maggiormente riscontrato a livello territoriale. La natura temporanea di questi progetti impone l'esigenza di un forte lavoro di rete, per riorientare i beneficiari verso soluzioni abitative in autonomia.



Housing first (e simili):

dalla lettura comparata dei progetti 8x1000 del 2023 emerge una diffusa consapevolezza rispetto ai contenuti e alle modalità di implementazione dei progetti di Housing First nelle loro diverse declinazioni (vedi paragrafo dedicato del presente vademecum), e una sempre più capillare diffusione di tali iniziative sul territorio nazionale, entro ed oltre il perimetro delle attività della Caritas diocesane. È opportuno rimarcare come il PNRR abbia sollecitato l'interazione tra diversi enti esperti dell'implementazione di tale approccio, mettendo a sistema risorse e competenze prima frammentate.

Un esempio virtuoso di tale opportunità è il progetto "La strada verso casa" promosso dalla Diocesi di **Forlì-Bertinoro** che, per la

sua terza annualità, ha previsto un percorso di co-progettazione di iniziative di Housing First finanziate con risorse pubbliche.



Orientamento e inclusione lavorativa (tirocini formativi):

tutti i progetti 8x1000 che prevedono l'offerta di strutture di accoglienza e di percorsi di accompagnamento inseriscono tra le attività proposte anche iniziative di orientamento e inclusione lavorativa. Il binomio casa-lavoro si riconferma quindi come il primo passo verso l'autonomia e l'inclusione sociale. La maggior parte dei progetti prevede l'attivazione di tirocini formativi, attivati presso enti già inclusi nel partenariato di progetto o presso altre organizzazioni del territorio. In alternativa, gli ospiti possono essere accompagnati direttamente alla ricerca lavorativa o orientati verso altre strutture competenti.



Educazione finanziaria, sensibilizzazione ai consumi e alla gestione dello spazio domestico:

molti progetti 8x1000 prevedono l'erogazione di contributi economici a sostegno del pagamento dell'affitto o delle utenze. Alcuni di questi sono diretti ai nuclei familiari ospitati presso strutture di accoglienza attivate dai progetti stessi, altri vengono offerti presso i centri di ascolto o altre realtà territoriali gestiti da Caritas. Nonostante queste misure di sostegno siano una prassi piuttosto consolidata, alcune proposte progettuali cercano di superare tale approccio, che spesso rischia di inibire la spontanea attivazione del nucleo nel rispondere a situazioni di difficoltà con le proprie risorse. Si preferisce pertanto prevedere, nell'ambito dei progetti di accompagnamento e nella condivisione dei "patti abitativi" (vedi punto precedente), corsi di educazione finanziaria mirati al



Cosa fa Caritas?

mantenimento dell'abitazione e alla gestione delle spese ad essa correlate. Tali iniziative possono essere rivolte ai destinatari dei progetti di accoglienza transitoria ma anche ad un pubblico più vasto, per sensibilizzare i nuclei a rischio di povertà al tema del risparmio. In questa direzione, particolare attenzione viene dedicata alla povertà energetica e alla riduzione dei consumi correlati a gas, acqua e luce. Tra i progetti presentati, "Nudge - La spinta gentile" promosso dalla Caritas diocesana di Caltanissetta, si concentra specificamente sulla necessità di accrescere la consapevolezza sui consumi energetici e sul loro impatto economico e ambientale, attraverso la predisposizione di percorsi formativi, campagne di sensibilizzazione, attività di consulenza e piccoli interventi manutentivi atti a migliorare l'efficienza energetica. Il progetto propone inoltre la creazione di un microcredito dedicato al pagamento delle spese energetiche arretrate per le famiglie meno abbienti, concesso a titolo di prestito restituibile in un massimo di 36 mesi.

▲
Torna
all'indice

Torna
all'inizio
▼