

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

RAPPORTO SULLE VIOLAZIONI DELL'ITALIA AL DIRITTO ALLA CASA

Scheda di sintesi

Il quadro d'insieme

Il Rapporto presenta una analisi dettagliata delle violazioni ai Trattati e alle Convenzioni internazionali sottoscritte dal nostro Paese e ratificate dal Parlamento e si riferiscono, in particolare:

- **All'articolo 11 Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali (PIDESC)**, in particolare l'art. 11, 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."
- **All'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.
- Si richiamano nel Rapporto le denunce promosse da organizzazioni sindacali degli inquilini, movimenti e associazioni, sempre per **violazione al PIDESC, avanzate al Comitato ONU per i Diritti Umani, utilizzando il Protocollo Opzionale e per mancato rispetto delle prescrizioni avanzate dal medesimo Comitato al Governo e alle Istituzioni italiane al fine di evitare l'esecuzione di sfratti che violano i diritti umani;**
- Le denunce di varie Organizzazioni Sociali per **violazione dell'Art. 31 della carta Sociale Europea** per condizioni abitative sotto standard e discriminatorie nei confronti di migranti, Rom, Sinti e camminanti.

Certamente il quadro che ne esce fuori interroga un ciclo lungo di governo del Paese, che investe almeno gli ultimi 40 anni e che ha accumulato una serie di violazioni e inadempienza che hanno determinato la condizione di sofferenza abitativa strutturale. Allo stesso tempo, il Rapporto mette in luce gli aspetti fortemente peggiorativi messi in atto dall'attuale governo e conseguiti nella presente XIX Legislatura.

Il contesto del dibattito politico in cui il Rapporto si inserisce è quello di rovesciare il "totem" della sicurezza e del rispetto della legalità, così come declinato, in particolare nell'ultimo provvedimento approvato dalla camera dei Deputati e trasmesso al Senato, il cosiddetto DDL Sicurezza che mostra l'obiettivo di assumere come paradigma della sicurezza la repressione delle forme della protesta e della solidarietà sociali e la criminalizzazione della povertà, invece di nuove politiche pubbliche che ne affrontino le radici strutturali.

Il Rapporto, che è già stato inviato e che sarà oggetto di una audizione che si terrà a Ginevra a novembre, in preparazione della Sessione UPR che si terrà agli inizi del 2025, si compone di due parti: la prima analitica e documentata, con una serie di note che richiamano le fonti originarie, sulla serie di violazioni e inadempienze rispetto alle politiche abitative dello Stato Italiano; la seconda che si compone di 19 raccomandazioni che l'Unione Inquilini e l'Alleanza Internazionale degli Abitanti formulano e che richiedono che il Comitato ONU assuma.

Il quadro della denuncia

a) Mercato locativo, costo casa, povertà

Il mercato degli affitti, pur in una condizione di recessione e/o stagnazione, non ha dato segnali di raffreddamento, anzi di ulteriori e pesanti incrementi (+ 14,6% solo tra gennaio 2023 e gennaio 2024). 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, 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 sono in calo: 710 mila nel 2023, con previsione di 695 mila nel 2024, 689 mila nel 2025 e 682 mila nel 2026.

La realtà 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. Ammonta a circa 650.000 la domanda inevasa di tali alloggi, dato sorprendentemente omogeneo a quello delle richieste di affitto nel 2023, circa 700 mila.

L'aumento della povertà assoluta viene certificata dall'ISTAT in maniera molto netta. In questo contesto, serve prendere in esame il rapporto tra povertà assoluta e titolo di godimento dell'immobile in cui si vive.

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.

b) L'abbandono dell'edilizia residenziale pubblica

Federcasa ha fornito i seguenti dati rispetto all'ERP, riferiti al 2024:

Totale alloggi ERP: 769.745

Alloggi ERP sfitti: 60.217 sfitti

Secondo altre ricerche, il patrimonio ERP sfitto, ammonterebbe fino a 100 mila alloggi.

Nel 2016, Federcasa affermava di contare in 806.000 alloggi in assegnazione

A fine degli anni 80, il patrimonio ERP in assegnazione effettiva era intorno a un milione di alloggi.

Questa politica di abbandono sta indebolendo ulteriormente il settore ERP, che ha già una percentuale di alloggi ERP sul parco immobiliare generale inferiore al 3,5%, almeno 4 volte inferiore alla media europea.

A fronte di tale situazione, rimangono inevase centinaia di migliaia di alloggi ERP: 650 mila, secondo i comuni italiani.

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.

Con il termine "abbandono" dell'ERP, non intendiamo esclusivamente la carenza strutturale e incrementale dell'offerta di alloggi a canone sociale ma anche il deperimento progressivo del patrimonio esistente, privo sia di manutenzioni ordinarie che straordinarie. Clamorosamente fallito, nella maggior parte delle Regioni italiane la sfida dell'efficientamento energetico dei complessi ERP, l'Italia ha scelto di utilizzare in maniera irrisoria 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 che dovrebbero servire, come si può analizzare negli accordi con Regioni e Comuni, innanzitutto per riqualificare aree, recuperare e realizzare solo 10.000 alloggi, soprattutto "social housing", con una quota limitata di ERP.

c) I senza tetto e le politiche discriminatorie

Non esistono forme di censimento ufficiali del fenomeno dei senzatetto in Italia. Con dati parziali e sottostimati, **si segnala negli ultimi 10 anni un raddoppio del fenomeno, giungendo a circa 100 mila persone.**

Mentre l'immaginario collettivo pensa al barbone, al vagabondo e al clochard, i senzatetto sono maggioritariamente "lavoratori poveri. Secondo una indagine della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD): il 62% dei senzatetto ha infatti un reddito mensile proveniente da attività lavorativa (anche informale e saltuaria) con un guadagno medio mensile tra le 100 e le 499 euro, mentre il 30 % vive di espedienti e collette. Il 17% non ha alcuna fonte di reddito.

Permangono politiche discriminatorie nei confronti delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti e si segnalano vari tentativi di introduzione di normative di carattere discriminatorio e, in alcuni casi, apertamente xenofobe contro i migranti, per esempio sulla base del requisito della residenza decennale o quello della dimostrazione (spesso impossibile) della "impossidenza planetaria". Tentativi quasi sempre vanificati da ricorsi alla Corte Costituzionale ma che potranno essere implementate dalla entrata in vigore della Legge sull'Autonomia Differenziata.

d) Sfratti, pignoramenti

Dopo la pausa della pandemia, riprende la corsa pazzesca degli sfratti: **nel 2022 (ultimo dato disponibile) sono state emesse quasi 42 mila nuove sentenze di sfratto, di cui 33522 per morosità. Quello che colpisce in particolare 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%.**

Rispetto ai pignoramenti dell'abitazione, gli ultimi dati disponibili riguardano le esecuzioni relative al primo semestre 2023: 58.816 unità immobiliare vendute all'asta.

A fronte di questa drammatica situazione, **la normativa dell'Italia non ha stabilito in nessun caso il passaggio da casa a casa, cioè ad "abitazione alternativa adeguata" per le persone non in grado di provvedere autonomamente,** come precisato dai Commenti

generali del Comitato ONU sui diritti N. 4 (1991) on the right to adequate housing e N. 7 (1997) on forced evictions.

Data le continue e strutturali violazioni del diritto alla casa, e che, di fatto, sono esaurite tutte le possibilità di ricorsi alla giustizia nazionale, **l'Unione Inquilini, altre organizzazioni sindacali degli inquilini e organizzazioni sociali, con la collaborazione dell'International Alliance of Inhabitants, a partire dal 2021 hanno presentato decine di ricorsi al Comitato ONU sui Diritti contro gli sfratti senza passaggio da casa a casa, 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 un alloggio ERP.**

Sia le "diffide legali ad adempiere" ai sindaci competenti, che i ricorsi ai giudici dell'esecuzione fondati su tali autorevoli provvedimenti, sono stati quasi sempre respinti: gli sfratti continuano ad essere eseguiti con la forza pubblica e, nei pochi casi in cui il Comune interviene, fornisce camere precarie solo per madri e figli minori, dividendo le famiglie, lasciando spesso senza soluzioni abitative i padri e i figli maggiori.

e) Impatto negativo dell'Intelligenza Artificiale sul diritto alla casa e le inadempienze del governo

L'introduzione massiccia dell'Intelligenza Artificiale nel mercato immobiliare sta amplificando le violazioni del diritto alla casa sotto due aspetti: **l'amplificazione delle discriminazioni di genere, di etnia ed economiche, derivanti dal monitoraggio effettuato online dalle piattaforme sui candidati inquilini; l'incremento dell'insostenibilità economica delle locazioni.** Studi scientifici dimostrano come l'uso dell'IA da parte delle piattaforme gonfia artificialmente i prezzi del mercato immobiliare attraverso "algoritmi concorrenti" che spingono a raggiungere i "prezzi previsti" sulla base della massimizzazione del profitto.

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.

L'indagine pubblicata nel luglio del 2023 da Tortuga, un "think tank" di giovani ricercatori specializzati in analisi economiche e sociali, associa **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% degli affitti.**

In Italia il governo si è limitato a stabilire il limite di 4 alloggi, oltre a quello proprio, da cui parte la regolamentazione di impresa, e l'impossibilità di affitto breve per una notte. Ha tuttavia mantenuto una fiscalità vantaggiosa, cioè cedolare secca al 21% per il primo immobile e del 26% per i successivi tre.

Inoltre, pur avendo assunto l'iniziativa legislativa sull'autonomia differenziata, si è ben guardato dal dare la competenza alle Regioni e agli enti locali di porre limitazioni sull'estensione del fenomeno.

f) Le politiche regressive del governo Meloni

Certamente, esiste una condizione strutturale di violazione del diritto all'abitare in Italia che riguarda un ciclo lungo e che implica una responsabilità collettiva dei governi che si sono succeduti alla guida del Paese. **Esiste, però, accanto a questa violazione strutturale, una violazione che definiamo "incrementale" e che chiama in causa direttamente le scelte effettuate in questi anni dal governo Meloni.**

- A partire dalla Legge Finanziaria per il 2023, il governo ha azzerato Il fondo sociale di sostegno agli affitti per i nuclei con redditi bassi previsto dall'articolo 11 della legge 431

del 1998; Il fondo per la morosità incolpevole, istituito dall'articolo 6, comma 5, della Legge 124 del 2013

- A partire dal 2024, è stata cancellata 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

Inseriamo tra le violazioni incrementali della violazione al diritto alla casa anche il cosiddetto "Decreto Salva casa" voluto dal Ministro Salvini. Con esso, infatti:

- Si violano il concetto e le caratteristiche di "abitazione adeguata" e gli standard minimi stabiliti a livello internazionale;
- Ha introdotto ulteriori elementi di confusione, con l'effetto di ridurre artificialmente il numero degli immobili inabitabili, legalizzando forme di abitazioni incivili, nonché la stima sui senzatetto;
- Favorisce le forme di insicurezza abitativa con forme di ulteriore "sfruttamento abitativa" di soggetti fragili e di ulteriore selvaggia turistificazione.

Già, abbiamo parlato dei provvedimenti del governo su finta regolamentazione degli Affitti brevi e sull'Autonomia Differenziata che riteniamo ulteriori elementi di violazione incrementale del diritto alla casa in Italia.

Rimane da segnalare come ulteriore e gravissimo elemento di violazione incrementale del diritto alla casa, il provvedimento ancora in corso di esame al Senato, dopo il passaggio alla Camera, definito "DDL Sicurezza".

Il governo italiano, invece di affrontare i nodi della sofferenza abitativa strutturale e i guasti provocati dalla legge approvate in questa legislatura la incrementano, agisce nella direzione di criminalizzare la povertà e di reprimere le organizzazioni sindacali, le associazioni e i movimenti che offrano qualsiasi forma di "utilità", quindi anche forme di solidarietà e di aiuto, per resistere fino al passaggio da casa a casa, come trattati e convenzioni internazionali obbligano.

Le richieste formulate al Comitato ONU

Sono 19, le richieste complessive formulate affinché il Comitato ONU intervenga sull'Italia.

Le dividiamo in tre gruppi:

1. **Invitare il Relatore Speciale sul Diritto alla casa, il Relatore Speciale sulla Povertà assoluta, il Relatore Speciale sulle condizioni dei difensori dei diritti umani ad effettuare nel 2025 una missione in Italia** per verificare le violazioni del diritto alla casa e dei diritti umani collegati, nonché della mancata ottemperanza delle raccomandazioni UPR, delle richieste di provvedimenti cautelari e delle views finali del Comitato ONU sui diritti, chiederne il rispetto, verificare se sussistano le condizioni per l'adesione del Paese al PIDESC
2. **Una serie di interventi puntuali sulle questioni sollevate e perché siano risolte progressivamente con impegni precisi le cause strutturali della violazione del diritto alla casa in Italia, nonché vengono modificati gli interventi del governo Meloni che le hanno ulteriormente incrementate.** Si tratta di interventi legislativi (dal finanziamento dell'ERP e l'attivazione di un piano casa, con il recupero e il riuso del patrimonio immobiliare vuoto per rispondere alle richieste di alloggi a canone sociale inevasi, a quello per un piano di incremento degli studentati pubblici, al recupero e assegnazione degli alloggi ERP sfitti, a una norma sul passaggio da casa a casa per sfratti, sgomberi e pignoramenti della prima casa per i soggetti deboli, alla regolamentazione reale degli affitti brevi, alla cancellazione delle norme di condono che permettono di derogare dagli standard di vivibilità urbanistici ed edilizi, alla richiesta di riconsiderare le norme del DDL Sicurezza che aggravano la condizione della sofferenza abitativa per sfratti, e sgomberi)
3. **Necessità ed urgenza di proteggere i diritti umani dei difensori dei diritti umani:** stralciare dal DDL Sicurezza le norme che puniscono le attività solidali nei confronti di persone senza casa o minacciate di sfratto, approvazione di una normativa per l'applicazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani, incluso dei pubblici ufficiali "obiettori di coscienza" che rifiutassero di obbedire ad ordini in violazione dei diritti umani (es: sfratto senza rialloggio adeguato).