



ASSEMBLEA COSTITUENTE  
DEL MOVIMENTO 5 STELLE

---

## QUADERNI DEGLI ATTORI

Titolo

**DIRITTO ALL'ABITARE**

Soggetto che lo ha predisposto

**Comitato "Città 2050" e Pnrr (sicurezza e politiche per la casa)**

Data di invio

**6 settembre 2024 ore 18.20**

Negli ultimi anni, è notevolmente cresciuta la platea dei cittadini italiani che non riescono ad accedere alla casa con le proprie risorse, sia in locazione e sia in proprietà. Tra questi, oltre alle famiglie a reddito medio-basso e basso, anche gli anziani soli, le giovani coppie, le famiglie monoparentali o con un solo reddito, gli immigrati che sono inseriti nel mondo del lavoro.

Nel 2024 circa il 26% delle famiglie italiane vive in una casa in locazione. Il trend è in crescita, in conseguenza di motivazioni strettamente economiche (potere di acquisto delle famiglie sempre più basso, aumento dei prezzi delle abitazioni, incremento del costo dei mutui, ecc.) ma anche, in misura minore, dall'affermarsi di un diverso modo di vivere delle fasce più giovani della popolazione, specie negli ultimi anni. Questa maggior richiesta di immobili in locazione ha, come diretta e immediata conseguenza, l'incremento del prezzo medio dei canoni di affitto, il che rende sempre più critiche le condizioni delle famiglie a reddito medio-basso e basso.

Oltre a tutto ciò si consideri che l'offerta locativa sul mercato diminuisce sempre di più anche a causa dell'espansione vertiginosa del mercato degli affitti brevi per uso turistico (specie nelle città più grandi, dove l'emergenza abitativa di solito è più forte), il che ha contribuito ad aggravare le difficoltà delle fasce più fragili della popolazione che hanno come unica soluzione la locazione.

Nonostante la portata enorme del problema, il sistema di edilizia residenziale pubblica e sociale continua a registrare forti carenze, posizionandosi ben al di sotto della media europea nell'offerta di alloggi a canoni di locazione accessibili alle fasce fragili.

Per questi motivi - per la rilevanza dell'impatto sociale e sulla qualità di vita dei cittadini che tali carenze determinano - la casa, il diritto all'abitazione, il contrasto al disagio e all'emergenza abitativa devono tornare ad essere centrali nell'azione politica nazionale e territoriale, offrendo soluzioni a medio e lungo termine e non limitandosi a risposte emergenziali.

Nel M5S c'è grande sensibilità sul tema, e ne sono testimonianza le varie iniziative portate avanti in parlamento e nei territori. Ma è tempo di fare un ulteriore passo in avanti, per porre con ancora più forza il tema sia all'attenzione della comunità del Movimento e sia a quella del Paese tutto.

Una proposta di nuova politica sulla casa non può prescindere dai dati certi. Le non molte indagini sistematiche su questi temi evidenziano con forza l'enormità del problema e delle ricadute che esso ha sulla società.

Dall'indagine straordinaria sulle famiglie italiane (ISF) condotta dalla Banca d'Italia per l'anno 2021 emerge che il 40% delle famiglie ha avuto, negli ultimi anni, difficoltà a pagare il canone di locazione. La maggior parte di tali nuclei presentano aspetti di fragilità e sono composti da cittadini di età compresa tra 45 e 64 anni, con figli.

La relazione del *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa*, costituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 124 del 6 luglio 2022, ha messo in evidenza numeri che rappresentano plasticamente la portata del problema *casa* in Italia. In particolare, il Gruppo ha posto in evidenza che il tema della casa rappresenta una criticità per una parte consistente dei cittadini e, inoltre, che alcune condizioni sociali o di fragilità sono in stretta correlazione con la precarietà delle condizioni abitative, con la difficoltà di mantenere il proprio alloggio o con la capacità di venir fuori da una condizione di emergenza abitativa.

Secondo tale studio, il canone di locazione rappresenta la voce di spesa più rilevante, arrivando quasi a impegnare un terzo del reddito (27,9 per cento), che è un valore superiore anche a quello delle famiglie

proprietarie dell'alloggio ma con un mutuo da pagare (21,1 per cento). Quasi 2,5 milioni di famiglie (9,9%) si trovano inoltre in condizioni di sovraccarico, cioè con una quota di spese per l'abitazione uguale o superiore al 40 per cento del reddito disponibile.

Peraltro, il *disagio abitativo* è una condizione di malessere sociale legata alla qualità dell'alloggio - di cui manca una definizione univoca nel nostro ordinamento giuridico - che riguarda circa 1,5 milioni di famiglie italiane (dati di Federcasa e di Nomisma Spa).

Il disagio e l'emergenza abitativa, come sottolineato in premessa, affliggono sia ceti a reddito molto basso o nullo, per i quali gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale sono in numero insufficiente, sia gli individui o i nuclei familiari svantaggiati che hanno un reddito troppo alto per ottenere l'assegnazione di una cosiddetta «*casa popolare*» ma troppo basso per poter accedere alle locazioni nel libero mercato.

Del tema abitazione, a sottolinearne l'estrema importanza, si occupa anche l'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti umani che statuisce che *«ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche ed ai servizi sociali necessari (...)»*.

La mancanza di un alloggio e l'essere esclusi dalla possibilità di disporne sono tra le forme più estreme di povertà e di deprivazione. La *«deprivazione abitativa»* – uno degli indicatori utilizzati dall'Unione europea per calcolare il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale – in Italia riguarda il 5 per cento della popolazione, a fronte di una media del 4 per cento dei Paesi europei.

Il diritto all'abitazione è, altresì, espressamente previsto anche dalla Carta sociale europea e, nel testo revisionato nel 1996, per garantirne l'effettivo esercizio, gli Stati firmatari *«s'impegnano a prendere misure destinate»*, tra l'altro, *«a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente»*, a *«prevenire e ridurre lo status di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente»* e a *«rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti»*.

Tale diritto è anche statuito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 34, paragrafo 3, nel quale si prevede che l'Unione *«riconosce e rispetta il diritto (...) all'assistenza abitativa»*, al fine di *«garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti»*.

Il tema del diritto all'abitazione sta diventando sempre più importante nella U.E., testimonianza ne sia l'approvazione di specifici atti volti a garantirne l'effettività, come, ad esempio, la Carta europea degli alloggi, approvata il 26/04/2006 dall'intergruppo *Urban Logement* del Parlamento europeo, la risoluzione del Parlamento europeo 2006/2108/(INI) sugli alloggi e la politica regionale e, da ultimo, la risoluzione (2019/2187(INI)) approvata dal Parlamento europeo il 21/01/2021, che conferma come l'accesso a un alloggio adeguato costituisca un diritto fondamentale e una condizione preliminare per l'esercizio di altri diritti fondamentali, nonché per condurre una vita in condizioni rispettose della dignità umana. Dello stesso tenore anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (causa n. C-34/13 – sentenza del 10/09/2014) che configura il diritto all'abitazione come diritto fondamentale da comprendere nell'ambito delle politiche di inclusione sociale, oggetto di competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri.

In questo quadro si inserisce anche il Pilastro europeo dei diritti sociali, adottato dall'Unione europea nel 2017, nel quale vengono aggiunti nuovi principi finalizzati a garantire i *«livelli minimi di inclusione e coesione sociale»* e, in tale contesto, il diritto all'abitazione è definito come diritto di accesso agli alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità e riferito a chiunque si trovi in stato di bisogno.

Tornando al nostro Paese, la Costituzione italiana non riconosce in maniera espressa il **diritto all'abitazione**, a differenza di altri Stati membri quali Belgio, Portogallo, Spagna e Svezia. L'affermazione specifica di tale diritto costituirebbe, a nostro parere, il presupposto logico all'attuazione di quei valori costituzionali collegati al pieno sviluppo della persona umana e alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale tra cittadini e, infine, preconditione per il godimento di diritti e della libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali il diritto alla salute, al lavoro, alla riservatezza, alla sicurezza, all'inviolabilità del domicilio ed alla sua libera scelta.

Sul tema, peraltro, si è espressa anche la Corte costituzionale che, nelle più recenti pronunce (sentenza n. 168 del 2014), ha affermato che «l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie» dunque «finanziariamente condizionato» al pari degli altri diritti sociali (sentenza n. 252 del 1989).

A nostro parere la costituzionalizzazione del diritto all'abitazione, inteso come posizione soggettiva avente un «contenuto essenziale», secondo l'accezione invalsa in ambito europeo, consentirebbe un radicale cambiamento di approccio delle tradizionali politiche abitative italiane, anche nell'ottica di un welfare integrato, nel quale il contrasto della povertà abitativa possa rappresentare l'anello di irradiazione degli altri diritti fondamentali, da cui partire per sostenere e favorire l'accesso all'istruzione, alla formazione e all'occupazione.

Da questa breve analisi **emerge con forza l'esigenza e l'attualità di un intervento modificativo della nel senso di prevedere in maniera espressa nella nostra Costituzione il diritto all'abitazione.** Per esempio, tale modifica potrebbe essere inserita all'articolo 47, aggiungendo un secondo comma che rechi: «La Repubblica garantisce il diritto all'abitazione e promuove le misure necessarie a renderlo effettivo a coloro che non hanno mezzi sufficienti per farvi fronte».

Dopo tale importante svolta costituzionale o parallelamente ad essa, occorre a nostro parere, mettere in campo iniziative normative atte a invertire il trend che ha causato l'attuale emergenza, che è diretta conseguenza della regionalizzazione delle politiche abitative (in attuazione del decentramento previsto dai *decreti Bassanini*) che, a sua volta, ha determinato la frammentazione delle politiche sulla casa e sull'abitare, in particolare in merito allo sviluppo e alla programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, con un sostanziale disimpegno dello Stato verso politiche urbane integrate.

Occorre prendere atto del sostanziale fallimento della regionalizzazione della gestione dell'edilizia residenziale pubblica, pur essendo consapevoli che l'emergenza ha gravità diverse a seconda della regione. Il che, peraltro, rende ancora più grave la situazione perchè esplicita la condizione di disuguaglianza dei cittadini italiani, in base al territorio dove abitano. E questa condizione non farà che peggiorare con lo sciagurato progetto dell'autonomia differenziata.

Ulteriore nefasta conseguenza dell'incapacità regionale a rispondere compiutamente alla richiesta di alloggi è che tale emergenza si scarica sulle amministrazioni comunali, ultimo anello della catena ed ente territoriale più vicino ai cittadini. **L'emergenza è nazionale** ma, di fatto, l'urto più forte deve essere assorbito dai Comuni che non hanno le risorse sufficienti per farlo. Alcuni di essi sono in maggiore difficoltà cioè i cosiddetti «Comuni ad alta tensione abitativa» e cioè quegli enti che presentano parametri critici per ciò che attiene al numero di sfratti esecutivi, domande insoddisfatte derivati dai bandi di assegnazione di edilizia residenziale pubblica (ERP) o assegnazioni di alloggi di ERP per emergenza abitativa e sfratto, di famiglie che si trovano in condizioni di disagio, seguite dai servizi sociali.

La frammentazione regionale non ha consentito nemmeno un utilizzo virtuoso dei fondi destinato a questo settore, come ha ben evidenziato la Corte dei Conti sul non corretto assolvimento delle procedure per il riparto delle risorse, il che ha contribuito a un loro impiego non del tutto efficiente; oppure la inadeguatezza di un'attività di monitoraggio circa la gestione dei fondi e lo stato di utilizzo delle risorse ripartite tra le regioni; il mancato o parziale trasferimento delle risorse agli enti locali; le difficoltà di accesso e di erogazione del contributo da parte dei cittadini, soprattutto con riferimento al fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli.

La regionalizzazione delle politiche abitative pubbliche ha reso difficilissima anche l'interlocuzione con le istituzioni europee in merito all'accesso agli importanti finanziamenti in materia di rigenerazione urbana, housing sociale, co-housing, co-living, transizione ecologica e contrasto alla povertà energetica. Causando, in tal modo, un danno enorme ai cittadini italiani, non sono a quelli che si trovano in situazione di fragilità abitativa.

Per tutto quanto sin qui evidenziato, appare ineludibile prendere atto che l'attuale frammentazione territoriale dei soggetti pubblici che operano nel campo dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale non ha consentito di rispondere compiutamente alle richieste dei cittadini meno abbienti e al loro diritto all'abitazione.

E', quindi necessario, intervenire con coraggio e con nettezza **(ri)portando e potenziando in ambito nazionale** la programmazione degli interventi che restituisca uniformità territoriale nei diritti di accesso e di permanenza all'edilizia residenziale pubblica e che riconosca il diritto alla casa tra i Livelli Essenziali di assistenza.

Gli strumenti per arrivare allo scopo sono i seguenti:

- (i) **una riforma costituzionale, segnatamente la modifica dell'articolo 117 della Costituzione, per riportare e rafforzare la potestà legislativa dello Stato in materia di politiche abitative e di edilizia residenziale pubblica**, al fine di consentire allo Stato di intervenire, mediante lo strumento dei principi fondamentali, non solo nella programmazione degli interventi di edilizia pubblica e sociale ma anche nella regolazione e attuazione del diritto sociale all'abitazione.
- (ii) l'approvazione di una legge quadro che riguardi l'edilizia sociale e residenziale pubblica.

In merito al punto (ii), si ritiene fondamentale creare un **programma edilizio nazionale pluriennale che abbia come obiettivo l'azzeramento dell'emergenza abitativa entro un orizzonte temporale di 10 o 20 anni**. Tale programma edilizio nazionale dovrà essere necessariamente adeguatamente finanziato, con l'istituzione di un Fondo allo stesso dedicato, che supporti gli enti territoriali nella pianificazione e nella realizzazione degli alloggi sociali (e di erp, in caso di modifica costituzionale) necessari a fronteggiare in modo strutturale e risolutivo il disagio e l'emergenza abitativa.

L'obiettivo è quello di consentire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione e dei diritti sociali ad esso connessi, promuovendo, altresì, interventi di recupero e di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente o inutilizzato, favorendo il risparmio energetico e l'offerta di servizi integrati e innovativi volti a migliorare l'inclusione e la qualità della vita dei cittadini e a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, nel rispetto del principio «*non arrecare danno significativo*» all'ambiente (DNSH – Do No Significant Harm), nonché di azzeramento del consumo di suolo, in linea con gli obiettivi fissati dal l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Una programmazione di interventi così vasta presuppone, preventivamente, la corretta rilevazione del fabbisogno abitativo, il censimento degli edifici e delle unità immobiliari, pubbliche e private, sfitte, non utilizzate, abbandonate o in stato di degrado, al fine di creare una banca dati unitaria del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso, da destinare alla realizzazione di alloggi sociali (e/o di erp). Appare, altresì, necessario pensare all'attivazione di poteri sostitutivi nazionali qualora si palesino ritardi, o inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti da parte degli enti territoriali coinvolti nell'attuazione degli interventi edilizi.

Inoltre, si propongono misure più di dettaglio, come le seguenti: (i) istituzione presso tutte le Città metropolitane di un Osservatorio Abitativo Sociale con funzioni di supporto all'attività di pianificazione territoriale e strategica dell'Ente, in grado di fornire gli elementi necessari per intervenire nella correzione degli squilibri del sistema integrativo residenziale a scala sovracomunale e di essere di supporto nella predisposizione del Piano Territoriale generale metropolitano; (ii) norme che consentano di prevedere, nei Comuni ad alta tensione abitativa, la possibilità di inserire nei Piani Urbanistici Generali una quota aggiuntiva della capacità insediativa per la realizzazione di edilizia sociale; norme che stimolino e sostengano la nascita di Housing Associations cioè di imprese sociali dirette a produrre, acquisire e gestire edilizia sociale per le differenti domande emergenti, capaci di mettere al centro non solo la casa ma anche l'*abitare*, cioè l'insieme dei servizi di accompagnamento alla casa.

La presente proposta di programmazione nazionale che, si sottolinea, sarebbe una rivoluzione nel settore, potrebbe anche favorire l'attuazione delle misure previste dalla missione 5, componente 2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (o dello strumento che dovesse, eventualmente sostituirlo) e, come detto, a incrementare

e migliorare l'interlocuzione degli enti territoriali con l'Unione europea in tema di accesso e utilizzo dei fondi strutturali e dei finanziamenti europei in materia di housing sociale, rigenerazione urbana, transizione energetica, contrasto dell'emergenza abitativa, in un'ottica di ottimizzazione e razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili, a tali fini, anche in ambito europeo.

Il sistema sin qui illustrato potrebbe essere, altresì, potenziato attraverso un meccanismo strutturale di detrazioni fiscali per interventi di recupero e riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale, di installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici e di eliminazione delle barriere architettoniche, con la possibilità di optare per la cessione del credito, in luogo dell'utilizzo della detrazione spettante. Sarebbe auspicabile anche un apposito fondo dedicato anche alle spese sostenute per la costituzione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) nei medesimi edifici.

Riteniamo importantissima l'istituzione di un nuovo Fondo di garanzia per la locazione di immobili abitativi, al fine di favorire l'accesso all'abitazione in locazione mediante la concessione di una garanzia statale, nonché la revisione del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, finalizzato a fornire un sostegno economico agli inquilini morosi che si trovano in una situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di locazione.

Infine, è doveroso affrontare e cercare di risolvere l'enorme problema che affligge migliaia di cittadini e famiglie italiane che perdono la casa perché non riescono a pagare le rate del mutuo, specie dopo i folli aumenti delle rate dei mutui a tasso variabile del biennio 2022-2023.

Per comprendere l'enormità del fenomeno e l'allarme sociale che genera, si pensi che dal 2014 al 2023: sono state svendute all'asta per esecuzioni immobiliare circa 450.000 *prime case* e altre 110.000 sono in procinto di essere poste all'incanto. E' andato all'asta un valore immobiliare di circa 60 miliardi di euro ma i creditori hanno recuperato circa 21 miliardi di euro, il che vuol dire che c'è stato un colossale trasferimento di ricchezza, di circa 39 miliardi, che è passato dagli ex proprietari a chi ha comprato all'asta. Peraltro, una parte del debito non recuperato dalle banche, con la vendita all'asta, è rimasto sulle spalle delle famiglie italiane.

Uno degli strumenti che riteniamo possa essere efficace per affrontare questa problematica è quello della cosiddetta **cartolarizzazione a valenza sociale**, fattispecie che è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla legge di bilancio 2020, strumento che però va potenziato, snellito e ampliato affinché possa esprimere tutte le sue potenzialità.

In buona sostanza, la cartolarizzazione prevede che le banche vendano i loro crediti non performanti (derivanti dai mutui o prestiti non pagati) a speciali *società veicolo* che, poi, in pratica, devono locare l'immobile al debitore, in modo da consentire a quest'ultimo di continuare a vivere nella propria casa e a ripianare il suo debito, che è stato acquisito dalla società di cartolarizzazione, attraverso il pagamento del canone di locazione. Quest'ultimo deve, ovviamente, essere sostenibile dalle famiglie e, quindi, si devono prevedere durate dei contratti di locazione sufficientemente lunghi, per avere rate di locazione/rimborso che non disestino il bilancio familiare di chi è in difficoltà. Una volta che il debito acquisito dalla società di cartolarizzazione sia stato interamente ripagato, l'immobile torna nella piena disponibilità e proprietà del vecchio proprietario (debitore originario).