



4° CICLO - 48a SESSIONE UPR  
GENNAIO-FEBBRAIO 2025

# RAPPORTO SULLE VIOLAZIONI DELL'ITALIA AL DIRITTO ALLA CASA



INTERNATIONAL ALLIANCE OF INHABITANTS (IAI)  
c/o Unione Inquilini Padova  
Via Morandini, 36, 35136 Padua, Italy  
[www.habitants.org](http://www.habitants.org)  
[glob.coord.iai@habitants.org](mailto:glob.coord.iai@habitants.org)  
cell/whatsapp: + 39 3384642514

UNIONE INQUILINI (UI)  
Via Cavour 101, 00184 Rome, Italy  
[www.unioneinquilini.it](http://www.unioneinquilini.it)  
[segretaria.silviapaoluzzi@unioneinquilini.it](mailto:segretaria.silviapaoluzzi@unioneinquilini.it)  
ph. + 39 06 474571

## INDICE

1.	I presentatori del Rapporto	3
1.1.	International Alliance of Inhabitants (IAI)	3
1.2.	Unione Inquilini (UI)	3
2.	Introduzione: In Italia, un quadro strutturale e progressivamente sempre più preoccupante di violazioni del diritto alla casa	4
3.	La questione abitativa in Italia	5
3.1.	Mercato locativo e delle compravendite sempre più insostenibile	5
3.1.	Costo casa e povertà	5
4.	Le politiche regressive sul diritto alla casa	7
4.1.	Il taglio delle misure di sostegno all'affitto	7
4.2.	L'abbandono dell'Edilizia Residenziale Pubblica	7
5.	Gli indicatori chiave della violazione del diritto alla casa	10
5.1.	Senzatetto: manca il censimento, raddoppia il numero, ma la questione è sottostimata	10
5.2.	La crescita continua di sfratti, pignoramenti, sgomberi	11
5.3.	La discriminazione abitativa di migranti, Rom, Sinti, Camminanti	13
6.	L'impatto negativo dell'IA sul diritto alla casa	15
6.1.	Algoritmi che amplificano le discriminazioni e l'insostenibilità	15
6.2.	L'impatto IA che gonfia i prezzi attirando il mercato locativo verso gli affitti brevi	16
7.	Le violazioni strutturali del diritto alla casa	18
7.1.	Sfratti e sgomberi senza abitazione alternativa adeguata	18
7.2.	La non giustiziabilità del diritto alla casa	18
7.3.	L'Italia continua a violare il diritto alla casa malgrado le richieste di misure cautelari e alle decisioni del Comitato ONU sui diritti	19
8.	Dalle violazioni strutturali del diritto alla casa e dei diritti connessi alle violazioni programmatiche del principio di "non regressione"	21
8.1.	L'"Autonomia Differenziata"	21
8.2.	Il "Disegno di legge sicurezza": la criminalizzazione dei poveri e dei difensori dei diritti umani	21
9.	Raccomandazioni	23
10.	Allegati	25
	• Consideration of Reports by States parties under Articles 16, 17 of Covenant. Concluding observations of the CESCR E/C.12/1/Add.103 14 December 2004	25
	• Prospetto 14. Iscritti in anagrafe per cittadinanza, rapporto di mascolinità, età media per tipo di popolazione al 31.12.2021. Valori assoluti e relativi.	26
	• Prospetto 15. Componenti residenti, rapporto di mascolinità e età media per tipologia di convivenza e cittadinanza. anno 2021, valori assoluti e percentuali.	26

## **1. I presentatori del Rapporto**

### **1.1. International Alliance of Inhabitants (IAI)**

L'International Alliance of Inhabitants, fondata nel 2003, è una rete globale di organizzazioni sociali e movimenti indipendenti di attivisti volontari impegnati per la difesa e la promozione del diritto alla casa, alla terra e alla città e i diritti umani collegati. Conta circa 100 membri attivi in tutti i continenti ed è governata da un Comitato di coordinamento rappresentativo delle diverse aree geografiche. Sfratti Zero è la campagna più importante, il cui strumento principale è Il [Tribunale Internazionale degli Sfratti](#) (ITE) che ha realizzato finora 10 sessioni territoriali e tematiche, l'ultima delle quali la sessione ITE Asia (WSF, Kathmandu, febbraio 2024). Ha costituito l'Università Popolare Urbana che collabora con le Università di diversi Paesi.

IAI collabora da sempre con il sistema delle Nazioni Unite, i suoi rappresentanti hanno fatto parte dell'Advisory Group on Forced Evictions di UN-Habitat, collabora con il Relatore ONU sul Diritto alla Casa, e sostiene la presentazione di ricorsi al Comitato ONU sui diritti umani secondo il Protocollo Opzionale PIDESC.

IAI, promuovendo la Via Urbana, convergenza globale di organizzazioni e reti, ha finora organizzato 10 sessione dell'Assemblea Mondiale degli Abitanti ed è co-fondatrice della Piattaforma Globale per il Diritto alla Città.

Conta su un articolato sistema di comunicazione ed informazione multilingue, a cui collaborano traduttori ed interpreti volontari: [www.habitants.org](http://www.habitants.org), [FB International Alliance of Inhabitants](#), [FB Zero Evictions - Cero Desalojos - Zéro Expulsions](#), [FB World Assembly of Inhabitants](#), Newsletters.

Cesare Ottolini, coordinatore globale  
International Alliance of Inhabitants  
c/o Unione Inquilini Padova, via Morandini, 36, 35136 Padova, Italia  
E-mail: [glob.coord.iai@habitants.org](mailto:glob.coord.iai@habitants.org)  
Cel/whatsapp: + 39 3384642514

### **1.2. Unione Inquilini (UI)**

L'Unione Inquilini si costituisce nel 1968 a Milano per iniziativa di grossi comitati di base delle case popolari che si battono per il risanamento dei loro quartieri e per un canone sociale ridotto.

Organizza e sostiene mobilitazioni per il diritto alla casa a livello locale, regionale, nazionale, ed offre consulenza a migliaia di assegnatari di case popolari, inquilini, sfrattati, migranti, rifugiati, senza casa.

E' impegnata anche a livello europeo ed internazionale con International Alliance of Inhabitants, presentando rapporti e denunce al Comitato ONU sui diritti (UPR, Protocollo Opzionale PIDESC) e al Relatore Speciale ONU sul diritto alla casa.

Conta sedi in tutte le regioni ed è riconosciuta come sindacato inquilini maggiormente rappresentativo a livello nazionale.

La sede nazionale è a Roma.

Silvia Paoluzzi, recentemente eletta segretaria dal Congresso nazionale, è la prima donna alla guida di un sindacato inquilini in Italia.

L'Unione Inquilini è impegnata nella costruzione di una coalizione di lotta per l'abitare assieme ad altre reti, associazioni ed organizzazioni sindacali, tra le quali la Rete dei Numeri Pari, Via Maestra, Social forum per l'abitare, università, organizzazioni studentesche.

Conta su un articolato sistema informativo, [www.unioneinquilini.it](http://www.unioneinquilini.it), [FB Unione Inquilini](#), amplificato dai forti rapporti con i media che hanno permesso di introdurre il tema del diritto alla casa, l'insicurezza abitativa e le violazioni, anche nei principali canali di comunicazione.

Silvia Paoluzzi, segretaria nazionale  
Unione Inquilini  
Via Cavour 101, 00184 Roma, Italia  
E-mail: [segretaria.silviapaoluzzi@unioneinquilini.it](mailto:segretaria.silviapaoluzzi@unioneinquilini.it)  
Tel. + 39 06 4745711

## **2. Introduzione: In Italia, un quadro strutturale e progressivamente sempre più preoccupante di violazioni del diritto alla casa**

Questo Rapporto è presentato congiuntamente dall'International Alliance of Inhabitants e dall'Unione Inquilini come contributo alla 48a Sessione UPR - 4° Ciclo, e fa riferimento agli impegni dell'Italia al rispetto dei diritti umani stabiliti nel Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali, in particolare l'art. 11<sup>1</sup>, che afferma "il diritto a un livello di vita adeguato per sé e la propria famiglia che includa un alloggio adeguato e il diritto al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita."

Il diritto ad un alloggio adeguato è trattato in maniera molto limitata nell'UPR precedente<sup>2</sup>, con riferimenti quasi esclusivi agli sfratti forzati, alla condizione di senzatetto e alle violazioni dei diritti umani subiti dalle comunità Rom, Sinti, Gypsy, Camminanti, migranti ed altre minoranze. Il diritto alla casa è stato trattato in modo sostanziale nelle Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/1/Add.103 - 14 December 2004 (para 13, 26, 46, 47, 48)<sup>3</sup>. Nell'ambito dell'UPR, la Raccomandazione della Svezia Cycle 1 (2008 - 2012) 7 - February 2010<sup>4</sup> ha sollevato la questione degli sfratti forzati, che l'Italia ha supportato.

Questo Rapporto fonda l'analisi su questi documenti e altro materiale. Il Rapporto argomenta che l'Italia non ha rispettato in pieno la normativa internazionale sul diritto alla casa, anzi ha aggravato nel tempo le loro violazioni.

L'Italia non ha implementato le raccomandazioni UPR, non ha rispettato nemmeno le richieste di provvedimenti cautelari e le views finali del Comitato ONU sui diritti relativi a decine di casi specifici. Questi casi individuali sono infatti lo specchio di una situazione generalizzata di inottemperanza.

In particolare, il Rapporto denuncia come il non utilizzo e l'utilizzo ad altri fini delle risorse disponibili, violano l'art. 2 PIDESC che impegna l'Italia ad operare con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti dal PIDESC, incluso l'art. 11.

La normativa recentemente approvata, la cosiddetta legge sulla "Autonomia differenziata delle Regioni", e il Disegno di legge "Sicurezza" in discussione al Parlamento, pongono le basi per un ulteriore aggravamento delle violazioni dei diritti umani, in particolare del diritto alla casa.

Le politiche dell'Italia nel corso degli anni hanno violando in modo costante ed incrementale, non in via eccezionale e temporanea, il principio di "non regressione" delle politiche di protezione di protezione sociale relativa al diritto alla casa e ai diritti collegati, causano una violazione strutturale dell'art. 11.

---

<sup>1</sup> UPR remarks to Italy on Housing - 2024,

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1pXd6ijk7pvDLK3ZhYsstYFMfgPPbL8ktFq2H3W\\_cqu8/edit?gid=0#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1pXd6ijk7pvDLK3ZhYsstYFMfgPPbL8ktFq2H3W_cqu8/edit?gid=0#gid=0)

<sup>2</sup> United Nations - Human Rights Council, Universal Periodic Review - Italy - Third Cycle,

<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/it-index>

<sup>3</sup> Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights E/C.12/1/Add.103 - 14 December 2004,

<https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/concluding-observations-committee-economic-social-and-cultural-55>

<sup>4</sup> Ensure full compliance with international law with regard to forced evictions.

<https://upr-info-database.uwazi.io/en/entity/3c0te8ek28x>

### 3. La questione abitativa in Italia

#### 3.1. Mercato locativo e delle compravendite sempre più insostenibile

L'ISTAT, Istituto Centrale di Statistica, ha reso noto che il numero complessivo delle abitazioni presenti in Italia al Censimento permanente del 2021<sup>5</sup> è di 35.271.829 unità.

Risultano occupate da almeno una persona residente 25.690.057, pari al 72,8% delle abitazioni totali. Le abitazioni non occupate sono 9.581.772 e corrispondono al 27,2% delle abitazioni complessive. Va notato che l'ISTAT considera "non occupate" le abitazioni dove non ci sono persone che vi risiedono abitualmente come, ad esempio, quelle destinate ad affitti brevi o seconde case.

Anche se non è possibile fornire una cifra ufficiale, possiamo stimare che gli immobili ad uso abitativo in Italia sicuramente vuoti sono tra i 5 e i 7 milioni.

Secondo la ricerca di NOMISMA<sup>6</sup>, l'andamento degli affitti in Italia segnala una tendenza marcata all'aumento.

Dal 2016 al 2023 i canoni di locazione sono aumentati del 52%, con +14,6% tra gennaio 2023 e gennaio 2024<sup>7</sup>. Tale tendenza è determinata da due fattori: la scarsità relativa delle case messe sul mercato delle locazioni da parte dei proprietari (a fronte di oltre 700.000 richieste di locazione, l'11% delle abitazioni disponibili non viene concesso in locazione); il crescente peso degli affitti brevi e in clamorosa espansione a causa dell'aspettativa di maggiore redditività e dall'assenza di efficaci misure di regolamentazione.

Questi fattori causano la diffusa morosità di affitti e rate di mutuo, dovuta alla crisi economica e sociale e alla dinamica inflazionistica: quasi un terzo dei locatori ha dichiarato di non aver percepito alcuni canoni, mentre il 13% degli inquilini ha affermato di aver saltato almeno una rata.

Anche le compravendite di immobili registrate da NOMISMA<sup>8</sup> sono in calo: erano 710 mila nel 2023, con previsione di 695 mila nel 2024, 689 mila nel 2025 e 682 mila nel 2026.

Lo scenario che emerge è un mercato bloccato in cui la domanda di abitazioni è, per la maggior parte, relativa a redditi medio bassi che non trova una offerta pubblica di alloggi a canone sociale. In effetti, ammonta a circa 650.000 la domanda inevasa di tali alloggi, dato sorprendentemente omogeneo a quello delle richieste di affitto nel 2023, circa 700.000.

#### 3.1. Costo casa e povertà

L'ISTAT ha recentemente segnalato l'aumento preoccupante della povertà assoluta in Italia e ha successivamente indagato il rapporto tra povertà e titolo di godimento dell'abitazione.

Stando ai dati raccolti (riferiti al 2022<sup>9</sup>):

Il 73,2% della popolazione residente risulta proprietaria dell'alloggio in cui abita.

Il 17,6% delle famiglie residenti ha un contratto di affitto.

La restante parte gode di forme di comodato ad uso gratuito.

<sup>5</sup> ISTAT, Censimento permanente 2021: caratteristiche delle abitazioni, 01/08/2024,

<https://www.istat.it/comunicato-stampa/censimento-permanente-2021-caratteristiche-delle-abitazioni/>

<sup>6</sup> NOMISMA, Affitti: mercato bloccato con 11% delle abitazioni inutilizzate, 19/04/2024,

<https://www.nomisma.it/press-area/affitti-mercato-bloccato-con-11-delle-abitazioni-inutilizzate/>

<sup>7</sup> Elaborazione NOMISMA su dati portali immobiliari, pag. 17, Osservatorio Salva la Tua Casa, Marzo 2024,

[https://www.osservatoriosalvalatuacasa.it/wp-content/uploads/2024/03/2024-03-15-1-edizione-2024-osservatorio-salvalatuacasa.pdf?\\_gl=1\\*1cjf6ld\\*\\_up\\*MQ..\\*\\_ga\\*NzM5ODU2NjgzLjE3MjMjc2NjY.\\*\\_ga\\_96CSS109GS\\*MTcyMzYyNzY2My4xLjAuMTcyMzYyNzY2My4wLjAuMA..](https://www.osservatoriosalvalatuacasa.it/wp-content/uploads/2024/03/2024-03-15-1-edizione-2024-osservatorio-salvalatuacasa.pdf?_gl=1*1cjf6ld*_up*MQ..*_ga*NzM5ODU2NjgzLjE3MjMjc2NjY.*_ga_96CSS109GS*MTcyMzYyNzY2My4xLjAuMTcyMzYyNzY2My4wLjAuMA..)

<sup>8</sup> NOMISMA, Presentato il 2° Osservatorio sul Mercato Immobiliare 2024, 09/07/2024

<https://www.nomisma.it/press-area/presentato-il-2-osservatorio-sul-mercato-immobiliare-2024-di-nomisma/>

<sup>9</sup> ISTAT, In crescita la povertà assoluta a causa dell'inflazione, 25/10/2023,

<https://www.istat.it/it/files/2023/10/REPORT-POVERTA-2022.pdf>

Le famiglie in affitto in condizione di povertà assoluta sono 983.000, circa 100.000 in più rispetto alle 889.000 del 2021.

Il numero delle famiglie in affitto in povertà assoluta è, quindi, pari al 45% del numero complessivo delle famiglie assolutamente povere (circa due milioni in totale), corrispondente al 17,6% del totale della popolazione residente.

Da questo dato, si desume che le famiglie in affitto hanno una incidenza di povertà assoluta pari al 21,2% contro il 4,8% di quelle in proprietà.

Una famiglia con minori su quattro, che vive in affitto, è in una condizione di povertà assoluta a fronte di 1 su 14 nel complesso della popolazione residente.

Da rilevare che le famiglie povere con debiti per affitti e mutui ipotecari sono aumentate dal 6,6% nel 2020 al 10,0% nel 2021, addirittura dal 2,5% al 8,7% sul totale della popolazione<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> FEANTSA, Fondation Abbé Pierre, Eight European Housing Overview, Table 5. Household in rent or mortgage arrears (2021, in %/change from 2020 to 2021, in %)

[https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport\\_EN.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2023/OVERVIEW/Rapport_EN.pdf)

## **4. Le politiche regressive sul diritto alla casa**

### **4.1. Il taglio delle misure di sostegno all'affitto**

Rispetto a quella descritta nella 34a sessione UPR 34, la situazione è progressivamente e decisamente peggiorata.

L'effetto concreto della Legge n. 431/1998 ha liberalizzato i contratti di locazione, dando alla proprietà la scelta tra i contratti a canone libero oppure a canone concordato. La mancanza di limitazioni agli affitti e la debolezza contrattuale degli inquilini dovuta all'impossibilità di contrattazione su un piano di parità con la proprietà, ha causato un notevole aumento dei canoni e dell'insicurezza abitativa.

Per farvi fronte, erano sostanzialmente tre le misure nazionali di sostegno per l'affitto a favore degli inquilini con redditi bassi o molto bassi (inferiori al livello della povertà assoluta).

- 1) Il fondo sociale di sostegno agli affitti per i nuclei con redditi bassi previsto dall'articolo 11 della legge 431 del 1998
- 2) Il fondo per la morosità incolpevole, istituito dall'articolo 6, comma 5, della Legge 124 del 2013
- 3) La quota prevista a tale finalità dal cosiddetto "Reddito di Cittadinanza", rivolto ai cittadini e ai nuclei con redditi estremamente bassi e sotto il limite della povertà assoluta.

La prima e seconda misura (finanziate con la Legge di Bilancio nazionale per il 2022 per 330 milioni di euro), è stata cancellata con l'azzeramento del fondo a partire dal 2023 dal nuovo governo di destra, eletto il 25 settembre del 2022.

La terza misura è stata cancellata con la Legge di Bilancio per il 2024.

A causa del lungo iter di suddivisione delle risorse alle Regioni e poi ai comuni, qualche Regione ha usato tali fondi solo nel 2023. Tali fondi sono ormai esauriti e, malgrado la richiesta unanime delle parti sociali di ripristinarli, il Governo ha confermato il taglio.

In teoria, le Regioni possono stabilire contributi all'affitto, ma l'approvazione della Legge sulla cosiddetta "autonomia differenziata", da un lato imporrà loro ulteriori ristrettezze di bilancio, dall'altro potrà aumentare le differenze, aumentando le disuguaglianze, anche nel sostegno agli affitti, proprio a danno dei territori dove incide maggiormente la povertà, quindi la morosità incolpevole.

### **4.2. L'abbandono dell'Edilizia Residenziale Pubblica**

In una recentissima audizione in Parlamento<sup>11</sup>, Federcasa (Associazione di tutti gli Enti Regionali e Comunali che gestiscono l'ERP) ha fornito i seguenti dati riferiti al 2024:

Totale alloggi ERP : 769.745  
Alloggi ERP sfitti : 60.217

Tuttavia tale dato è inferiore all'11,5% del patrimonio totale ERP<sup>12</sup>, cioè circa 100.000 alloggi ERP sfitti stimati da una ricerca dell'Università Bocconi - Federcasa<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Federcasa, Audizione presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 03/07/2024, <https://comunicazione.camera.it/archivio-prima-pagina/19-41423>

<sup>12</sup> Raffaele Lungarell, Case popolari, pochi alloggi e da ristrutturare. La Consulta boccia i requisiti anti-stranieri. La geografia delle 875mila unità non risponde alla domanda crescente, Il Sole 24 Ore, 21/06/2024  
<https://www.ilssole24ore.com/art/case-popolari-pochi-alloggi-e-ristrutturare-consulta-boccia-requisiti-anti-stranieri-AGjcuIW>

<sup>13</sup> Università Bocconi - Federcasa, Management dei servizi abitativi pubblici, 2021,  
<https://cergas.unibocconi.eu/sites/default/files/media/attach/Federcasa%20-%202021.pdf>

Questa notevole e crescente quantità di ERP sfitta, con punte che arrivano al 20% in molte città, dimostra una volontà politica di abbandonare questo settore, con la scusa che si tratta di immobili vetusti che richiederebbero investimenti, non disponibili, per riattarli e metterli a norma. Solo il 15% ha meno venti anni di vita, mentre l'85% è stata edificata tra 50 e circa 70 anni fa.

Queste abitazioni sono quindi considerate, di fatto, "non disponibili".

Queste sono le giustificazioni addotte per la vendita del patrimonio ERP, oltre 100.000 alloggi negli ultimi 20 anni, ma i cui proventi solo in minima parte sono riusciti a rimpiazzare le case vendute.

Si tratta di un'erosione sempre più marcata dell'edilizia residenziale pubblica in Italia che, a fine anni 80 dello scorso secolo, era invece attestata intorno a un milione di alloggi e che Federcasa, in una pubblicazione del 2016, affermava contare su 806.000 alloggi in assegnazione.

Questa politica di abbandono sta indebolendo ulteriormente il settore ERP, che ha già una percentuale di alloggi ERP sul parco immobiliare residenziale generale inferiore al 3,5%, e decrescente, di molto al di sotto della media UE.

A fronte di tale situazione, rimangono inevase centinaia di migliaia di domande di alloggi ERP. Dato che non esiste un archivio nazionale di queste domande presentate ai diversi enti (comuni, ATER, IACP, ecc.) anche in questo caso, le stime sono differenti.

Federcasa indica in circa 400.000 le istanze di famiglie che hanno presentato istanza di casa popolare e sono inserite come aventi diritto nelle graduatorie.

Questo dato non sembra tenere conto delle istanze presentate direttamente ai comuni, che stimano invece circa 650.000 domande di case ERP nelle graduatorie, aventi titolo, ma inevase perché non ci sarebbero alloggi disponibili.

A fronte di questa precisa domanda di "edilizia residenziale pubblica" non esiste nel Bilancio dello Stato una voce di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica a canone sociale, dopo la soppressione, a partire dal 1993 dei cosiddetti "Fondi GESCAL", rappresentati da trattenute sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti destinate a queste case.

Nonostante la disponibilità di fondi speciali dell'UE per il periodo post-Covid 19, l'Italia ha scelto di utilizzare in maniera estremamente limitata i finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, destinando al Programma Innovativo della qualità dell'abitare (PINQUA) solo 2,8 miliardi di euro, cioè solo l'1,46% dei 191,5 miliardi di Euro del Next Generation UE per l'Italia<sup>14</sup>. L'importo dovrebbe servire, secondo gli accordi tra Stato Regioni e Comuni, principalmente per riqualificare alcune aree mirate; prevede di recuperare e realizzare solo 10.000 alloggi, soprattutto in regime di "social housing", mentre solo pochissimi nel quadro dell'"edilizia sociale pubblica", cioè come veri e propri alloggi ERP<sup>15</sup>.

Il Governo sta infatti sostenendo proposte che si inseriscono nel filone della "finanziarizzazione del welfare", proponendo lo schema cosiddetto di "social housing", che è diverso dallo schema del "public social housing" di cui c'è estremo bisogno. Secondo lo schema del "social housing", gli investitori privati e le amministrazioni locali realizzano alloggi in partnership per poi metterli in vendita o in affitto a prezzi "accessibili" per le famiglie con redditi medio-alti. In pratica, si tratta di prodotti finanziari che propongono "investimenti d'impatto" e garantiscono agli investitori rendimenti consistenti (almeno + 3 % oltre all'inflazione, cioè fino al 13-14 %), da estrarre da una fascia di popolazione che, di fatto, potrebbe trovare soluzioni abitative con mezzi propri.

Progetti simili riguardano anche gli alloggi per gli studenti universitari fuori sede (compreso un numero crescente di studenti internazionali). Per i circa 700.000 ragazzi e ragazze studenti fuori sede, gli studentati pubblici offrono appena 47.000 posti letto (solo il 5% del necessario). Una situazione di sofferenza evidenziata nel 2023 dalle estese proteste degli studenti contro l'insostenibilità degli affitti del mercato privato.

<sup>14</sup> Housing Europe, Resilience and Recovery in Ireland and Italy, 29/05/2023,

<https://www.housingeurope.eu/resource-1804/resilience-and-recovery-in-ireland-and-italy>

<sup>15</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri Italia, Italia Domani, The National Recovery and Resilience, Plan

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html>

Aniché finanziare la realizzazione di studentati pubblici a costi sostenibili, una politica che eviterebbe di sottrarre alloggio impoverendo il mercato tradizionale, il governo ha deciso di offrire agli investitori privati la possibilità di utilizzare 1,2 miliardi di Euro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza EU, per finanziare 60.000 posti letto entro il 2026, circa 20.000 euro per ciascun posto letto<sup>16</sup>.

Queste scelte politiche favoriscono gli operatori e gli investitori privati, in particolare le società finanziarie e immobiliari che propongono gli "student hotel", per loro redditizi, ma insostenibili per la grande maggioranza degli studenti, violando così non solo il loro diritto alla casa, ma anche il diritto allo studio.<sup>17</sup>

Il mancato utilizzo delle risorse disponibili per far fronte al deficit di ERP, e la loro deviazione ad altri fini, violano l'art. 2 PIDESC che impegna l'Italia ad operare con il massimo delle risorse di cui dispone al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti dal PIDESC.

---

<sup>16</sup> Ministero dell'Università e della Ricerca, Avviso housing, 26/02/2024

<https://www.mur.gov.it/it/housing-universitario/avviso-housing>

<sup>17</sup> Sarah Gainsforth, Sempre più aziende private controllano gli alloggi per studenti, L'Internazionale, 17/05/2023.

<https://www.internazionale.it/essenziale/notizie/sarah-gainsforth/2023/05/17/alloggi-studenti-privati>

## 5. Gli indicatori chiave delle violazioni del diritto alla casa

### 5.1. Senzatetto: manca il censimento, raddoppia il numero, ma la questione è sottostimata

In Italia non è mai esistito un vero censimento delle persone senzاتetto, nonostante sia indispensabile quantificare e qualificare la loro esistenza per poter definire e implementare politiche adeguate ad offrire soluzioni abitative rispettose dei diritti umani.

Le fonti statistiche ufficiali utilizzano infatti criteri diversi, non confrontabili, fornendo comunque dati sottostimati rispetto alla realtà di un fenomeno in notevole crescita. Un ulteriore elemento di confusione sono le complesse e frammentate normative a livello regionale e locale, dato che alcune regioni consentono l'uso di scantinati e garage per scopi abitativi.

Da ultimo, la legge n. 105 "Salva Casa" del 27/07/2024<sup>18</sup>, oltre a varie misure di condono degli abusi edilizi, ha legalizzato i micro-appartamenti e le unità immobiliari improprie, riducendo gli standard abitativi (altezza minima 2,40 metri, superficie minima 20 mq), e dando alle regioni ulteriori possibilità di derogare dagli standard abitativi.

Questa legge:

- viola le caratteristiche e il concetto di "abitazione adeguata"<sup>19</sup> e gli standard minimi stabiliti a livello internazionale;
- introduce ulteriori elementi di confusione con l'effetto di ridurre artificialmente il numero degli immobili inabitabili e quindi la stima dei senzاتetto;
- favorisce l'insicurezza abitativa con queste forme di ulteriore "sfruttamento abitativo" di soggetti fragili e di ulteriore selvaggia turistificazione.

Con questo avvertimento, c'è comunque un incremento dei senzاتetto in Italia. Si passa dalle 47.648 persone "senza dimora" rilevate nel novembre-dicembre 2011, riferite a persone che hanno usufruito almeno di un servizio di mensa e accoglienza notturna<sup>20</sup>, alle 96.197 censite come "senza dimora" al 31/12/2021<sup>21</sup> perché in possesso del requisito giuridico di "residenza fittizia" (Prospetto 14).

La rilevazione del 2011 sottostima il loro numero perché molti senzاتetto non usufruiscono di tali servizi, come dichiara la fio.PSD<sup>22</sup>, rete delle organizzazioni di tutela. Nella ricerca del 2021 la sottostima è dovuta, in particolare, alle difficoltà e impedimenti da parte di molti Comuni ad accordare la residenza ai senzاتetto, pur essendo un diritto, non una concessione.

Per avere un quadro più realistico dei "senzاتetto" andrebbe utilizzata la "Classificazione Europea Ethos"<sup>23</sup>. Oggi possiamo solo sommare almeno una parte delle 351.338 persone residenti nei diversi tipi di struttura di convivenza (Prospetto 15).

---

<sup>18</sup> LEGGE 24 luglio 2024, n. 105. Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica. (24G00124), 28/07/2024,

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-07-27&atto.codiceRedazionale=24G00124&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=c8fab4df-54a9-4c21-85b0-4ae5051ff82e&tabID=0.5361857540275179&title=lbl.dettaglioAtto>

<sup>19</sup> General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant,

<https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>

<sup>20</sup> ISTAT, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fio.PSD, Caritas Italiana (2012) "Le Persone Senza Dimora. Anno 2011", retrieved from: [https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza\\_dimora\\_9\\_10\\_2012-1.pdf](https://www.istat.it/it/files//2012/10/Senza_dimora_9_10_2012-1.pdf)

<sup>21</sup> ISTAT Popolazione Residente e Dinamica Demografica. Anno 2021, 2022

<https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>

<sup>22</sup> fio.PSD, Nota sul Censimento permanente della popolazione "senza fissa dimora

Una, nessuno, centomila, 04/01/2023 <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2023/01/Nota-fiopds.pdf>

<sup>23</sup> FEANTSA, ETHOS - Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora, [https://www.feantsa.org/download/it\\_8942556517175588858.pdf](https://www.feantsa.org/download/it_8942556517175588858.pdf)

Mentre gli stereotipi più diffusi associano il senzatetto al barbone, al vagabondo e al clochard, i senzatetto sono per la maggior parte "lavoratori poveri: il 62% dei senzatetto ha infatti un reddito mensile da lavoro (anche informale e saltuario) con un guadagno medio mensile tra i 100 e i 499 euro, mentre il 30 % vive di espedienti e collette e il 17% non ha alcuna fonte di reddito<sup>24</sup>.

La causa principale di questo notevole aumento dei senzatetto è dunque il crescere dei "lavoratori poveri" che non possono sostenere il costo dell'alloggio, causando gli sfratti per morosità, insieme alla notevole diminuzione dell'offerta di edilizia residenziale pubblica.

## 5.2. La crescita continua di sfratti, pignoramenti, sgomberi

Dopo la breve pausa dovuta all'emergenza sanitaria del coronavirus, a partire dal 2021, la pressione degli sfratti e delle esecuzioni dei pignoramenti in Italia è rapidamente cresciuta, tornando ai livelli antecedenti, con una tendenza marcata verso il peggioramento, segnalato dall'impennata delle richieste di esecuzione forzata con l'intervento degli ufficiali giudiziari e del numero degli sgomberi effettuati con la forza pubblica.

### Procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo<sup>25</sup>

Anno	Sentenze	Morosità	Finita locazione	Necessità	Richieste esecuzioni	Esecuzioni con forza pubblica
2020	32.536	28.024	3.272	1.240	22.841	5.270
2021	38.163	32.083	4.477	1.603	33.208	9.537
2022	41.849	33.522	5.508	2.819	99.316	30.385

Quello che colpisce in particolare, oltre all'aumento costante del numero delle sentenze, è l'esplosione, a partire dal 2022, con una crescita del 199,07% delle richieste di esecuzione con l'Ufficiale Giudiziario, e del numero degli sfratti eseguiti con la forza pubblica, aumentati di ben il 218,60%.

Quello che potremmo definire "outlook negativo" degli sfratti in Italia è dato dal fatto (già citato e commentato sopra) che, a partire dal 2023, è stata azzerata ogni forma di contributo statale ai cittadini con fasce di reddito basse e di sostegno per la morosità incolpevole. La cancellazione, a partire dal 2023, del "reddito di cittadinanza", che prevedeva anche una misura specifica di sostegno all'affitto, ha contribuito alla crisi attuale.

Rispetto ai pignoramenti dell'abitazione, gli ultimi dati disponibili indicano che nel primo semestre 2023 sono state vendute all'asta 58.816 unità immobiliari. Anche in questo ambito, si segnala una previsione in grave peggioramento. NOMISMA<sup>26</sup> stima per il 2024 un ulteriore incremento di circa il 12% delle aste immobiliari, per un totale tra le 160 mila e le 180 mila esecuzioni immobiliari.

<sup>24</sup> fio.PSD, Le persone senza dimora in Italia, <https://www.fiopsd.org/persona-senza-dimora/>

<sup>25</sup> Elaborazione Unione Inquilini su dati Ministero dell'Interno. Procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Ultimi dati disponibili sono riferiti al 2022  
[https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento\\_delle\\_procedure\\_di\\_rilascio\\_di\\_immobili\\_ad\\_uso\\_abitativo-168224.htm](https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento_delle_procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo-168224.htm)

<sup>26</sup> NOMISMA, Osservatorio Salva la Tua Casa, Marzo 2024, pag. 22,  
[https://www.osservatoriosalvalatuacasa.it/wp-content/uploads/2024/03/2024-03-15-1-edizione-2024-osservatorio-salvalatuacasa.pdf?gl=1\\*cjff6ld\\*up\\*MQ..\\*ga\\*NzM5ODU2NjgzLjE3MiM2Mjc2NjY.\\*qa\\_96CSS109GS\\*MTcyMzYyNzY2My4xLjAuMTcyMzYyNzY2My4wLjAuMA](https://www.osservatoriosalvalatuacasa.it/wp-content/uploads/2024/03/2024-03-15-1-edizione-2024-osservatorio-salvalatuacasa.pdf?gl=1*cjff6ld*up*MQ..*ga*NzM5ODU2NjgzLjE3MiM2Mjc2NjY.*qa_96CSS109GS*MTcyMzYyNzY2My4xLjAuMTcyMzYyNzY2My4wLjAuMA)

Infine, non da ultimo, va segnalato il continuo aumento degli sgomberi, rilevabile dalle notizie pubblicate quotidianamente dai media, dalle denunce degli organismi di tutela dei diritti umani, e, in particolare dall'Osservatorio sugli Sfratti dell'Unione Inquilini<sup>27</sup>.

L'aumento degli sgomberi è evidenziato dal Ministero dell'Interno che, per la prima volta, il 15/08/2024 ha pubblicato nel proprio Dossier annuale <sup>28</sup> i dati, anche se relativi alle sole città metropolitane, degli sgomberi di "occupazioni abusive di immobili di particolare rilievo": 158 dal 1/10/2022 al 30/06/2024, e 2.086 alloggi ERP. Confrontandoli con le notizie delle fonti citate, si tratta, in generale, di sgomberi di campi nomadi, oppure di alloggi ERP altrimenti sfitti, da parte di persone spinte dalla necessità. E' invece marginale l'intervento per sgomberare occupazioni da parte della criminalità organizzata.

---

<sup>27</sup> Unione Inquilini, Sgomberi & Resistenze [http://archivio.unioneinquilini.it/index.php?id=t\\_0--a\\_7](http://archivio.unioneinquilini.it/index.php?id=t_0--a_7)

<sup>28</sup> Ministero dell'Interno, Dossier Viminale. L'attività del Ministero dell'Interno, 15/08/2024, [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-08/dossier\\_viminale\\_ferragosto\\_2024.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-08/dossier_viminale_ferragosto_2024.pdf)

### 5.3. La discriminazione abitativa di migranti, Rom, Sinti, Camminanti

Continuano ad aumentare le discriminazioni a locare alloggi abitabili a migranti, Rom, Sinti e Camminanti, mentre la proprietà non hanno scrupoli ad affittare loro unità immobiliari non abitabili, e le autorità pubbliche a tollerare occupazioni senza titolo, finché serve, per poi sgomberarli senza fornire soluzioni alternative adeguate.

Le organizzazioni di sostegno hanno sistematicamente denunciato queste violazioni, ma risulta difficilissimo documentarle e sanzionarle data l'inadeguatezza della normativa, l'inazione, se non l'azione opposta da parte delle autorità pubbliche, la mancanza di informazione sui propri diritti da parte dei soggetti vittime e, più in generale, a causa dei pregiudizi alimentati dal razzismo e dalle forze politiche di destra.

Fatti che evidenziano la discriminazione istituzionale nei confronti di queste categorie di persone:

- Amnesty International e l'Associazione 21 Luglio nel 2019 hanno denunciato l'Italia di fronte al Comitato Europeo dei diritti sociali per la violazione del diritto alla casa, stabilito dal combinato disposto art. 31 della Carta Sociale Europea, cioè le condizioni abitative sottostandard (senza servizi, senza acqua) di circa 26.000 persone Rom e Sinti nei campi nomadi<sup>29</sup>, i continui sgomberi senza abitazioni alternative adeguate, le discriminazioni nell'accesso ai bandi ERP.  
Nella sua decisione<sup>30</sup> pubblicata il 13/05/2024 il Comitato ha spiegato che, nonostante il Decreto governativo n. 34/Legge n. 77/2020 che sospendeva gli sgomberi in tutta Italia, gli sgomberi forzati di famiglie rom sono rimasti una pratica corrente, e sono persino stati attuati in alcune occasioni durante la pandemia di Covid-19, sistematicamente senza fornire alloggi alternativi e l'accesso ad alloggi standard. Il Comitato ha inoltre rilevato che, a causa delle pratiche abitative discriminatorie, le persone rom sono state stigmatizzate e sono rimaste emarginate, violando il diritto alla parità di trattamento. Il Comitato ha accertato che l'Italia ha violato l'articolo E in combinato disposto con l'articolo 31 della Carta Sociale Europea.  
Come rilevato da Amnesty International<sup>31</sup>, si tratta di un'ulteriore conferma delle violazioni diffuse, sistemiche e di lunga data dei diritti umani e delle discriminazioni subite dalla comunità rom in Italia, accertate negli ultimi 20 anni dai vari organismi<sup>32</sup> ONU, dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa.
- I requisiti dei bandi alloggi ERP sono spesso impegnativi o impossibili per i migranti che vengono da lontano e a causa del loro lavoro precario. Tra questi, ad esempio, un'anzianità di 5-10 anni di residenza nel territorio interessato, anche per avere un punteggio adeguato, o il "Certificato impossidenza globale di beni immobili", cioè un certificato rilasciato dal Paese d'origine di non possedere beni immobili in nessuna parte del mondo, come condizione per avere diritto a un alloggio ERP.  
Dato che le Regioni hanno la delega in questa materia, anziché sviluppare il settore ERP, spesso effettuano la scelta politica di introdurre criteri che escludono di fatto queste categorie di persone, per lasciare ai residenti votanti l'illusione di avere maggiori possibilità di assegnazione di un alloggio ERP rispetto agli "stranieri". Così, le leggi regionali violano spesso il principio di uguaglianza di trattamento, in particolare l'art. 12 della Direttiva Europea 2011/98<sup>33</sup> relativo ai lavoratori con permesso di soggiorno.

<sup>29</sup> Associazione 21 Luglio, Il Paese dei campi, <https://www.ilpaesedeicampi.it>

<sup>30</sup> Amnesty International v. Italy, Complaint No. 178/2019, Council of Europe: European Committee of Social Rights, 13 May 2024, <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/coeecsrr/2024/en/147986>

<sup>31</sup> Amnesty International VS Italia. Una vittoria per le persone Rom, 21/07/2024, [https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2024/07/PS\\_Rom\\_Italia.pdf](https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2024/07/PS_Rom_Italia.pdf)

<sup>32</sup> Panoramica completa delle decisioni degli organismi internazionali per i diritti umani, comprese due decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali, disponibile nella denuncia di Amnesty International ai punti da 36 a 54, <https://rm.coe.int/cc178casedoc1-en/168093aac2>

<sup>33</sup> Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano

Per combattere queste prassi, LAW, ASGI, Medì stanno implementando il progetto "Persone straniere e accesso alla casa. Come contrastare le discriminazioni"<sup>34</sup>. Oltre alla consulenza, hanno sollevato con successo l'eccezione di costituzionalità a leggi regionali e ottenuto l'annullamento di bandi ERP emessi da alcune Regioni e Comuni<sup>35</sup>.

Ma questo non basta per far fronte a violazioni strutturali ed istituzionali del diritto alla casa che si stanno consolidando da anni nelle politiche e nelle pratiche dell'Italia.

---

regolarmente in uno Stato membro,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=HU>

<sup>34</sup> LAW, ASGI, Medì, Persone straniere e accesso alla casa. Come contrastare le discriminazioni, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/09/Slides-Casa-30.8.2022.pdf>

<sup>35</sup> ASGI. Corte costituzionale e bandi ERP. <https://www.asgi.it/?s=Corte+costituzionale+ERP>

## 6. L'impatto negativo dell'IA sul diritto alla casa

### 6.1. Algoritmi che amplificano le discriminazioni e l'insostenibilità

L'introduzione massiccia dell'Intelligenza Artificiale nel mercato immobiliare sta amplificando le violazioni del diritto alla casa sotto due aspetti, senza che l'Italia, ma nemmeno l'Unione Europea, intervengano per contrastarla.

Questi aspetti sono stati analizzati e denunciati nella prima Conferenza internazionale "La sfida dell'Intelligenza Solidale all'Intelligenza Artificiale per il Diritto alla Casa", organizzata dall'International Alliance of Inhabitants con la partecipazione di ricercatori e del Relatore Speciale ONU sul diritto alla casa<sup>36</sup>

La prima sfida riguarda l'amplificazione delle discriminazioni di genere, di etnia ed economiche, derivanti dal monitoraggio online dalle piattaforme sui candidati inquilini e mutuatari<sup>37</sup>. La violazione del diritto alla privacy, sulla cui base sono fondate le discriminazioni, avviene attraverso algoritmi che analizzano anche dati pubbliche, a volte anche dati private (non sempre legali), social e cookies generati dall'utilizzo dei motori di ricerca. Queste violazioni, rilevate inizialmente negli USA successivamente alla crisi dei mutui subprime del 2008-2010, con la pratica delle banche di monitorare i mutuatari, stanno aumentando anche in Italia parallelamente alla diffusione delle piattaforme locative online.

La seconda area di preoccupazione, riguarda l'amplificazione dell'insostenibilità economica delle locazioni. Studi scientifici<sup>38</sup> dimostrano come l'uso dell'IA da parte delle piattaforme gonfi artificialmente i prezzi del mercato immobiliare attraverso "algoritmi concorrenti" che spingono a raggiungere i "prezzi attesi" sulla base della massimizzazione del profitto<sup>39</sup>.

Mentre, in teoria, il prezzo dovrebbe essere determinato dall'equilibrio tra domanda ed offerta, nella realtà questo equilibrio salta verso l'alto, non solo per la rarefazione artificiale dell'offerta causata dallo sfitto, ma, sempre più, per l'amplificazione artificiale della domanda dei consumatori da parte di algoritmi addestrati allo scopo di massimizzare i profitti.

Altrimenti, non si spiegherebbe come, mentre i salari diminuiscono e la povertà aumenta, i prezzi immobiliari continuano a salire anche in controtendenza rispetto ai loro cicli storici. Le piattaforme costituiscono, di fatto e sempre più, dei "cartelli" che praticano una "collusione tacita" nella determinazione dei prezzi, attuata da "algoritmi concorrenti" che agiscono autonomamente per offrire, senza possibilità di negoziazione, i "prezzi attesi" sulla base della massimizzazione del profitto.

Questi cartelli, oltre a rendere sempre più insostenibile i prezzi immobiliari, violano la normativa sulla concorrenza.

---

<sup>36</sup> International Alliance of Inhabitants, "The challenge of Solidarity Intelligence to Artificial Intelligence for the Right to Housing", 31/10/2023,

<https://www.facebook.com/InternationalAllianceInhabitants/posts/pfbid0MQbGFvYh2zo36p27MGqPCrjViP67f9qNrBxS1b1E8DbfWprfqg324RHWBBgzGFejl>

<sup>37</sup> Malihe Razazan, Rose Aguilar. Artificial Intelligence Is Making The Housing Crisis Worse Landlords are using AI to screen their tenants, heightening errors and discrimination. The Lever, 27/06/2023, <https://www.levernews.com/artificial-intelligence-is-making-the-housing-crisis-worse/>

<sup>38</sup> Gabriele Bortolotti, Algorithmic Collusion in the Housing Market, Promarket, 30/05/2023. <https://www.promarket.org/2023/05/30/algorithmic-collusion-in-the-housing-market/>

<sup>39</sup> Emma Manneschi, AI, ecco come l'algoritmo decide i prezzi, I-Com, 19/05/2023, <https://www.i-com.it/2023/05/19/ai-ecco-come-lalgoritmo-decide-i-prezzi/>

L'Italia non interviene in questi settori cruciali per tutelare il diritto alla casa e i diritti umani connessi. Il Disegno di legge sull'IA<sup>40</sup> di iniziativa governativa non menziona nemmeno questi aspetti<sup>41</sup>. Lascia così mano libera ai proprietari delle piattaforme immobiliari<sup>42</sup> di far uscire i contratti locativi dalla regolazione di legge, peraltro già inadeguata, aumentando l'insicurezza e l'insostenibilità abitativa.

Peraltro, anche l'Unione Europea, intervenuta spesso per contrastare le politiche abitative sociali dei paesi volte a offrire un servizio pubblico efficace e non marginale, nel suo Regolamento in materia<sup>43</sup> non dice nulla sulla regolazione dell'uso dell'IA nei mercati immobiliari.

## **6.2. L'impatto IA gonfia i prezzi attirando il mercato locativo verso gli affitti brevi**

In Italia, come nel resto dell'UE, sta esplodendo il mercato degli affitti brevi, che riguarda non solo le zone a vocazione turistica e le città d'arte, ma anche gli studenti fuori sede e i lavoratori precari migranti<sup>44</sup>.

La generalità delle locazioni è investita da questo fenomeno, con agenzie fisiche e piattaforme immobiliari online che affittano sempre più spesso a breve termine, guidando verso la monopolizzazione del mercato, violando il diritto alla sicurezza abitativa, peraltro già limitato, delle locazioni a medio termine.

I dati EUROSTAT<sup>45</sup> indicano come nel 2023 le notti trascorse nelle locazioni brevi nell'UE sono ammontate a 719 milioni, con un incremento del 20,5% rispetto all'anno precedente. Tra le prime 20 regioni per numero di notti in affitto breve, ben 5 appartengono all'Italia. Sempre secondo i dati EUROSTAT, Roma ha registrato il balzo maggiore, passando in un anno (dal 2022 al 2023) da 8,574 milioni di notti a 12.540.949 nel 2023, + 46,3%. Le aspettative per il 2025 sono travolgenti, il raddoppio in previsione del Grande Giubileo.

Secondo Halldis<sup>46</sup>, società specializzata nel settore, il giro di affari nel settore in Italia ammonta a 1,5 miliardi di euro, con 600 mila unità immobiliari coinvolte. Gli immobili destinati a tale formula crescono in tutte le città italiane: 20 mila a Roma (+ 17%), 18 mila a Milano (+ 10%), 10 mila a Firenze (+21%), 6.700 a Venezia (+ 17%), 3.400 a Bologna (+10%).

Non esistono ancora dati certificati rispetto all'incidenza degli affitti brevi sull'aumento dei prezzi di vendita e delle locazioni, nonché sui fenomeni di gentrificazione che provocano. Tuttavia numerose e qualificate ricerche indicano che è possibile stabilire questa stretta correlazione, sia relativamente a città specifiche, come Venezia<sup>47</sup>, che a livello europeo<sup>48</sup>.

---

<sup>40</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Focus - Quadro normativo in materia di Intelligenza artificiale, 31/05/2024, <https://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/focus-quadro-normativo-intelligenza-artificiale/>

<sup>41</sup> Parliament approved the Artificial Intelligence Act that ensures safety and compliance with fundamental rights, while boosting innovation, <https://www.programmagoverno.gov.it/media/he0pz4ex/summary-focus-ai-act.pdf>

<sup>42</sup> Massimo Pasquini, Il caso Airbnb e l'invasione dell'intelligenza artificiale nelle nostre case. C'è chi dice no!, Il Fatto Quotidiano, 12/11/2023,

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/11/12/il-caso-airbnb-e-linvasione-dellintelligenza-artificiale-nelle-nostre-case-ce-chi-dice-no/7348590/>

<sup>43</sup> Gazzetta Ufficiale Unione Europea, Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, 13/06/2024,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689)

<sup>44</sup> Sarah Gainsforth, Dagli affitti brevi agli sfratti, le battaglie del Forum dell'Abitare, Il Manifesto, 23/04/2024,

<https://ilmanifesto.it/dagli-affitti-brevi-agli-sfratti-le-battaglie-del-forum-dellabitare>

<sup>45</sup> EUROSTAT, Piattaforme di prenotazione online nel 2023: 719,0 milioni di notti, 03/04/2024.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240403-1?etran=it>

<sup>46</sup> Federturismo Confindustria, Halldis: Giro d'affari di 1,5 miliardo per affitti brevi, 05/02/2024,

<https://www.federturismo.it/it/i-servizi/news/589-news/news-2024/20059-halldis-giro-d-affari-di-1-5-miliardo-per-affitti-brevi.html>

<sup>47</sup> OCIO Venezia, Fenomenologia della locazione turistica breve, 12/11/2023,

<https://ocio-venezia.it/report/mappatura-locazioni>

<sup>48</sup> Gianluca Bei, Filippo Celata, Challenges and effects of short-term rentals regulation A counterfactual assessment of European cities, Annals of Tourism Research, 05/07/2023,

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738323000786>

L'indagine pubblicata nel luglio del 2023 da Tortuga<sup>49</sup>, un "think thank" di giovani ricercatori specializzati in analisi economiche e sociali, ha rilevato una correlazione tra l'aumento dell'1% di unità abitative occupate da Airbnb in una zona specifica dell'Italia, ad un incremento in media del 6,7% dei prezzi delle case e del 5,7% del prezzo degli affitti.

Il governo italiano si sta muovendo in modo distonico riguardo al fenomeno degli affitti brevi rispetto a quanto avviene nel resto dell'UE.

Infatti, mentre si moltiplicano le misure adottate da vari paesi e da autorità locali per limitare l'estensione selvaggia del fenomeno e per difendere la residenza locale, ad esempio con limitazioni rigorose al numero di notti che può essere essere affittato l'alloggio con la formula dell'affitto breve (in genere tra 30 e 90 giorni all'anno), il governo italiano<sup>50</sup> si è limitato a stabilire il limite di quattro alloggi, oltre al proprio, da cui parte la regolamentazione di impresa, e il divieto di affitto breve per una notte. Ha tuttavia mantenuto una fiscalità vantaggiosa, cioè la cedolare secca del 21% per il primo immobile e del 26% per i successivi tre.

Inoltre, la legge sull'Autonomia Differenziata, è stata molto attenta a non dare alle Regioni e agli enti locali alcun potere in questa materia.

---

<sup>49</sup> Tortuga, Airbnb e il mercato immobiliare italiano, Luglio 2023, [https://www.tortuga-econ.it/wp-content/uploads/2023/07/AIRBNB\\_2023\\_merged-1.pdf](https://www.tortuga-econ.it/wp-content/uploads/2023/07/AIRBNB_2023_merged-1.pdf)

<sup>50</sup> Legge 30 dicembre 2023, n.213 (legge di bilancio 2024), Novità sulla disciplina delle locazioni brevi, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/6101200/circolare+locazioni+brevi+.+10+del+10+maggio++2024.pdf/6b3c5a29-9158-959b-91fb-8cdab88367eb>

## 7. Le violazioni strutturali del diritto alla casa

### 7.1. Sfratti e sgomberi senza abitazione alternativa adeguata

Malgrado questa drammatica situazione, la normativa dell'Italia è molto lontana dal regolare adeguatamente il passaggio "da casa a casa", cioè ad "abitazione alternativa adeguata" per le persone che non sono in grado di provvedere da sole, come chiarito dai Commenti generali del Comitato ONU sui diritti N. 4 (1991) on the right to adequate housing<sup>51</sup> e N. 7 (1997) on forced evictions<sup>52</sup>:

- Sicurezza del possesso
- Disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture
- Sostenibilità economica
- Abitabilità
- Accessibilità
- Ubicazione
- Adeguatazza culturale

In effetti, se, e quando i Comuni intervengono nell'accompagnamento degli sfratti forzosi, generalmente lo fanno sulla base delle "Linee guida per la gestione dell'emergenza sfratti: il ruolo del Servizio Sociale Professionale"<sup>53</sup>. In concreto, i Comuni propongono alcune "soluzioni" che non sono rispettose dei diritti umani: stanze precarie, in coabitazione, temporanee, solo per le madri e i minori, anziani e disabili. Sulla base di queste Linee guida le famiglie possono essere divise e, in caso di mancata accettazione della "soluzione" proposta, i genitori, considerati incapaci di prendersi cura dei propri figli, possono persino essere minacciati di collocare i figli a strutture protette.

Queste preoccupazioni su possibili violazioni sono ancora più gravi con riferimento alle più recenti disposizioni relative agli sgomberi del Ministero dell'interno<sup>54</sup>, che richiamano la Legge sulla sicurezza n. 48 del 18/04/2014<sup>55</sup>.

### 7.2. La non giustiziabilità del diritto alla casa

La non giustiziabilità del diritto alla casa in Italia è stata denunciata decine di volte con i ricorsi al Comitato ONU sui diritti presentati dall'Unione Inquilini assieme all'International Alliance of Inhabitants ed altre organizzazioni sociali. Gli articoli 662 e 665 del Codice di Procedura Civile stabiliscono infatti che il giudice deve convalidare, ovvero ordinare l'esecutività dello sfratto, e non può mai, in nessun caso, negare un'ordinanza di sfratto quando: a) il contratto è scaduto (la durata massima è di 5 anni o 8 anni); b) l'inquilino non ha pagato nemmeno una mensilità alla data dell'udienza.

Di conseguenza, non c'è alcuna possibilità di opporsi all'esecuzione di uno sfratto, anche se la sua esecuzione non stabilisce alcuna tutela dei diritti umani ratificati dall'Italia, in particolare dell'articolo 11 del PIDESC, ossia se non viene fornita un'adeguata alternativa abitativa alle persone che non possono procurarsela con i propri mezzi.

La causa può proseguire in caso di opposizione dell'inquilino, ma la procedura esecutiva deve essere attuata. Nei suddetti casi di opposizione o di richiesta di proroga massima della data di

---

<sup>51</sup> General comment No. 4: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant),

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/4759&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/4759&Lang=en)

<sup>52</sup> General comment No. 7: The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions,

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=oWFyjlskRbPqOnWO01lx2Y//1vKiRrBf/JuFCA3iXFG+pnKVHJSiWljnJxGg3blGP9sEP1KVJSEk+4FOa9E2lg==](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=oWFyjlskRbPqOnWO01lx2Y//1vKiRrBf/JuFCA3iXFG+pnKVHJSiWljnJxGg3blGP9sEP1KVJSEk+4FOa9E2lg==)

<sup>53</sup> Ordine degli assistenti sociali - Consiglio Regionale della Lombardia, Linee guida per la gestione dell'emergenza sfratti: il ruolo del Servizio Sociale Professionale. 2015

<https://www.lombardiasociale.it/wp-content/uploads/2015/05/Linee-guida-gestione-emergenza-sfratti.pdf>

<sup>54</sup> Ministero dell'Interno. Direttiva ai prefetti della Repubblica: indirizzi operativi sulla occupazione arbitraria di immobili. Indirizzi operativi. 09/08/2023

[https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-08/def\\_ministro\\_direttiva\\_occupazioni\\_0.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-08/def_ministro_direttiva_occupazioni_0.pdf)

<sup>55</sup> LEGGE 18 aprile 2017, n. 48 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città. (17G00060).

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.della.repubblica:2017:48!Vig=>

rilascio dell'immobile, il conduttore viene spesso sanzionato con il pagamento delle spese legali a favore del locatore. In effetti, dopo alcune parziali sospensioni degli sfratti, i giudici hanno sempre dato via libera all'esecuzione, a volte anche minacciando gli ufficiali giudiziari di perseguirli penalmente nel caso avessero ulteriormente rinviato lo sfratto.

Questa situazione costituisce una violazione strutturale del diritto alla casa, perché la normativa vigente viola il PIDESC, il cui rispetto dovrebbe essere obbligatorio in quanto trattato internazionale, ratificato con la legge n. 881 del 25 ottobre 1977, secondo quanto stabilito dall'art. 117, comma 1 della Costituzione Italiana.

Va rilevato che, finora, ogni tentativo di contestare la costituzionalità delle disposizioni di legge sullo sfratto in assenza di un alloggio alternativo adeguato non ha avuto successo.

I tribunali italiani hanno infatti rifiutato di sollevare la questione di costituzionalità, basandosi sulla mancanza di un riconoscimento esplicito del diritto all'alloggio nella Costituzione e sulla discutibile considerazione che il PIDESC, anche se ratificato dall'Italia, contenga disposizioni non vincolanti e non sia di per sé obbligatorio.

L'Unione Inquilini, insieme all'International Alliance of Inhabitants, sostiene che la mancanza di un percorso legale che garantisca un'abitazione alternativa adeguata in caso di sfratto è in contrasto con l'art. 11 del PIDESC e, quindi, con il diritto alla casa, perciò viola la Costituzione italiana.

Sostiene questa posizione nei tribunali, attraverso mobilitazioni e ricorrendo agli organismi internazionali per i diritti umani.

### **7.3. L'Italia continua a violare il diritto alla casa malgrado le richieste di misure cautelari e le decisioni del Comitato ONU sui diritti**

Data le continue e strutturali violazioni del diritto alla casa, e dato che tutte le possibilità di ricorso alla giustizia nazionale si sono rivelate inefficaci, l'Unione Inquilini ed altre organizzazioni sociali, con la collaborazione dell'International Alliance of Inhabitants, a partire dal 2021 hanno presentato numerosi ricorsi al Comitato ONU sui Diritti utilizzando il Protocollo Opzionale al PIDESC. Il Comitato ONU, in generale ha richiesto all'Italia provvedimenti cautelari di sospensione degli sfratti e di assegnazione di un'"abitazione alternativa adeguata", cioè di alloggi ERP.

Sia le "diffide legali ad adempiere" rivolte ai sindaci competenti, sia i ricorsi ai giudici dell'esecuzione fondati su tali autorevoli provvedimenti del Comitato ONU, sono stati quasi sempre respinti: gli sfratti continuano ad essere eseguiti con la forza pubblica e, nei pochi casi in cui i Comuni assistono gli sfrattati con i loro assistenti sociali, si limitano a fornire stanze precarie solo alle madri e ai figli minori, dividendo le famiglie, lasciando spesso senza soluzioni abitative i padri e i figli maggiori.

Al 31/05/2023 (ultimi dati disponibili) sono pendenti 42 ricorsi di fronte al Comitato ESCR delle Nazioni Unite nei confronti dell'Italia<sup>56</sup>.

Il Comitato ONU ha finora emesso le views finali per un solo caso italiano. Il 28/02/2024<sup>57</sup> ha confermato che l'Italia ha violato l'art. 11. 1 PIDESC, ha chiesto allo Stato parte di rimediare assegnando al ricorrente un alloggio ERP, di risarcirlo per tale violazione e di rimborsargli le spese legali per le procedure a livello nazionale e internazionale. Il Comitato ha inoltre chiesto all'Italia la garanzia di non ripetizione di tali violazioni assicurando che il suo quadro normativo consenta alle persone di impugnare lo sfratto davanti a un'autorità giudiziaria o ad altra autorità imparziale e indipendente con il potere di ordinare la cessazione delle violazioni e di fornire un rimedio efficace, stabilendo una legge per l'assegnazione di un'abitazione alternativa adeguata alle persone che non sono in grado di provvedere da sole, nonché l'istituzione e l'attuazione di un piano d'azione coerente con il Commento generale n. 4.

<sup>56</sup> CESCR Pending Cases Italy, update 31/05/2023,

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/cescr/CESCR-PendingCases-31May2023.xlsx>

<sup>57</sup> E/C.12/75/D/226/2021 E/C.12/75/D/227/2021 Distr.: General 28 February 2024, Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communications Nos. 226/2021 and 227/2021. <https://cidu.esteri.it/wp-content/uploads/2024/06/VIEWS-CESCR.pdf>

L'Italia deve rispondere, pubblicare e diffondere ampiamente queste views entro il 28/08 2024. L'unica risposta data finora dall'Italia è stato lo sfratto con la forza pubblica delle cinque famiglie interessate il 26/07/2024<sup>58</sup>. Di queste, solo a una famiglia con minori è stata assegnata la casa popolare, ma solo grazie alla negoziazione dell'organizzazione sociale di supporto, senza nessun riferimento alle views del Comitato ONU. Le altre famiglie sono finite sulla strada.

Questa gravissima situazione sottolinea l'inadempienza strutturale dell'Italia rispetto al diritto alla casa, con politiche e pratiche che sono reiterate malgrado le richieste ufficiali di modifica da parte del Comitato ONU.

---

<sup>58</sup> Assemblea di autodifesa dagli sfratti - Sciopero degli affitti Roma. 26/07/2024

<https://www.facebook.com/rentstrikeroma/posts/pfbid09ciYGM7muPuLcFDcQZE3kvfQeXpD2SKhv6TsNmcP3KzGbGxvAKUw91NxKk5GFQqKI>

## **8. Dalle violazioni strutturali del diritto alla casa e dei diritti connessi alle violazioni programmatiche del principio di "non regressione"**

### **8.1. L' "Autonomia Differenziata"**

Il 26 giugno del 2024, il Parlamento ha definitivamente approvato la Legge n. 86/2024, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"<sup>59</sup>. Si tratta di una legge estremamente controversa che, secondo molti osservatori, può stravolgere l'assetto unitario delle prestazioni sociali tra le diverse aree del Paese. Tutti i partiti dell'opposizione parlamentare, i principali sindacati e le forze sociali si stanno mobilitando con grande successo per raccogliere le firme necessarie per indire il referendum abrogativo. Ci sarà una ulteriore regressione per quanto riguarda le politiche abitative, già pesantemente colpite dal trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni in alcuni settore chiave (diminuzione dell'offerta di ERP e della protezione sociale, discriminazioni nei bandi per l'accesso).

Non sono infatti stati fissati i cosiddetti LEP (livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il terreno nazionale). I LEP devono essere stabiliti in modo da rispettare le norme internazionali ratificate sui diritti umani, incluso il diritto alla casa.

Data la tendenza in atto alla riduzione della spesa pubblica per il sociale, ci sarà un'ulteriore contrazione e privatizzazione del welfare, incluso abitativo; le già pesanti differenze tra aree del territorio nazionale aumenteranno drammaticamente, dando via libera a discriminazioni nell'accesso all'ERP, penalizzando le aree più povere e, quindi, aggravando le disparità e le disuguaglianze.

### **8.2. Il "Disegno di legge sicurezza": la criminalizzazione dei poveri e dei difensori dei diritti umani**

E' in corso di approvazione il "Disegno di legge 1660 sulla sicurezza"<sup>60</sup>.

L'articolo 8 stabilisce come nuovo reato l'occupazione il possesso illegale di un'abitazione destinata a casa altrui, con pene da 2 a 7 anni di detenzione.

Come sottolineato da sindacati e associazioni democratiche, il reato in realtà non perseguirebbe chi occupa un'unità abitativa abitata da legittimi proprietari o inquilini, fatto già adeguatamente punito dalla legge vigente. La nuova norma estende la punibilità a chiunque, anche per necessità, occupi un edificio disabitato o le sue pertinenze, anche se vuoto e abbandonato, compresi quelli pubblici; la punibilità si applica a chi detiene l'abitazione senza un titolo legittimo e non esclude chi è sotto sfratto e non trova un alloggio alternativo, né da solo né attraverso il sistema pubblico.

Tali norme punitive sono estese anche alle persone e organizzazioni di sostegno a chi è sotto sfratto, cioè agli attivisti del diritto umano alla casa che si mobilitano per il rispetto della normativa che vieta lo sfratto in assenza di abitazione alternativa adeguata.

Questa Legge non prevede, al contrario, sanzioni nei confronti di chi lascia deperire il patrimonio immobiliare abbandonato e in degrado e favorisce lo scandalo di decine di migliaia di alloggi popolari sfitti.

L'Unione Inquilini e l'International Alliance of Inhabitants si sono mobilitati da tempo contro questa vera e propria criminalizzazione dei poveri e dei difensori dei diritti umani, ottenendo in particolare, l'intervento presso il Governo italiano del Relatore Speciale ONU sul diritto alla casa e del Relatore Speciale sulla povertà estrema e diritti umani con un documento molto critico

---

<sup>59</sup> Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. (24G00104), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2024:86>

<sup>60</sup> International Alliance of Inhabitants - Unione Inquilini. Card on DL Security No. 1660. 16/06/2024, <https://drive.google.com/file/d/1CuQETlts5cSexswwTuh1BS45bUoiuYHn/view?usp=sharing>

alla PDL n. 566 (sulla cui base si è innestato il DDL 1660)<sup>61</sup>, sottolineando che la sua approvazione potrebbe causare numerose violazioni del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali nonché del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici. I Relatori hanno chiesto informazioni sul potenziale impatto della legislazione proposta, in particolare sui gruppi vulnerabili, sulle misure adottate per fornire un'abitazione alternativa adeguata in caso di sfratto alle persone che vivono in immobili e terre senza un titolo legale formale, oltre che per prevenire gli sfratti causati da insostenibilità economica.

La comunicazione inviata in risposta dall'Italia<sup>62</sup> non ha affrontato nessuna di queste legittime preoccupazioni e domande. I soli riferimenti pertinenti, quello relativo al Fondo nazionale sostegno affitti, di cui alla legge 431/98, e al Fondo inquilini morosi di cui alla legge 28.10.2013, n. 124, sono, infatti, del tutto fuorvianti e falsi perché la legge finanziaria 2024 (approvata quasi negli stessi giorni in cui sono state redatte le osservazioni del Governo) ha cancellato tutti i finanziamenti a questo scopo.

---

<sup>61</sup> Mandates of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context and the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Ref.: OL ITA 5/2023. 23/10/2023,

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28557>

<sup>62</sup> Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation. Inter-ministerial Committee for Human Rights. Italy remark's following joint communication from UN Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the Right to an adequate standard of living, and on the Right to non discrimination in this context; and the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights (AL ITA 5/2023). 22/12/2023,

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=37909>

## 9. Raccomandazioni

Rivolgiamo un appello alle istituzioni e agli organismi internazionali, nonché alla comunità internazionale e agli Stati che partecipano alla sessione UPR, affinché appoggino le seguenti raccomandazioni rivolte al Governo italiano, al Parlamento, alle Regioni e alle Amministrazioni locali, ciascuno nell'ambito della propria giurisdizione:

1. Invitare il Relatore Speciale sul Diritto alla Casa, il Relatore Speciale sulla Povertà Estrema e i Diritti Umani e il Relatore Speciale sulla Situazione dei Difensori dei Diritti Umani a svolgere una missione in Italia nel 2025 per verificare il rispetto da parte dello Stato del diritto alla casa e dei diritti umani connessi, nonché delle Raccomandazioni UPR, delle richieste di misure cautelari e dei pronunciamenti finali degli Organi del Trattato delle Nazioni Unite, e stabilire l'effettivo stato di applicazione del PIDESC nell'ordinamento giuridico italiano.
2. Rispettare rigorosamente le norme stabilite dal PIDESC, in particolare l'articolo 11, e ottemperare alle richieste di misure cautelari e alle raccomandazioni formulate dal Comitato ONU, relative agli sfratti e agli sgomberi senza assegnazione di abitazione alternativa adeguata, per tutti i nuclei che rientrano nei casi per i quali è stabilita la tutela e la protezione sociale.
3. Adottare misure necessarie e urgenti per proteggere i diritti umani dei difensori dei diritti umani: stralciare dal disegno di "legge sulla sicurezza" n. 1660 tutte le disposizioni che stabiliscono sanzioni penali delle attività di solidarietà e umanitarie a favore delle persone senza casa o che rischiano lo sfratto, e approvare una legge per l'attuazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani, compresi i funzionari pubblici "obiettatori di coscienza" che rifiutassero di obbedire a ordini che violano i diritti umani (ad esempio, sfratti senza rialloggio adeguato).
4. Approvare come necessaria e urgente una legge che introduca l'obbligo del passaggio "da casa a casa" in un alloggio pubblico adeguato a canone sociale e l'assistenza sociale, come requisito vincolante per l'esecuzione di sfratti e sgomberi per tutti i nuclei familiari su cui pende un'ordinanza di sfratto o di sgombero, nonché asta giudiziaria relativa alla prima casa, in possesso dei requisiti per l'assegnazione di alloggi ERP, garantendo il rispetto dei Trattati e delle Convenzioni internazionali.
5. Approvare come misura necessaria e urgente una legislazione per la giustiziabilità e l'accesso effettivo alla giustizia per la protezione dei diritti sociali, in particolare del diritto alla casa, la sanzione delle violazioni di tale diritto, il risarcimento dei danni subiti e delle spese sostenute per la protezione di tale diritto e la garanzia di non ripetizione di tali violazioni.
6. Adottare come misura necessaria e urgente un piano di recupero, messa a norma e assegnazione ai richiedenti idonei degli alloggi sociali pubblici ancora sfitti e non assegnati.
7. Adottare come misura necessaria e urgente l'avvio, con adeguati finanziamenti pubblici, di un piano nazionale pluriennale di incremento dell'edilizia sociale pubblica a canone sociale, evitando il consumo di suolo e privilegiando il recupero e il riuso del patrimonio abitativo sfitto e inutilizzato, per fornire una risposta adeguata alle centinaia di migliaia di famiglie aventi diritto iscritte nelle graduatorie ERP, attualmente senza risposta.
8. Approvare e finanziare un piano per incrementare l'offerta di edilizia residenziale pubblica per gli studenti, al fine di soddisfare la domanda inesausta che colpisce il diritto allo studio di un'ampia fascia della società, che rappresenta un fattore regressivo per la crescita culturale ed economica del Paese.
9. Adottare come misura necessaria e urgente l'approvazione di una legge per prevenire e sanzionare gli interventi effettuati dalle autorità pubbliche, inclusi i governi regionali e le autorità locali, che colpiscono negativamente e in modo discriminatorio i diritti umani

stabiliti dal PIDESC, compreso il diritto alla casa, anche attraverso l'istituzione di un Commissario nazionale o di un'Istituzione nazionale per i diritti umani dotata di poteri adeguati in questo campo.

10. Adottare come necessarie e urgenti leggi e altre misure per regolare il mercato degli affitti e stabilire un tetto massimo per gli affitti, il cui costo non dovrebbe superare il 30% del reddito di una famiglia.
11. Ripristinare con urgenza e finanziare il fondo sociale di sostegno agli affitti per le famiglie a basso reddito e il fondo per la morosità incolpevole, recuperando anche i fondi non assegnati nel biennio 2023 e 2024.
12. Stabilire un censimento effettivo dei senza tetto utilizzando la metodologia standard "ETHOS- Classificazione Europea sulla grave esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora".
13. Adottare un piano nazionale con adeguati finanziamenti ai comuni al fine di ottemperare agli impegni di eliminare entro il 2030 la condizione dei senza tetto.
14. Rispettare rigorosamente i trattati e le norme che vietano misure discriminatorie e xenofobe nel campo del diritto alla casa, comprese quelle basate su criteri di residenza irragionevoli e sul "certificato di impossidenza globale di beni immobili" come prerequisiti per l'ammissione alle graduatorie per gli alloggi ERP, ai sussidi pubblici e alle prestazioni sociali. In particolare, rispettare le raccomandazioni stabilite nella decisione "Amnesty International v. Italy, Complaint No. 178/2019, Council of Europe: Comitato Europeo dei Diritti Sociali, 13 maggio 2024", relativa agli sgomberi e alle pratiche abitative discriminatorie nei confronti dei Rom.
15. Rispettare rigorosamente le norme internazionali e UE che vietano misure discriminatorie e xenofobe nei confronti di Rom, Sinti e Camminanti e adottare, finanziare e attuare con urgenza un piano nazionale gestito dai Comuni per il superamento dei "campi".
16. Approvare con urgenza una legge e altre misure per regolamentare l'uso dell'IA nel mercato locativo, rendere trasparenti gli algoritmi delle piattaforme online, vietarne l'uso per la profilazione discriminatoria, la proposizione e la gestione di contratti illegali, e per contrastare il loro potenziale effetto di aumento artificiale dei prezzi.
17. Approvare come necessaria e urgente una legge e altre misure per conferire ai Comuni il potere di regolamentare gli "affitti brevi" al fine di limitarli, contrastare l'insostenibilità abitativa e i processi di gentrificazione, difendere la residenza popolare e le locazioni di medio-lungo termine per la popolazione, gli studenti e i lavoratori fuori sede.
18. Riesaminare il disegno di "legge sulla sicurezza" n. 1660, stralciare l'articolo 8 sulle occupazioni o limitarne gli effetti solo alle abitazioni occupate che costituiscono l'effettiva residenza altrui.
19. Nel caso in cui l'Italia non provveda tempestivamente, si raccomanda ai Relatori Speciali di procedere comunque con la missione nel Paese, dal momento che l'Italia è tra quelli che hanno rivolto un "invito permanente" alle Procedure Speciali, e di stabilire se esistano le condizioni perché l'Italia possa ancora essere considerata uno Stato pienamente aderente al PIDESC o se sia stata introdotta de facto una riserva alle disposizioni dell'articolo 11 relative al diritto alla casa<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> OHCHR, Standing invitation,

<https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=en#:~:text=Special%20procedures%20Country%20visits&ext=A%20standing%20invitation%20is%20an.visit%20from%20all%20special%20procedures>

## 10. ALLEGATI

CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLES 16 AND 17 OF THE COVENANT. Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/1/Add.103 14 December 2004<sup>64</sup>

....

*D. Principal subjects of concern*

....

*13. The Committee*

The Committee is concerned that the State party still considers that some economic, social and cultural rights, including the right to adequate housing, are not justiciable since they entail financial burdens upon the State. In this regard, the Committee notes the scarcity of court decisions in which the Covenant has been invoked

....

*26. The Committee is also concerned about the continuing increase in rents and the privatization of housing and about the scarcity of adequate social housing units for low-income families while the social fund established to provide housing assistance has been reduced.*

....

*46. The Committee urges the State party to take all necessary corrective measures to combat discrimination in the housing sector against the disadvantaged and marginalized groups, particularly immigrants and the Roma.*

*47. The Committee urges the State party to take effective measures to ensure that forced evictions of Roma and tenants who cannot pay their rents comply with the guidelines established by the Committee in its General Comment No. 7 and to provide more housing units to cater for the needs of the disadvantaged and marginalized groups, including older persons, people with disabilities and immigrants.*

*48. The Committee also urges the State party to provide in its next periodic report information on the scope and the extent of the problem of homelessness that particularly affects immigrants.*

---

<sup>64</sup> CONSIDERATION OF REPORTS SUBMITTED BY STATES PARTIES UNDER ARTICLES 16 AND 17 OF THE COVENANT. Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.103 14 December 2004, <https://digitallibrary.un.org/record/538965?ln=fr&v=pdf>

**PROSPETTO 14.** ISCRITTI IN ANAGRAFE PER CITTADINANZA, RAPPORTO DI MASCOLINITA', ETA' MEDIA PER TIPO DI POPOLAZIONE AL 31.12.2021. Valori assoluti e relativi<sup>65</sup>

Tipo di popolazione	Totale			Italiani			Stranieri			
	Totale	Rapporto di mascolinità	Età media	Totale	Rapporto di mascolinità	Età media	Totale	Rapporto di mascolinità	Età media	%
Persone in convivenza	351.338	106,8	57,0	216.841	60,9	71,6	134.497	283,1	33,1	38,3
Senza tetto/Senza Fissa Dimora	96.197	212,4	41,6	59.873	188,7	45,4	36.324	261,5	35,2	37,8
Persone nei Campi/Insediamenti	15.759	106,8	29,5	12.588	106,7	29,9	3.171	106,8	28,0	20,1

**PROSPETTO 15.** COMPONENTI RESIDENTI, RAPPORTO DI MASCOLINITÀ E ETÀ MEDIA PER TIPOLOGIA DI CONVIVENZA E CITTADINANZA. Anno 2021, valori assoluti e percentuali<sup>66</sup>

TIPOLOGIA DI CONVIVENZA	Totale			Italiani			Stranieri			
	Componenti residenti	Rapporto di mascolinità	Età media	Componenti residenti	Rapporto di mascolinità	Età media	Componenti residenti	Rapporto di mascolinità	Età media	%
Istituti di istruzione	3.574	53,5	59,0	2.251	41,2	71,9	1.323	80,0	37,0	37,0
Istituti assistenziali	213.408	111,2	58,0	126.635	44,9	78,0	86.773	535,0	28,6	40,7
di cui istituti per minori	5.806	176,6	25,1	2.450	88,3	30,52	3.356	320,6	21,2	57,8
di cui strutture per immigrati	72.728	736,1	28,1	843	226,7	42,0	71.885	751,7	27,9	98,8
di cui ospizi, case di riposo, RSA	111.965	37,3	81,2	108.059	36,4	82,5	3.906	66,6	44,1	3,5
di cui istituti per disabili	11.762	116,5	56,6	10.885	114,7	58,5	877	140,9	33,3	7,5
di cui altri istituti assistenziali	11.147	243,6	38,0	4.398	188,4	49,8	6.749	292,6	30,3	60,5
Istituti di cura	4.682	71,6	66,8	4.024	62,1	72,9	658	167,5	29,0	14,1
di cui privati	2.750	53,5	72,9	2.557	53,4	75,0	193	55,6	44,9	7,0
di cui pubblici	1.932	106,0	58,1	1.467	79,8	69,4	465	281,1	22,4	24,1
Istituti penitenziari	11.831	1.760,2	47,2	9.574	1.890,4	51,2	2.257	1.356,1	41,3	19,1
Convivenze ecclesiastiche	75.241	45,5	63,8	47.497	34,4	73,0	27.744	69,5	47,0	36,9
Alberghi, pensioni, locande	549	286,6	39,4	145	55,9	60,8	404	724,5	31,7	73,6
Altre convivenze	42.053	272,6	39,9	26.715	260,9	46,0	15.338	294,9	29,4	36,5
<b>Totale</b>	<b>351.338</b>	<b>106,8</b>	<b>56,9</b>	<b>216.841</b>	<b>60,9</b>	<b>71,6</b>	<b>134.497</b>	<b>283,1</b>	<b>33,1</b>	<b>38,3</b>

<sup>65</sup> ISTAT. Popolazione Residente e Dinamica Demografica. Anno 2021, 2022, pag. 23

<https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>

<sup>66</sup> ISTAT. Popolazione Residente e Dinamica Demografica. Anno 2021, 2022, pag. 24

<https://www.istat.it/it/files//2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>