

**Diritto
all'abitare:
il bisogno
di sentirsi
a casa**

**Fino all'ultima casa
la casa per ultima,
la casa per gli ultimi**

UNA FOTOGRAFIA DELLA QUESTIONE ABITATIVA
IN EMILIA-ROMAGNA VISTA DA CARITAS / DATI 2022

a cura di
Gianluigi Chiaro e Benedetta Marani



CARITAS EMILIA-ROMAGNA
Delegazione Regionale

INDICE

INTRODUZIONE	3
Uno sguardo d'insieme: i bisogni abitativi rilevati dalle Caritas Diocesane e gli interventi effettuati.....	5
Dall'emergenza alla pianificazione: alla ricerca di interventi generativi.....	9
OLTRE OSPOWEB, DENTRO LA QUESTIONE ABITATIVA	11
Le caratteristiche dei rispondenti.....	13
Alla ricerca di casa.....	13
Welfare e strumenti di supporto all'abitare.....	15
I percorsi abitativi.....	17
SCHEDE DI APPROFONDIMENTO	21
senza dimora.....	22
famiglie sfrattate.....	24
difficoltà a pagare il mutuo	27
povertà energetica.....	31
stranieri e discriminazioni.....	34
APPROFONDIMENTO: RESIDENZA E DIRITTI	37

INTRODUZIONE

Nel corso degli ultimi anni le Caritas Diocesane della Regione Emilia-Romagna, come quelle distribuite su tutto il territorio nazionale, hanno gestito più di una crisi che ha avuto al centro il tema abitativo. Se nel 2019 si stava finalmente uscendo dalla congiuntura emergenziale del 2008, che ha avuto il suo apice nel 2015-2016 e della quale ancora si riscontrano le conseguenze, prima la pandemia e poi la guerra in Ucraina hanno accelerato nuovamente processi già in atto che oggi si manifestano in tutta la loro drammaticità.

Le maggiori testate giornalistiche nazionali sottolineano quotidianamente la diffusione capillare del problema abitativo, con particolare accento sulle grandi città, su particolari categorie sociali (ad es. studenti, stranieri, giovani lavoratori), sulle timide iniziative promosse dagli enti pubblici locali per rispondere ad un bisogno tanto primario quanto complesso. Il tema abitativo sembra infatti essere tornato all'interno dell'agenda politica nazionale, anche se le proposte fino ad ora intraviste risultano anacronistiche e lontane dal rispondere alle esigenze attuali delle famiglie. È ormai noto come la crisi delle politiche abitative nazionali, storicamente conosciute come il "pilastro debole" del sistema di welfare italiano, sia annosa e irrisolta, acuita dalla pandemia e dai recenti conflitti internazionali, che hanno solo accelerato dinamiche già evidenti e consolidate. Il mancato rifinanziamento del fondo nazionale per l'accesso alla locazione e del fondo per la morosità incolpevole, i cui effetti saranno particolarmente gravosi nel corso del 2024 sui ceti meno abbienti, è solo l'ultimo dei problemi accumulati nel tempo. Emerge quindi l'esigenza di intervenire sui bisogni abitativi delle famiglie in modo strutturale e non assistenziale, per evitare di replicare le stesse risposte parziali e frammentarie a bisogni multidimensionali. Nonostante in Emilia-Romagna la questione abitativa risulti maggiormente 'confinata' rispetto ad altre regioni italiane, si evidenziano una serie di criticità che richiedono interventi mirati e di lungo periodo, allo scopo di prevenire la cronicizzazione dei bisogni e il reiterarsi di processi di marginalizzazione ed esclusione sociale.

Lo sguardo di Caritas permette di osservare il costante divario tra la città dei ricchi e la città dei poveri¹ che sembra ormai non scalfire più la società civile, ove tutto ciò che è ai margini o nascosto viene ignorato o mistificato. Caritas guarda infatti agli **ultimi**, muovendosi tra gli "spazi intermedi" dell'iper-burocrazia (sistemica o occasionale) che frena l'accesso alla residenza e quindi ai diritti: osserva il lento incedere di giovani sempre più precari e anziani sempre più soli, di stranieri sempre più discriminati e di famiglie in estrema difficoltà economica, di individui senza dimora e di donne sole, alle prese con la gestione del nucleo familiare e con l'impossibilità di immettersi sul mercato del lavoro.. In sintesi, Caritas si occupa di coloro che, a causa della propria condizione socio-economica, hanno perso la capacità di aspirare.

¹ La città dei ricchi e la città dei poveri, Bernardo Secchi, Edizioni Laterza, 2013

La giornata mondiale del povero del 19 novembre 2023 invita, a ragione, a non “distogliere lo sguardo dal povero”² ancor di più se si parla di abitare e di diritto alla casa. In questo approfondimento dell'Osservatorio della Caritas Emilia-Romagna, pertanto, si è cercato di evidenziare proprio quegli spazi interstiziali e nascosti che rischiano di essere del tutto dimenticati, ma che sono determinanti per innovare rispetto all'abitare.

Per sopperire ai bisogni abitativi dei nuclei che si rivolgono ai centri di ascolto, Caritas interviene erogando prioritariamente contributi di sostegno alle utenze, che gravano sempre di più sulle spese correlate all'abitazione, e al pagamento del canone di locazione, che rappresenta una voce di spesa sempre più significativa soprattutto nei capoluoghi di provincia.

Al contempo, attraverso progettazioni dedicate, Caritas si impegna nel fornire risposte abitative concrete e innovative, ideate in collaborazione con diversi enti del territorio e sostenute grazie all'indispensabile supporto di operatori e volontari che lavorano a stretto contatto con le comunità parrocchiali oltre ai fondi 8xmille della Chiesa Cattolica.

Nonostante l'impegno di operatori e volontari e le progettualità messe in campo, l'abitare gioca ancora un ruolo marginale nella definizione del quadro dei bisogni famigliari di chi si reca presso le strutture di Caritas. In altre parole, **arriva “per ultima”**, costituisce l'ultimo gradino prima di un “baratro” di multi-problematicità dal quale è difficile risalire. In questo senso, Caritas cerca di essere per le famiglie in condizioni di disagio abitativo l'ultima rete di sicurezza oltre la quale non è facile recuperare.

Come fare per anticipare i bisogni abitativi delle famiglie? Come ribaltare la prospettiva di ascolto e intervento, affinché la casa non sia sempre l'ultimo dei temi ma il primo punto da affrontare? Occorre una nuova mentalità e responsabilità collettiva che negli ultimi anni si è persa e che rischia, anche per Caritas, di non uscire da una logica di intervento emergenziale. Entriamo allora nelle case degli ultimi in punta di piedi per ascoltare cosa sia abitare per ogni famiglia o persona cercando di trovare nelle risorse delle persone accolte la leva per ritornare tutti ad “abitare” le città e le case. Perché se è vero che il grado di civiltà di una società si giudica dall'assistenza ai più fragili allora se non guardiamo alle case degli ultimi non comprenderemo come far risalire le famiglie verso l'alto invece di accompagnarle verso un declino abitativo costante.

² <https://www.vatican.va/content/francesco/it/messages/poveri/documents/20230613-messaggio-vii-giornatamondiale-poveri-2023.html>

Uno sguardo d'insieme: i bisogni abitativi rilevati dalle Caritas Diocesane e gli interventi effettuati

Come riportato nell'Osservatorio Povertà e Risorse regionale, il punto di vista di Caritas è differente rispetto ad altri enti sia pubblici che del terzo settore che operano a stretto contatto con famiglie e persone povere. Tale differenza risulta amplificata se si analizzano le povertà abitative poiché le persone ascoltate non sono tutte portatrici di un bisogno abitativo ma chi lo manifesta in realtà è già portatore di una serie di fragilità o discriminazioni che lo esclude quasi sempre dalla possibilità di avere un alloggio. In molti casi, infatti, la richiesta di una casa risulta l'ultimo passo prima di una "caduta senza ritorno" che sempre più spesso ha la strada o soluzioni di fortuna come esito finale.

Caritas in molti casi si pone, quindi, come ultima rete di sicurezza in processi di impoverimento senza paracadute e la casa, con tutti i suoi significati simbolici, psicologici e fisici, è l'elemento senza il quale non è possibile ipotizzare un percorso di risalita che aiuti le persone a prendere coscienza delle proprie risorse, che restituisca dignità e renda possibile un percorso di autonomia reale e continuativo. Il contesto politico ed economico nazionale certamente non aiuta. A causa del definanziamento delle politiche di welfare locale dell'ultimo ventennio, infatti, molti dei percorsi di autonomia pubblici (si pensi ad esempio al sistema SAI³) o del privato sociale non riescono a mettere in atto lo "scalino verso l'alto" necessario per uscire da condizioni di temporaneità o precarietà abitativa, e sono costretti a tornare al punto di partenza nonostante anni investimento nell'integrazione dei nuclei.

I dati testimoniano la rilevanza del problema abitativo sul territorio regionale. Il 35% dei nuclei ascoltati da Caritas (6.402) ha infatti espresso almeno un bisogno abitativo. Di questi, il 50,3% si dichiara **senza dimora**, mentre il 49,7% vive in un'abitazione, spesso inadeguata rispetto alle esigenze dei componenti del nucleo. Il 44,2% dei senza dimora vive in strada o in soluzioni di fortuna. Sono per la maggior parte uomini soli di età compresa tra i 35 e 54 anni, di nazionalità extra europea, privi di impiego e scarsamente scolarizzati. Chiedono soprattutto pasti caldi e soluzioni alloggiative per la notte.

Tra chi dichiara di possedere una **dimora abituale**, il 42,8% vive in affitto da privato e il 5,34% in alloggi pubblici. In entrambi i casi si tratta di nuclei familiari pluri-componente i cui bisogni vengono rappresentati da donne disoccupate ma scolarizzate (con licenza media o altri titoli superiori). I nuclei che vivono in alloggi in affitto da privati sono prevalentemente stranieri, mentre la quota si abbassa tra chi vive in alloggio in affitto da ente pubblico.

Emerge poi un nucleo di proprietari (1,54 % tra chi dichiara di possedere dimora), i cui bisogni sono maggiormente rappresentati da donne di nazionalità italiana che vivono assieme ai propri familiari o parenti. Nonostante rappresentino un numero contenuto dei beneficiari degli interventi di Caritas, questi nuclei sono portavoce di un progressivo impoverimento al di là della casa in proprietà.

Tale suddivisione è riportata nella figura n.1 dove è possibile osservare in un colpo d'occhio i vari target già citati e le caratteristiche socio-demografiche di ciascuno. I dati derivano da

³ <https://www.retesai.it/>

Ospoweb, il sistema gestionale in uso nelle Caritas Diocesane della regione che pur essendo uno strumento di grande utilità non viene sempre usato dalla totalità degli operatori e dai volontari e quindi le informazioni dei nuclei sono spesso parziali o ridotte.

Di seguito vengono approfonditi i vari “sottogruppi abitativi” per approfondire alcune dinamiche particolari. Come già anticipato, la prima grande distinzione di metodo è ormai quella consolidata dei nuclei o persone con dimora abituale o senza dimora. Quest’ultima categoria, in particolare, è ben definita dalla classificazione dei senza dimora ETHOS⁴ (a cura di Feansta) assimilata dalla Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD⁵) a livello nazionale. All’interno di queste due categorie vi sono ulteriori suddivisioni che sono riportate anche nello schema generale dei bisogni abitativi riportato nella figura n.1 di sintesi. All’interno della categoria dei senza dimora si trovano i senza dimora “abituali” in contrapposizione ai “nuovi” senza dimora ossia stranieri soli e senza reti o minori non accompagnati. Sono infatti circa 390 le persone straniere che vivono in centri di accoglienza di cui la maggior parte possiede un permesso di soggiorno. Al contrario le persone prive di abitazione straniera sono oltre 1.500 di cui 620 senza permesso di soggiorno o in attesa di riceverlo. Il cambiamento socio-demografico delle persone senza dimora risulta particolarmente rilevante poiché determina l’appropriatezza della risposta ai diversi bisogni abitativi e la capacità di accesso ai servizi. Ad esempio, l’utilizzo di soluzioni alloggiative come l’housing first e i dormitori per giovani stranieri con percorsi migratori, costituisce una risposta tampone ad un problema emergente, che tuttavia non offre prospettive di integrazione né di contrasto alle pratiche discriminatorie diffuse sul mercato della locazione di molte città emiliano-romagnole.


Un ulteriore fenomeno in crescita è quello delle donne senza dimora o in alloggi di fortuna che hanno raggiunto oltre 650 unità. 158 persone dichiarano di vivere con i propri familiari anche se prive di abitazione e sono 1.252 le persone che dicono di avere uno o più figli, spesso separati dai genitori sia per non vivere in strada sia per altri motivi legati a tossicodipendenze o disagi psichici. Anche in questo caso, emerge la necessità di fornire risposte abitative appropriate rispetto alle diverse vulnerabilità dei nuclei familiari.

⁴ <https://www.fiopsd.org/ethos-classificazione-senza-dimora/>

⁵ www.fiopsd.org

UNO SGUARDO D'INSIEME

Ai bisogni abitativi in Emilia-Romagna intercettati da Caritas (Ospoweb)

 Famiglie ascoltate **27.949**


 Di cui esprimono almeno un bisogno abitativo **6.402 (35%)**



Figura 1 - Bisogni abitativi delle persone ascoltate dalle Caritas Diocesane in Emilia-Romagna e caratteristiche socio-demografiche dei profili.

Il 49,7% delle persone portatrici di bisogni abitativi hanno una dimora abituale. In generale il profilo "tipo" di questo sottogruppo è il seguente: nel 78,5% dei casi si tratta di individui stranieri, la metà dei quali (54,9%) sono nubili o celibi e la parte residuale sposati, il 72,1% dichiara di essere disoccupato e la maggioranza (74,9%) convive con parenti o amici. L'81,5% degli individui ascoltati dichiara di possedere almeno la licenza media, percentuale che scende tra le persone senza dimora. Per quanto riguarda il titolo di godimento, 748 famiglie risultano in affitto da privato, 135 delle quali sono reduci da separazioni o divorzi. 292 famiglie, invece, dichiarano di vivere in un alloggio ERP (alloggi di edilizia residenziale pubblica), 70 delle quali sono divorziate o separate. Se circa 1.000 nuclei vivono con un contratto regolare, gli altri manifestano situazioni abitative più precarie. 124 persone vivono infatti in alloggi con un contratto di comodato, solitamente stipulato con amici, conoscenti o di istituzioni senza scopo di lucro. 311 nuclei vivono ospiti da amici e parenti stabilmente: in questi casi, nonostante la situazione alloggiativa risulti stabile, si rileva una particolare difficoltà nel reperire un alloggio in autonomia. La situazione risulta meno stabile, infatti, per 789 persone che sono ospiti da amici o parenti temporaneamente, categoria che include una consistente quota di stranieri: oltre 228 persone con permesso di soggiorno e 220 persone senza permesso di soggiorno (o in attesa di riceverlo) che, evidentemente, non riescono a trovarle altre soluzioni abitative se non aggrappandosi alla propria rete di parenti o connazionali. Infine vi sono 260 persone che vivono in camere in subaffitto o in posti letto. In questi casi sono molte le testimonianze di affitti irregolari o in nero e di sfruttamento di situazioni di vulnerabilità da parte dei proprietari, non denunciate dagli inquilini poiché privi di soluzioni alloggiative alternative.

Una quota residuale di persone ascoltate è proprietaria dell'alloggio in cui risiede (1,54%) e manifesta un problema abitativo legato in prevalenza all'insostenibilità del mutuo e/o delle altre spese legate alla casa. Il totale delle famiglie in proprietà che non manifesta un problema abitativo in realtà è maggiore (oltre 1.100 rispetto ai 27.949 nuclei incontrati) ma viene categorizzato con altre problematiche ad esempio relazionali o legate al lavoro o ad altre povertà. Spesso il bisogno emerso nei colloqui non è quello principale che, tuttavia, emerge dopo un processo di ascolto nel tempo. La questione abitativa, pertanto, rischia di essere più ampia di quanto riportato in precedenza poiché le famiglie non hanno sempre gli elementi per comprendere se e quanto l'insieme delle spese correlate all'abitazione possa incidere sul benessere familiare. L'ascolto, pertanto, nella sua accezione prevalentemente pedagogica dell'incontro e dell'accoglienza, risulta essere un elemento prioritario per Caritas.

Di seguito (figura n.2) si riportano i bisogni abitativi espressi secondo le categorie di Ospoweb e non secondo la classificazione socio-demografica nella figura n.1. La mancanza di casa è la prima criticità seguita da accoglienze provvisorie. Ulteriori problematiche sono la residenza anagrafica (si veda la scheda di approfondimento sul tema), lo sfratto o l'asta, e, infine, altre problematiche abitative tra le quali emerge anche il sovraffollamento.

La lettura complessiva dei dati sottolinea quindi come la lettura del bisogno abitativo non possa e non debba essere semplificata ma vada interpretata individualmente, sulla base della storia abitativa (e non) di ciascun individuo o famiglia. La sfida è quella di non fornire risposte preconfezionate ma dare a tutti la possibilità di costruirsi da soli una carriera abitativa autonoma, orientata verso un miglioramento strutturale delle proprie condizioni di vita. Questo principio condivisibile non è così semplice neanche per le Caritas Diocesane e gli interventi del paragrafo successivo risultano una chiave di lettura importante rispetto alle soluzioni messe in atto e un ragionamento rinnovato rispetto all'intervento generativo nel welfare abitativo.

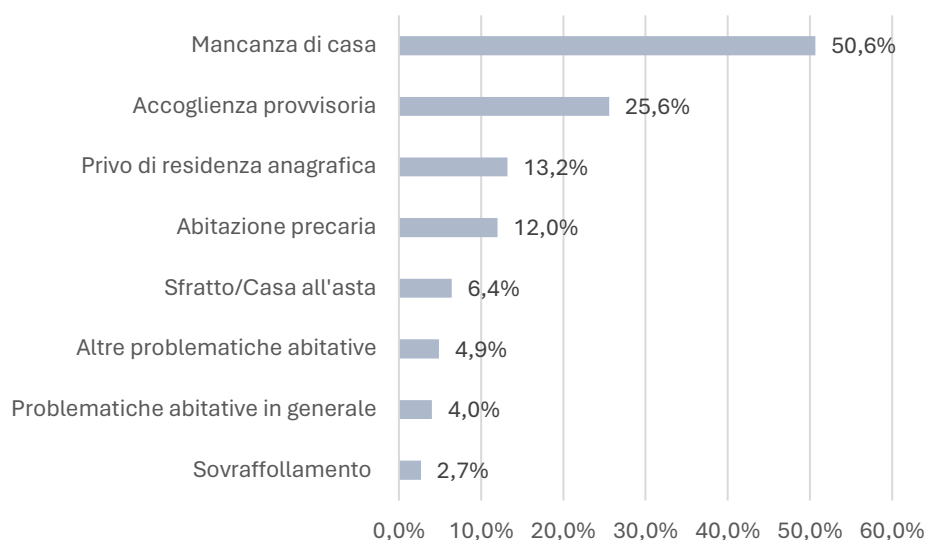


Figura 2 – Bisogni abitativi secondo le categorie OSPOWEB - 2022

Dall'emergenza alla pianificazione: alla ricerca di interventi generativi

Tra gli interventi erogati da Caritas, quelli attinenti la sola tematica abitativa nell'anno 2022 sono stati 69.785, alcuni dei quali reiterati su uno stesso nucleo che, invece, sono 4.156. Una prima questione, pertanto, riguarda la capacità (o i mezzi) dei volontari di dare una risposta alle esigenze riportate dalle persone ascoltate. In alcuni casi la risposta è immediata e pragmatica come, ad esempio, il pagamento di bollette, affitti o altre spese legate all'alloggio. In altri la risposta è più complessa e riguarda la necessità di offrire alloggi o ospitalità temporanee che non sempre sono a disposizione delle Caritas Diocesane.

Di seguito si riporta una tavola di sintesi con tutti gli interventi effettuati nel 2022 per tipologia.

Tipo di intervento	Numero di nuclei	Numero di interventi
Sussidi per il pagamento di bollette o tasse	2.254	4.364
Pronta e prima accoglienza	916	21.239
Sussidi per l'affitto	538	1.138
Accoglienza a lungo termine	216	35.833
Sussidi per la gestione dell'abitazione	149	220
In casa famiglia o comunità alloggio	61	6.888
Accoglienza da parenti	17	17
Sussidi per il mutuo	5	6

Nota: il numero di interventi può essere più di uno per nucleo

Tabella 1 – Tipologia di intervento secondo le categorie OSPOWEB - 2022

Risulta evidente come si tenda a rispondere all'emergenza con misure economiche o di prima accoglienza. Questo implica alcune riflessioni che riguardano la percezione di Caritas sia dall'esterno sia internamente. Dall'esterno Caritas viene sempre più considerata come un "bancomat", l'ultima spiaggia alla quale ancorarsi ove le reti istituzionali di welfare non hanno

trovato soluzioni o risorse. Questo può risultare certamente una nota di merito - spesso l'intervento di Caritas salva molte famiglie da condizioni estreme - ma nel lungo periodo tale approccio diviene sempre più strutturale e lontano dal metodo pedagogico sopra richiamato. Guardando verso l'interno, invece, è possibile analizzare la tipologia di interventi erogati alle famiglie che esprimono un bisogno abitativo come priorità. Nella difficoltà di reperire una casa o di offrire sostegni economici al pagamento di utenze e affitti, l'intervento di Caritas tende a rispondere prevalentemente ai beni primari (buoni pasto, un pasto in mensa o vestiti), risposte immediate, che riducono il senso di frustrazione di molti volontari o operatori. Tale sentimento, costitutivo di un approccio caritatevole e volontaristico, è particolarmente diffuso nei territori a maggiore tensione abitativa che presentano particolari criticità nel reperimento di alloggi e risorse, ma non può costituire l'unica strada percorribile.

Una valida alternativa ad approcci emergenziali "tampone" è costituita dai progetti 8xmille, preziosi tentativi di innovazione processuale e metodologica per accogliere e fornire risposte concrete alle persone che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo né tramite i servizi di Caritas, né nel più ampio sistema di welfare pubblico o privato.

L'abitare non può e non deve ridursi ad una semplice risposta di case e alla consegna di chiavi. Sono tantissimi i nuclei che pur avendo una casa di edilizia popolare continuano a rivolgersi alla Caritas, segno che le mura non sono l'unica risposta al bisogno abitativo e che occorre continuare ad interrogarsi sull'abitare nella sua definizione più ampia. La riflessione insita nei progetti delle Caritas Diocesane infatti riguarda i temi della responsabilità collettiva, di un ritorno ad un welfare attivo (basato sull'emersione delle risorse delle persone) rispetto ad un welfare passivo di matrice assistenzialista, che si reitera anno dopo anno nei suoi errori e nelle sue contraddizioni. Per uscire da questa logica e oltrepassare i dati di Ospoweb, che restituiscono una fotografia efficace ma parziale delle famiglie e dei loro bisogni abitativi, è stato realizzato un questionario diretto ad un gruppo di persone e famiglie in carico alle Caritas della Regione i cui esiti vengono riportati nel capitolo seguente.

OLTRE OSPOWEB, DENTRO LA QUESTIONE ABITATIVA

Alla luce dei limiti del database di Ospoweb già segnalati nel capitolo precedente e al fine di riportare un quadro più approfondito sulla questione abitativa regionale, si è scelto di procedere con la somministrazione di un questionario di approfondimento ad alcuni capofamiglia di nuclei familiari portatori di un bisogno abitativo accolti dai centri di ascolto delle Caritas Diocesane. Il questionario, denominato "Abitare oltre Ospoweb", si compone di alcune domande volte ad indagare la condizione abitativa dei nuclei nei diversi territori regionali, concepite per approfondire sia le esigenze attuali, sia i percorsi abitativi passati e i desideri futuri. L'obiettivo è duplice: da un lato far emergere i bisogni nelle loro specificità, dall'altro comprendere le risorse che le famiglie hanno già attivato, o sono in grado di attivare, per rispondervi. Il questionario è stato somministrato in due modalità, a seconda della circostanza e del grado di digitalizzazione del nucleo familiare e/o dell'operatore: tramite compilazione online, svolta direttamente dal nucleo o supportata dall'operatore; tramite compilazione della versione cartacea somministrata dall'operatore, che ne ha successivamente riportato i dati nel *form* digitale. Si ritiene che la differenza di somministrazione non abbia influito significativamente sulle risposte complessivamente raccolte. Nel comporre un campione rappresentativo delle Diocesi regionali ci si è dati come obiettivo iniziale la somministrazione di 400 questionari nell'arco di 4 mensilità, ripartiti per territorio come nella tabella n. 2 (da maggio a settembre 2023). La tabella n.2 riporta anche il numero di rispondenti, più basso rispetto alle aspettative iniziali seppure ugualmente significativo.

Diocesi	% Campione	Questionari somministrati (valore assoluto)	Questionari somministrati (valore percentuale)
Rimini	7,5	75	22,5
Bologna	13,75	52	15,6
Imola	7,5	30	9,0
Ravenna	7,5	30	9,0
Faenza	5	28	8,4
Ferrara	6,25	26	7,8
Piacenza Bobbio	7,5	26	7,8
Modena Nonantola	5	20	6,0
Cesena	6,25	18	5,4
Parma	3,75	16	4,8
San Marino M.	5	6	1,8
Carpi	5	3	0,9
Fidenza	3,75	3	0,9
Forlì	6,25	0	0,0
Reggio Emilia	10	0	0,0
Totale	100	333	100,0

Tabella 2 - La somministrazione del questionario: campione e rispondenti. Fonte: Osservatorio regionale

Come evidenziato nella tabella n.2, i rispondenti si concentrano nel Comune di Rimini e di Bologna, seguiti da Imola, Ravenna e Faenza. Considerata la peculiarità del campione, si è quindi scelto di riportare in questa sede alcuni dati e considerazioni di carattere generale, che emergono in tutti i territori ma prescindono la specificità territoriale che risulterebbe quantitativamente poco rilevante.

“Abitare oltre Ospoweb” è stato articolato in 4 sezioni:

1. **Alla ricerca di casa** - si tratta di un'esplorazione della condizione e delle esigenze abitative dei nuclei, con particolare riferimento a tre soluzioni alloggiative:
 - ... *in edilizia residenziale pubblica*: per sondare se i nuclei abbiano già considerato l'ERP come possibile soluzione abitativa e quali ostacoli hanno riscontrato nell'accedervi;
 - ... *in accoglienza temporanea*: si è richiesto alle famiglie di esplicitare l'appropriatezza e i limiti di queste soluzioni abitative, qualora fossero state loro offerte o si trovassero attualmente a vivere in questa tipologia di alloggio;
 - ... *nel mercato libero*: per comprendere alcuni limiti della locazione sul libero mercato, è stato chiesto alle famiglie di approfondire gli ostacoli riscontrati nella ricerca di alloggi.
2. **Welfare e strumenti di supporto all'abitare** – la sezione costituisce un affondo sugli strumenti di welfare abitativo erogati dalle regioni e dagli enti locali per far fronte alle difficoltà nel mantenimento dell'abitazione e/o delle utenze.
3. **Il percorso abitativo** – la sezione indaga le esperienze abitative pregresse dei nuclei intervistati e la loro capacità di sostenere le spese correlate all'abitazione nel tempo.
4. **Caratteristiche del nucleo**: a corredo delle sezioni precedenti, sono stati somministrati alcuni quesiti “standard” volti ad esplorare le caratteristiche socio-demografiche ed economiche delle famiglie. Tali variabili sono propedeutiche all'elaborazione degli incroci statistici illustrati nei paragrafi seguenti.

Le caratteristiche dei rispondenti

Al fine di analizzare e comprendere i bisogni abitativi dei rispondenti, di seguito si riporta l'analisi del profilo socio-demografico delle persone ascoltate. In linea con le rilevazioni Ospoweb riportate nel capitolo precedente, la maggior parte dei rispondenti si colloca nella fascia di età 33-44 anni, seguita dalla fascia 45-52. Il titolo di istruzione più frequente è la **licenza media**, seguito dalla licenza superiore e dalla laurea. Sui 333 nuclei intervistati, **140 sono disoccupati** (esclusi i pensionati, che ammontano a 42) e 98 sono occupati (figura 4). Tra le professioni più diffuse troviamo l'operaio, la casalinga, l'assistente familiare e l'assistente domestica. La maggior parte dei rispondenti vive in nuclei familiari di **grandi dimensioni** (il 25,23% dei rispondenti vive in nuclei da 5 componenti o più e il 16,25% in nuclei da 4 componenti) - prevalentemente coppie con 2 o più figli - seguiti da nuclei monocomponente (22,22% soli) (figura n.3).

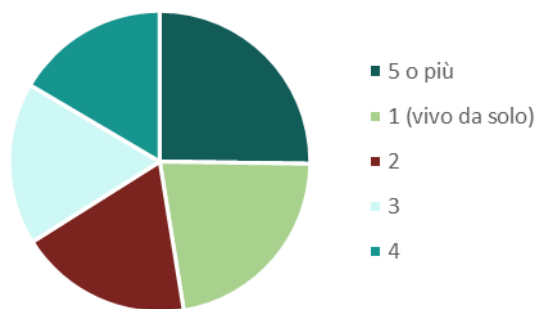


Figura 3 - Rispondenti per numero di componenti del nucleo familiare. Fonte: Osservatorio Regionale.

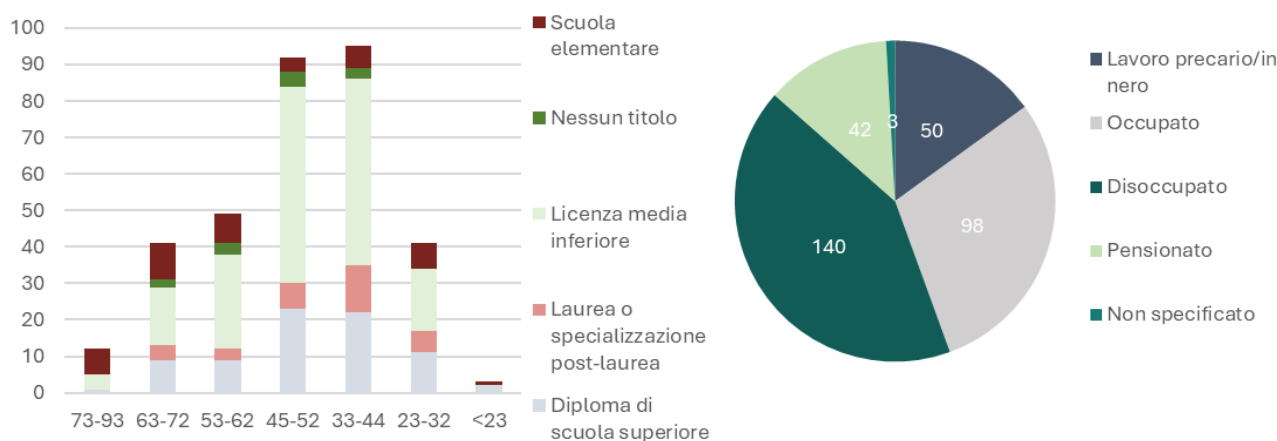


Figura 4 - Caratteristiche socio-demografiche dei rispondenti: età, istruzione e occupazione. Fonte: Osservatorio Regionale.

Alla ricerca di casa

Il primo dato che emerge con chiarezza dalla ricerca è che la maggior parte dei rispondenti (253 su 333) è in cerca di una soluzione abitativa più consona alle esigenze del nucleo familiare. L'84% di questi sarebbe disposto a pagare un **canone di locazione tra i 100 e i 300 €/mese**, una fascia di canone di gran lunga inferiore all'offerta di alloggi sul libero mercato e, nei grandi contesti urbani, spesso inferiore anche all'offerta a canone concordato. Solo il 6% dei nuclei intervistati riuscirebbe a pagare da 0 a 100 €/mese, valore che corrisponderebbe alla fascia "di protezione" dell'Edilizia Residenziale Pubblica. **Meno della metà** dei nuclei (154 su 333) hanno fatto **domanda** per ottenere un alloggio ERP, sebbene circa 1 rispondente su 3 segnala di non essere in una posizione favorevole delle graduatorie d'accesso.

70 nuclei hanno vissuto in soluzioni abitative a carattere **temporaneo**. Il 69% di questi ha accettato per mancanza di alternative, mentre il 21% ha rifiutato per inadeguatezza della proposta rispetto alle proprie esigenze (vedi figura n.5).

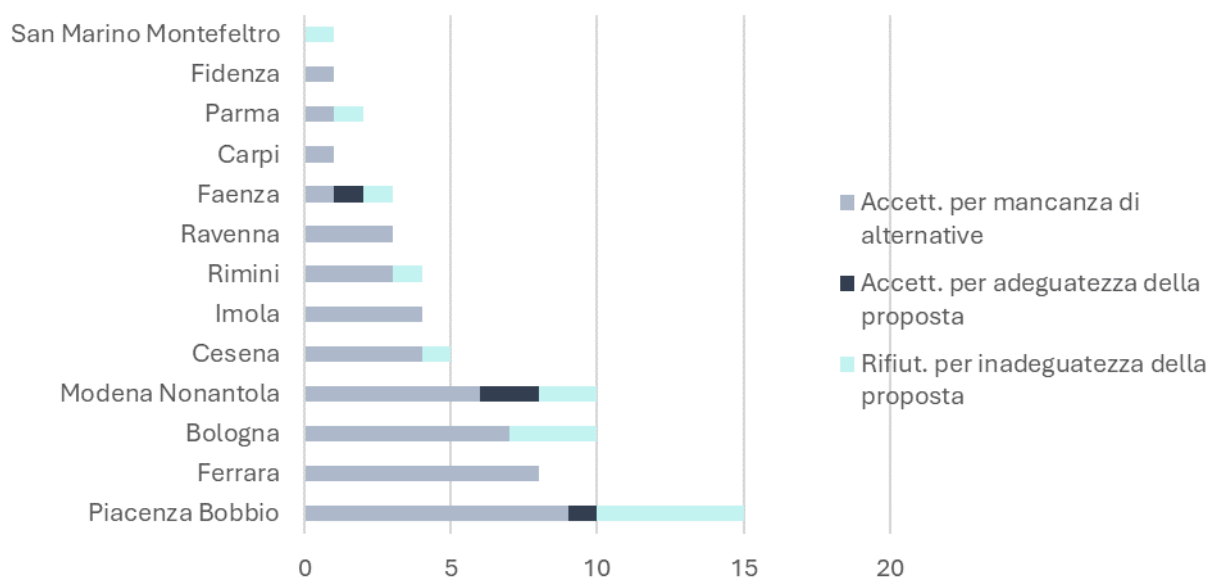


Figura 5 - Accettazione o rifiuto delle soluzioni di accoglienza abitativa temporanea per Diocesi di riferimento. Fonte: Osservatorio Regionale.

È rilevante sottolineare che, tra i 70 nuclei che hanno affermato di aver vissuto in una soluzione di accoglienza temporanea, 24 vivono ancora in tale tipologia alloggiativa. Questo dato sollecita **due ordini di riflessioni**: da un lato vi è la conferma che spesso i progetti di accoglienza temporanea, la cui **durata** varia dai 6 ai 18 mesi, diventano soluzioni abitative semi permanenti, a causa dell'assenza di soluzioni abitative accessibili ai nuclei familiari in uscita da tali progettazioni; dall'altro, il dato sollecita l'importanza di attribuire un **punteggio aggiuntivo** alle famiglie in graduatoria ERP che siano passate attraverso alloggi di accoglienza temporanea, in modo da avvalorare i percorsi educativi che stanno alla base di tali soluzioni e garantirne il necessario turnover.

Tra i nuclei che hanno cercato soluzioni abitative in affitto sul **libero mercato**, la maggior parte ha riscontrato difficoltà a sostenere il canone di locazione o a fornire le garanzie economiche richieste dal proprietario (figura n.6). Questo dato si somma alla precarietà lavorativa o alla disoccupazione e a pratiche discriminatorie da parte dei proprietari che verranno approfondite in una scheda dedicata nel capitolo seguente. Coerentemente con le caratteristiche dei rispondenti analizzate nel capitolo introduttivo, la maggior parte dei nuclei che cercano un alloggio in locazione si concentrano nelle fasce d'età 33-44 e 53-62 anni. Non si registrano invece particolari differenze territoriali nella manifestazione delle problematiche sopra elencate.

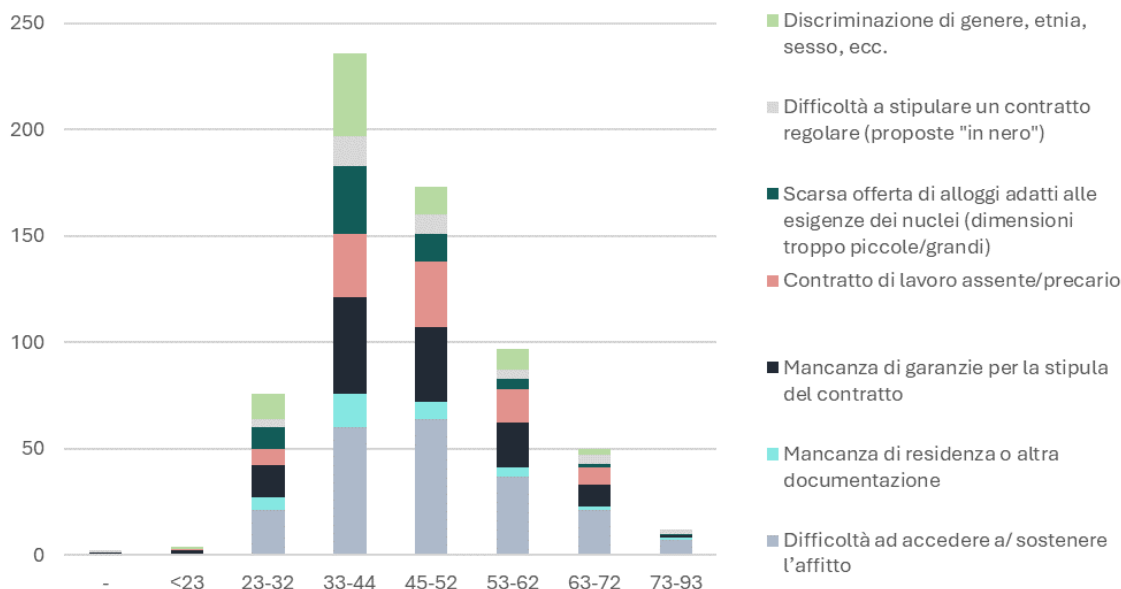


Figura 6 - I problemi riscontrati dai nuclei familiari nell'accesso ad un'abitazione in locazione sul libero mercato. Fonte: Osservatorio Regionale.

Welfare e strumenti di supporto all'abitare

È interessante evidenziare che **209 su 333 rispondenti hanno richiesto un contributo pubblico di sostegno al pagamento delle utenze o dell'affitto**. Tra le misure elencate nel questionario vi erano: bonus energia (gas, acqua e luce), fondo morosità incolpevole, fondo per l'accesso alle abitazioni in locazione, contributi comunali e quota affitto prevista dal reddito di cittadinanza. In particolare, la figura n.7 evidenzia che 142 nuclei su 209 hanno usufruito di 1 contributo, mentre 58 hanno beneficiato di 2 contributi. Le **famiglie in affitto** rappresentano circa tre quarti dei nuclei beneficiari delle suddette misure di welfare (147 nuclei su 209). L'analisi dei contributi erogati per ripartizione territoriale e tipologia di contributo erogato (figura n.8) evidenzia una maggiore

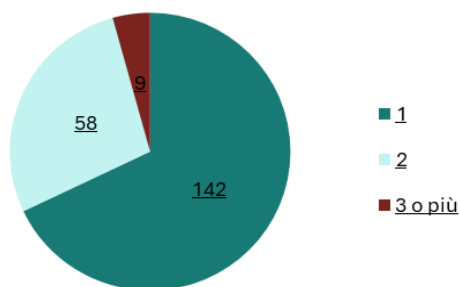


Figura 7 - Nuclei familiari che hanno avuto accesso a una o più misure di welfare a sostegno all'affitto o alle utenze. Fonte: Osservatorio Regionale.

diffusione del **Bonus Energia** in tutti i territori analizzati, seguito dal Fondo Affitto. Per quanto concerne la quota affitto del Reddito di Cittadinanza, si sottolinea la scarsa attendibilità del dato. Dalle risposte alle domande aperte di cui si tratterà in seguito, infatti, emerge che

molti intervistati sono percettori del reddito di cittadinanza ma non viene specificato se abbiano usufruito della quota destinata al pagamento dell'affitto. Si è comunque scelto di riportare il contributo in questa analisi per la sua diffusione sul territorio regionale e per la sua significativa incidenza sul budget familiare.

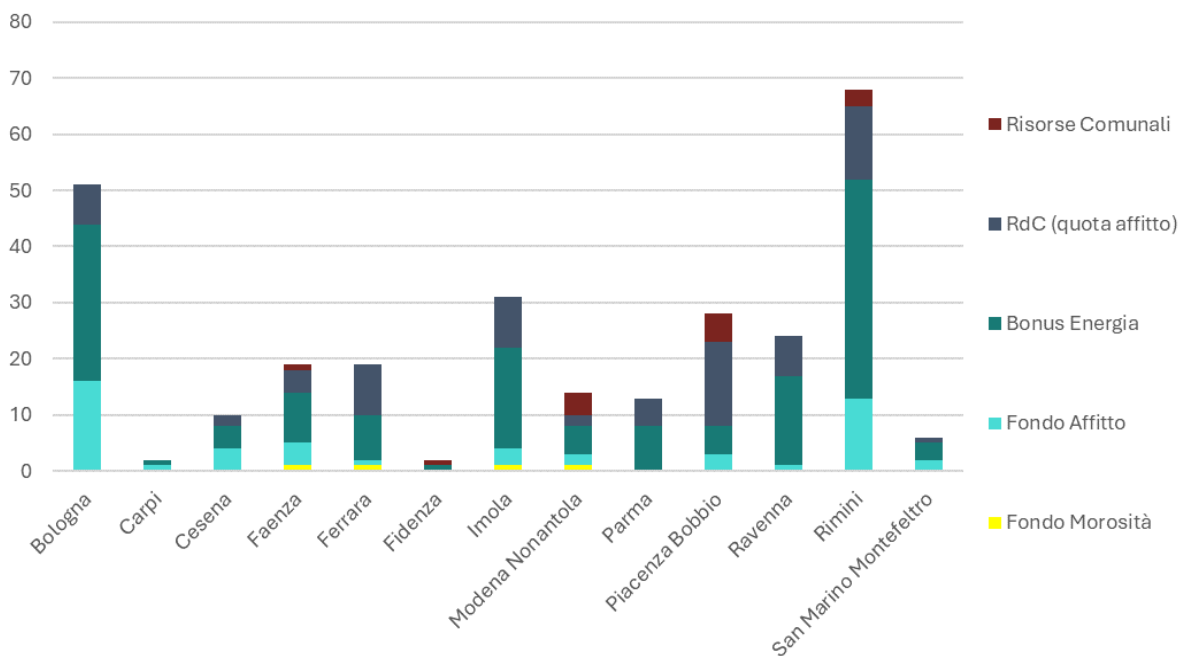


Figura 8 - Richieste di contributi pubblici a sostegno del pagamento del canone e/o delle utenze per tipologia di contributo e area geografica. Fonte: Osservatorio Regionale.

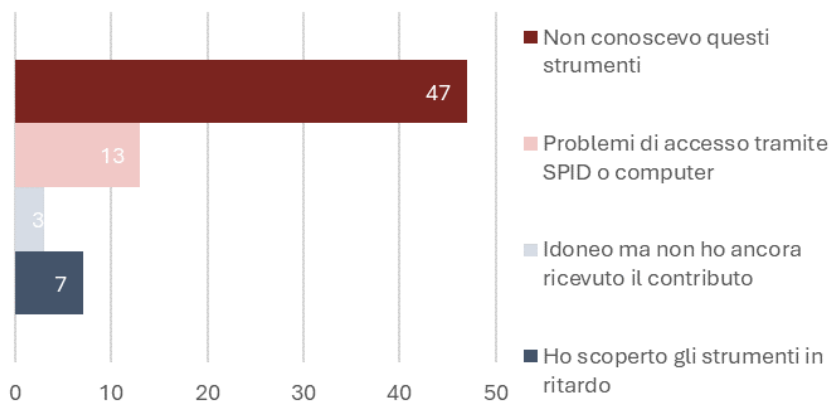


Figura 9 - Nuclei non beneficiari dei contributi di sostegno all'affitto e alle utenze - Motivazioni del mancato accesso. Fonte: Osservatorio regionale Caritas

Si evidenzia inoltre che, tra i 70 nuclei che affermano di non aver beneficiato di questi strumenti, **47 non ne erano a conoscenza**, mentre 13 hanno avuto problemi di accesso dovuti alla modalità telematica di presentazione della domanda (figura n.9). Questi dati sollecitano un'azione più puntuale delle Caritas territoriali nell'accompagnamento dei cittadini alle misure di welfare esistenti e, ove necessario,

all'accompagnamento nella presentazione della domanda, anche attraverso percorsi di formazione specifici dei volontari.

I percorsi abitativi

Si è scelto di dedicare l'ultima parte del questionario all'indagine dei percorsi abitativi dei nuclei familiari portatori di bisogni abitativi - da intendersi come l'insieme delle soluzioni abitative di cui hanno fruito nel tempo nelle diverse fasi della loro vita - e all'emersione delle loro capacità e risorse nel gestire e sostenere economicamente la casa. Il primo quesito (*dove hai abitato sinora?*) prevedeva una risposta chiusa, riproponendo la stessa suddivisione proposta per le domande precedenti. I rispondenti potevano selezionare più caselle a seconda delle diverse soluzioni alloggiative sperimentate nel tempo.

Dall'analisi delle risposte emerge che la maggior parte dei nuclei ha sperimentato **una sola soluzione alloggiativa nel tempo**, più frequentemente in **affitto nel libero mercato** (vedi figura n.10). A questa soluzione seguono anche alloggi a canone concordato o in proprietà e altre soluzioni alloggiative presso amici o parenti. Anche tra coloro che indicano di aver fruito di due soluzioni abitative spicca, tra tutte, l'affitto nel libero mercato, immediatamente seguito dall'**ospitalità presso amici o parenti**. Tale soluzione ricorre in percentuali simili anche tra chi ha fruito di più di due soluzioni alloggiative nel corso della vita. Il dato testimonia da un lato l'importanza della rete sociale e familiare nel rispondere a situazioni di bisogno, dall'altro è indicativo dell'assenza, o della **scarsa conoscenza e diffusione**, di adeguate risposte istituzionali.

Gli ultimi due quesiti del questionario prevedevano risposte aperte, senza limite di caratteri nella compilazione. Per facilitare la lettura e la comprensione dei fenomeni, si è deciso di categorizzare queste risposte in alcuni macro-temi che, pur semplificando la complessità dei bisogni delle famiglie, sono indicativi di problemi diffusi e ricorrenti.

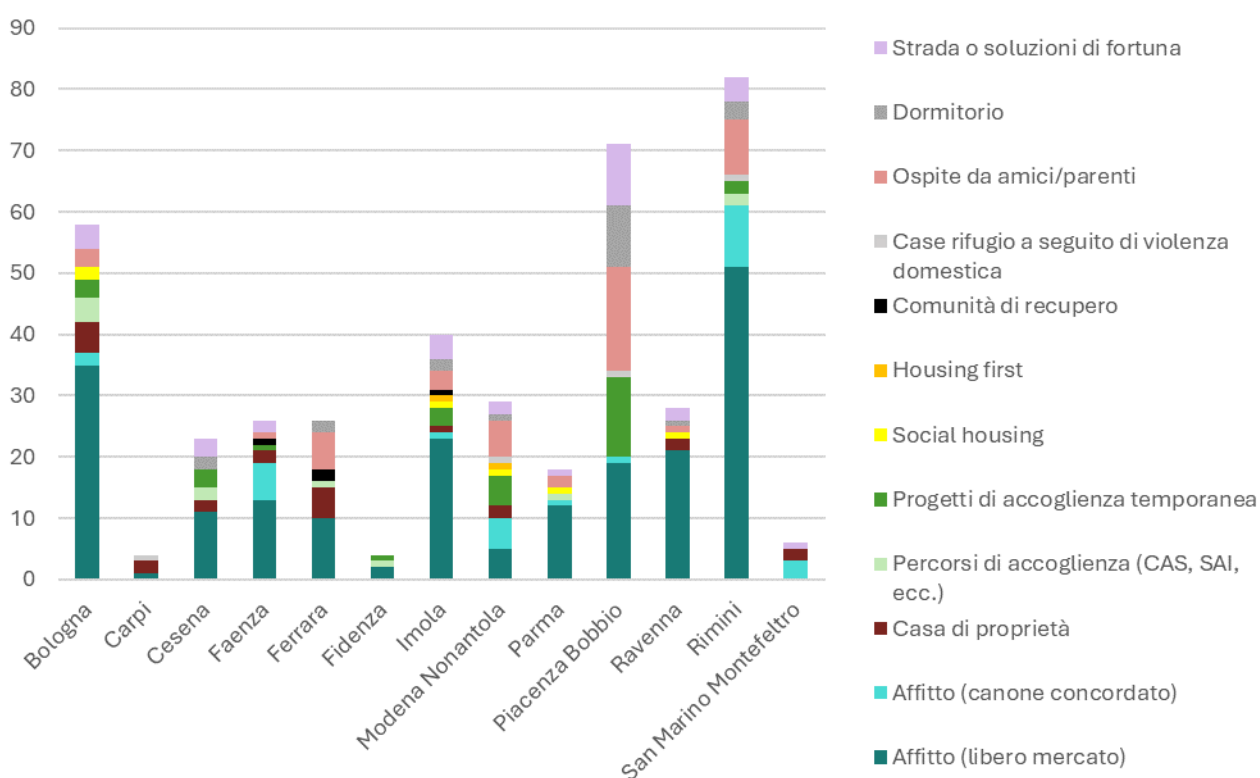


Figura 10 - Soluzioni alloggiative per ripartizione territoriale. Fonte: Osservatorio regionale.

Con riferimento alle esperienze abitative passate, si è indagata la capacità dei nuclei di sostenere un canone di locazione e, nel caso in cui ora riversino in una condizione di vulnerabilità economica, si è chiesto di individuare quale cambiamento abbia generato l'insolvenza.

Si noti come la capacità dei rispondenti di far fronte alle spese correlate all'abitazione sia estremamente correlata ai cambiamenti socio-economici interni o esterni ai nuclei familiari, con specifico riferimento alla perdita del lavoro, all'aumento generale delle utenze, al decesso, alla separazione o alla malattia di uno dei componenti. È rilevante sottolineare che **79 nuclei** sui 209 rispondenti al quesito dichiarano di **aver sempre avuto difficoltà a pagare il canone**, a testimonianza di un'offerta abitativa inadeguata per le classi sociali più deboli, ma anche di un **ascensore sociale bloccato**⁶ (figura n.11).

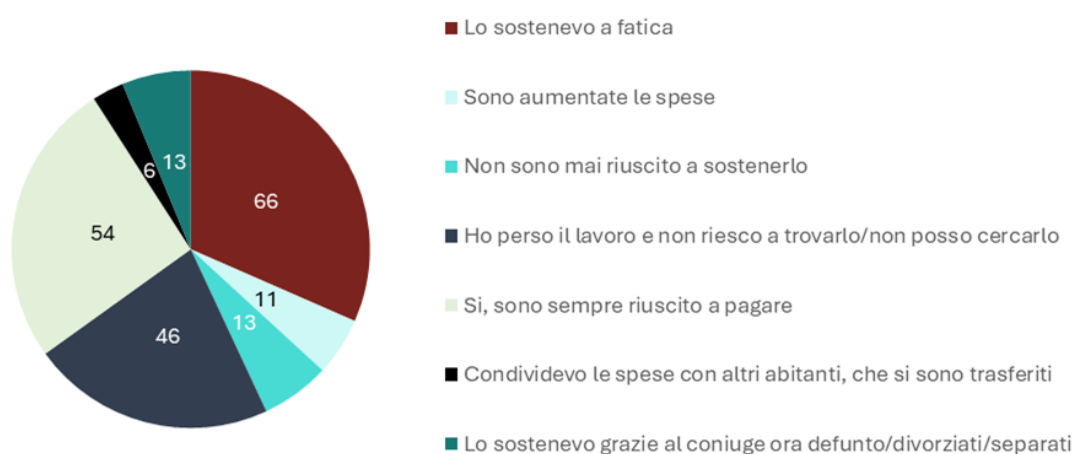


Figura 11 - Capacità delle famiglie di sostenere il canone di locazione e cambiamenti socio-economici dei nuclei.
Fonte: Osservatorio Regionale

Si è scelto poi di approfondire, con un altro quesito a risposte aperte, il sistema di risorse che i nuclei ritengono di mettere a disposizione per far fronte al proprio bisogno abitativo. Alla domanda *"che cosa pensi di fare ora?"*, la maggior parte dei nuclei, disoccupati o scarsamente retribuiti, risponde con l'intenzione di **cercare un impiego** (figura n.12). Dalla lettura delle risposte aperte, il lavoro appare infatti quale "chiave di volta" dell'intero sistema di bisogni. Alcuni nuclei ricorrono alla ricerca di nuovo impiego perché disoccupati/e, altri per integrare un reddito familiare altrimenti insufficiente (solo un coniuge occupato), altri perché necessitano di un secondo lavoro a causa di salari troppo bassi o incostanti. 42 nuclei dichiarano di essere in attesa di un **alloggio popolare**, specificando nel testo la loro posizione in graduatoria e spesso rimarcando la necessità di permanere nelle condizioni reddituali e sociali attuali per non perdere la priorità acquisita. Altri 42 nuclei, invece, sono alla ricerca di una soluzione abitativa più idonea sul **libero mercato**. Si tratta di nuclei che vivono in alloggi sovradimensionati o sottodimensionati rispetto alle esigenze dei componenti, solventi e disposti a cambiare alloggio ma che non trovano soluzioni abitative ad un canone accessibile.

⁶ <https://www.caritas.it/presentazione-del-rapporto-2022-su-poverta-ed-esclusione-sociale-in-italia/>

Infine, 22 nuclei dichiarano di non avere idea di come procedere per rispondere ai propri bisogni, sottolineando l'aiuto che Caritas potrebbe dare loro. La compilazione delle loro risposte riporta toni **arrendevoli e privi di speranza**, in parte nel tentativo di ottenere maggiore supporto e attenzione da parte degli operatori delle Caritas, in parte perché genuinamente privi di alternative percorribili. In questa direzione, appare fondamentale un lavoro sull'**attivazione delle risorse e delle competenze dei nuclei**, per restituire dignità alle famiglie accompagnandole in percorsi di autonomia e auto-organizzazione delle risposte ai propri bisogni.

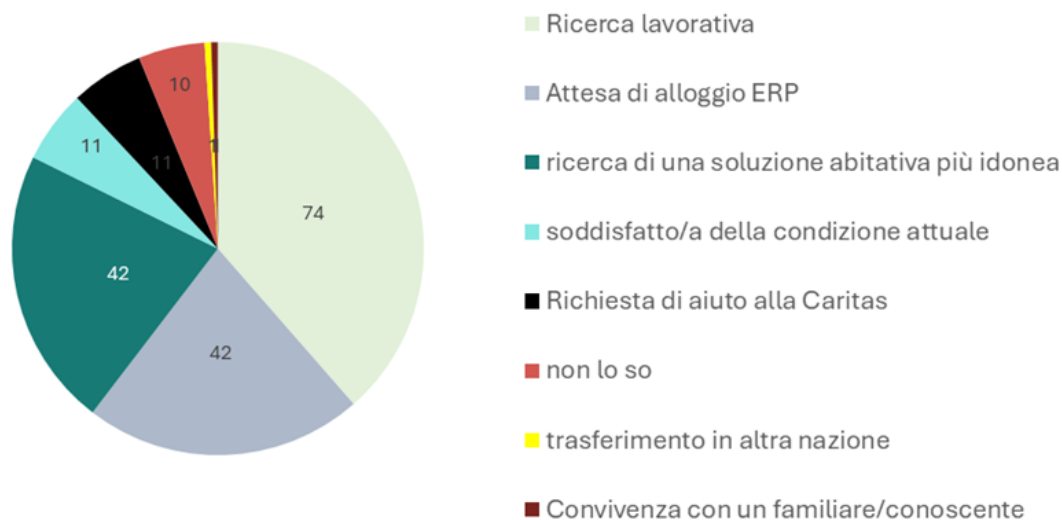
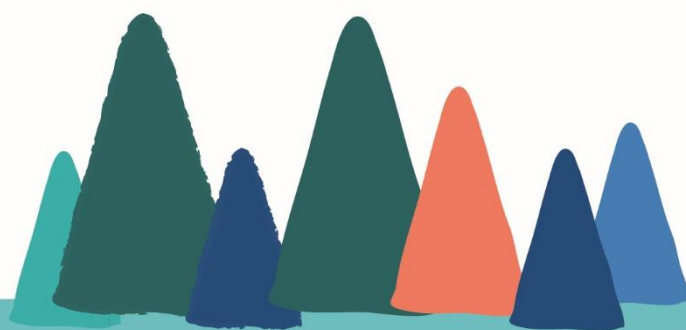


Figura 12 - Strategie di attivazione dei nuclei intervistati in risposta ad un bisogno abitativo. Fonte: Osservatorio regionale



SCHEDE DI APPROFONDIMENTO



SENZA DIMORA

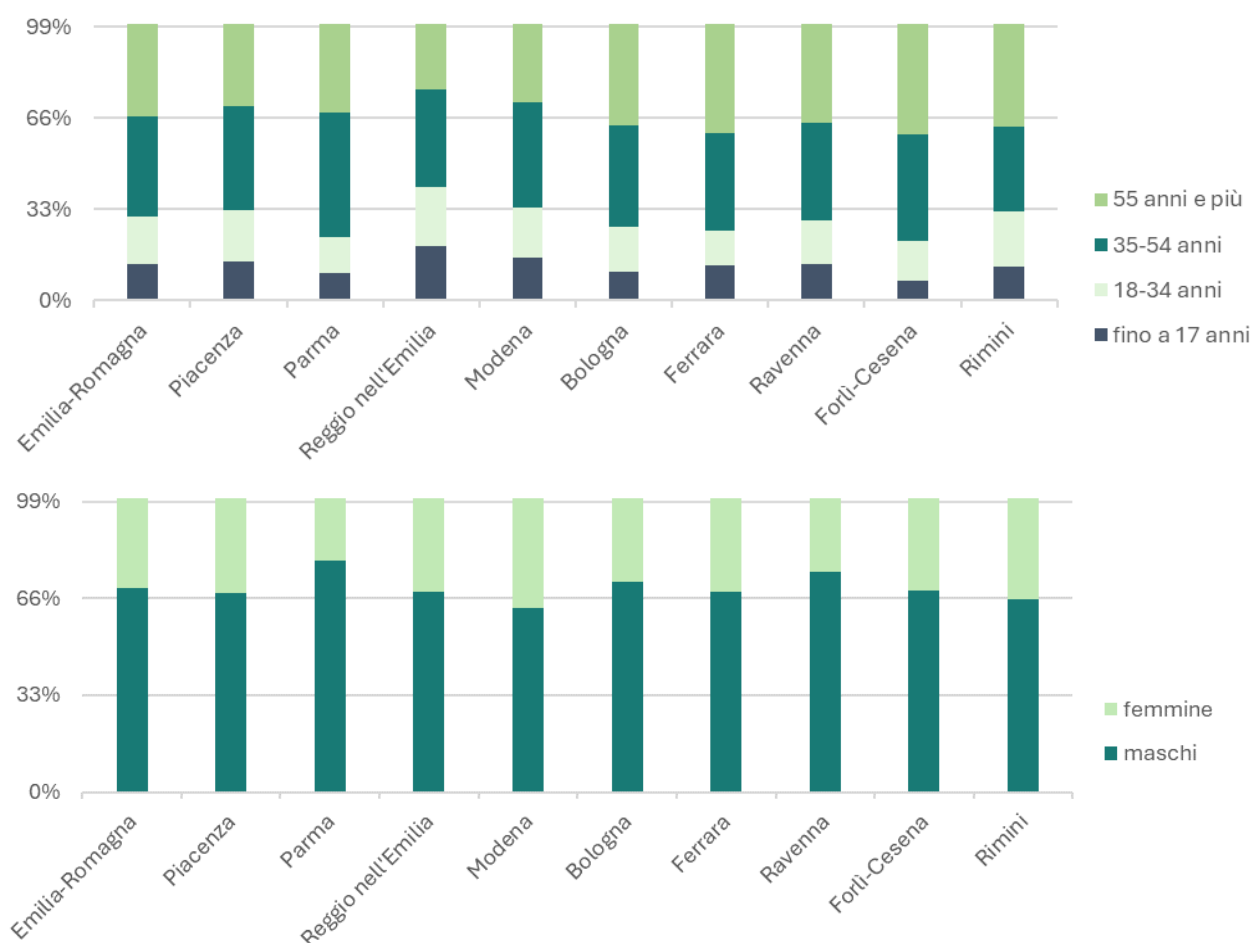


Figura 13 - Senza dimora per età e sesso nelle province dell'Emilia-Romagna. Fonte: Elaborazioni Osservatorio Regionale su dati ISTAT (2021)



Il fenomeno

Le ultime rilevazioni disponibili per la regione Emilia-Romagna su base provinciale (ISTAT, 2021), ancorché derivanti da stime statistiche, attestano la presenza di **4.926 senza dimora**, particolarmente concentrati nei comuni di **Bologna (1156)**, **Reggio Emilia (999)** e **Modena (508)**. La presenza più bassa si rileva a **Piacenza**, ove si registrano **128** persone prive di abitazione. Come illustrato nella figura n.13, un terzo dei senza dimora sul territorio regionale ha età compresa tra i **35 e i 54 anni**, un terzo ha meno di 34 anni e la restante parte ha più di 55 anni. Più di due terzi dei senza dimora sono **uomini**.



Cosa vede Caritas?

Come riportato nell'infografica d'insieme nel Capitolo 1, Caritas ascolta circa **2.750 nuclei senza dimora** (capofamiglia), il **44,17% dei quali vive in strada**, automobili, roulotte, alloggi di fortuna o case abbandonate. Il 6,2% trova invece supporto in centri di accoglienza. In entrambi i casi si tratta soprattutto di **uomini** stranieri privi di occupazione, che vivono **soli**, senza altri componenti nel nucleo familiare. Nonostante più della metà dei senza dimora che vivono in soluzioni di fortuna abbia almeno la licenza media inferiore (53,9%), è rilevante notare che il restante **46,1% non è scolarizzato**. La combinazione di analfabetismo, disoccupazione, relazioni sociali e familiari fragili o inesistenti e l'assenza di una dimora sicura, portano a definire questi individui come **"gli ultimi"**, coloro che, letteralmente, hanno perso tutto. Sono soggetti che, a causa di problemi cronici (dipendenze, malattie degenerative, ecc.) e/o eventi critici (separazione, perdita del lavoro, decesso di un familiare, malattia insorgente, ecc.), hanno visto disgregarsi nel tempo i legami sociali, dissipato i propri risparmi e perso l'abitazione. Per costoro appare fondamentale un accompagnamento da parte di Caritas e/o altri enti preposti, nel tentativo di soddisfare alcune esigenze primarie e, al contempo, di riattivare le risorse e le competenze individuali indispensabili per riacquisire dignità.



Porsi in ascolto...

"S. ha 57 anni e da più di vent'anni vive per strada. Ha problemi di tossicodipendenza e alcol. Ha un figlio di 17 anni, affidato alla mamma di lei, che vede di rado. In passato ha lavorato in una fabbrica di ceramiche ma poi ha perso il lavoro in seguito ad un incidente stradale: ha ricevuto una condanna per guida in stato di ebbrezza. Dopo aver minacciato un membro delle forze dell'ordine ha ricevuto un'ulteriore condanna e dovrà svolgere dei lavori socialmente utili per dieci mesi. Usufruisce di alcuni servizi offerti dalla Caritas, tra cui la possibilità di fare la doccia due volte a settimana e un buono pasto al giorno per la mensa".

"F ha passato in strada 15. Era diventato un habitué di Caritas e degli sportelli sociali. L'anno scorso si è convinto ad entrare in una casa grazie ad un progetto Housing First, una parte del quale è stata finanziata da Caritas. Trovare questa sistemazione è stato problematico ma ora F. è uscito dal girone dei dormitori, ha smesso di bere, sta meglio fisicamente e sta recuperando le relazioni con i suoi familiari con cui aveva litigato. In una parola, ha riacquisito dignità. La soluzione in housing first costa 600 €/mese, cifra che Salvatore non si può permettere di sostenere interamente. Per ora contribuisce con 100 €, ma ha riacquisito la dignità persa dopo tanti anni in strada e non vuole più tornare in dormitorio."

FAMIGLIE SFRATTATE

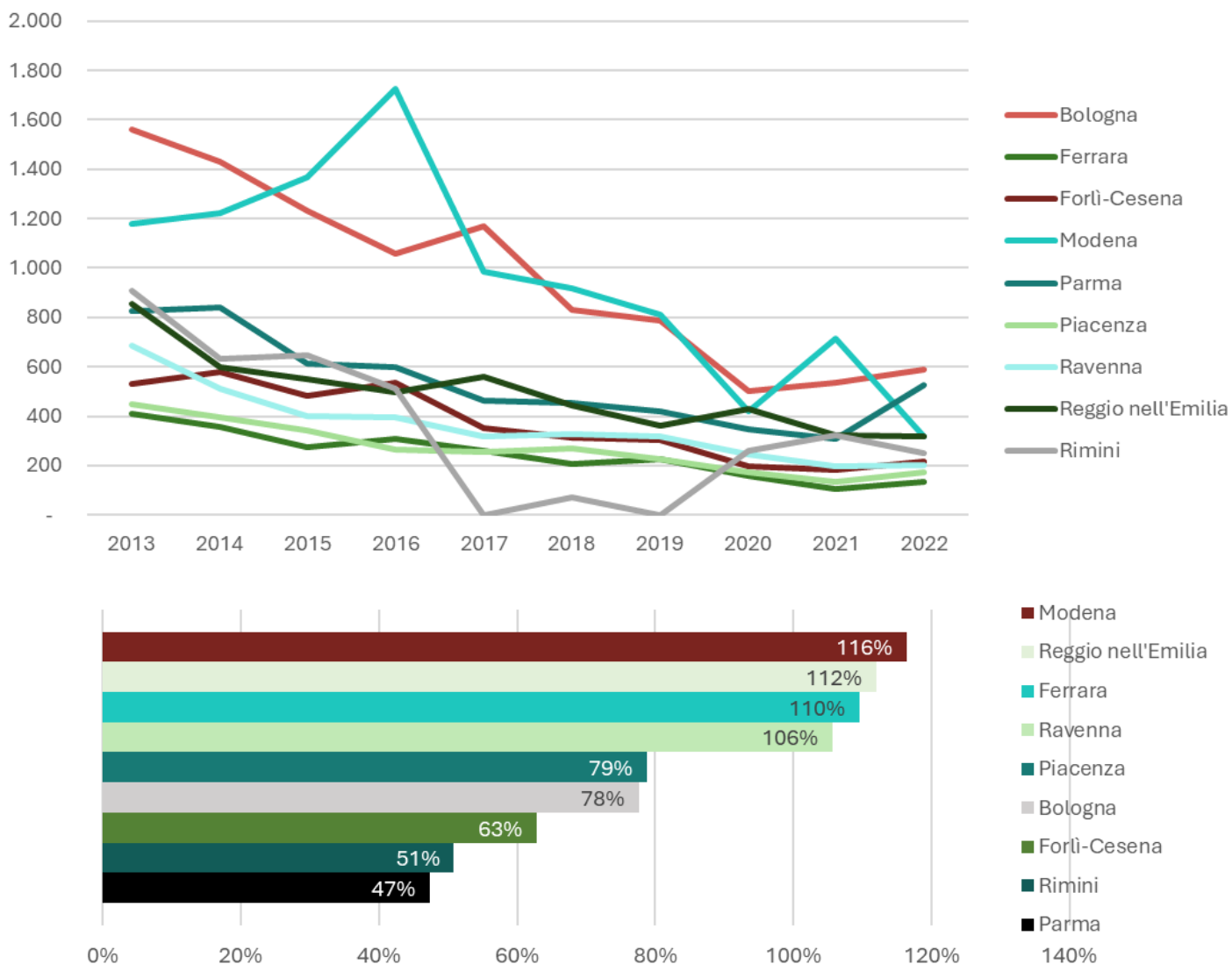


Figura 14 - Provvedimenti di sfratto per morosità/altra causa e % di sfratti eseguiti sul totale dei provvedimenti emessi per provincia. Fonte: Osservatorio Regionale su dati Ministero dell'Interno - serie storica.



Il fenomeno

L'analisi dei provvedimenti di sfratto dal 2013 al 2022 va interpretata alla luce di fenomeni socio-economici di vasta portata. Il primo grafico della figura n.14 illustra come gli sfratti per morosità o altra causa siano calati drasticamente negli anni tra il 2013 e il 2020, quando a seguito della pandemia hanno ricominciato a crescere. A seconda del territorio di riferimento, infatti, i provvedimenti di sfratto emessi hanno raggiunto un picco negli anni

immediatamente successivi alla crisi economica del 2010, per poi riassetarsi su valori inferiori a quelli pre-crisi. Si noti che l'emissione di un provvedimento di sfratto non coincide con il rilascio dell'immobile da parte dell'inquilino ma si colloca molti mesi prima di tale avvenimento e generalmente almeno 3 mesi dopo la mancata corresponsione del canone di locazione, a discrezione del proprietario dell'immobile.⁷ La crescita del numero dei provvedimenti a seguito della Pandemia da Covid 19 appare contenuta rispetto ai valori registrati negli anni della crisi economica. Tale dato potrebbe essere attribuito a due fenomeni: da un lato, l'introduzione del blocco degli sfratti imposto a livello nazionale sino ad ottobre 2021 che, oltre a bloccare le procedure esecutive, potrebbe aver incoraggiato meccanismi negoziali tra proprietari e inquilini; dall'altro lato, una domanda sommersa di provvedimenti non ancora presentati o registrati, che potrebbero riversarsi nelle statistiche relative al 2023.

Al 2022, le province che registrano più provvedimenti emessi sono **Bologna** (589), **Parma** (528), **Modena** (317) e **Reggio Emilia** (316)⁸. In tutti i contesti, la maggior parte dei provvedimenti si colloca **al di fuori del comune capoluogo**. La provincia di Bologna è esemplificativa di questo fenomeno, con 124 provvedimenti emessi in città e 465 negli altri comuni della provincia. Tale dato va comunque pesato sul numero di abitanti del territorio provinciale e considerato per la sua estensione territoriale.

Si noti infine il rapporto tra numero di provvedimenti di sfratto emessi e sfratti eseguiti, confrontato nei diversi territori per gli anni 2013, 2015 e 2022. Tale rapporto va interpretato alla luce delle asincronie sopra menzionate. L'esecuzione dello sfratto avviene infatti circa un anno e mezzo dopo l'emissione del provvedimento, determinando così una sproporzione del rapporto nei diversi anni analizzati. Al netto di questa asimmetria, che necessiterebbe di conoscere il *cursus* dei singoli provvedimenti, il grafico appare comunque illustrativo di un **aumento delle esecuzioni** nel 2022 rispetto alla media storica.



Cosa vede Caritas?

Dalle elaborazioni dei dati di Ospoweb si rilevano **403 nuclei** con provvedimento di sfratto o con richieste di esecuzione sul territorio regionale. Il dato appare coerente con quanto rilevato dai dati ministeriali sopra riportati. A Caritas si rivolge infatti soltanto una parte dei nuclei coinvolti in procedure di rilascio dell'abitazione, che spesso richiede supporto solo nella fase conclusiva di tali percorsi, quando poco può essere fatto per ricontrattare la permanenza della famiglia nell'alloggio con i proprietari e sanare le eventuali insolvenze. In tal senso, la Caritas diventa "l'**ultima spiaggia**" in una situazione di imminente difficoltà abitativa e l'intervento si concentra prioritariamente nel fornire contributi a fondo perduto per sanare la morosità accumulata o nel reperimento di una soluzione alloggiativa temporanea per dare sollievo al nucleo al compimento dell'esecuzione. Questo fenomeno si deve leggere assieme al ritardo dei nuclei in condizione di vulnerabilità abitativa nel comunicare preventivamente i propri

⁷ Per approfondimenti si veda Marani, 2018: <https://www.welforum.it/lo-sfratto-numeri-processi-e-attori/>

⁸ Segue il Comune di Rimini con 248 sfratti, il cui storico presenta due annualità per le quali non sono stati registrati provvedimenti (2017 e 2019).

bisogni. Il mantenimento dell'abitazione, nelle sue caratteristiche di 'bene materiale durevole', passa in **ultimo piano** rispetto al sostentamento del nucleo e alle sue esigenze primarie. Per questo, il pagamento del canone di locazione (o del mutuo) diventano una spesa posticipabile rispetto al cibo, alle cure mediche, alle utenze, elementi che garantiscono il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle famiglie. Tale ragionamento "d'emergenza" potrebbe essere prevenuto anticipando la richiesta di aiuto alle Caritas e implementando pratiche di ascolto multidimensionale delle esigenze dei nuclei, in modo da individuare preventivamente il rischio della perdita dell'abitazione e agire di conseguenza.



Porsi in ascolto...

"M. è pensionata con un reddito bassissimo, riceve il reddito di cittadinanza ma con l'aumento delle bollette e di altre spese per curare una disabilità parziale che si è palesata negli ultimi anni ormai non riesce a pagare più nemmeno il canone di affitto di ERP minimo ossia 100 € al mese. Si è rivolta a Caritas per le bollette e per l'affitto ma questo non è bastato per evitare lo **sfratto che verrà eseguito entro fine anno**. Non sapeva che esisteva il fondo per la morosità incolpevole perché il comune in cui vive è piccolo e non lo ha pubblicizzato. M. non ha nessun familiare che può accoglierla e supportarla e sarà presto senza un'abitazione."

"V. è sposato e vive con sua moglie e suo figlio in un appartamento di un paesino vicino Imola. La moglie ha un grave **problema di salute**, è in dialisi da un anno e sta aspettando di essere chiamata dall'ospedale per effettuare un trapianto di fegato. Il figlio ventenne lavora con contratto di apprendistato in una fabbrica. V. fa il muratore e ha un contratto a tempo determinato che però gli verrà rinnovato. La casa da cui hanno ricevuto lo sfratto è in cattive condizioni, la muffa dirompe e peggiora le condizioni di salute della moglie che sono già precarie, per cui ad un certo punto hanno smesso di pagare l'affitto e hanno cominciato a cercare un'alternativa. Nel frattempo hanno subito lo **sfratto**, e stanno riscontrando molte difficoltà a trovare una sistemazione; le garanzie richieste dai proprietari degli appartamenti sono tante e la famiglia ha anche la necessità di trovare un alloggio non troppo distante da Imola, poiché la moglie deve recarsi in ospedale due volte alla settimana per sottoporsi alla dialisi. Oltre alla preoccupazione per lo stato di salute della moglie si aggiunge la frustrazione data dal non riuscire a trovare una sistemazione adeguata".

"F. ha lavorato sia come libero professionista che come dipendente, a tempo determinato. Non essendo sufficiente lo stipendio, ha vissuto in diverse città, sempre con lavori precari. Ha usufruito del **Reddito di Cittadinanza** fino a luglio 2023 e sino ad allora riusciva a sostenere il pagamento dell'affitto. Da quando è stato sospeso, **non riesce più a pagare** (3 mesi di arretrato) e non si può permettere di fare la spesa o sostenere qualunque altra necessità. È la prima volta che si rivolge a Caritas."

DIFFICOLTÀ A PAGARE IL MUTUO

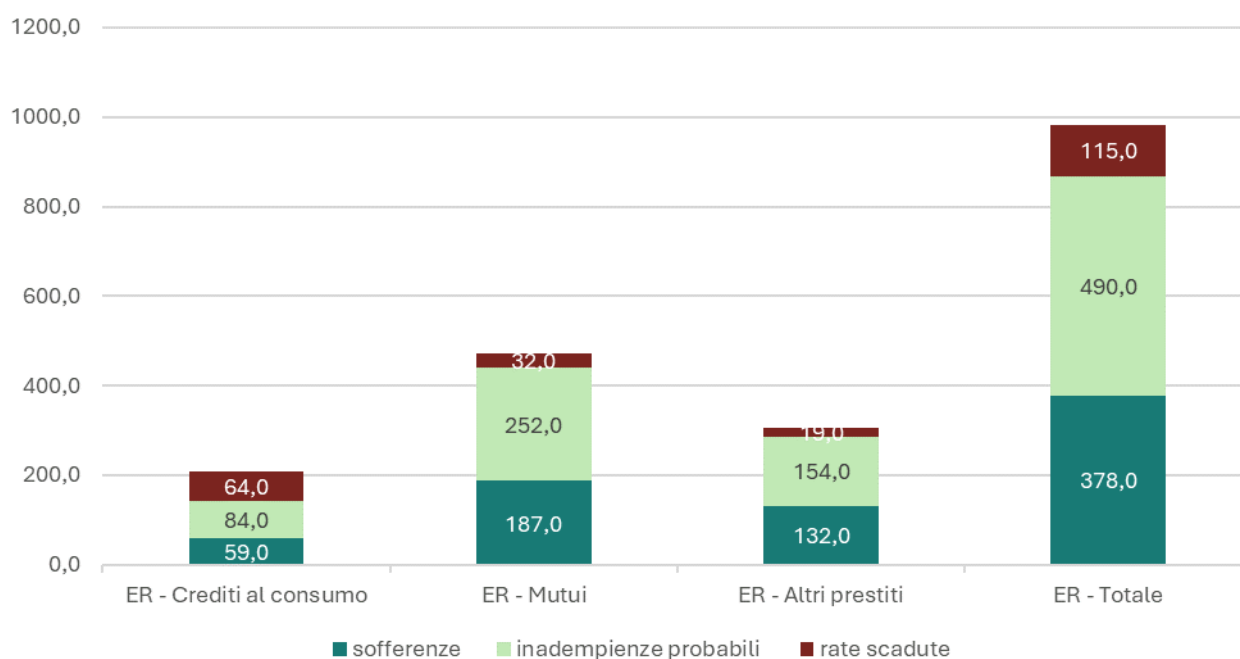


Figura 15 – I crediti deteriorati dei prestiti alle famiglie in Emilia-Romagna in milioni di euro. Fonte: Elaborazione dell'Osservatorio Regionale su dati FABI-Banca d'Italia (Marzo 2023).

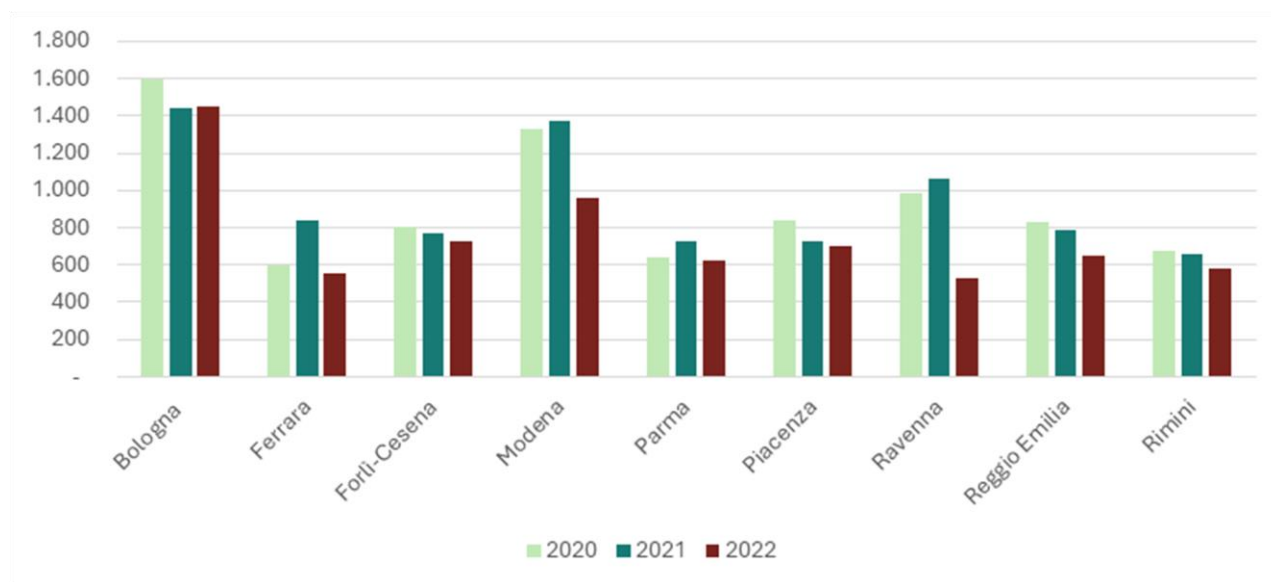


Figura 16 – Numero di aste in Emilia Romagna per provincia (Astasy, 2020-2022)



Il fenomeno

Il tema abitativo è recentemente tornato al centro delle cronache e del dibattito politico anche a causa di fenomeni economici di rilievo internazionale, che hanno avuto un riscontro repentino sui meccanismi di domanda e offerta del mercato immobiliare a livello locale. L'aumento dell'inflazione degli ultimi due anni e i conseguenti rialzi dei tassi di interesse decisi dalla Banca Centrale Europea, hanno determinato una significativa perdita del potere d'acquisto delle famiglie, con ripercussioni sulla capacità di risparmio e sull'accesso al credito nel medio periodo. A testimonianza di tali fenomeni, l'analisi sul totale dei crediti deteriorati delle banche riconducibili a nuclei familiari evidenzia alcune criticità sull'intero territorio nazionale. Sono infatti quasi **un milione le famiglie italiane, strette tra la morsa dei tassi e la corsa dell'inflazione**, in arretrato con le scadenze relative a prestiti bancari. La massa di debiti ammalorati è arrivata, a marzo scorso, a 14,9 miliardi, di cui 6,8 miliardi corrispondono a mutui per l'acquisto di abitazioni⁹.

A livello territoriale, i debiti deteriorati sui mutui pesano più significativamente in Lombardia (1,4 miliardi), in Lazio (934 milioni), in Campania (614) milioni e in Sicilia (514 milioni). Tali valori assoluti sono da rapportarsi anche al numero di abitanti delle regioni considerate. In **Emilia-Romagna, i debiti deteriorati sui mutui cubano circa 471 milioni di euro**: 187 milioni sono "sofferenze", clientela che si ipotizza smetterà di pagare il mutuo; 252 milioni sono "inadempienze probabili", cioè credito che potrebbe diventare sofferenza; 32 milioni sono "rate scadute", posizioni meno rischiose. Sebbene la situazione regionale non sia particolarmente preoccupante se confrontata con il panorama nazionale, l'insolvenza nel pagamento dei mutui sulle abitazioni, alle attuali condizioni di indebitamento e con l'incertezza dei costi dell'energia, potrebbe comportare un aumento di aste e pignoramenti sul territorio regionale e, conseguentemente, la perdita dell'abitazione per numerose famiglie. Il numero di aste nel 2022 è arrivato a 6.767 dopo un biennio 2021-2020 con numero di aste superiori a 8.000 unità. Se si osserva l'andamento dal 2015 ad oggi, il picco di abitazioni in asta si è avuto nel 2019 con oltre 17.800 aste in un anno (Figura 16). Oggi, pertanto, la situazione sembra essere tornata sotto controllo ma gli effetti della pandemia non si sono ancora riversati sul mercato delle aste che solitamente sconta un ritardo di 5 anni rispetto ad eventi shock connessi a dinamiche economiche internazionali.

⁹ Le considerazioni qui riportate sono prevalentemente tratte da: Federazione Autonoma Bancari Italiani (2023): <https://www.fabi.it/2023/07/08/le-rate-non-pagate-dalle-famiglie-italiane-valgono-15-miliardi-i-dati-regione-per-regione/>



Cosa vede Caritas?

Si è spesso fatto riferimento, specialmente in epoca pandemica, al maggiore impoverimento dei nuclei famigliari e all'estensione della tipologia di beneficiari-tipo degli interventi di Caritas alle famiglie italiane impoverite dalla pandemia da Covid 19, dai rialzi dei prezzi dell'energia e dall'inflazione. Tra questi nuclei vi sono, seppur sottorappresentati dalle estrazioni di Ospoweb, anche **famiglie proprietarie di casa**. Come emerso nel capitolo introduttivo, tali nuclei rappresentano l'**1,54%** dei portatori di bisogni abitativi che dichiarano di avere una dimora stabile. Si tratta di famiglie con capofamiglia di sesso femminile, prevalentemente italiane, non coniugate o separate, che vivono con altri componenti del nucleo. Queste si recano presso le strutture di Caritas per accedere a contributi di sostegno alle utenze o perché non riescono a sostenere le rate del mutuo a causa dei suddetti rincari. Le difficoltà economiche di questi nuclei sono spesso da attribuirsi a cambiamenti della struttura familiare o ad eventi repentini che determinano una ridefinizione del principale percettore di reddito (ad es. divorzio, separazione, malattia, decesso, ecc.). La perdita dell'abitazione a causa del mancato pagamento del mutuo è un processo lungo ed oneroso, che influisce non solo sulla stabilità del nucleo familiare ma anche sulla sua capacità di accedere nuovamente al credito in futuro¹⁰. A tale proposito, si rivela fondamentale sostenere le famiglie nel mantenimento dell'abitazione, anche tramite meccanismi di dilazione del debito e compartecipazione alla spesa. La possibilità di permanere nell'abitazione di proprietà determina da un lato la tenuta sociale della famiglia e delle sue relazioni di fiducia con i congiunti, gli amici e il vicinato, dall'altro costituisce una base solida da cui poter rialzarsi attraverso percorsi mirati di reintegrazione lavorativa ed economica.



Porsi in ascolto...

"C. è sposata con una figlia di due anni. Suo marito proviene dalla Repubblica Dominicana, oltre alla figlia avuta da C. ha altri tre figli avuti da precedenti relazioni che vivono nel Paese di provenienza del padre. La coppia, poco prima della nascita della loro figlia, ha comprato casa e ha attivato un mutuo da cinquecento euro al mese. Il marito svolge un lavoro ben retribuito con contratto a tempo indeterminato, C. lavora come assistente familiare. Col tempo le cose hanno iniziato a complicarsi: il marito ha dovuto inviare parte dei suoi guadagni nel paese d'origine per mantenere gli altri 3 figli, e dopo diversi mesi uno di questi si è trasferito a casa di C.; il bambino non conosce l'italiano e fa fatica ad impararlo, inoltre ha problemi

¹⁰ Per approfondimenti, si veda la "Storia di un immobile pignorato" riportata nel Manuale Sull'abitare di Caritas Italiana: https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2022/10/manuale_abitare_2022-1.pdf

comportamentali. A seguito di numerose discussioni, C. e il marito hanno deciso di separarsi, pur continuando a vivere insieme a causa dell'assenza di alternative. I soldi sembrano non bastare mai, e per poter continuare a pagare il mutuo della casa C. necessita di aiuti economici, soprattutto per il doposcuola a cui partecipa il figlio del marito. Il sogno di vivere in una casa insieme che appartenesse a loro si sta sgretolando, e C. non ha neanche il tempo di elaborare la situazione perché deve costantemente pensare a come arrivare a fine mese”.

“A. e S. sono una coppia con un disabile a carico. Negli ultimi anni la coppia ha avuto un momento di crisi e i due coniugi si sono separati. La separazione ha comportato il mancato pagamento del mutuo e si è arrivato al pignoramento dell'abitazione che era stata posta come garanzia del mutuo del quale rimangono da pagare oltre 100.000 €. Nessuno dei due coniugi riesce a pagare per motivi differenti sia di relazione che economici legati al lavoro. La presenza del figlio disabile appesantisce la situazione economica della famiglia e la madre A. si è rivolta ai servizi sociali e alla Caritas. Nessuno sa come aiutarla e i servizi sociali sanno già che l'unica soluzione sarà l'asta e il ritorno di A. con il figlio nel sud Italia da dove era emigrata anni fa. Nessuno ha saputo aiutare la famiglia prima di arrivare all'asta.”

POVERTÀ ENERGETICA

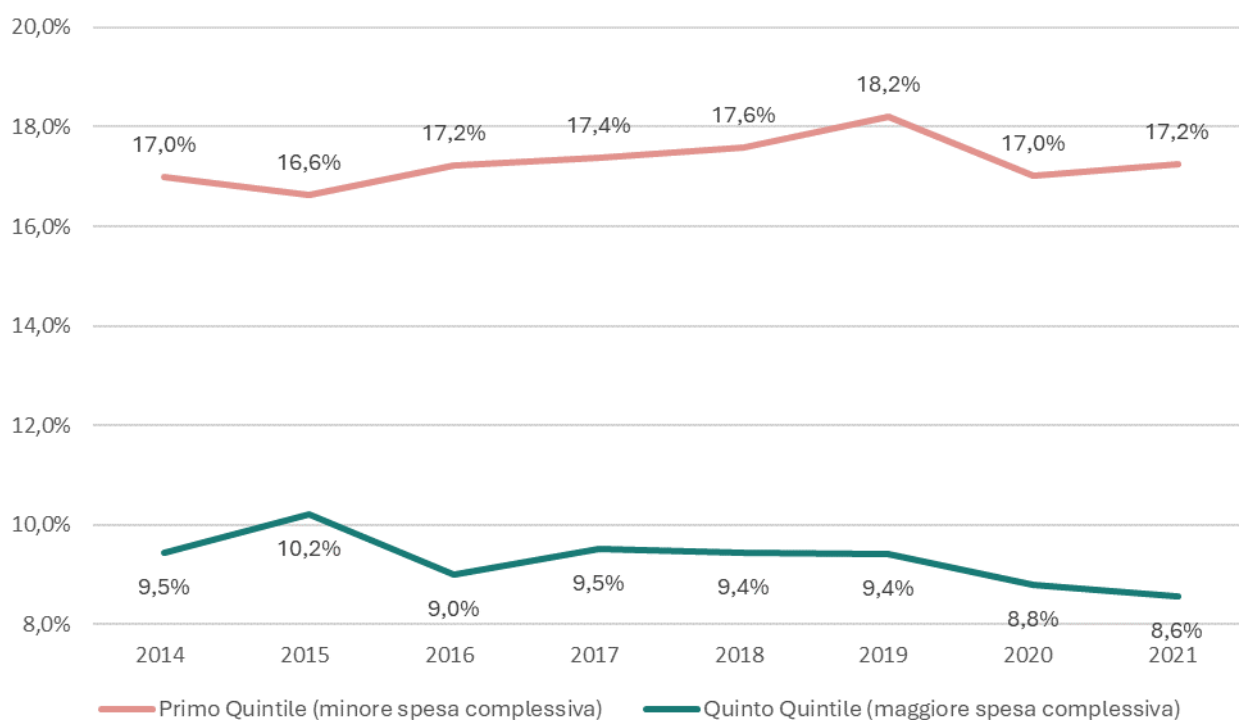


Figura 17 – Incidenza della spesa energetica sulle spese complessive per l’abitazione. Fonte: elaborazione dell’Osservatorio Regionale su dati ISTAT 2021.



Il fenomeno

Si definisce Povertà Energetica la condizione di impossibilità per un nucleo familiare di procurarsi un paniere minimo di beni e servizi energetici¹¹. L’attenzione al fenomeno è particolarmente cresciuta negli ultimi anni a causa dell’innalzamento dei prezzi dell’energia dovuto in particolare al conflitto russo-ucraino. Le ultime rilevazioni statistiche disponibili evidenziano che, alla fine del 2021, il fenomeno coinvolgeva **2,2 milioni di famiglie italiane**, circa l’8,5% del totale¹², concentrato in particolar modo nei comuni inferiori ai 50.000 abitanti e nelle aree interne, con particolare riferimento al sud del paese.

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

¹² Per approfondimenti si veda il Rapporto dell’Osservatorio Italiano Povertà Energetica 2023: <https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2023/07/rapporto2023.pdf>

Contribuiscono all'impossibilità di accedere ai servizi energetici di base diversi fattori, tra i quali si annoverano l'inadeguatezza delle infrastrutture di trasporto dell'energia, la conformazione delle abitazioni e la loro localizzazione, il costo della materia energetica. Le oscillazioni dei prezzi del gas e dell'elettricità degli ultimi tre anni hanno notevolmente gravato sulla capacità di spesa dei nuclei familiari e sulla sostenibilità delle spese correlate all'abitare.

La figura n.17 illustra quanto pesa l'energia sul bilancio familiare riservato alla *Casa*. Si noti anzitutto come l'incidenza della spesa energetica sul totale delle spese per l'abitazione rimanga pressoché costante nell'arco temporale in esame (2014-2021). Il dato non illustra una spesa energetica statica, ma un rapporto iterativo tra questa e le spese per l'abitazione.

A scopo di sintesi, si è scelto di riportare l'andamento dell'incidenza sul primo quintile di spesa complessiva familiare (spesa complessiva più bassa) e il quinto quintile (spesa complessiva più alta). Si noti come le famiglie appartenenti al primo quintile abbiano un'**incidenza della spesa energetica maggiore**, che mediamente si attesta attorno al 17% delle spese per l'abitazione. Per le famiglie del quinto quintile invece la spesa energetica incide mediamente il 9% sulle spese per l'abitazione. Si evince pertanto che l'energia "costa" di più per **le famiglie più povere**. Inoltre, si attesta che l'incidenza è in crescita per il primo quintile di spesa complessiva, mentre rimane pressoché costante per il quintile più alto.

Il dato, attualmente non disponibile su scala regionale e provinciale, è significativo di un trend strutturale delle famiglie italiane e della forte diseguaglianza sociale che caratterizza le diverse classi sociali. Si ritiene pertanto che, per quanto attiene alla distanza dell'incidenza media tra quintili di reddito, non presenti significative variazioni territoriali.



Cosa vede Caritas

Sin dal periodo pandemico, Caritas ha visto crescere significativamente il numero di richiedenti di sussidi al pagamento delle utenze. Dalle ultime estrazioni di Ospoweb si attesta che **più di 2.200 nuclei hanno ricevuto almeno un contributo per il pagamento di gas ed elettricità**. Il dato si deve leggere congiuntamente alla straordinaria diffusione del Bonus Energia, rilevata anche dal questionario qualitativo di cui al Capitolo precedente. Questi dati dimostrano da un lato una più significativa incidenza della spesa energetica sul budget familiare, dall'altro rimarcano la propensione delle famiglie a chiedere aiuto sui beni di prima necessità di cui si accennava poco sopra. Inoltre, l'aumento delle richieste di sussidi al pagamento dell'energia è strettamente correlato allo stato manutentivo degli alloggi e alla loro prestazione energetica. I risultati del questionario Abitare oltre Ospoweb mostrano chiaramente come la maggior parte dei portatori di bisogni abitativi dichiarati di vivere in un'abitazione inadeguata rispetto alle esigenze del nucleo familiare e, dalle testimonianze riportate per iscritto nei quesiti a risposta aperta, emergono situazioni alloggiative estremamente precarie, caratterizzate dalla presenza di muffa, infiltrazioni e sbalzi termici. Pertanto, accanto alla questione energetica subentra anche la salubrità dell'abitazione, un requisito essenziale per garantire uno spazio di vita sicuro al nucleo familiare e una componente fondamentale della dignità personale.

Alcune Caritas dell'Emilia Romagna hanno avviato importanti sperimentazioni innovative per far fronte, assieme ad altri stakeholder territoriali, ai bisogni energetici delle famiglie. Si veda, in particolare, il progetto *"Energia in comune"* nato nei territori della Diocesi di Piacenza-Bobbio e rivolto a nuclei familiari in difficoltà nel pagamento delle bollette di luce e gas con ISEE compreso tra 0 e 20.000 €. Oltre ad offrire un aiuto concreto, il progetto mira a supportare le famiglie nell'acquisizione delle conoscenze di base finalizzate ad un uso oculato dell'energia domestica, ad esempio attraverso percorsi educativi/formativi di orientamento, di consulenza e costruzione di relazioni positive, che sono fattori decisivi per affrancarsi dal bisogno, nell'ottica di lavorare sulle possibilità di empowerment delle persone e delle famiglie.

Il progetto è promosso da Fondazione Banco dell'energia Ente Filantropico, Fondazione di Piacenza e Vigevano, Diocesi di Piacenza-Bobbio, Caritas diocesana di Piacenza-Bobbio, Comune di Piacenza, Provincia di Piacenza, Camera di Commercio, Federconsumatori Piacenza, Banca di Piacenza e Crédit Agricole Italia.



Porsi in ascolto

"la signora M. ha lavorato per vent'anni come operaia, prendendosi cura di suo padre malato da tempo. Dopo la separazione dal marito è andata a vivere in una casa popolare. L'affitto è proporzionato al suo reddito, ma le bollette no: da quando i prezzi sono aumentati ha cominciato ad accumulare ritardi nei pagamenti. Fino a che non le hanno minacciato di toglierle l'alloggio. La signora M. prende uno stipendio di 450 euro al mese, a cui si aggiunge una piccola pensione di invalidità. Poco più di 40 euro sono quelli che paga di affitto, mentre 110 euro vanno per le spese condominiali, che comprendono acqua e gas, più 60 euro di rateizzazione degli arretrati da pagare. E poi ci sono altri cento euro di bolletta elettrica. Facendo i conti resta poco, considerando le tante spese sanitarie che deve sostenere e i soldi che le servono per pagare la benzina per poter andare al lavoro. Arriva alla fine del mese con l'amara consapevolezza che farà fatica a trovare i soldi per fare la spesa."

"Nella famiglia di S. vivono di stenti: la casa costa 750 euro, nonostante sia piccola e ammuffita, tra bollette e spese del condominio, pagano in tutto 1.000 euro al mese. La beffa è che il proprietario gli ha fatto un contratto di comodato d'uso, per cui non possono richiedere neppure un sostegno per le spese al Comune, per fortuna che almeno gli ha dato la residenza, perché senza di quelle non ci sarebbero state le coperture sanitarie. Molte medicine sono gratuite, ma non tutte e poi ci sono esami e controlli che non sempre si possono fare a Rimini, per cui ci sono anche le spese dei viaggi, ma la salute di suo marito non va affatto trascurata."

STRANIERI E DISCRIMINAZIONI

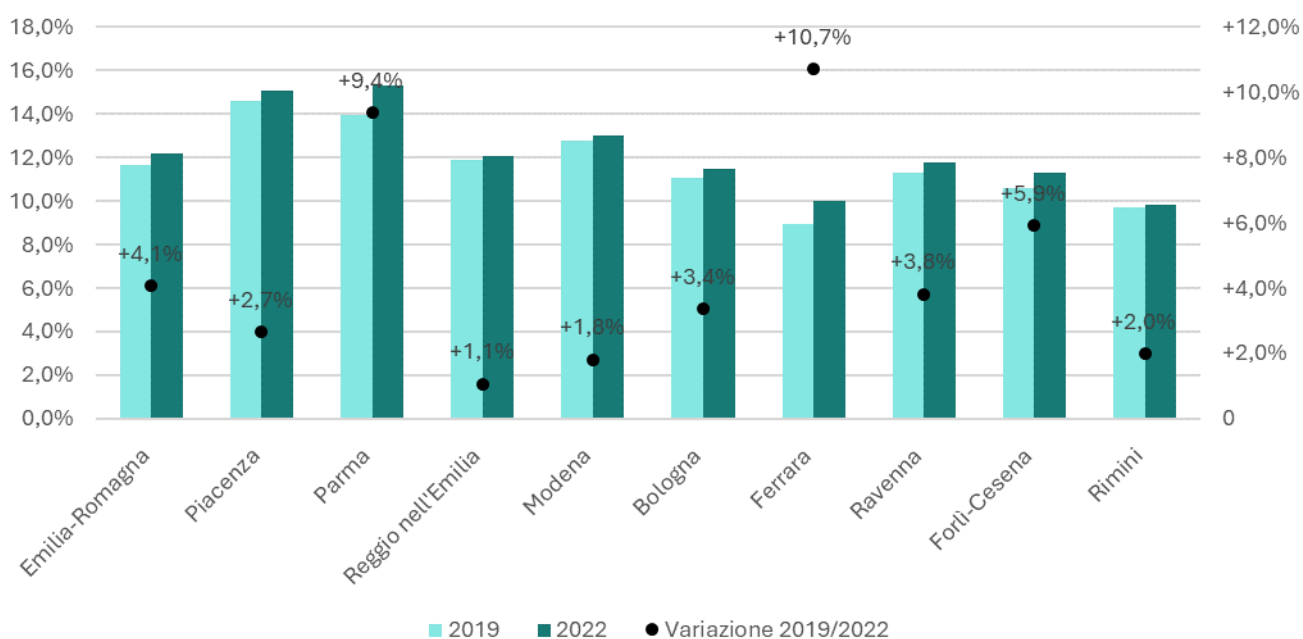


Figura 18 - Incidenza della popolazione straniera per provincia e variazione dell'incidenza nel triennio 2019-2022. Fonte: Osservatorio regionale su dati ISTAT 2022

Regione	TOTALE	di cui per Disagio Mentale o disabilita fisica	di cui Minori 11 non accompagnati*	numero Enti Locali titolari di progetto	numero progetti
Emilia-Romagna	3791	123	588	27	38
Italia	43449	797	588	785	925

Tabella 3 – I numeri del SAI in Emilia - Romagna. Fonte: Sistema Accoglienza e Integrazione. Ministero dell'Interno



Il fenomeno

La figura n.18 mostra come l'incidenza degli stranieri sulla popolazione residente in Emilia-Romagna sia cresciuta nel triennio 2019-2022 in tutte le provincie, con particolare riferimento a Ferrara e Parma. I valori di **incidenza più elevata** al 2022 si registrano nelle provincie di **Parma** (15,3%) e **Piacenza** (15,1%), seguite da Modena (13%) e da Reggio Emilia (12%). L'incidenza media in Emilia-Romagna è del 12,2%. Tali valori mostrano la forte attrattività del territorio

regionale in termini di opportunità lavorative e di servizi, oltre che la capacità dello stesso di accogliere nuove popolazioni residenti.

Non esiste un dato ufficiale attendibile sulle popolazioni straniere non residenti e sui migranti o richiedenti asilo che stanziano temporaneamente o permanentemente nei comuni emiliano-romagnoli. Un dato di rilievo per interpretare questo fenomeno sono i posti riservati a cittadini di paesi terzi all'interno del **sistema di accoglienza e integrazione (SAI)**. Le rilevazioni del Ministero dell'Interno attestano **3.791 posti** resi disponibili sul territorio regionale, di cui 123 riservati a persone con disagi mentali o disabilità fisiche e 588 a minori stranieri non accompagnati, per un totale di 38 progetti di accoglienza. Questi dati sono da leggersi come parte della futura domanda abitativa espressa dalla popolazione straniera, poiché, al termine dell'accoglienza, queste famiglie rimarranno nei diversi comuni della regione in cerca di una soluzione abitativa temporanea o permanente. Indirizzare sin da subito questi nuclei verso le risorse territoriali più opportune in vista di un'integrazione sociale e lavorativa, coerentemente con le loro scelte di vita, appare fondamentale per garantire loro un percorso abitativo dignitoso.



Cosa vede Caritas

Come illustrato nei capitoli precedenti (cap. 1 e 2), la maggior parte dei nuclei ascoltati dalle Caritas Emiliano-Romagnole sono stranieri. Si tratta in particolare di uomini soli, inoccupati, che vivono in strada o in soluzioni di fortuna, poco scolarizzati (vedi scheda Senza Dimora). Al contempo, Caritas riceve anche numerose famiglie straniere dai redditi nulli o molto bassi, che gravitano sul territorio da diverso tempo. Molte di queste sono nuclei di grandi dimensioni (2 o più figli) che vivono in affitto con un solo reddito da lavoro. Si recano presso le strutture di Caritas per chiedere sussidi alimentari, scolastici e abitativi, in modo da poter sostenere tutte le spese correlate all'abitazione e alla vita familiare.



Porsi in ascolto

"S. è venuto a vivere in Romagna negli anni '90, dopo tanti sacrifici è riuscito a far trasferire sua moglie e i suoi due figli, una femmina e un maschio, che ora hanno 18 e 14 anni. La prima cosa che ha fatto quando ha saputo che i suoi figli stavano arrivando è stata comprare una macchina per offrire loro qualcosa di bello, dato che la casa era piccola e inospitale. S. fa il lavapiatti in un ristorante da vent'anni, sempre lo stesso ristorante, perché lavora bene e i suoi datori di lavoro sono andati anche in Senegal a vedere la sua città, da quanto sono diventati amici. Anche K., sua moglie, fa lo stesso lavoro, ma in un altro ristorante, solo che lei fa part-time, in modo che i figli dopo la scuola non restino mai soli.

La casa è troppo piccola, piena di muffa, c'è una sola stanza per i ragazzi. Costa 550 euro+ spese e ogni tre per due c'è qualcosa da aggiustare, perché è talmente vecchia che cade a pezzi. C'è un piccolo giardino fuori, lo usano per coltivare un po' di verdura, ma il muro esterno è inguardabile, scrostato, brutto.

Sono tanti anni che cercano una casa nuova, ma nessuno vuole affittare a una famiglia senegalese con due figli. Il timore è che non paghino e che sia difficile mandarli via. Eppure entrambi hanno un contratto a tempo indeterminato. Non guadagnano tanto, è vero, ma tanto quanto basta per vivere in modo dignitoso, non potrebbero permettersi una casa da 700 euro, gli andrebbe bene rimanere in periferia, ma almeno avere una casa con una stanza in più e che non cada a pezzi”.

“H, viene dal Senegal, è sposata e ha due figli piccoli. Il marito lavora presso una nota fonderia della zona, ha un buono stipendio e un contratto a tempo indeterminato. H. lavora come addetta delle pulizie in un albergo con un contratto a tempo determinato con durata di sei mesi. Sono sempre riusciti a vivere dignitosamente e a sostenere le spese, fino a quando hanno saputo che avrebbero dovuto lasciare l'appartamento in cui erano in affitto per mancato rinnovo del contratto di lì a un anno. Da quel momento è iniziata una ricerca incessante per trovare una sistemazione: oltre ad un già noto problema nel trovare appartamenti in affitto, in certi casi si sono sentiti dire dai proprietari che non avrebbero affittato a loro “perché siete stranieri”. Il senso di rabbia e delusione si è fatto strada, essendo due persone che hanno sempre lavorato e che hanno sempre provveduto ai bisogni della famiglia.”

APPROFONDIMENTO: RESIDENZA E DIRITTI

La Residenza e l'iscrizione anagrafica rappresentano per ogni cittadino la certificazione di "esistere", di essere portatori di diritti soggettivi fondamentali e di avere la garanzia di poterli esercitare. Vi sono due ambiti, in particolare, nei quali la residenza è un elemento di grande rilevanza. Il primo è quello relativo all'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica tramite le graduatorie che ogni comune istituisce in maniera aperta o chiusa. Tra le condizioni oggettive e soggettive per l'accesso ad una casa pubblica si ritrova il requisito di residenza, generalmente fissato a 5 anni continuativi ma diversamente normato nelle diverse regioni italiane, non di rado con alcune controversie normative. Una delle tante sentenze sul tema è partita, per esempio, da un cittadino straniero, titolare di un permesso di soggiorno per asilo politico che aveva presentato domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, a seguito del bando approvato dal Comune di Genova per il 2020, in attuazione dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 10 del 2004. Come la legge, anche il bando prevedeva, fra i requisiti per partecipare all'assegnazione, la residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza in cui rientra il Comune di Genova. A partire da questa denuncia si è arrivati alla sentenza n.77/2023 Corte Costituzionale - Regione Liguria che riprendeva la sentenza n. 44/2020 Corte Costituzionale - Regione Lombardia e alla quale ha fatto seguito la sentenza n. 145/2023 Corte Costituzionale - Regione Marche. Gli esiti di tali sentenze possono essere ricondotti, in sintesi, al fatto che il requisito di residenza (o attività lavorativa) continuativa sul territorio regionale, sia in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza - perché produce disparità di trattamento tra cittadino italiano e straniero - e di eguaglianza sostanziale - in contrasto con la vocazione sociale dell'ERP.

In particolare nelle sentenze si ritrovano una serie di questioni di notevole rilevanza che possono essere così esemplificate:

contrasto con la vocazione sociale del servizio abitativo pubblico - il servizio abitativo pubblico deve garantire eguaglianza sostanziale;

discriminazione di cittadini stranieri - i cittadini stranieri godono del diritto alla parità di trattamento nell'accesso all'abitazione. Il principio di continuità residenziale discrimina gli stranieri in generale e in particolare i titolari di protezione internazionale, soggiornanti di lungo periodo e titolari di permesso di soggiorno biennale;

durata della residenza - non c'è alcun ragionevole collegamento tra la durata della residenza e le situazioni di disagio economico/abitativo e non è ragionevole pensare che chi risieda nel territorio da meno tempo, soffra di una condizione di minore disagio;

presunzione di stabilità - se il requisito è introdotto al fine di garantire una maggiore stabilità nel territorio regionale - quindi di un beneficio a carattere continuativo - la previa residenza non è di per sé indice di probabile permanenza;

discriminazione indiretta di cittadini (anche) italiani: a differenza della residenza (che serve a identificare l'ente pubblico di competenza e che è un requisito che si può soddisfare in qualsiasi momento) la residenza continuativa può precludere l'accesso sia nella regione di residenza che in quella di provenienza;

radicamento territoriale - in generale è irragionevole che il concetto di "radicamento territoriale" e di "stabilità territoriale" assuma un'importanza tale da superare la valutazione del bisogno abitativo. Inoltre i nuclei più fragili (stranieri in primis) si trovano in condizioni di maggiore povertà economica, il che comporta una situazione di maggiore mobilità;

instabilità lavorativa: il requisito dell'attività lavorativa duratura e continuativa è discriminante per lavoratori più fragili con contratti intermittenti o che affrontano un periodo di disoccupazione.

Accanto alla questione della residenza per l'accesso all'ERP si rileva la questione della residenza per i senza dimora. Infatti, per le persone senza dimora, la residenza anagrafica rappresenta un passo ancora più importante, perché ad essa si collega la possibilità di usufruire dei servizi sanitari, socio-assistenziali e abitativi erogati dagli enti locali¹³.

Un requisito chiave che permette di esercitare una serie di diritti civili e sociali fondamentali e le prestazioni ed essi collegate, è la residenza anagrafica. Con l'iscrizione anagrafica, viene infatti garantito alla persona di ottenere la carta d'identità, il rilascio della tessera sanitaria e la scelta del medico di base, il rilascio della tessera elettorale e dunque di esercitare il diritto di voto, il permesso di soggiorno e il suo rinnovo. Secondo il Codice Civile (art. 43), "la residenza di una persona è nel luogo in cui la stessa ha dimora abituale", ovvero in un luogo ben determinato del Comune in cui la persona permane effettivamente, abitualmente, stabilmente e volontariamente. L'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo per tutti i cittadini italiani e stranieri, comunitari e non, regolarmente soggiornanti sul territorio. Rimangono ancora escluse le persone che non hanno un titolo di soggiorno valido. Mentre per l'iscrizione anagrafica delle persone con dimora abituale si utilizza il criterio della residenza, per i senza dimora si utilizza il criterio del **domicilio**, se ne possiedono uno, oppure del Comune di nascita¹⁴, nel caso non sia possibile dimostrare di avere un domicilio. Il **domicilio** è infatti "il luogo ove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari ed interessi" (art. 43 C.C.).

Come chiarisce la Circolare Istat n. 29/1992, nelle "Note Illustrative", il riferimento al domicilio è essenziale sia perché è l'unico elemento che lega la persona senza dimora ad un determinato Comune, sia perché "è legittimo interesse della persona l'iscrizione all'anagrafe del Comune dove egli più frequentemente fa capo, ovvero ha parenti o un centro di affari o un rappresentante o addirittura il solo recapito e che per lui sia più facilmente raggiungibile per ottenere le certificazioni anagrafiche necessarie". Inoltre, la persona rimane sempre libera di scegliere il luogo per l'iscrizione anagrafica. Per dimostrare l'effettività del domicilio ed ottenere la residenza e l'iscrizione anagrafica, la persona senza dimora dovrà fornire specifica documentazione all'ufficiale d'anagrafe, incaricato di accertare la validità del domicilio. La documentazione può essere costituita da prove documentali e dichiarazioni di parte. L'ufficiale dell'anagrafe non accerterà quindi che esista un luogo fisico in cui la persona senza dimora abbia stabilito il proprio domicilio, bensì che il domicilio indicato sia il centro degli interessi della persona. Solo in casi eccezionali e residuali, qualora non fosse possibile stabilire il domicilio, ovvero non sia in grado di fornire gli elementi necessari a dimostrazione

¹³ <https://www.fiopds.org/vademecum-residenza-per-i-senza-dimora/>

¹⁴ L'articolo 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, così come modificato dall'art. 3 della L. 15 luglio 2009, n. 94, stabilisce che "la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel Comune di nascita".

dell'effettiva sussistenza del domicilio, la persona senza dimora ottiene l'iscrizione anagrafica nel Comune di nascita (art. 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228).

Nel caso in cui non sia possibile legare la persona ad un luogo fisico, la persona viene iscritta in una via fittizia, territorialmente non esistente ma equivalente in valore giuridico. Una **Via Fittizia**¹⁵ è infatti un indirizzo inesistente istituito proprio al fine di dare la possibilità anche alle persone senza dimora di ottenere la residenza e i diritti ad essa connessi. L'istituzione di una via fittizia può essere infatti un primo strumento con il quale dare riconoscimento alle persone e al loro diritto di ricevere la posta o gli atti ufficiali, agevolare l'identificazione della persona e della sua storia sociale. La Circolare Istat n. 29/1992, nelle "Note Illustrative", chiarisce che in anagrafe deve essere istituita una via, territorialmente non esistente – da qui "fittizia" – ma conosciuta con un nome convenzionale, dato dall'Ufficiale di anagrafe, presso cui possono essere iscritte le persone senza dimora, che eleggono il domicilio nel Comune al solo fine dell'iscrizione anagrafica". Ogni limitazione nell'accesso a tali diritti e prestazioni nei confronti di coloro che sono iscritti in una "via virtuale" è da ritenersi illegittima. Inoltre, ogni prassi discrezionale, quale la titolarità di un rapporto di lavoro, la disponibilità di una abitazione, i legami familiari, imposte da alcune amministrazioni per ottenere la residenza, è di fatto arbitraria e viola la legislazione nazionale.

In conclusione, che si tratti di accessi ai servizi di base o all'edilizia residenziale pubblica, la residenza riveste un ruolo fondamentale per dare prima di tutto dignità alle persone. C'è ancora molta strada da fare e Caritas intende continuare a porre l'attenzione su questo tema che, nel rappresentare la porta di accesso ai diritti sociali di base e alle prestazioni a questi correlati, costituisce anzitutto una questione di umanità.

¹⁵ <https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/>



CARITAS EMILIA-ROMAGNA
Delegazione Regionale

