



## Documento presentato all'Universal Periodic Review of the Italian Republic

Trasmesso dall'Habitat International Coalition, dalle Ong in consultazione con il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (Status speciale, 1993), in collaborazione con Associazioni Inquilini e Abitanti (ASIA), parte dell'Unione Sindacale di Base (USB), Italia.

15 marzo 2014

1. Questo documento è presentato congiuntamente dall'Associazione Inquilini e Abitanti (ASIA), aderente all'Unione Sindacale di Base (USB) e dall'Habitat International Coalition (HIC), come contributo al secondo numero dell'Universal Period Review (UPR) sugli impegni italiani in materia di obblighi riguardo i diritti umani.
2. Questo documento contiene la descrizione di eventi attuali, un'analisi dei diritti umani e prende ispirazione dai suggerimenti del primo documento UPR del febbraio 2010, in cui si indicavano gli impegni del Governo italiano e altri obblighi sui diritti umani derivanti dagli accordi stipulati. Questo documento si concentra sul rispetto, la tutela e l'osservanza dei diritti espressi nel Patto internazionale sui diritti economici e culturali, in particolare all'articolo 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."
3. Il diritto a un alloggio adeguato in Italia è stato ampiamente ignorato nel precedente numero dell'UPR, tranne che nel dare notizia degli sfratti forzati e delle violazioni subiti dalle comunità Rom e Sinti sin dal 2010, ignorando le relative norme internazionali<sup>1</sup>. Il problema si ricollega all'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici e culturali, mentre questo documento analizza le difficili condizioni per ottenere un alloggio adeguato, difficoltà riscontrabili sull'intera scala nazionale da una grande fetta della popolazione, incluse le comunità Rom e Sinti.

### Quadro legale del diritto alla casa

4. L'Italia ha ratificato il Patto internazionale sui diritti economici e culturali il 15 settembre 1978, il quale garantisce a ogni cittadino il diritto a un alloggio adeguato come elemento essenziale per il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita (articolo 11). Tale diritto è tutelato anche

---

<sup>1</sup> "Sfratti forzati", la risoluzione 1933/77 della Commissione sui diritti umani del 10 marzo 1993 afferma che "il ricorso agli sfratti forzati costituisce una enorme violazione dei diritti umani, in particolare del diritto a un alloggio adeguato", paragrafo 1; ""Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law," A/RES/60/147, 21 marzo 2006, link:<http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/60/147>.

attraverso altri strumenti, quali la Dichiarazione universale dei diritti umani (articolo 25); la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (articolo 5), ratificata dall'Italia il 4 febbraio 1976; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (articolo 14), ratificata il 10 luglio 1985 ; la Convenzione sui diritti dell'infanzia (articolo 27.3), ratificata il 5 ottobre 1991.

5. Inoltre, l'Italia ha aderito alla Carta sociale europea, la quale garantisce il diritto alla casa (articolo 31) e, nello specifico, l'illegalità degli sfratti forzati.
6. A differenza della maggior parte degli altri Paesi europei, la Costituzione italiana non contiene specifiche disposizioni riguardo il diritto alla casa; tuttavia, la Costituzione riconosce il diritto alla proprietà privata e ne incoraggia l'acquisto: l'articolo 47 dice: "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese." Nonostante l'orientamento verso la proprietà privata, la Costituzione tutela la funzione sociale di tutte le proprietà, come stabilito dall'articolo 42: "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti."
7. Formalmente lo Stato riconosce il diritto a un alloggio adeguato solo per le famiglie che hanno perso la casa a seguito di disastri naturali.<sup>2</sup>

### **Mancanza di case a canone sostenibile**

8. Durante l'ultimo controllo eseguito sull'Italia, il comitato per il Patto internazionale sui diritti economici e culturali ha espresso preoccupazione per il continuo aumento degli affitti e delle privatizzazioni del settore abitativo e per la scarsità di abitazioni riservate alle famiglie di medio-reddito, rilevando, inoltre, che il fondo per le politiche sociali è stato sensibilmente ridotto<sup>3</sup>. Tali osservazioni vennero fatte nel dicembre 2004 e anticiparono di poco la crisi economica che ha portato al progressivo declino dei servizi pubblici e sociali in tutta Europa.
9. La situazione che preoccupa il comitato per il Patto internazionale sui diritti economici e culturali è in realtà peggiorata a causa dell'assenza di case a canone sostenibile. L'edilizia sociale rivolta alle fasce della popolazione più deboli, insieme ai pochi programmi di affitto agevolato per le famiglie a basso o zero reddito, non riescono a soddisfare le esigenze del gran numero di persone che subisce uno sfratto.

---

<sup>2</sup> Decisione numero. 5950/2002 Consiglio di Stato. Vedi anche Comitato europeo per i diritti sociali, Carta sociale europea – Conclusioni 2007, Volume 2. Consiglio d'Europa, 2007, p. 205 in: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/conclusionsyear\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/conclusionsyear_EN.asp).

<sup>3</sup> *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant*, Osservazioni conclusive del Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Italia, novembre 2004 E/C.12/1/Add.103, paragrafo 26, <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/E.C.12.1.Add.103.En?Opendocument>

10. L'attuale mercato degli affitti, inoltre, non è sufficientemente controllato per garantire un alloggio adeguato come espressione di un diritto umano. La situazione dell'Italia dimostra come le violazioni in materia di diritto alla casa, siano direttamente correlate all'impossibilità di sostenerne i relativi costi.
11. Nella maggior parte dei casi, è proprio la scarsità di controlli, come accade in Italia, a minacciare il principio di un "alloggio adeguato".

*L'incidenza del costo della casa sui salari e il folle aumento degli affitti*

12. Gli standard internazionali in materia ritengono che un canone per essere sostenibile non debba incidere per più del 25-30% sul reddito familiare (reddito di fascia media).
13. In Italia, il 25 % delle famiglie con un contratto di affitto possiede un reddito annuo inferiore a 10.000 Euro, spendendo più del 33% solo per l'affitto. Il 40% con un reddito annuo tra i 10 e 20.000 Euro ha una spesa superiore al 25% per l'affitto. Come se non bastasse, gli affitti hanno continuato ad aumentare a una media del 50% su scala nazionale, quando i salari sono rimasti fermi. Nelle città più grandi, l'aumento ha raggiunto l'85%, con picchi del 200% a Roma e Milano, e in alcuni casi sfiorando il 300% di aumento (come somma totale dei costi dei servizi).<sup>4</sup>
14. La richiesta di case a canone sostenibile è stata più alta da parte di alcune fasce sociali, inclusi i genitori single e gli immigrati. La mancanza di alternative che potessero soddisfare le necessità abitative, ha costretto le famiglie a basso-reddito a spendere fino all'85% del proprio reddito per pagare l'affitto. Queste persone si trovano quindi impossibilitate a sostenere tali prezzi e molte di loro sono a rischio sfratto.

*Sfratti per affitti arretrati*

15. A causa dell'aumento degli affitti, le famiglie non possono più sostenerne il costo, infatti i casi di sfratto più frequenti in Italia negli ultimi dieci anni sono stati quelli per morosità. Questo dato evidenzia la completa negligenza dello Stato italiano in materia di controllo sui prezzi degli affitti.
16. Il Ministero degli interni italiano ha fatto un'analisi dei casi di sfratto avvenuti negli ultimi anni, classificandone le cause in tre categorie: necessità del locatore; finita locazione; morosità. La maggior parte degli sfratti si sono verificati nelle città di provincia e nei grandi centri urbani.

---

<sup>4</sup> <sup>4</sup> Pogliani, 2011; *Lettera al Ministro Saccomanni*, ASIA-USB, 3 febbraio 2014, in: <http://hlm.org/img/documents/Lettera%20al%20ministro%20Saccomanni%20ASIA-USB%203%20febbraio%202014.pdf>; *Interpellanza 2/00094*, Lombardi, Movimento 5 Stelle, 13 giugno 2013, in: [http://hlm.org/img/documents/INTERPELLANZA\\_2-00094\\_CAMERA\\_on\\_Lombardi\\_13giu2013.pdf](http://hlm.org/img/documents/INTERPELLANZA_2-00094_CAMERA_on_Lombardi_13giu2013.pdf)

17. Questi dati evidenziano come il numero degli sfratti sia generalmente alto. Tuttavia, la realtà più preoccupante rilevata è che la gran parte degli sfratti sia avvenuta per impossibilità da parte del locatario di pagare l'affitto. Nel 2011, dei 63.846 sfratti richiesti, 55.543 (l'87%) è stato per morosità<sup>5</sup>, mentre nel 2012 tale percentuale raggiunge l'89%, su 67.790 richieste di sfratto avanzate.<sup>6</sup> Il Ministero non ha ancora completato l'analisi riguardante il 2013, i numeri disponibili per il primo semestre rilevano un record di 38.869 richieste di sfratto, di cui l'89% per morosità.<sup>7</sup>
18. Questa non indifferente percentuale indica che vi è un problema che non è stato mai affrontato seriamente all'interno di nessun Governo italiano, nonostante esso abbia l'obbligo di assicurare un alloggio adeguato e sostenibile, come riportato precedentemente in questo stesso documento. L'assenza di una politica di edilizia sociale mirata ha aggravato la situazione delle famiglie a basso e medio-reddito, ora impossibilitate nel trovare una casa che abbia costi compatibili con il loro reddito.

### *Senzatetto*

19. È vero che molti degli sfratti in Italia avvengono all'interno dell'applicabilità delle leggi, ovvero in casi per cui il soggetto non può più pagare l'affitto o le rate del mutuo; tuttavia il Governo ha l'obbligo di trovare soluzioni per tutelare il diritto a una adeguato livello di vita. Ciò significa che gli sfratti non dovrebbero produrre dei senzatetto o favorire la violazione di altri diritti umani. "Nel caso in cui coloro che subiscono uno sfratto non siano in grado di provvedere a sé stessi, lo Stato deve mettere a disposizione ogni propria risorsa per garantire una adeguata alternativa ai cittadini, con la costruzione di nuovi edifici o il loro ricollocamento nel territorio."<sup>8</sup>
20. I dati nazionali sui senzatetto sono stati stimati per la prima volta nel 2011<sup>9</sup>, rivelando che in Italia più di 47.000 persone sono senza casa, di cui 6 su 10 stranieri. Nella maggior parte dei casi, dunque, si tratta di stranieri (59,4%), persone di sesso maschile (86,9%), al di sotto dei 45 anni (57,9%, la media è di 42,2 anni). Lo Stato ha anche l'obbligo di offrire un alloggio adeguato per le fasce della popolazione particolarmente svantaggiate, tra le quali i disabili, gli immigrati e i rifugiati, le minoranze etniche e razziali, le famiglie con a capo solo una donna. Il gran numero di persone straniere senzatetto è indicativo del grave problema della (scarsa) disponibilità di alloggi a canoni sostenibili.
21. Costatato l'aumento degli sfratti per morosità e le poche scelte disponibili, l'Italia deve garantire delle soluzioni alternative a quelle persone che subiscono uno sfratto.

---

<sup>5</sup> Dati del Ministero degli interni relative al 2011, in: <http://hlm.org/img/documents/data%20ministero%20interni%20sfratti%202011.pdf>

<sup>6</sup> Dati del Ministero degli interni relative al 2012, in: <http://hlm.org/img/documents/data%20ministero%20interni%20sfratti%202012>

<sup>7</sup> Dati del Ministero degli interni relative al 2013, in: <http://hlm.org/img/documents/data%20ministero%20interni%20sfratti%201st%20semestre%202013.pdf>

<sup>8</sup> Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, *General Comment 7, Forced evictions, and the right to adequate housing* (Sixteenth session, 1997), U.N. Doc. E/1998/22, annex IV at 113 (1997), paragrafo 17 in: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom7.htm>

<sup>9</sup> *Le Persone senza dimora*, Istat, 2011 in: <http://www.istat.it/it/archivio/72163>

## *Assenza di edilizia sociale*

22. L'attuale mercato immobiliare italiano è ampiamente dominato dall'80% di persone proprietarie di una casa, con solo il 18% delle case in affitto, delle quali soltanto un quarto è di edilizia sociale<sup>10</sup>. In Italia, la percentuale di proprietari di casa è più alta che negli altri Paesi europei<sup>11</sup>. La bassa percentuale di case in affitto e popolari riflette in modo chiaro cinquant'anni di politiche che hanno incoraggiato unicamente l'acquisto della casa, sfavorendo soluzioni come quella dell'affitto. Ora, all'interno dello Stato italiano, il numero di abitazioni a costi sostenibili non è più al passo della realtà demografica del Paese. Comprare una casa è precluso a molte famiglie. Dal 1990, il numero di anni necessari a una famiglia di reddito medio per acquistare una casa è aumentato quasi del 60%, passando da 4.4 anni a 6.6<sup>12</sup>.
23. Come già precedentemente detto, il quadro legale italiano favorisce la proprietà rispetto all'affitto. A conferma di questa tendenza vi sono le politiche finanziarie di molte banche, le quali offrono facile accesso a meccanismi come l'ipoteca. Con l'inizio della crisi finanziaria, molte di queste famiglie, anche in altri Paesi europei e negli Stati Uniti, non hanno più potuto far fronte alle rate per la casa, e al momento, in Italia, più di 400.000 persone stanno affrontando contenziosi legali con le banche, le stesse banche che in principio hanno spinto i clienti a stipulare i mutui.<sup>13</sup>
24. Secondo l'European Federation of Public, Cooperative & Social housing (CECODHAS), "edilizia sociale" significa "stabilire una rete di case, servizi, azioni e strumenti rivolti a coloro che non sono in grado di ottenere una casa nel libero mercato, sia per ragioni economiche, sia per la scarsa offerta." Tale definizione esprime chiaramente quello che dovrebbe essere lo scopo di ogni programma di edilizia sociale, in modo da permettere a tutti i cittadini di avere un livello di vita dignitoso, se non di migliorarlo, come stabilito all'articolo 11 del nel Patto internazionale sui diritti economici e culturali.
25. Nonostante l'Italia abbia un piano di edilizia sociale, il Paese ne è fortemente carente. Attualmente vi sono 800.000 abitazioni pubbliche in Italia, ma indagini recenti hanno stabilito che servirebbe 1 milione di nuove case popolari per affrontare l'emergenza abitativa. Eppure, sebbene le richieste siano aumentate, l'edilizia sociale ha ridotto la propria produttività del 37%.
26. L'assenza di incentivi fiscali è un ulteriore elemento a svantaggio dell'edilizia sociale. Gli istituti di gestione delle case popolari non hanno più escluso l'IVA dal prezzo degli affitti, con conseguente loro aumento del 21%. Inoltre, la nuova legislazione in materia ha concesso ai comuni di tassare questi istituti, mentre prima ne erano esenti.

---

<sup>10</sup> Pogliani, 2011.

<sup>11</sup> Banca d'Italia, 2012.

<sup>12</sup> Banca d'Italia, 2012.

<sup>13</sup> Mozione SEL Emergenza Abitativa ed enti Previdenziali, 17 luglio 2013 non approvata 9 dicembre 2013.

27. L'edilizia pubblica o sociale, intesa come strutture sussidiate dallo Stato, è necessaria per offrire una casa a quelle famiglie che non possono permettersi i prezzi del libero mercato.

### *Fondi pensione ed enti previdenziali*

28. La privatizzazione degli enti previdenziali è un procedimento con specifiche conseguenze, ma in Italia ciò ha permesso a tali enti di operare senza essere controllati. Molti fondi pensione e degli enti previdenziali utilizzano i redditi degli affitti delle case per sovvenzionare i piani pensione dei dipendenti. Negli ultimi anni diversi enti hanno aumentato gli affitti o messo in vendita le case, a costi insostenibili per i locatari, anche per sanare i propri bilanci, favoriti proprio dall'assenza di controlli<sup>14</sup>.
29. La privatizzazione degli enti previdenziali è cominciata col decreto legislativo numero 509 del 30 giugno 1994, col quale si attribuiva agli enti un'identità legale regolamentata come soggetti privati, nonostante tali enti continuassero a conservare la propria struttura di organizzazioni no profit. Vi si aggiungono il decreto legislativo numero 104 del 16 febbraio 1996, integrato dalla legge numero 410 del 23 novembre 2001, che governa l'attività degli enti previdenziali sul mercato immobiliare (articolo 1); il paragrafo 38 della legge 243 (2004); la legge 122 del 30 luglio 2010; la legge numero 214 del 22 dicembre 2011; la direttiva europea 2004/18/EC<sup>15</sup>.
30. La deregolamentazione e privatizzazione degli enti previdenziali ha consentito a queste istituzioni pubbliche di agire come soggetti privati. La loro speculazione sul mercato immobiliare ha causato problemi per migliaia di famiglie in tutto il Paese, poiché sono stati fissati dei prezzi per gli appartamenti molto più alti dell'effettivo valore delle case, in termini di dimensioni, qualità costruttiva, necessità di manutenzione etc., prezzi spesso anche più alti del valore di mercato degli immobili.
31. Il Parlamento ha convocato diverse commissioni per affrontare questo tema, ma non è avvenuto nessun vero cambiamento. Il 9 dicembre 2013, la Camera dei deputati ha approvato una mozione presentata dai partiti di maggioranza che obbliga il Governo a intraprendere le necessarie iniziative per: stabilire come gli enti previdenziali debbano muoversi sul mercato immobiliare; offrire agli inquilini delle garanzie sul prezzo di vendita delle case<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Per la lista completa delle operazioni e dei problemi a tal riguardo, si veda ASIA-USB: Situazione Alloggiativa Degli Inquilini Degli enti Previdenziali, dei Fondi Immobiliari-Pensione- Assicurativi, della Regione Lazio e dell' Edilizia Agevolata, 11 January 2014, in:

[http://hlm.org/img/documents/Scheda%20Inquilinato%20ASIA\\_USB%2011gennaio2014.pdf](http://hlm.org/img/documents/Scheda%20Inquilinato%20ASIA_USB%2011gennaio2014.pdf)

<sup>15</sup> Per la lista completa delle leggi e misure legislative si veda Mozione SEL emergenza abitativa ed enti previdenziali, 17 luglio 2013, non approvata 9 dicembre 2013 in:

<http://hlm.org/img/documents/Mozione%20SEL%20emergenza%20abitativa%20ed%20enti%20previdenziali%2017lug2013%20non%20approvata%209dic2013.pdf>

<sup>16</sup> Mozione numero 134, 9 dicembre 2013, Camera dei deputati, in:

<http://hlm.org/img/documents/Mozioni%209%20dicembre%202013.pdf>

32. Nonostante il Governo sia formalmente intervenuto, continua la speculazione e con essa il clima di allarme sociale che si respira in tutte le città italiane. Quando un immobile viene messo in vendita, all'attuale locatario viene concesso il "diritto a un primo rifiuto"; tuttavia, non tutti i locatari sono in grado di sostenere gli alti prezzi di vendita e molte delle famiglie che decidono di acquistare, spesso finiscono vittime degli stessi mutui che hanno stipulato. Il fenomeno degli sfratti da case messe all'asta si sta diffondendo rapidamente in Italia<sup>17</sup> e si stima che il solo I.N.P.S. abbia messo all'asta circa 12.000 abitazioni andate invendute, condannando quindi i locatari a essere sfrattati.<sup>18</sup>

### **Consigli alla Repubblica italiana:**

33. Al fine di rispettare gli obblighi stabiliti dall'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici e culturali e da altre direttive internazionali, HIC-HLRN e ASIA propongono che per garantire il diritto a un alloggio adeguato il Governo italiano debba:
34. Sviluppare un piano di edilizia sociale che soddisfi le esigenze della popolazione, in particolare delle sue fasce più deboli. Tale piano non dovrebbe prevedere la costruzione di nuovi edifici, quanto l'utilizzo di spazi e strutture già esistenti, inclusi i palazzi sfitti degli enti previdenziali, giungendo all'individuazione di 1 milione di nuovi appartamenti su scala nazionale. Ogni nuovo piano casa nazionale deve rendere partecipi le istituzioni regionali e comunali riguardo alle spese da affrontare.
35. Intraprendere iniziative legislative mirate a regolamentare il quadro entro cui gli enti previdenziali operano, assicurando la trasparenza e regolarità delle procedure.
36. Intervenire a favore dei locatari, effettuando sia un adeguato controllo dei prezzi delle case vendute dagli enti previdenziali, sia su eventuali aumenti al momento del rinnovo dei contratti d'affitto.

---

<sup>17</sup> UN-Habitat, 2011.

<sup>18</sup> *Lettera al Ministro Saccomanni*, 3 febbraio 2014.