



**UNIMORE**  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

---

Centro di Ricerca  
Interdipartimentale su  
Discriminazioni e vulnerabilità  
(CRID)



Attività realizzata con il sostegno della  
Fondazione di Modena

# **Casa e diritto all'alloggio: i migranti e la questione abitativa nel territorio modenese**

**A cura di**

**Gianluca Gasparini, Rosaria Piroso, Benedetta Rossi**

**Supervisione scientifica**

**Prof. Thomas Casadei e Prof. Gianfrancesco Zanetti**

[www.crid.unimore.it](http://www.crid.unimore.it)



## INDICE

PREMESSA .....	P.4
1. L'EMERGENZA ABITATIVA: RILIEVI INTRODUTTIVI .....	P. 7
2. L'IMPATTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS SARS- COV- 2 SULL'ACCESSO ALL'ALLOGGIO .....	P. 9
3. IL DIRITTO ALL'ABITARE: UNA QUESTIONE POCO DIBATTUTA.....	P. 13
4. LA CENTRALITÀ DEI BISOGNI: UN APPROFONDIMENTO SUI PROFILI DI RILEVANZA GIURIDICA.....	P. 19
5. IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO NEL CONTESTO MODENESE E GLI INTERVENTI DEL COMUNE DI MODENA .....	P. 23
6. L'INCLUSIONE ABITATIVA ATTRAVERSO IL TERZO SETTORE: LE RECENTI NOVITÀ NORMATIVE NELL'AMBITO DELL'EDILIZIA ABITATIVA.....	P. 29
7. LE BUONE PRASSI IN MATERIA .....	P. 33
7.1. Il caso dell' <i>housing first</i>	
7.2. Il progetto "Cà nostra"	
7.3. Uno sguardo al contesto nazionale: l'esperienza di "Casa la Rocca"	
8. ESPERIENZE DAL CONTESTO EUROPEO .....	P. 37
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	P. 39

## PREMESSA

Il CRID – Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità ([www.crid.unimore.it](http://www.crid.unimore.it)) dell'Università di Modena e Reggio Emilia promuove e coordina studi e ricerche intersettoriali su temi legati alle discriminazioni e alle forme di vulnerabilità umana, al fine di mettere a fuoco le loro cause e di elaborare soluzioni.

In particolare, il Centro si propone di sensibilizzare le istituzioni e di elaborare indirizzi, linee guida e strumenti di contrasto con uno sguardo sia al contesto territoriale che all'ambito nazionale e a quello sovranazionale.

Dal 2018 il CRID ha avviato un progetto in sinergia con alcuni soggetti coinvolti nei percorsi di accoglienza delle persone migranti – Porta Aperta, Arci, CEIS e Comunità l'Angolo – riguardante l'istituzione di un **“Osservatorio migrazioni”** sul territorio modenese, con lo scopo di documentare tali itinerari e analizzarne gli sviluppi, in chiave sociale, economica e culturale (<http://www.crid.unimore.it/site/home/osservatorio-migrazioni.html>). Il progetto, è stato reso possibile anche grazie all'importante contributo della Fondazione di Modena, attraverso il Bando Migranti 2018.

L'istituendo Osservatorio si occupa del monitoraggio e della valutazione delle singole attività di accoglienza, ovvero delle politiche di inclusione, cercando di predisporre strumenti e buone prassi potenzialmente replicabili<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per i profili generali connessi ai fenomeni migratori e alla società multiculturale si vedano a titolo esemplificativo, in una letteratura vastissima, Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005; Ambrosini M., *Altri cittadini: Gli immigrati nei percorsi della cittadinanza*, Milano, Vita e Pensiero, 2020; Avallone, G., *Liberare le migrazioni. Lo sguardo eretico di Abdelmalek Sayad*, Verona, Ombrecorte, 2018; Baraldi C. (a cura di), *Gli invisibili: la condizione degli immigrati nella società*, Acireale, Bonanno, 2012; Barbari, L., De Vanna F. (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018; Belvisi F., *Società multiculturale, diritti, Costituzione. Una prospettiva realista*, Bologna, Clueb, 2000; Benhabib, S., *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Press Syndicate, 2004, tr.it. *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2006; Bombelli G., Chiesi V. (a cura di), *Persone, spazi e “complessità”. La “questione migratoria” tra filosofia e diritto*, Milano, Vita e Pensiero, 2022; Casadei Th., Re L. (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*, 2 voll., Reggio Emilia, Diabasis, 2007; Facchi A., *I diritti nell'Europa multiculturale: pluralismo normativo e immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006; Lanzillo M.L., *Il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005; Macioce F., *Il nuovo noi. La migrazione e l'integrazione come problemi di giustizia*, Torino, Giappichelli, 2014; Piroso R., *Il principio pluralista tra diritto e politica. Per una critica del multiculturalismo canadese*, Brescia, Led, 2021; Ricucci R., *Cittadini senza cittadinanza: immigrati, seconde e altre generazioni. Pratiche quotidiane tra inclusione ed estraneità: la questione dello ius soli*, Torino, Edizioni SEB 27, 2018; Sciorba A., *Le parole dell'asilo. Un diritto di confine*, Torino, Giappichelli, 2021; Semprini A., *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, Milano, Franco Angeli, 2000.

Nella letteratura internazionale, possono vedere: Abu-Laban Y., Gabriel C., *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization*, University of Toronto Press, Toronto, 2002; Bloemraad, I., *Becoming a Citizen, Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 2006; Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, Il Mulino, 1999; Parekh B., *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard

Più nel dettaglio, l'Osservatorio si propone di effettuare una ricognizione degli strumenti disponibili sul territorio modenese, al fine di monitorare la capacità di accoglienza della città in termini di servizi, opportunità, assistenza, risposte dirette a bisogni specifici.

Il progetto si articola attraverso quattro aree tematiche: *lavoro, apprendimento linguistico, casa e diritto all'alloggio, enti di accoglienza e capacità inclusiva dell'associazionismo*.

Il diritto alla casa e all'abitare è un diritto umano fondamentale, che consente l'esercizio e il godimento di altri diritti, configurandosi come una precondizione per l'inserimento lavorativo e sociale delle persone.

La disponibilità di un alloggio dignitoso e la garanzia del valore della dignità abitativa per ogni persona e, quindi, la possibilità di esercitare il relativo diritto, costituiscono il presupposto centrale per promuovere l'equità sociale: in questa prospettiva, la casa viene intesa come appartenenza sociale<sup>2</sup>. "L'abitare", infatti, si riconduce all'ambiente sociale e culturale circostante e concorre alla realizzazione di un progetto di vita autonomo. Il diritto all'alloggio – in questa prospettiva – consente a ciascun individuo, gruppo o nucleo familiare di abitare *un* luogo e non solo di abitare *in* un luogo; ed è ovviamente a partire dalla casa che si realizza un percorso esistenziale: dalle aspirazioni, ai progetti di vita, al nostro modo di stabilire un'intimità con ciò che ci sta attorno. La casa è un rifugio, un bene su cui si vantano diritti privati, ma non meno costituisce un luogo di rilevanza pubblica, poiché senza le case non ci sarebbero le città.

Per i migranti, in particolare, "fare casa" riguarda non solo lo spazio fisico, ma anche l'ambiente umano, socio-culturale e naturale circostante, ed è inoltre un'esperienza graduale ma, in certi casi, anche reversibile.

Oggi, in Italia, le persone migranti compongono la parte più consistente dell'esclusione abitativa e la realtà locale non fa eccezione rispetto al contesto nazionale. In altre parole, queste persone fanno più fatica a trovare un alloggio rispetto alle altre.

La "casa" è la premessa per l'esercizio di diritti fondamentali e per l'acquisizione di nuove situazioni soggettive rilevanti: costituisce un territorio nevralgico per politiche migratorie e politiche sociali inclusive. La disponibilità di un alloggio, consente, infatti, la titolarità di una residenza anagrafica e, di conseguenza, l'accesso alle cure mediche, ai servizi di *welfare* locali,

---

University Press, 2000; Triandafyllidou A., (a cura di), *Multicultural Governance in a Mobile World*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2017, pp. 139-161; Uberoi V., Modood T. (eds.), *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2015, pp. 157-182.

<sup>2</sup> Dossier Caritas, "Casa, bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo", numero 60, 2020 p. 3, consultabile online al seguente indirizzo: [https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60\\_europa2020.pdf](https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60_europa2020.pdf).

alla pensione sociale, alla pensione di invalidità, al diritto all'elettorato passivo e al gratuito patrocinio.

In questo ambito, il percorso condotto dall'Osservatorio mette a fuoco le criticità che caratterizzano l'accesso all'alloggio da parte delle persone migranti, sia attraverso canali pubblici (edilizia residenziale popolare, fondo di sostegno agli affitti, Agenzia Casa), sia mediante il mercato privato delle locazioni, individuando le principali cause della precarietà abitativa sul territorio modenese.

Il presente Report ha come obiettivo quello di identificare i punti di forza e di debolezza delle diverse iniziative e dei progetti di *welfare* attivati per prevenire e contrastare la precarietà e il disagio abitativo, specialmente in contesti migratori.

Questa ricerca resta aperta a un continuo aggiornamento: il fine ultimo, infatti, resta quello di favorire un maggiore dialogo tra le iniziative avviate e radicate nel territorio, specialmente degli enti locali e del Terzo settore, nell'ottica di agevolare l'accesso al diritto d'alloggio per le fasce più vulnerabili della popolazione, spesso persone migranti.

Un ulteriore obiettivo dell'Osservatorio è quello di favorire la collaborazione a vari livelli, tra le istituzioni e il privato sociale, per creare maggiori interconnessioni all'interno della comunità.

Di seguito verranno riportati **alcuni dati significativi per inquadrare la portata del fenomeno sul territorio modenese e i suoi profili di emergenza.**

Infine, si dedicheranno alcune pagine a **prospettive e soluzioni di contrasto rispetto alla carenza abitativa**, per poter assicurare a tutte e tutti l'esercizio di un diritto umano fondamentale: il diritto all'abitare.

## 1. L'EMERGENZA ABITATIVA: RILIEVI INTRODUTTIVI

Per inquadrare la portata dell'emergenza abitativa è necessario offrire qualche dato di riferimento:

*«In Italia oltre 1,8 milioni di famiglie sono in condizioni di povertà assoluta, chi vive in affitto ha una situazione più critica: circa 850 mila famiglie povere in locazione. L'edilizia pubblica (4% del patrimonio abitativo nazionale) risponde a una quota minima di popolazione: un quinto del mercato dell'affitto, una delle quote più basse d'Europa. La morosità è passata da percentuali irrisorie all'attuale 90% del totale delle ragioni delle sentenze di sfratto emesse. Negli ultimi 5 anni, 320.000 provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili, dei quali circa 283.000 per morosità; oltre 166.000 le esecuzioni con la forza pubblica»<sup>3</sup>*

Da recenti studi, da un lato, si rileva che sono ben 4 milioni i lavoratori stranieri che vivono in affitto, tra i quali ben l'80% vive in coabitazione e in condizioni di sovraffollamento. Dall'altro, invece, il 60% dei senza dimora nel nostro Paese sono persone migranti. Non a caso, la perdurante crisi economica e la carenza di adeguate politiche pubbliche hanno concorso ad accentuare il tasso di disuguaglianze e di esclusione sociale.

Il sistema di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica nel secondo dopoguerra ha goduto di grande prosperità in ragione di svariati interventi in settori strategici volti alla ripresa del Paese. In seguito, la linea politica del decentramento amministrativo (d.lgs. 112/1998) delle competenze decisionali ha reso il sistema privo di risorse adeguate, uniformi e stabili.

Negli ultimi anni si è infatti assistito a un progressivo disinvestimento nell'offerta di abitazioni residenziali pubbliche, dagli anni Duemila il dato è inferiore al 1%. Le misure adottate dai decisori politici non prevedono forme ben strutturate di contributo diretto alle famiglie in difficoltà che vivono in affitto e con risorse scarse e discontinue. Spesso poi, la costruzione di case cosiddette "popolari" ha generato un fenomeno di marginalizzazione di gruppi di persone vulnerabili in periferie lontane e insane, determinandone una crescente invisibilizzazione. Ad oggi in Italia un altissimo numero di alloggi e fabbricati sono vuoti, invenduti ed inutilizzati. L'accesso alla casa è, innanzi tutto, un tema di rilevanza giuridica. Nei processi di integrazione un ruolo fondamentale spetta agli enti territoriali: dal punto di vista delle politiche abitative e più in generale inclusive, numerose sono le competenze regionali e delle amministrazioni locali.

---

<sup>3</sup> Dossier Caritas, "Casa, bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo", cit.

Per tale ragione è molto complesso proporre un discorso unitario, essendo assai articolato ed eterogeneo il panorama della legislazione regionale.

Se, da una parte, la legislazione regionale amplia le forme di tutela nei confronti delle persone migranti, dall'altra, vengono approvate anche diverse leggi regionali tese a limitare l'accesso alle prestazioni sociali da parte degli "stranieri".

Alcuni provvedimenti assunti hanno un carattere fortemente discriminatorio, poiché rendono difficoltosa l'iscrizione anagrafica in una determinata circoscrizione comunale, richiedendo ad esempio un reddito minimo, o la titolarità di determinati tipi di permesso di soggiorno, o la dimostrazione del titolo di possesso dell'immobile e della sussistenza di specifici requisiti abitativi. Le Corti nazionali sono state infatti, più volte, adite per accertarne il carattere discriminatorio.

## 2. L'IMPATTO DELLA DIFFUSIONE DEL VIRUS SARS- COV- 2 SULL'ACCESSO ALL'ALLOGGIO

La pandemia derivante dalla diffusione del virus Sars- Cov- 2 (più noto l'uso dell'espressione Covid-19) ha generato gravosi effetti, che inevitabilmente hanno avuto un riflesso sull'accesso alla casa e all'alloggio<sup>4</sup>.

L'emergenza pandemica ha indotto a ripensare noi stessi e il mondo in cui abitiamo a partire dalla casa: *casa* e *città* non sono entità da considerare in modo separato ma elementi di un medesimo paesaggio sociale, relazionale e 'abitativo'. Molti si sono ritrovati a dover passare le loro giornate in ambienti ridotti, inadeguati, malsani e con difficoltà personali e familiari. Altri, come le persone senza fissa dimora, sono state impossibilitate a rispettare l'ordine di stare a casa e così hanno cercato di trovare riparo e rifugio nelle strutture di prima accoglienza o in strada.

In molte persone la fragilità preesistente si è aggravata e al contempo si sono generate nuove forme di vulnerabilità. Dal febbraio 2020, momento nel quale ha avuto inizio l'emergenza pandemica, le politiche e le prassi dei governi e dei legislatori nazionali europei non sono state omogenee, in ragione di una situazione inedita e di circostanze inaspettate.

*«Dalle politiche adottate sfugge una visione centrale e unitaria della persona umana: non è più rinviabile, proprio in questi difficilissimi mesi che verranno, conoscere ed essere consapevoli di cosa e come concretamente poter fare per non restare travolti dagli effetti collaterali del Covid-19»<sup>5</sup>.*

A fronte di questo complesso quadro, sono state adottate misure straordinarie – di frequente, in deroga al dettato normativo – per assicurare tutela e sostegno nella specie alle fasce più fragili della popolazione. Basti pensare all'erogazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione: centinaia di migliaia sono state le domande presentate in tutta Italia. Con il D.L. 19 maggio 2020, n. 341, il Governo ha stanziato ulteriori risorse pari a € 160 milioni, per la stessa annualità, destinati al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e parimenti al Fondo inquilini morosi incolpevoli<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Per un'accurata trattazione della questione si rinvia a P. Chiarella, *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in «Politica del diritto», 2, 2022, 199-224.

<sup>5</sup> Dossier Caritas, “*Casa, bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo*”, cit. p. 15.

<sup>6</sup> Di tale stanziamento, 20 milioni sono stati destinati alle locazioni di immobili abitativi degli studenti fuori sede rientranti nella soglia ISEE non superiore a € 15.000.

Con successivi provvedimenti di proroga, è stata disposta la sospensione dell'esecuzione degli sfratti: l'art. 103, comma 6, D.L. 18/2020 ha disposto che l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, venisse sospesa fino al 31 giugno 2021. Da ultimo, la proroga è stata estesa al 30 settembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 28 febbraio 2020 al 30 settembre 2020. Si è prevista l'estensione al 31 dicembre 2021 per i provvedimenti di rilascio adottati dal 1° ottobre 2020 al 30 giugno 2021.

Con la sentenza del 22 giugno 2021 n. 128<sup>7</sup>, la Corte costituzionale premessa una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento relativo sia all'iniziale rinvio generalizzato delle udienze (che anche per le procedure esecutive ha previsto un sostanziale arresto delle attività non urgenti), sia alla sospensione dei provvedimenti di rilascio degli immobili – ha ritenuto che il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale sia divenuto, nel tempo, «irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga, prevista dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito». Disposizione, questa, quindi, dichiarata illegittima per violazione degli artt. 3, 1 comma, e 24, 1 e 2 comma, Cost.».

Per i giudici della Corte, anche nell'ipotesi in cui sia in discussione il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può essere prevista dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003). Il legislatore ha, pertanto, prorogato una misura generalizzata e di *extrema ratio* (appunto la sospensione delle espropriazioni immobiliari), quando avrebbe dovuto specificare i presupposti soggettivi e oggettivi della misura, anche eventualmente demandando al vaglio dello stesso giudice dell'esecuzione il contemperamento in concreto degli interessi in gioco. Al riguardo, non si è neppure tenuto conto che il diritto del debitore a conservare la disponibilità dell'abitazione è stato comunque tutelato dalla proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio di immobili applicabile anche al decreto di trasferimento del bene espropriato (art. 13, comma 13, cd. Decreto Milleproroghe).

Una sentenza che fa sorgere diversi interrogativi su un piano non solo strettamente giuridico, ma anche in rapporto alla concreta realtà sociale, alla luce dell'emergenza e della precarietà

---

<sup>7</sup> Corte Costituzionale, Sentenza del 22 giugno 2021 n. 128 consultabile al seguente link: <http://momentolegislativo.it/sospensione-esecuzioni-aventi-ad-oggetto-labitazione-principale-del-debitore-emergenza-covid-incostituzionalita-seconda-proroga-corte-costituzionale-la-sentenza-128-depositata-data-22/#:~:text=La%20Corte%20costituzionale%20con>

abitativa che le fasce più fragili e vulnerabili della popolazione hanno conosciuto e tuttora conoscono, specialmente in epoca pandemica.



### 3. IL DIRITTO ALL'ABITARE: UNA QUESTIONE POCO DIBATTUTA<sup>8</sup>

La questione abitativa rappresenta uno tra i più importanti legami fra proprietà e potere ed anche uno dei luoghi di maggiore addensamento delle diseguaglianze e dei divari sociali.

L'*housing* dei migranti e le specifiche misure attuate in materia dai Paesi di destinazione, con il loro grado di apertura/chiusura e la conseguente produzione/riproduzione di potenziale diseguaglianza, delimitano pertanto uno dei binari fondamentali sui quali i diritti sociali dei “nuovi cittadini” possono trovare espressione e, in questo modo, rendere effettiva la loro compartecipazione al processo di costruzione sociale e politica delle nuove pratiche di cittadinanza, intese, come spazio di espressione dell'essere “con-cittadini”.

Il tema del diritto all'alloggio conosce un deficit di programmazione nazionale, in particolare a seguito del trasferimento delle competenze operato dalla riforma del Titolo V del 2001. Nel 2007, le pressanti richieste abitative, a fronte di una società nel frattempo trasformata dal fenomeno migratorio, dall'invecchiamento della popolazione e dal disagio della Grande recessione economica mondiale (2007-2013), hanno portato ad una riprogrammazione nazionale dell'edilizia abitativa in investimenti per la riduzione del disagio abitativo (per particolari categorie sociali (legge 9/2007), senza tuttavia ottenere i risultati sperati. Anni di sottofinanziamento e di interventi decisamente circoscritti hanno prodotto una situazione che ormai assume caratteristiche emergenziali, ben note agli amministratori locali, i quali non sempre sono provvisti degli strumenti – normativi, amministrativi e finanziari – per far fronte a centinaia di sfratti, richieste di accesso agli alloggi pubblici e ai contributi economici di sostegno a favore dei conduttori di case in affitto.

I numerosi interventi normativi non sono stati in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze abitative, come risulta chiaramente dai Report *State of Housing in the Eu* del 2019 e del 2021 della Commissione Europea. Non a caso, soltanto il 4% (nel 2019) e il 3,8% (nel 2020) della popolazione italiana ha accesso ad un alloggio alle condizioni agevolate sopra menzionate. Ad oggi il tasso di deprivazione abitativa registrato si attesta all'11,1 % rispetto alla media europea del 5,6 %.

Come osservava Norberto Bobbio, «la maggior parte dei diritti sociali, i cosiddetti diritti di seconda generazione, che fanno bella mostra di sé in tutte le dichiarazioni nazionali ed internazionali, sono rimasti sulla carta [...] altro è proclamare un diritto, altro è goderne effettivamente» (N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, pp. XIX-XX).

---

<sup>8</sup> Questa parte del presente Report è stata elaborata a partire dal saggio di Th. Casadei, *La questione migratoria e un diritto 'incerto': l'alloggio/l'abitare*, in G. Bombelli, V. Chiesi (a cura di), *Persone, spazi e complessità: la "questione migratoria" tra filosofia e diritto*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, pp. 123-148.

Il diritto ad una abitazione, o meglio ad una “abitazione adeguata” come indica *in primis* l’articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti economici, sociali e culturali, soffre, forse più degli altri diritti sociali, di croniche incapacità di attuazione e ciò sia a livello nazionale, sia a livello globale. Nonostante le politiche delle Nazioni Unite siano state ispirate all’abbattimento della povertà e del disagio, ancora oggi, in tantissimi Stati del mondo, la “casa adeguata” sembra un’utopia: moltissimi quartieri, anche di notevoli dimensioni, purtroppo anche nel nostro Paese, non godono di servizi essenziali, quali acqua, servizi igienici, impianti fognari, scuole e ospedali.

Per i migranti “fare casa” riguarda non solo lo spazio fisico, ma anche l’ambiente umano, socio-culturale e naturale circostante. Come si è evidenziato in apertura, si tratta di un’esperienza processuale, graduale e reversibile, che travalica confini tradizionali per entrare in contatto con la società ricevente negoziando nel tempo, attraverso successive “soglie di domesticità” (Boccagni P., Brighenti A. M., *Immigrants and home in the making: thresholds of domesticity, commonality and publicness*, in “Journal of Housing and the Built Environment”, 32, 1, 2015, pp. 1-11), spazi di sopravvivenza, autonomia, riconoscimento e, talvolta, benessere.

Richiamando ancora una volta uno dei profili centrali di questo contributo, ovvero che l’esclusione abitativa interessa prevalentemente le persone migranti<sup>9</sup>, è utile, qui, tuttavia soffermarsi sul diritto alla casa in senso lato, per cittadini italiani e cittadini stranieri, a partire dalla nostra Carta Costituzionale.

Se cercate “casa” nei 139 articoli della nostra Costituzione, non la troverete. Compare tre volte nelle Disposizioni transitorie e finali della Carta ma riguarda sempre e solo “Casa Savoia”. Il “domicilio” compare quando l’articolo 14 ne sancisce l’invulnerabilità. L’assenza di un’espressa tutela nel testo costituzionale per i bisogni abitativi – prevista, invece, per la salute (art. 32) o per il lavoro (art. 35) – non priva di rilevanza la circostanza che la giurisprudenza ne abbia riconosciuto lo statuto di “diritto sociale attinente alla dignità e alla vita di ogni persona”.

I riferimenti normativi in materia, a livello internazionale, offrono almeno *de jure*, un quadro parzialmente diverso. Ne prenderemo in considerazione i principali: il già ricordato art. 11 del Patto internazionale sui Diritti Economici, sociali e culturali; l’art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (New York, 10 dicembre 1948) che contempla il diritto

---

<sup>9</sup> A ciò concorre, di certo, la concezione di un abitare “inferiorizzato” per gli stranieri, determinata dalle opzioni culturali e politiche sottostanti alla legge Martelli, che ha istituito i primi centri di accoglienza ed è stata ispirata al modello degli alberghi popolari e dei dormitori per poveri e senza fissa dimora.

all'abitazione tra quelli che, in particolare, compongono il diritto di ogni individuo «ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia.»

Occorre, altresì, richiamare l'art. 30 della Carta sociale Europea, promossa dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva in virtù della legge 9 febbraio 1999, n. 30, che prevede il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, per rendere effettivo il quale gli Stati si impegnano «a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie».

Il diritto internazionale pattizio concepisce l'accesso alla casa come funzionale al godimento degli altri diritti umani e «particolarmente idoneo a combattere l'emarginazione sociale e la povertà»<sup>10</sup>.

Con specifico riferimento agli stranieri, il diritto alla casa è subordinato a due principi, previste da fonti internazionali e domestiche: la 'regolarità del soggiorno' e il 'divieto di discriminazione'. Ciò vale sia nell'ipotesi in cui il diritto sia garantito dallo Stato e sia nel caso in cui venga conseguito per le condizioni del mercato.

Il divieto di discriminazione tra cittadini europei e tra questi e gli stranieri è invece sancito a partire dai Trattati fondamentali (e specialmente dall'art. 10 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea). La Direttiva 2003/109/Ce del Consiglio Europeo, del 25 novembre 2003, stabilisce, poi, che coloro che risultano titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo godono di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali con riferimento specifico alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio»

Non è possibile, poi, non menzionare, la Convenzione sui lavoratori migranti del 1949, promossa dall'Organizzazione internazionale del lavoro, che impone agli Stati di riconoscere ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari un trattamento non meno favorevole rispetto ai cittadini nell'accesso all'alloggio (art. 6).

Tornando alle fonti domestiche, come si è anticipato, nella Costituzione italiana non vi è un riconoscimento espresso al diritto all'abitare, che, tuttavia, ha un'incontrovertibile fondamento costituzionale.

---

<sup>10</sup> F. Pallante, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, p. 139.

La disciplina specifica in materia di accesso all'abitazione, contenuta nell'articolo 40 del D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 – Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'Immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero – assicura che anche lo straniero regolarmente soggiornante, a parità con i cittadini italiani, possa accedere all'abitazione senza discriminazioni (articolo 43, comma 2, lettera c, del Testo Unico). Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per favorire l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Più recenti provvedimenti normativi hanno, tuttavia, stabilito requisiti ulteriori per l'accesso all'alloggio che si aggiungono a quelli già presenti nell'articolo 40, comma 6, del Testo Unico. In particolare, il piano nazionale di edilizia abitativa introdotto con il cosiddetto “piano casa”, di cui all'articolo 11 del decreto-legge del 25 luglio 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinate prioritariamente a prima casa per varie categorie di soggetti, tra cui **gli immigrati regolari a basso reddito**, residenti da **almeno dieci anni** nel territorio nazionale, ovvero da **almeno cinque anni** nella medesima Regione (articolo 11, paragrafo 13). Analogamente la predetta legge prevede che nell'ambito del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi per gli immigrati prevedono il possesso del **certificato storico di residenza da almeno dieci anni** nel territorio nazionale, ovvero **da almeno cinque anni** nella medesima Regione. Tale ultima previsione è stata recentemente dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale.

La casa rappresenta, sotto diversi aspetti, il paradigma di come le misure di inclusione siano oggi per lo più rimesse all'iniziativa delle istituzioni locali, al di fuori di una strategia complessiva, priva di risorse adeguate. È necessario, dunque, un disegno organico che contribuisca a ripensare sia le funzioni dello Stato, sia gli interventi a livello locale, con una revisione della materia legata strettamente connessa ai temi dell'assetto urbano, delle politiche abitative, e delle periferie. In altri termini, quel che serve urgentemente è un disegno che associ alle *agende urbane* un'*agenda nazionale* che possa rendere effettivo il «diritto all'abitazione»

nel contesto del «diritto alla città» e di una prassi di convivenza di lungo respiro, verso il superamento di ostilità e conflitti più o meno latenti.

Il “*Next Generation Plan*” prevede un programma di aiuti e sostegno finanziario pari a circa due miliardi di euro nel settore abitativo, destinato alla riqualificazione degli immobili di edilizia sociale con implementazione della classe energetica e delle misure antisismiche. Il piano include anche la possibilità di finanziare progetti per il recupero urbano e alloggi sociali e case per studenti a prezzi accessibili. Inoltre, è stato previsto un “*Fondo per la sostenibilità del pagamento degli affitti di unità immobiliari residenziali*” con una dotazione pari a 50 milioni di euro per l’anno 2021. Il “*Piano nazionale di ripresa e resilienza*” (PNRR) qualifica la casa come “primo luogo di cura” e prevede investimenti nel settore dell’*housing sociale* e della rigenerazione urbana puntando principalmente sui concetti di “qualità dell’abitare”, innovazione verde e sostenibilità.

Il Parlamento Europeo, con la risoluzione del 21 gennaio 2021<sup>11</sup>, ha invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire che il diritto a un alloggio adeguato, salubre e in linea con le prescrizioni dell’OMS, sia riconosciuto come «diritto umano fondamentale» e sia reso applicabile attraverso le pertinenti disposizioni legislative europee e nazionali. L’Agenda 2030 ONU per lo Sviluppo Sostenibile, piano d’azione volto a garantire a tutti l’accesso ad alloggi adeguati, sicuri, convenienti, chiede a tutti i Paesi coinvolti, specialmente ai loro decisori politici, l’adozione di misure e strumenti efficaci, capaci di potenziare una urbanizzazione inclusiva e sostenibile, acquisendo la capacità di pianificare e gestire in tutti i Paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile. Sempre più urgente è muoversi in tale direzione per poter garantire a tutte e tutti, specialmente ai soggetti più vulnerabili, un diritto all’alloggio effettivo, veicolo per una cittadinanza inclusiva.

A tal proposito, si raccomandano la sicurezza dell’occupazione e politiche volte a contrastare gli affitti ingiustamente elevati, la povertà energetica e le discriminazioni nel mercato immobiliare.

Speciale attenzione è rivolta al sostegno delle persone più vulnerabili tra cui donne, minori, anziani, disabili, persone migranti, rom, senza fissa dimora, appartenenti alla comunità LGBTIQ+. Il Parlamento Europeo ha inoltre chiesto l’adozione di misure eccezionali sugli sfratti e ha promosso politiche per l’accesso all’alloggio nei confronti di coloro che si trovano in condizione di irregolarità amministrativa.

---

<sup>11</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo, 21 gennaio 2021, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0024&from=EN>.

È solo attraverso la garanzia del diritto all'abitazione – qui inteso non solo come un tetto, ma anche come uno spazio di interazione e socialità – che si può strategicamente superare la separazione ed ogni forma di segregazione, riducendo le disuguaglianze e pensando ad una nuova concezione della città e degli spazi, nel contesto di una prospettiva relazionale.

Una città per tutti, che riconosca le differenze e renda paritaria l'appartenenza, una *città plurale*: non si tratta di “fare posto” ai migranti o di dar loro “un tetto” ma di costruire o, in taluni casi, di ricostruire spazi e città come luoghi in cui ogni dimensione dell'esistenza di ciascun abitante possa essere vissuta – come indica il discorso sui diritti umani a livello internazionale ed europeo nonché la nostra giurisprudenza costituzionale – in modo adeguato.

In ciò, la condizione dei migranti ci sollecita, a partire dai bisogni, a riprendere il discorso più generale sul ruolo del pubblico e della progettazione urbana e sulla capacità delle istituzioni di realizzare una strategia nazionale che superi, nel segno dell'inclusione e della relazione, i “mali urbani” quali il disagio, la marginalità e la segregazione.

L'attenzione rivolta alle esigenze abitative dei più svantaggiati costituisce di certo un'azione di contrasto alla pandemia e ad una solidarietà atrofizzata, oggi all'origine di tante forme di desolazione non soltanto abitative.

#### 4. LA CENTRALITÀ DEI BISOGNI: UN APPROFONDIMENTO SUI PROFILI DI RILEVANZA GIURIDICA<sup>12</sup>

La soddisfazione del “bisogno abitativo” appare non meno pressante di altre necessità consuete alle quali solitamente si pensa nei termini di prestazioni sociali. Il diritto alla casa si trova al crocevia degli “schemi generalissimi” dei diritti della persona e dei diritti reali, dove si confrontano in “maniera quasi esemplare” le espressioni dell’autonomia individuale e le esigenze di tutela delle istanze sociali fondamentali.

L’averne un alloggio per la persona migrante è importante per diverse ragioni specialmente in relazione alla regolarità della sua permanenza sul territorio italiano. Infatti, ad esempio, per poter avere un permesso di soggiorno oppure per poter fare domanda di ricongiungimento familiare è necessario dimostrare di essere regolarmente soggiornanti in Italia, provando di possedere un alloggio e dichiarando residenza anagrafica.

Ancora, possiamo dire che, un migrante conosce significative e ulteriori difficoltà rispetto ad un cittadino italiano per trovare un alloggio perché molto spesso sorge un pregiudizio in capo a colui che deve assicurare un alloggio, o ancora, perché spesso queste persone non hanno nessuno che possa dare garanzie per loro.

In merito a questa disparità di trattamento riservata ai migranti è intervenuta la Corte costituzionale che, nella sentenza 9/2021, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della l.r. Abruzzo 34/2019. La Corte, difatti, ha statuito come: *“il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui tratta, e la stessa debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione nella prospettiva di stabilità, sono fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati U.E. o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni”*. Dalla massima giurisprudenziale della Corte costituzionale si evincono chiaramente diverse criticità, quali, la violazione del divieto di discriminazione e la manifesta irragionevolezza della norma regionale; in quanto sarebbe eccessivamente oneroso riuscire a dimostrare la circostanza che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedano, effettivamente, alloggi adeguati nei paesi di origine, ovvero di provenienza.

---

<sup>12</sup> Confluiscono – in questa sezione – i profili centrali dell’intervento dell’Avvocata Tatiana Boni presentato alla Tavola Rotonda svoltasi nell’ambito del IV edizione della rassegna “Diritto di accedere ai diritti” dedicata a *Personne migranti e diritto all’abitare* e organizzata da CRID, Porta Aperta e Avvocato di strada Onlus presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia il 22 giugno 2021.

Un campanello d'allarme particolarmente importante rispetto al disagio abitativo sono le cosiddette "occupazioni". Si tratta di un indicatore significativo perché se una persona, specialmente un migrante, arriva ad occupare un edificio per avere un alloggio forse bisognerebbe riflettere sul perché lo fa e su quali strumenti e azioni potevano essere adottati per prevenire questo triste epilogo.

Nel nostro codice penale troviamo l'articolo 633 c.p. che recita: «Chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni o con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata».

Nel 2014 si era pensato di inserire l'articolo 633 c.p., quantomeno nel suo primo comma, in relazione alle aggravanti, in un programma di depenalizzazione, nella prassi però questo non è avvenuto, ma anzi dal Decreto Legge n. 113, 4 ottobre 2018, il cd. (primo) "Decreto Sicurezza" Salvini le pene sono perfino state aggravate.

La residenza anagrafica condiziona diversi diritti fondamentali, si pensi al diritto al lavoro, come sancito dall'art. 4, co. 1, Cost. "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto". Senza la residenza non ci si può iscrivere al Centro per l'impiego e non si può aprire una partita IVA. Il diritto alla difesa, come sancito dall'art. 24, co. 1, 2 e 3, Cost. "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione". Senza residenza non si ha accesso al gratuito patrocinio. Il diritto alla salute è certamente condizionato, come sancito dall'art. 32, co. 1, Cost. "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Senza la residenza non si può accedere al Servizio Sanitario Nazionale, non si può eleggere un medico di base e non si può usufruire delle esenzioni previste.

Preme però ricordare che in Emilia-Romagna è stata approvata a luglio 2021 la cd. "Legge Mumolo", che permette alle persone senza dimora di avere un medico di base. Il diritto agli ammortizzatori sociali, come sancito dall'art. 38 Cost. "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale". Senza residenza non si ha accesso ai servizi di welfare locale, non si può percepire una pensione sociale o di invalidità. È precluso il diritto di voto, come sancito dall'art. 48, co. 2, Cost. "il

voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico”. Senza residenza, infatti, non si appartiene a nessuna circoscrizione elettorale, quindi non si può votare.

A voler essere ancora più pragmatici, se sprovvisti di residenza non è possibile ottenere il rilascio di un documento di identità e della tessera sanitaria. Nell’ultimo anno, lo sportello modenese di Avvocati di Strada ha riscontrato un aumento esponenziale di persone prive di abitazione, che vivono per strada o ospiti da amici o presso strutture d’accoglienza<sup>13</sup>.

Essere privi di residenza comporta l’impossibilità ad accedere a tutta una serie di servizi di welfare, tra i quali la possibilità di poter entrare nelle graduatorie per l’assegnazione di una casa popolare ed essere seguiti da un assistente sociale che possa sviluppare il progetto abitativo. Gli anni passati, le richieste di residenza fittizia collegate anche alla necessità di avere una collocazione abitativa, erano all’incirca una ventina all’anno. Nel primo semestre del 2021 sono arrivate al doppio di quelle totali del 2020. Spesso si tratta di nuclei molto numerosi, che portano con sé un bagaglio culturale differente.

Alla luce di questa diversificazione nella popolazione modenese, occorre rivedere l’offerta abitativa che, negli ultimi anni, si è omologata a modelli per piccoli nuclei ed è necessario prestare attenzione alla definizione di spazi comuni per condividere attività, luoghi informali e a libero accesso ma, al contempo, regolati da orari e tipologie di attività, che siano oggetto della progettazione condivisa delle associazioni delle comunità che li vivono, in stretta relazione con gli operatori pubblici.

---

<sup>13</sup> È frequente che si rivolgano allo sportello per fare richiesta di residenza fittizia tramite gli avvocati preposti.



## 5. IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO NEL CONTESTO MODENESE E GLI INTERVENTI DEL COMUNE DI MODENA

La casa come diritto fondamentale che determina inclusione sociale, è la direttrice lungo la quale si muovono le azioni e le scelte relative alle politiche abitative promosse dall'Amministrazione Locale. L'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti umani sancisce: "ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della propria famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, **all'abitazione** e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...]"

Per prevenire e combattere il disagio e la precarietà abitativa è sempre più importante ed urgente differenziare le risposte e personalizzare gli interventi, sviluppando il lavoro di comunità e il protagonismo della società civile. Rafforzare la qualità e la quantità dell'abitare è l'unica strada percorribile per favorire l'autonomia di tutti i cittadini.

Il primo modulo di intervento del Comune di Modena ha ad oggetto un'attività di prevenzione della perdita della casa, che si sostanzia nell'erogazione di una serie di sussidi economici volti ad evitare lo sfratto degli affittuari.

Competenti a realizzare questa attività sono, da un lato, l'ufficio casa del comune di Modena, che si occupa di gestire domande a bando, subordinate pertanto a requisiti di accesso ben delineati; e, dell'altro, dal servizio sociale territoriale, ad opera dei servizi sociali, che ha il compito di erogare contributi economici su progetti individualizzati, che lasciano spazio a giudizi discrezionali e che si distaccano dalla rigidità dei parametri solitamente connaturati alle previsioni dei bandi.

Per quanto riguarda il primo ambito di intervento, l'ufficio casa opera su due fronti:

1) sul versante del Fondo affitti, che è stato recentemente attivato dal Comune di Modena e ha già ricevuto ad oggi più di 2.000 domande. Tale fondo ha lo scopo di erogare contributi integrativi ai conduttori per il pagamento dei canoni di locazione nel mercato privato.

Nel contesto emergenziale derivante dalla pandemia di Covid-19 le domande di accesso a tale fondo potevano essere eseguite tramite procedure informatizzate. Tale aspetto faceva emergere una criticità in relazione a tutti quegli individui, impossibilitati ad accedere ad internet o a strumenti informatici adeguati.

L'impegno del Comune di Modena per far fronte alla problematica appena esposta si è esplicato in una serie di attività volte ad agevolare l'accesso a tale procedura di quante più persone possibili, tramite l'apertura di sportelli di assistenza e la fornitura di guide (tutorial).

2) Sul versante della morosità incolpevole: su questo profilo interviene l'attuazione della misura nazionale, cui si è fatto riferimento nel presente Rapporto, che prevede, previo consenso del locatario, la possibilità di bloccare un procedimento di sfratto già avviato al fine di consentire la permanenza del conduttore nell'abitazione locata.

È immediato comprendere che la necessaria presenza del consenso del proprietario dell'immobile sia un elemento di ostacolo al successo della procedura in esame. Il contesto in cui si svolge un procedimento di sfratto è particolarmente complesso e capace di compromettere la relazione di fiducia che intercorre tra le parti contrattuali, conducendo, spesso, il locatario in una condizione psicologica di indisposizione al consenso. Ad evidenziare l'inefficacia di tale strumento sono i dati: possiamo ravvisare ad oggi più di 2.000 procedimenti di sfratto in corso, con una media annua di circa 700 convalide di sfratto e 350 procedimenti di esecuzione. L'obiettivo che potrebbe porsi il Comune in risposta a tale criticità sarebbe quello di intervenire prima che la relazione tra proprietario e conduttore si sia compromessa, in modo da garantire la piena collaborazione di entrambe le parti.

L'ufficio Casa gestisce l'accesso a tre tipologie di alloggi:

1) Gli Alloggi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica): si tratta di abitazioni di proprietà pubblica concesse in affitto a persone singole o a famiglie in condizione disagiata. Per accedere a tale tipologia di alloggio sussistono da un lato, requisiti di accesso di origine regionale e, dall'altro, requisiti di priorità definiti a livello comunale. Per citare un esempio, un requisito di accesso a tale procedura è il numero degli anni di residenza nella regione Emilia-Romagna, che non deve essere inferiore a tre; mentre, un requisito di priorità istituito dal Comune di Modena riconosce una maggiore possibilità di accesso all'aumentare del numero di anni di residenza nel territorio regionale. Il comune di Modena dispone, in modo approssimativo, di 150 alloggi ERP.

Un dato particolarmente interessante è quello riguardante la percentuale di cittadini stranieri che accedono a tale servizio: si tratta, infatti, di una percentuale molto bassa, che si aggira intorno al 10-15%. I dati fanno sorgere numerose riflessioni se confrontati con l'alto numero di cittadini stranieri in lista, che costituisce una percentuale costante del 50% di tutte le domande, e se si tiene conto dell'alto tasso di rifiuto da parte dei richiedenti italiani, che ha l'effetto di innalzare la percentuale di assegnazione di alloggi a persone di cittadinanza straniera (percentuale del 30% circa).

Si potrebbe, quindi, parlare di discriminazione indiretta ai danni dei cittadini stranieri? Il Comune ha svolto una serie di analisi volte a verificare la presenza o meno di criteri

discriminanti, tuttavia, nel compiere queste valutazioni occorre tenere in considerazione che la tipologia di alloggio esaminata risponde ad oggi ad esigenze di stabilità, dando origine a residenze destinate a perdurare anche dieci o vent'anni.

2) Gli Alloggi di Agenzia Casa: si tratta di un servizio di sub-locazione ad opera del Comune di Modena che, previa locazione di immobili di proprietà di soggetti privati, si impegna a sub-locare tali abitazioni a persone che, seppur in difficoltà sotto vari fronti, siano in grado di sostenere un canone di locazione. Tale è il motivo per cui per accedere a tale servizio sono richiesti requisiti minimi di reddito mensile, che partono da 800,00 euro per persone singole e aumentano in relazione al numero di componenti del nucleo familiare. Risulta necessario imporre questo requisito di accesso dal momento che il sistema si basa su un equilibrio che, in caso di morosità, risulterebbe minacciato.

Una particolarità di questo servizio risiede proprio nella procedura di sfratto: in questo caso, qualora un conduttore risulti moroso, la procedura è meramente amministrativa, in modo da consentire un potere di intervento più celere.

Per favorire la partecipazione da parte di soggetti privati, il Comune prevede una serie di incentivi per i proprietari degli immobili che vengono messi a disposizione. Al contempo, l'impegno richiesto ai locatari è quello di accettare condizioni contrattuali particolari, derivanti da una determinazione del valore commerciale dell'immobile sulla base di una valutazione dell'ente comunale e che prevedono l'abbattimento del canone abitativo (spesso del 20%).

Il Comune di Modena detiene ad oggi circa 600 immobili che rientrano in questa tipologia di alloggio.

In questo caso, il tasso di occupazione degli immobili da parte di soggetti stranieri è ben più elevato, giungendo fino al 70%. Nonostante il dato abbia comunque carattere positivo, è utile notare come questi soggetti, seppur autosufficienti dal punto di vista economico, abbiano pur sempre la necessità di rivolgersi a un'istituzione per poter trovare un'abitazione. Questa è una riflessione che fa sorgere ulteriori problematiche, che ben vanno oltre il profilo economico e che, di fatto, ostacolano l'accesso di un diritto fondamentale, come quello alla casa, di un'intera categoria di persone.

Questa esperienza è ritenuta una progettualità solida e efficace, uno strumento e una importante *best practice* territoriale che va incontro alle esigenze di proprietari e conduttori in situazione di disagio, a tal punto che la Regione Emilia Romagna chiede la sua replicabilità in altri contesti territoriali promuovendo, sviluppando e diffondendo esperienze tipo "Agenzia Casa" avviata dal Comune di Modena.

3)Gli alloggi extra-ERP o alloggi di emergenza; il Comune detiene un centinaio di immobili destinati a far fronte alle situazioni emergenziali, prevedendo contratti di locazione solitamente non superiori ai 3 anni.

È fatto uso, altresì, di appartamenti condivisi, affittacamere e strutture ricettive per ospitare categorie di soggetti che versano in condizioni peculiari, tra cui possiamo individuare:

- Donne con prole nei confronti delle quali non vi è motivo di dubitare della capacità genitoriale, ma che versano in condizioni di difficoltà e fragilità;
- Donne con prole nei confronti delle quali risulta necessario osservare e valutare le capacità genitoriali;
- Mamme in uscita da una comunità;
- Singoli soggetti fragili in carica al Centro Stranieri.

Il complesso lavoro svolto da queste istituzioni interagisce, infine, con le attività del Terzo settore, tra le quali possiamo nominare a titolo esemplificativo la “casa delle donne”, che si occupa di donne sole o con figli, di vittime di tratta e si compone anche di un Centro Antiviolenza.

Alla luce del quadro tracciato emerge come il diritto alla casa sia un diritto che tocca una categoria vasta ed eterogenea di individui ed è proprio questa eterogeneità che rende necessaria l’offerta e la sinergia di strumenti e servizi diversificati.

Gli obiettivi perseguiti dal Comune di Modena sono diversi e strutturati: tra i principali, vi sono quello di potenziare le azioni a sostegno della locazione ed implementare le politiche relative all’abitare sociale e altresì di sperimentare nuove forme di abitare, valorizzando la comunità ed il Terzo Settore.

È certamente volontà dell’Ente sviluppare progetti di *cohousing* per favorire uno stile di vita comunitario in particolare per le persone più fragili agevolando la cooperazione ed il mutuo aiuto. Allo stesso modo, l’obiettivo è quello di affiancare alle risposte offerte dall’ERP, alle politiche attive (Ufficio Casa, bandi, contributi affitto, Agenzia Casa) interventi integrati con il SST per nuclei che stanno perdendo o hanno perso il loro alloggio a seguito di sfratto. Sarà necessario ridefinire le caratteristiche, gli snodi e l’assetto all’interno della filiera delle misure residenziali utilizzate per fronteggiare l’emergenza e la precarietà abitativa.

Centrale sarà l’azione di promozione dell’integrazione e dell’interazione – professionale e operativa – fra tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti a vario titolo, al fine di individuare soluzioni innovative e efficaci rispetto alle caratteristiche del territorio e del contesto locale.

A tal proposito il Comune sta lavorando ad un progetto strutturato e ben articolato con il Tribunale di Modena e con gli Ufficiali Giudiziari, per l'istituzionalizzazione di uno sportello aperto a tutti, sia proprietari che inquilini, per cercare di individuare soluzioni conciliative volte alla prevenzione dei procedimenti per sfratto, che nella maggior parte dei casi vedono come destinatari cittadini stranieri.

Le istituzioni locali, pertanto, hanno compiuto scelte politiche basate sul presupposto centrale che abitare sia un aspetto imprescindibile per l'inclusione sociale e rappresenti un fattore complementare di contrasto alla povertà e di sostegno alla fragilità.

Alla luce di quanto detto, la promozione di nuove progettualità è sempre più urgente, quanto latrice di sfide impegnative, che coinvolgano e mettano in dialogo attori pubblici, privati e la società civile tutta, per riuscire a contrastare e prevenire l'emergenza abitativa.

Riabitare il Paese, le sue case vuote e i suoi edifici dismessi, a partire da una ritrovata dimensione sociale, collettiva e pubblica: questa la partita più grossa che ci attende.



## **6. L'INCLUSIONE ABITATIVA ATTRAVERSO IL TERZO SETTORE: LE RECENTI NOVITÀ NORMATIVE NELL'AMBITO DELL'EDILIZIA ABITATIVA**

Le azioni di contrasto alla povertà, alle disuguaglianze e alla marginalità sociale sono prima di tutto politiche di investimento, e i diritti fondamentali, come il diritto alla “casa” e all’abitare, trovano spesso la loro effettività nelle politiche di bilancio degli enti pubblici.

L’era attuale è certamente un’epoca eccezionale: la pandemia ha colpito infatti il privato sociale in uno dei suoi tratti distintivi inibendo l’aggregazione e la socialità e impegnandolo in prima linea sul fronte sanitario.

Contestualmente, in questi tempi così difficili, da una parte, sono giunte a maturazione riforme che da tempo l’Italia stava attenendo e, dall’altra, attraverso una significativa espansione della spesa pubblica (si pensi al PNRR o al Next Generation EU), sono stati introdotti strumenti volti a favorire la ripresa verso alcune direttrici prioritarie, quali, l’innovazione, la coesione sociale e la riconversione energetica.

Non a caso, in quest’ultimo periodo con l’entrata in vigore del RUNTS (Registro Unico Nazionale Enti Terzo Settore) si è conosciuta l’attuazione della riforma prospettata dal Codice Terzo Settore (D.lgs. n. 117/2017): un intervento di sistema volto a riconoscere agli Enti Terzo Settore “*una posizione ordinamentale specifica nella prospettiva di attuazione della Costituzione*”. Con il Decreto Rilancio (Decreto-Legge n. 34/2020 convertito con modificazione della legge n. 77/2020) in materia di efficientamento energetico di edifici è stata introdotta una misura straordinaria, il c.d. *Superbonus 110%*.

Oggi, ormai tutti conoscono l’agevolazione Superbonus 110%: si tratta di un maxi sconto fiscale cedibile, del quale possono beneficiare un’ampia platea di soggetti, a condizione che vengano eseguiti interventi – a loro volta distinti tra trainanti e trainati – ben specifici, come disposto dalla Legge (isolamento termico, sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale, installazione di impianti solari fotovoltaici, solo per fare alcuni esempi), nel rispetto di tutte le limitazioni del dettato normativo. Quanto ai soggetti destinatari della misura, ciò che più rileva, è quanto previsto dal comma 9, lettera d-bis dell’articolo 119 del Decreto Rilancio, ove si richiamano espressamente tra i beneficiari del Superbonus le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui all’articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, le organizzazioni di volontariato (ODV) iscritte nei registri di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e le associazioni di promozione sociale (APS) iscritte negli appositi registri. Ai sensi della lettera e del citato articolo, possono poi accedere al Superbonus anche le Associazioni (ASD) e le Società sportive dilettantistiche (SSD), iscritte nel registro istituito ai sensi dell’articolo 5,

comma 2, lettera c) del decreto legislativo n. 242/1999 (ma limitatamente ai lavori destinati ai soli immobili o parti di immobili adibiti a spogliatoi). Sono pertanto beneficiarie del Superbonus in maniera piena e senza limitazioni tutte le Onlus, (incluse ODV e APS), e in misura più limitata (solo per gli spogliatoi) le ASD e SSD.

Quanto agli immobili, l'ente che possiede i requisiti soggettivi potrà intervenire su tutti gli immobili detenuti ed utilizzati, senza limitazioni. La Circolare n. 30/E/2020 dell'Agenzia delle Entrate ha precisato infatti che «per le ONLUS, le APS e le OdV, il comma 9, lettera d-bis) non prevede alcuna limitazione espressa relativamente alla tipologia di immobili e, si ritiene che il beneficio spetti per tutti gli interventi agevolabili, indipendentemente dalla categoria catastale e dalla destinazione dell'immobile oggetto degli interventi medesimi, ferma restando la necessità che gli interventi ammessi al Superbonus siano effettuati sull'intero edificio o sulle unità immobiliari. Per tali soggetti, inoltre, non opera la limitazione indicata nella citata circolare n. 24/E del 2020 per le persone fisiche, in ordine all'applicazione del Superbonus agli interventi realizzati sugli immobili "residenziali", atteso che tale limitazione è funzionale solo ad escludere per le persone fisiche la possibilità di applicare il Superbonus agli immobili destinati all'esercizio dell'attività di impresa o professionale, come espressamente previsto dall'articolo 119, comma 9, lettera b) per le sole persone fisiche»<sup>14</sup>.

Non è necessario che l'immobile sia di proprietà dell'Ente, in quanto il credito matura in favore del soggetto che lo detiene: è invece necessario che il titolo su cui la detenzione si fonda abbia la forma quanto meno di scrittura privata registrata in data anteriore all'inizio dei lavori e che vi sia l'autorizzazione del proprietario ad effettuare gli stessi. Al riguardo la Circolare n. 24/E dell'Agenzia delle Entrate ha precisato che «al fine di garantire la necessaria certezza ai rapporti tributari, la mancanza di un titolo di detenzione dell'immobile risultante da un atto registrato, al momento dell'inizio dei lavori o al momento del sostenimento delle spese se antecedente, preclude il diritto alla detrazione anche se si provvede alla successiva regolarizzazione»<sup>15</sup>.

L'Agenzia delle Entrate, interpellata per sapere se fosse possibile effettuare interventi su immobili di proprietà di Enti Pubblici, ne ha confermato la possibilità, purché vi sia, oltre che l'assenso dell'Ente Pubblico all'esecuzione delle opere, anche un atto legittimante la

---

<sup>14</sup> Circolare 30/E/2020, consultabile al seguente link:[https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2957155/Circolare+n.+30\\_2020.pdf/179bbe13-8a49-f082-625b-3344f6175fa4](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2957155/Circolare+n.+30_2020.pdf/179bbe13-8a49-f082-625b-3344f6175fa4).

<sup>15</sup> Circolare 24/E/2020, consultabile al seguente link:<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2624559/Circolare+n.+24+del+8+agosto+2020.pdf/53b2ee8b-88bc-09c0-c95f-0bb6dbd16c77>

detenzione. Quindi, ad esempio, una Onlus potrebbe godere dell'agevolazione senza alcuna limitazione, e qualora ricevesse in concessione immobili pubblici inutilizzati potrebbe, con il previo consenso dell'ente, avviare i lavori al fine di recuperare l'immobile stesso, beneficiando dell'agevolazione al 110%, moltiplicata per tutte le unità immobiliari oggetto d'intervento. Nonostante la straordinaria opportunità offerta dalla misura introdotta dal Decreto Rilancio, che permette a tutti gli Enti di Terzo Settore, di intervenire su ogni tipo di edificio, residenziale o non residenziale, pubblico o privato, questa opportunità pare essere sfuggita agli occhi di molti. Indubbiamente al fianco di svariati benefici vi sono ancora diverse criticità attuative e applicative, in ragione di alcune lacune normative, che andrebbero certamente colmate. Vi è senza dubbio un'urgente necessità di coordinare la normativa del Superbonus con quella del CTS. I possibili vantaggi in caso di coordinamento, proroga e potenziamento della misura, potrebbero essere plurali, e corrisponderebbero con gli obiettivi del *Next Generation EU*. A tal riguardo, si pensi alla transizione ecologica e alla costruzione di infrastrutture sociali e di comunità, per poter affrontare al meglio le conseguenze della pandemia e della quarta rivoluzione industriale, in un'ottica di "resilienza trasformativa". Con gli opportuni adeguamenti segnalati, l'agevolazione Superbonus 110% potrebbe avere tutte le caratteristiche per poter diventare uno strumento operativo strategico per rafforzare i legami sociali, recuperare spazi di socialità, di partecipazione attiva della cittadinanza, oltre che per rafforzare le progettualità future e i servizi rivolti alle persone più fragili e vulnerabili, nella prospettiva di assicurare effettività ai loro diritti fondamentali.



## 7. LE BUONE PRASSI IN MATERIA

### 7.1. Il caso dell'*housing first*

Sviluppato dal Dr. Sam Tsemberis a New York negli Anni Novanta del Novecento, l'*Housing First* si è rivelato un modello di successo con lo scopo di risolvere la condizione di *persone senza dimora* con disagio multi-fattoriale negli USA, in Canada e in molti paesi europei, inclusa l'Italia. In pratica, le persone con anni di vita in strada o a serio rischio di perdere l'abitazione, ricevono dai servizi sociali territoriali l'opportunità di entrare in un appartamento autonomo "senza passare dal dormitorio" godendo dell'accompagnamento di una *équipe* di operatori sociali (*supported housing*) direttamente in casa. La ricerca mostra che in **8 casi su 10 la persona esce dall'isolamento**, stabilizza il proprio benessere psico-fisico, si prende cura della propria salute, si impegna in attività di *training* e occupazioni (anche *piccoli lavoretti*), di svago e, in molti casi, riprende i legami con familiari e amici. Applicare l'HF in Italia nell'ambito dei servizi rivolti alla *homelessness* vuol dire **ispirarsi concretamente agli 8 principi guida europei elaborati da un team di esperti** in collaborazione con lo stesso Tsemberis, fondatore del primo programma *Housing First (Pathways to Housing)*: "*Abitare come diritto umano; diritto di scelta e di controllo dei partecipanti; distinzione tra abitare e trattamento terapeutico; orientamento al Recovery; riduzione del danno; coinvolgimento attivo e non coercitivo; progettazione centrata sulla persona; supporto flessibile per tutto il tempo necessario*".

Gli addetti ai lavori sanno che si tratta di principi utili in tutti gli approcci di intervento con persone vulnerabili e multiproblematiche. Tuttavia, l'*Housing First* richiede alla *équipe* di progetto un significativo orientamento alla **personalizzazione dell'intervento** e alla **centralità della persona**. In questo approccio le priorità sono le seguenti: dare accesso alla casa; mettere le persone nelle condizioni ottimali per poter agire, reagire, scegliere, guidate da un ambiente supportato, intimo e sicuro; promuovere la riduzione del danno e offrire un accompagnamento per tutto il tempo necessario.

Oltre agli **Stati Uniti**, al **Canada** e all'**Australia**, anche in **Europa** molti paesi hanno applicato questo modello. Ogni paese ha investito risorse pubbliche, private o donazioni per finanziare i progetti e ogni paese ha dedicato la propria attenzione a *target groups* specifici (giovani, donne vittime di violenza, famiglie, psd croniche e con problemi di salute mentale, ecc). Dal 2014 anche in **Italia** è stata avviata la sperimentazione del modello *Housing First*. Oltre 50 organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora nel settore pubblico, privato e privato

sociale hanno deciso di applicare il modello come innovazione dei propri servizi e hanno aderito al programma del Network Housing First Italia, fondato e coordinato da fio.PSD. Il programma del Network continua ancora oggi e sono moltissime e sempre in aumento le organizzazioni che attraverso questo approccio accolgono in casa persone con storie di *homelessness*, offrendo loro un supporto e un accompagnamento costante.

Con particolare riferimento al contesto territoriale locale, **Modena**, l'Amministrazione Comunale ha deciso di sperimentare l'HF grazie alle risorse del PON Inclusione. Sono due gli appartamenti collocati in una zona residenziale della città: ognuno di essi dispone di tre camere da letto, doppi servizi, cucina e salone ed è capace di ospitare tre persone. Le persone accolte pertanto sono sei e di genere maschile; per quanto riguarda la nazionalità: tre italiani, un ivoriano, un tunisino e un marocchino; la fascia d'età va dai 43 anni ai 61 anni.

Il modello HF prevede la presenza di una équipe di operatori che supportano gli ospiti nei propri percorsi individuali con una serie di azioni: accompagnamento degli ospiti nella gestione degli alloggi; pulizia e ordine; pagamento dei canoni di locazione; spese condominiali e utenze fino all'acquisizione da parte dei medesimi di una capacità di gestione autonoma; supporto agli ospiti nella costruzione di relazioni positive e di solidarietà nel condominio e con il vicinato; sostegno e accompagnamento nei percorsi di inclusione nella vita cittadina attraverso la frequenza di luoghi di socializzazione; proposta di attività di volontariato volte ad assumere impegni e a mantenerli con regolarità; sostegno e accompagnamento ad eventuali percorsi di cura; accompagnamento alla frequenza di percorsi formativi propedeutici all'esperienza lavorativa; sostegno nell'acquisizione della capacità di gestione del denaro. Alle persone inserite si chiede di partecipare con un contributo minimo alle spese di gestione della casa, in base alle proprie risorse e disponibilità economiche. Nel 2020 ci sono stati risultati importanti in termini di reinserimento sociale e lavorativo delle persone accolte. In particolare: 3 ospiti hanno reperito una regolare occupazione a tempo indeterminato; 2 ospiti hanno invece svolto un periodo di tirocinio presso cooperative sociali della città.

È quindi evidente che la sperimentazione modenese ha ottenuto dei risultati molto positivi. Crediamo, quindi, sia necessario non solo proseguire in questa esperienza, ma anche potenziarla, soprattutto in termini numerici. I prossimi fondi del PNRR, alla misura 5, e del PON Inclusione costituiscono, sotto questo profilo, un'opportunità importante.

## **7. 2. Il progetto “Cà nostra”**

Quella di “Cà Nostra” è la prima esperienza di co-housing per anziani, avviata sul territorio modenese, che unisce la centralità della domiciliarità con il bisogno di socialità di ospiti e

familiari attraverso attività di tempo libero seguite dai volontari, con il supporto di un'assistenza medica specializzata necessaria e personalizzata<sup>16</sup>. “Cà Nostra”, infatti, consiste in un progetto volto a sperimentare un modello di co-abitazione per anziani parzialmente non autosufficienti e persone con problematiche legate a demenza o deficit cognitivi, secondo quanto già adottato in diversi paesi del nord Europa.

Il nome in dialetto modenese significa “casa nostra”, perché l'appartamento di via Matilde di Canossa fornito dal Comune di Modena vuole essere proprio questo: un luogo dove gli anziani possano sentirsi come a casa propria, circondati dai propri oggetti e dai propri affetti. Il Centro di Servizi per il Volontariato ha ottenuto l'immobile dal Comune tramite un contratto di comodato d'uso gratuito della durata di 5 anni. L'appartamento può ospitare 4 persone, che condividono spazi comuni (cucina, soggiorno, 2 bagni con ausili), mantenendo camere singole. Per eseguire la ristrutturazione dell'immobile il CSV ha ottenuto un finanziamento dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Modena. I familiari e i volontari, opportunamente formati ed organizzati sulla base di un regolamento e di un piano di lavoro interno, hanno un ruolo chiave nella gestione dell'abitazione: sono risorse per gli ospiti, partecipano alle attività quotidiane grazie all'apertura continua, contribuiscono, dunque, attivamente con competenze previamente acquisite. Inoltre, al bisogno, possono essere attivati operatori assistenziali e personale sanitario dell'Ausl, come ad esempio il medico di medicina generale, infermieri, medici geriatri e psicologi. Le attività occupazionali, il clima familiare, il supporto e le terapie personalizzate garantiscono un maggiore benessere rispetto all'assistenza domiciliare tradizionale. Si evitano così istituzionalizzazioni ed ospedalizzazioni inappropriate o non necessarie, riducendo al contempo i costi. Elemento di qualità e differenza, rispetto ai modelli assistenziali e di cura presenti nelle conosciute forme residenziali, è l'estrema flessibilità della gestione quotidiana in cui sono coinvolti, in base alle loro possibilità, sia i familiari che i volontari. Non a caso, non sono previsti orari rigidi, in modo da consentire alle persone residenti di vivere un maggiore agio, grazie anche all'accesso libero e senza limitazioni ai familiari.

### **7.3. Uno sguardo al contesto nazionale: l'esperienza di “Casa la Rocca”**

“Casa la Rocca” è un progetto realizzato a Cassano allo Jonio, in Calabria, che si pone l'obiettivo di garantire il diritto sociale ad uno spazio abitativo adeguato alle tante persone migranti che

---

<sup>16</sup> Per ulteriori informazioni, si veda: <https://benicomuni.csvnet.it/ca-nostra/>

nella Sibaritide (Piana di Sibari), e non soltanto, conoscono condizioni di estremo disagio abitativo<sup>17</sup>.

Il progetto, realizzato da Cidis onlus in partenariato con Coldiretti e il comune di Cassano allo Jonio, e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si è proposto come obiettivo il recupero di un immobile, messo a disposizione dalla Diocesi di Cassano, destinato a diventare un Bed & Breakfast che offrirà ospitalità alle persone migranti in condizioni di precarietà abitativa.

Attraverso questa struttura viene agevolata la presa in carico delle problematiche della persona e si gettano le basi per costruire – insieme – un percorso di inserimento sia abitativo che lavorativo, volto al raggiungimento della stabilità e al miglioramento dello stile di vita dell'immigrato bisognoso.

La casa, situata in pieno centro storico, vuole essere anche un luogo d'incontro e di socializzazione tra chi ha avuto un'esperienza di migrazione ed i cittadini di Cassano. Tra gli obiettivi, quindi, vi è anche quello di promuovere una politica improntata all'accoglienza, nel contesto della quale le persone migranti sono viste come una risorsa preziosa e un versante imprescindibile per una compiuta interazione in una società pluralistica.

---

<sup>17</sup> Per ulteriori informazioni, si veda anche:

<https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/ casa la rocca accogliere per rispondere alle logiche dello sfruttamento>

## 8. ESPERIENZE DAL CONTESTO EUROPEO

La condizione abitativa in Europa risulta eterogenea e diversificata a seconda della situazione reddituale delle famiglie e delle politiche abitative attive. Nonostante alcuni Paesi siano maggiormente attrezzati rispetto alla dotazione di abitazioni sociali, le difficoltà economiche della crisi del 2008 (crisi dei *subprime*) e la crisi post-pandemica hanno generato nuove fragilità abitative con differenti intensità. Infatti, a fianco delle categorie sociali, strutturalmente in difficoltà, rispetto al tema dell'abitare come le persone migranti senza dimora, le famiglie con disabili o disoccupati cronici, si sono aggiunti anziani con pensioni basse, famiglie con figli a carico oppure i cosiddetti *working poor* che rischiano sempre più lo scivolamento verso la povertà con la conseguente possibilità di perdere la casa. Dinanzi a tali problematiche le politiche abitative "classiche" non riescono più a fornire una risposta, soprattutto nei Paesi del sud Europa. Per tale motivo, vi sono stati vari interventi innovativi sul tema dell'abitazione.

Per citare alcune buone prassi, si può fare riferimenti innanzitutto al progetto spagnolo "El Casal" che nasce dall'iniziativa di un gruppo di circa 60 persone, promotore dell'acquisto e della ristrutturazione di una casa, da destinare alla proprietà collettiva. In Spagna, in seguito alla crisi del 2008, all'interno del mercato immobiliare si è iniziato a discutere del concetto di proprietà e di locazione arrivando a definire tipologie di possesso intermedie e nuove di origine inglese. Invero, con il *Catalan Act*, si è immaginato di condividere la proprietà sulla base di determinate clausole che permettano al venditore di ricevere un'entrata economica coerente con il valore dell'immobile ma ripartita nel tempo. Infatti, si consente all'acquirente di entrare in possesso di un'abitazione senza la necessità di pagare l'intero importo o di legarsi a un mutuo, pagando il proprietario con importi ridotti.

A seguire, poi, possiamo citare, in Francia, il CALM (*Comme à la Maison*)<sup>18</sup>, un programma di accoglienza abitativa temporanea per richiedenti asilo. Ed infine, in Germania si individua il *Sharehaus Refugio*<sup>19</sup>, uno spazio di proprietà del comune di Berlino, adibito ad alloggi condivisi per rifugiati.

---

<sup>18</sup> È possibile consultare: <https://co-citoyens.fr/fr/projects/2-calm-comme-a-la-maison>

<sup>19</sup> Per ulteriori informazioni si veda: <https://www.refugio.berlin/>



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Abu-Laban Y., Gabriel C., *Selling Diversity: Immigration, Multiculturalism, Employment Equity and Globalization*, University of Toronto Press, Toronto, 2002.

Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2005.

Aguzzoni A., Alietti A., *Integrazione, casa e immigrazione. Esperienze e prospettive in Europa, Italia e Lombardia*, in Quaderni ISMU, 2013, 2, pp. 1-168.

Ascari P., *Corpi e recinti. Estetica ed economia politica del decoro*, Verona, ed. Ombre corte/culture, 2019.

Avallone G., Torre S., *Dalla città ostile alla città bene-comune. I migranti di fronte alla crisi dell'abitare in Italia*, in «Archivio di studi urbani e regionali», 2016, pp. 51-74.

Avallone, G., *Liberare le migrazioni. Lo sguardo eretico di Abdelmalek Sayad*, Verona, Ombrecorte, 2018.

Barbari, L., De Vanna F. (a cura di), *Il diritto al viaggio. Abbecedario delle migrazioni*, Torino, Giappichelli, 2018

Barnao C., *Sopravvivere in strada: elementi di sociologia della persona senza dimora*, Milano, Franco Angeli, 2004.

Bastide R., *Noi e gli altri: i luoghi di incontro e di separazione culturali e razziali*, Milano, Jaca Book, 1971.

Bello E. M., *Spazi moderni nella città contemporanea. Trasformazioni di quartieri di edilizia pubblica*, Milano, Franco Angeli, 2017.

Belvisi F., *Società multiculturale, diritti, Costituzione. Una prospettiva realista*, Bologna, Clueb, 2000.

Benhabib, S., *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge, Press Syndacate, 2004, tr.it. *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2006.

Bernardini M.G., Giolo O. (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, Pacini, 2021.

Bilancia F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2010, 3/4, pp. 231-248.

Bloemraad, I., *Becoming a Citizen, Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 2006.

Breccia U., *Il diritto all'abitazione*, Milano, Giuffrè, 1980.

Boscolo E., *La città "con gli occhi degli altri": l'integrazione negli spazi territoriali*, in L. Salvadego, M. Savino, E. Scotti (a cura di), *Migrazioni e vulnerabilità. La rotta del Mediterraneo centrale*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 207-216.

Caldana A., in «*Il Senso della Repubblica*» mensile in pdf. Politica, cultura, filosofia, economia, agosto 2021, consultabile al seguente link: [https://issuu.com/heos.it/docs/sr\\_agosto\\_21](https://issuu.com/heos.it/docs/sr_agosto_21)

Casadei Th., Re L. (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*, 2 voll., Reggio Emilia, Diabasis, 2007.

Casadei Th., *La questione migratoria e un diritto 'incerto': l'alloggio/l'abitare*, in G. Bombelli, V. Chiesi (a cura di), *Persone, spazi e complessità: la "questione migratoria" tra filosofia e diritto*, Vita e Pensiero, Milano, 2022, pp. 123-148.

Castelli V. (a cura di), *Ragionare con i piedi... Saperi e pratiche del lavoro di strada*, Milano, Franco Angeli, 2007.

Chiarella P., *Il diritto alla casa, un bene per altri beni*, in «Tigor: Rivista di scienze della comunicazione», 2, 2010, pp. 136 e ss.

Chiarella P., *Domus aurea: abitare in pandemia tra diritti e privazioni*, in «Politica del diritto», 2, 2022, 199-224.

Ciampolini T. (a cura di), *Comunità che innovano: prospettive ed esperienze per territori inclusivi*, Milano, Franco Angeli, 2019.

Cicchi L., Genschel P., Hemerijck A., Nasr M., *EU Solidarity in times of Covid-19*, in *Policy Briefs, 2020/34, European Governance and Politics Programme*, pp. 1-13.

Civitarese Matteucci S., *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2010, 1, p. 163 ss.

Chopin T., Koenig N., Maillard S., *The EU facing the Coronavirus. A political urgency to embody European Solidarity*, in *Europe Power of Values. Policy Paper*, 2020, n. 250, pp. 1-8.

Coccia E., *Filosofia della casa: lo spazio domestico e la felicità*, Torino, Einaudi, 2021

Consoli T., Meneo A. (a cura di), *Homelessness in Italia: biografia, territori, politiche*, Milano, Franco Angeli, 2020.

Cortese C. (a cura di), *Scenari e pratiche dell'housing first: una nuova vita dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2016.

D'Agostino M., *Il distanziamento che uccide. Forme ed effetti dell'abitare segregato di rifugiati e migranti*, in KOSTNER F., (a cura di), *La borsa o la vita. Ripensare la società dopo il Covid-19*, Cosenza, Pellegrini Editore, 2020, pp. 237-246.

Di Biagi P., *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, Roma, Donzelli Editore, 2001.

Di Biagi P., *Quartieri e città nell'Italia degli anni Cinquanta. Il piano Ina Casa 1949-1963*, in *Mélanges de l'école française de Rome*, 2, 2003, pp. 511 ss.

Facchi A., *I diritti nell'Europa multiculturale: pluralismo normativo e immigrazione*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

Ferrara G., *Dell'eguaglianza*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 27 ss.

Fravega E., *L'abitare migrante. Racconti di vita e percorsi abitativi di migranti in Italia*, Roma, Meltemi, 2022.

Freire P., *Pedagogia degli oppressi*, trad. dal portoghese a cura di L. Bimbi, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2018.

Gilardi G., *Abitare: un diritto, non una semplice aspettativa*, in «Questione Giustizia», 2008, 1, pp. 111-114.

Golinelli M., “‘La casa è il mio mondo’. I migranti e la questione abitativa”, in «Questione Giustizia», 2008, 1, pp. 136-145.

Gori C., *Combattere la povertà: l'Italia dalla Social card al COVID-19*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

Kymlicka W., *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, il Mulino, 1999.

Lanzillo M.L., *Il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

Macioce F., *Il nuovo noi. La migrazione e l'integrazione come problemi di giustizia*, Torino, Giappichelli, 2014.

Marcetti C., *L'abitare difficile degli immigrati*, in *Dossier statistico immigrazione*, 2015, pp. 225-226.

Marconi G., Marzadro M., *L'abitare urbano al plurale. Immigrazione e questione casa*, in «Archivio di studi urbani e regionali», 7, 2015, pp. 5-25.

Mariani L., Rossi A., *La casa come fattore di integrazione*, in *Osservatorio romano sulle migrazioni*, IX Rapporto, Roma, Idos, 2012, pp. 193-200.

Martines T., “Il diritto alla casa”, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 392 ss.

Molinari L., *Le case che saremo. Abitare dopo il lockdown*, Milano, Nottetempo, 2020.

Molinari P., Zenarolla A. (a cura di), *Prima la casa: la sperimentazione housing first in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2018.

Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, Bologna, il Mulino 2020.

Olivito O., *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017.

Padgett D.K., Henwood B.F., Tsemberis S., *Housing first. Una storia che cambia le storie*, Milano, Franco Angeli, 2018.

Palvarini P., *Qualità abitativa e vivibilità urbana*, in «Quaderni di sociologia», 1, 2010, pp. 32-52.

Parekh B., *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

Petrillo A., *L'abitare migrante: il caso italiano nel contesto europeo*, in «Espazium», 6 febbraio 2019: <https://www.espazium.ch/it/attualita/labitare-migrante-il-caso-italiano-nel-contesto-europeo>

Pirosa R., *Il principio pluralista tra diritto e politica. Per una critica del multiculturalismo canadese*, Brescia, Led, 2021

Poggio T., *La casa come area di welfare*, in «Polis», 2, 2005, pp. 279-305.

Porro C.A., Faloni P. (a cura di), *Emergenza COVID-19: impatto e prospettive*, Mucchi, Modena, 2021

Puccini E., *Il diritto all'abitare nell'epoca del Covid-19*, in «Parolechiave», 2020, 4, pp. 203-211.

Samonà G., *Il piano Fanfani in rapporto all'attività edilizia dei liberi professionisti*, in *Metron*, 1949, n. 33-34, p. 14.

Sciurba A., *Le parole dell'asilo: un diritto di confine*, Torino, Giappichelli, 2021.

Secchi B., *La città dei ricchi e la città dei poveri* (2013), Roma-Bari, Laterza, 2017.

Semprini A., *Il multiculturalismo. La sfida della diversità nelle società contemporanee*, Milano, Franco Angeli, 2000.

Tosi A., *Immigrati e senza casa. I problemi, i progetti, le politiche*, Milano, Franco Angeli, 1994.

Tosi A., *Nuove povertà abitative e nuovi requisiti di efficacia per le politiche della casa*, in «Questione Giustizia», 2008, 1, pp. 115-124.

Triandafyllidou A., (a cura di), *Multicultural Governance in a Mobile World*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2017, pp. 139-161.

Tsemberis S., *Housing first: The Pathways Model to End Homelessness for People with Illness and Addiction*, Center City (Minneapolis), Hazelden, 2010.

Uberoi V., Modood T. (eds.), *Multiculturalism Rethought: Interpretations, Dilemmas and New Directions*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2015, pp. 157-182.

Urbani P., *Edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 3-4, 2010, pp. 249-252.

Valerini F., *Pandemia e sospensione dell'esecuzione sull'abitazione principale del debitore: seconda proroga incostituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 122, 2021, pp. 1 ss.

Zampetti A., *La strada educativa. Un approccio sistemico al lavoro educativo di strada*, Roma, LAS, 2016.

### **Si vedano inoltre:**

Corte Costituzionale, Sentenza del 22 giugno 2021 n. 128: <http://momentolegislativo.it/sospensione-esecuzioni-aventi-ad-oggetto-labitazione-principale-del-debitore-emergenza-covid-incostituzionalita-seconda-proroga-corte-costituzionale-la-sentenza-128-depositata-data-22/#:~:text=La%20Corte%20costituzionale%20con%20la,gennaio%20al%2030%20giugno%202021.>

D.M. 21 giugno 2017, *Clausole standard contratti locativi e futuro riscatto, determinazione, fruizione credito d'imposta*, art. 1 per la facoltà di riscatto a termine dell'alloggio sociale.

Dossier, con dati e testimonianze, realizzato da Caritas italiana, *Casa, bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo*, n. 60, novembre 2020: [https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60\\_europa2020.pdf](https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60_europa2020.pdf).

European Commission (2019), *Country Report Italy 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report\\_italy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report_italy_en.pdf).

Indagine ISTAT sulle persone senza dimora in Italia <https://www.fiopds.org/la-ricerca-psd/>.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee Guida per il Contrasto alla grave marginalità adulta* <https://www.fiopds.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>

Report 2019 *State of Housing in the Eu*: <https://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>.

Report 2021 *State of Housing in the Eu*: <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.

Risoluzione del Parlamento Europeo, 21 gennaio 2021, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0024&from=EN>

Strudwick P., *Under lockdown, parents are discovering their children are LGBT and dumping them on the street*, in *BuzzFeed*, May 8, 2020: <https://www.buzzfeed.com/patrickstrudwick/coronavirus-lockdown-lgbt-domestic-abuse-teens>.

