

Il disagio abitativo tra i minori in Italia

Marta Cordini

RPS

La casa è uno dei pilastri fondamentali per le chances di inclusione sociale degli individui. Per i minori, la mancanza di una sistemazione abitativa adeguata influisce sulle opportunità e sulle traiettorie educative, sulla vita relazionale e sulle dinamiche di sviluppo fisico e mentale così come sulla salute in senso lato. Il presente contributo, attraverso un'analisi secondaria di dati e di documenti, esplora le dimensioni della povertà abitativa dei minori in Italia, identificando le soluzioni abitative non adeguate in cui i minori sono coinvolti maggiormente e le conseguenze sulle loro chances di inclusione sociale.

1. Introduzione

La casa, intesa come un alloggio adeguato alle esigenze di un nucleo familiare, è un elemento fondamentale per l'integrazione e l'inclusione di un individuo nella società. Lungi dall'essere un semplice rifugio, la casa risponde a bisogni, più o meno immediati, che appartengono a sfere altre da quella abitativa, come per esempio la sfera della salute, delle relazioni, dell'identità. Inoltre, la casa, in quanto collocata spazialmente, definisce la quantità e la qualità dei servizi a cui si ha accesso determinando dinamiche di inclusione o di esclusione. Nel caso dei minori, in particolare, la mancanza di una sistemazione abitativa adeguata influisce sulle *chances* scolastiche, relazionali, di crescita e di sviluppo. La pandemia da Covid-19 ha, per esempio, messo in luce come spazi abitativi adeguati aiutassero ad affrontare in maniera meno traumatica l'emergenza sanitaria da molteplici punti di vista e limitassero le conseguenze negative a lungo termine nella sfera dell'educazione ma anche della salute mentale e del benessere più generalizzato. Spazi adeguati, per esempio, alla numerosità del nucleo, la presenza di spazi esterni quali balconi, terrazzi, giardini, la posizione in contesti più o meno urbanizzati, più o meno isolati hanno giocato un forte ruolo nel vissuto di adulti, giovani e bambini e bambine durante il *lockdown* e nei periodi successivi, evidenziando il ruolo che lo spazio abitativo ricopre nel benessere e nelle *chances* di inclusione di chi lo abita. Nel caso dei minori, in particolare è emerso come condizioni abitative adeguate permettes-

sero loro di continuare a studiare, di accedere alle lezioni da remoto, di preservare la propria *privacy*, di mantenere uno stato di salute psico-fisico equilibrato. Nel nostro paese, questo molteplice ruolo della casa e la sua rilevanza è difficilmente e raramente riconosciuto. L'Italia si contraddistingue, infatti, per una forte carenza di politiche abitative a fronte di un intenso disagio abitativo, più marcato che in altri paesi europei (Natili, 2019).

Il presente contributo, attraverso l'analisi dei dati disponibili e della letteratura, affronta il tema della deprivazione abitativa puntando lo sguardo sulla popolazione dei minori, e considerando sia la cosiddetta esclusione *through housing*, vale a dire sistemazioni abitative tali da determinare l'esclusione sociale, sia l'esclusione *from housing*, meglio conosciuta come *homelessness* (Tosi, 2017). Il filone di studi a cui queste due categorie fanno riferimento considera le condizioni abitative strettamente connesse e interdipendenti alle diverse dimensioni dell'inclusione sociale, dalle condizioni economiche alla partecipazione alla vita sociale (Hulse, 2006; Hulse e al., 2011) e alla salute (Kirkpatrick e Tarasuk, 2011).

Il testo si struttura a partire da un quadro del disagio abitativo in Italia e proseguendo con un focus sui profili maggiormente colpiti da tale disagio tra la popolazione minorenni, per poi proseguire con alcune indicazioni di *policy*. Il lavoro è frutto di analisi secondaria di dati e analisi documentale.

Il presente contributo offre una lettura critica della situazione cercando di sottolineare la rilevanza della condizione abitativa nel sovvertire percorsi di emarginazione, nel contrastare la povertà educativa e nel ridurre la riproduzione degli svantaggi tra la popolazione minorenni, leggendola in relazione alle altre sfere della vita sociale, quali l'educazione, la sanità, le relazioni sociali e con la città.

2. Le politiche abitative in Italia

Il disagio abitativo si declina in molti modi: mancanza di un alloggio; alloggio temporaneo e/o insicuro; alloggio non adeguato alle caratteristiche del nucleo familiare (il sovraffollamento è l'espressione di inadeguatezza maggiormente diffusa a livello abitativo: il 41% dei minori in Italia contro il 27% della media nazionale); alloggio inserito in contesti caratterizzati da degrado, povertà, isolamento ed esclusione sociale; alloggio caratterizzato da povertà energetica e da mancanze strutturali e

alloggio *unaffordable*, vale a dire una sistemazione abitativa avente un costo eccessivo in proporzione alle entrate del nucleo (Ben-Shahar e Warszawski, 2016). Il disagio abitativo e le sue caratterizzazioni sono inoltre distribuiti in maniera molto diseguale sul territorio, creando dei divari significativi tra Nord e Sud del paese. L'8,2% delle famiglie italiane vive in strutture danneggiate, ma se questa quota raggiunge un valore minimo del 4,8% in Piemonte, arriva al 14,5% in Campania (Openpolis, 2021).

Attualmente, il patrimonio di Edilizia residenziale pubblica non è in grado di rispondere alla domanda, soddisfacendo solo un terzo delle richieste di alloggio a canone sociale e presentando uno scarsissimo stock (il 4% rispetto alla media europea del 20%) (Boni e Cordini, 2018). Gli alloggi, inoltre, soffrono spesso di carenze strutturali, a cui le Aziende regionali per la casa non riescono a porre rimedio per mancanza di risorse, riducendo ancora di più il patrimonio edilizio pubblico a causa dell'inagibilità in cui versano alcune strutture e dell'impossibilità di accedere a fondi adeguati a garantire lavori di ristrutturazione e manutenzione. Le liste di attesa comunali contano circa 650 mila domande pendenti (Natili, 2019). Con l'avvento dei Piani Casa, come strumento normativo primario delle politiche abitative, è cambiato il ruolo del settore pubblico nel campo abitativo, promuovendo sempre di più l'*housing* sociale o Edilizia residenziale sociale (Ers), piuttosto che il modello di Edilizia residenziale pubblica (Erp). In particolare, questo è stato fatto incoraggiando gli investimenti privati in aree interessate da un disagio abitativo non estremo, ma ciononostante in crescita, favorendo così l'offerta di alloggi economicamente sostenibili anche a chi si trova nella cosiddetta zona grigia, cioè nell'impossibilità di sostenere un affitto sul mercato privato, ma allo stesso tempo senza avere i requisiti per rientrare nelle graduatorie Erp (Belotti e Arbaci, 2021). Se da una parte il potenziamento dell'Ers ha portato a un'estensione dell'offerta, dall'altra non sempre risulta effettivamente accessibile ai nuclei maggiormente bisognosi dell'area grigia e molto difficilmente riesce ad affrontare l'estremo disagio abitativo. Inoltre, il modello di *social housing* all'italiana si basa sia ideologicamente che finanziariamente su un consistente ruolo dello stock in vendita (Costarelli, 2020; Fregolent e Torri, 2018): gli alloggi a canone sociale sono infatti finanziati con le entrate degli alloggi venduti. I pochi programmi di *social housing* finanziati dal Fondo immobiliare di Cassa depositi e prestiti ha fatto perno su tante abitazioni in vendita, diretta o differita nel tempo, per finanziare poche case in affitto, a canoni che spesso non incrociano le possibilità economiche dei potenziali inquilini.

Tali politiche, sebbene presentate come uno strumento di innovazione, sembrano invece porsi in linea con la «poca socialità» delle politiche tradizionali. Come sottolineava Tosi, infatti, le politiche abitative sociali hanno manifestato una tendenza a estendere le misure sociali verso l'alto privilegiando le domande di chi si trovava in una posizione di svantaggio intermedio ed escludendo così dalle politiche le popolazioni più povere e marginali (Tosi, 2018).

D'altra parte, il quadro degli interventi in materia di politica abitativa è rimasto sostanzialmente immutato nella sostanza dagli anni '90, quando lo Stato ha definitivamente delegato il mercato a rispondere alla domanda di alloggio e ha interrotto ogni tipo di finanziamento dedicato alla realizzazione di nuovi alloggi Erp (Fregolent e Torri, 2018).

Inoltre, la crisi sopraggiunta nel 2007 ha ulteriormente indebolito la capacità di intervento pubblico in materia di abitazione, a causa del venir meno di importanti risorse che dipendevano da stanziamenti del governo centrale (Fregolent e Torri, 2018).

A una negligenza da parte della politica corrisponde anche una mancanza di risorse per mappare, stimare e catalogare il disagio abitativo, così che i dati a disposizione risultano spesso incompleti e difficilmente utilizzabili per disegnare delle politiche *ad hoc*. In questo quadro, ovviamente, risultano del tutto assenti sia un'attenzione specifica su cosa significa il disagio abitativo per i minori sia eventuali stime del fenomeno. Si tratta però di un tema che ha catturato una certa attenzione durante la pandemia, quando la casa è diventata forzatamente lo spazio in cui bambine e bambini e adolescenti trascorrevano la maggior parte del tempo, in cui si svolgevano non solo le consuete attività domestiche ma anche educative e ludiche. In particolare, la necessità di creare ambienti adatti allo studio e all'apprendimento all'interno delle mura domestiche ha messo in evidenza le disuguaglianze, non solo nell'accesso a una connessione adeguata per esempio, ma anche a spazi che facilitassero le lezioni da remoto, l'ascolto, la concentrazione così come la *privacy* e l'intimità.

3. I dati sul disagio abitativo dei minorenni in Italia

In un'indagine condotta nel 2021 da Openpolis risulta che 4 minori su 10 vivono in condizioni di sovraffollamento. Il disagio si acuisce se, oltre ad essere sovraffollata, l'abitazione in cui si vive presenta anche problemi strutturali oppure non ha bagno/doccia con acqua corrente

o ha problemi di luminosità. La condizione di grave deprivazione abitativa riguarda il 5% delle persone residenti e, ancora una volta, è più diffusa tra i giovani. Infatti, vive in condizioni di disagio abitativo il 7% dei minori e il 7,9% dei 18-24enni. La quota scende al crescere dell'età fino ad arrivare all'1,8% fra le persone di 75 anni e più. L'Italia si colloca lievemente sopra la media europea per quanto riguarda il disagio abitativo tra i minori (6%), tuttavia mostra forti differenze a livello territoriale (Istat, 2020). Nel 2019, per esempio, quasi il 15% delle famiglie campane segnalava strutture danneggiate nella propria abitazione, seguite dal 12,8% di quelle calabresi, dal 12% nel Lazio e dal 10,3% in Sardegna. Mentre il fenomeno appariva più contenuto in regioni centro-settentrionali come Piemonte (4,8%), Marche (5,7%) e Lombardia (6%) (Openpolis, 2021). Anche i dati sul sovraffollamento variano sensibilmente da regione a regione. L'indice di affollamento prende in considerazione il numero dei componenti per metro quadro: la media italiana è del 2,6%, ma sale al 3,4% in Campania e al 2,9% in Basilicata, mentre scende sotto il 2,5% in Friuli-Venezia Giulia e Veneto (Openpolis, 2021). Tale indice misura però una media sul territorio ed è poco preciso, sebbene continuamente aggiornato, poiché i nuclei piccoli che occupano abitazioni grandi compensano i nuclei molto numerosi che vivono in pochi metri quadri. Si può prendere in considerazione, quindi, l'incidenza di popolazione in condizioni di sovraffollamento, che misura la percentuale di popolazione che vive in condizioni di sovraffollamento. Istat include in questa definizione i nuclei di più di 4 persone che vivono in meno di 40 metri quadri, quelli con oltre 5 occupanti in 40-59 metri quadri e quelli che vivono tra 60 e 79 metri quadri e sono composti da oltre 6 persone. La percentuale di popolazione che vive nelle condizioni appena descritte sul totale della popolazione costituisce l'incidenza del sovraffollamento. La città con la maggiore incidenza di sovraffollamento è Napoli (7,1%), seguita da Catania (4,8%). Queste sono anche le città in cui è maggiore la presenza di minori, superando la media nazionale del 16% (Openpolis, 2021).

Le famiglie con figli tendono a vivere in affitto più spesso della media della popolazione italiana. Al crescere del numero dei figli cresce inoltre la probabilità di essere in affitto: con uno o due figli la quota oscilla tra il 23% e il 24%, mentre dai tre figli in su sale al 33%. Questi dati, se letti in relazione ai dati Istat sulla spesa per l'abitazione, rilevano un maggiore disagio abitativo appunto tra le famiglie con figli: durante gli anni della crisi la difficoltà nel pagare l'affitto è infatti aumentata maggiormente tra le famiglie con figli e non è del tutto rientrata al termine

della crisi (Openpolis, 2018), mentre tra i nuclei senza minori la quota di coloro che fanno fatica a sostenere le spese per l'abitazione è ritornata ai livelli pre-crisi. Questa lettura è in linea anche con i dati che indicano che tra le famiglie con figli sono cresciuti i livelli di povertà assoluta. In particolare, per coloro che hanno tre figli la quota è più che raddoppiata, da 6,9% nel 2005 al 20,9% nel 2017 (Openpolis, 2018).

Un altro gruppo a rischio di povertà assoluta e di conseguenza di gravi livelli di disagio abitativo sono le famiglie monogenitoriali: la spesa per l'abitazione, considerando sia tutte le tipologie di affitto che la proprietà, incide infatti del 17,6% sul reddito medio mensile per la famiglia monogenitoriale con almeno un figlio minore, contro l'11% per le coppie con almeno un figlio minore¹. Le famiglie monoparentali, che in Italia sono una su dieci, sono più a rischio delle famiglie in cui sussiste la coppia genitoriale, di non riuscire a far fronte alle spese per l'abitazione. Un altro dato che indica il rischio di disagio abitativo delle famiglie monoparentali è che il 18,6% è in arretrato con il pagamento dell'affitto o del mutuo a fronte del 12% delle altre famiglie con figli. Inoltre, il 18,8% non riesce a scaldare adeguatamente la propria abitazione a fronte del 14,1% delle altre famiglie (Openpolis, 2019).

Infine, un indicatore di estremo disagio sono gli sfratti: secondo i dati del Ministero dell'Interno in Italia nel 2021 sono stati emessi 38.163 provvedimenti di sfratto, di cui il 23% per morosità, vale a dire per l'incapacità dell'affittuario di far fronte alle spese del canone e/o delle utenze. Gli sfratti risultano inoltre in aumento del 17% rispetto all'anno 2020. Un terzo di questi sfratti avviene tra il Lazio e la Lombardia. Non vi sono purtroppo stime degli sfratti che hanno coinvolto anche minori.

4. I profili e le condizioni di disagio abitativo tra i minori

Si cercherà, qui di seguito, di definire le tipologie di disagio abitativo in cui sono più spesso coinvolti minori, focalizzandoci sull'impatto che determinate soluzioni e condizioni abitative hanno nel favorire o meno percorsi di inclusione, nel contrastare il rischio di povertà educativa e nel garantire o meno il rispetto di determinati diritti. I profili e le condizioni di disagio qui descritti non si escludono a vicenda, ma al contrario possono sommarsi, andando ovviamente ad aumentare il rischio di esclusione e marginalità e ponendo sfide complesse in termini di *policy*.

¹ Istat, 2021, Census Data.

4.1 L'edilizia residenziale pubblica: una soluzione o una trappola?

L'accesso all'Edilizia residenziale pubblica rappresenta un orizzonte di uscita dal disagio abitativo per moltissimi nuclei a rischio di marginalità ed esclusione sociale. Tuttavia, se l'ingresso nell'Erp può rappresentare un passo avanti verso il miglioramento oggettivo delle condizioni abitative, può anche essere un forte fattore di esclusione attraverso il cosiddetto meccanismo *through housing*. I contesti Erp sono infatti oggetto di forte stigmatizzazione e stereotipizzazione, sono spesso localizzati in zone isolate o comunque connotate così fortemente da significati negativi che tendono ad essere isolate anche se in contesti semi-centrali. Sono spesso aree caratterizzate da pochi servizi e dalla scarsa attrattività. Oltretutto, l'accesso all'Erp non assicura l'essere esenti da esecuzioni di sfratto o da forme di indebitamento croniche, come dimostrano gli alti livelli di morosità presenti anche tra gli affittuari a canone sociale (Boni e Cordini, 2018). La presenza di minori risulta essere premiante ai fini della posizione nelle graduatorie di accesso all'Erp. Tuttavia, i nuclei numerosi riscontrano poi spesso problemi di adeguatezza della sistemazione assegnata o difficoltà ad adattare le soluzioni abitative ai cambiamenti che interessano il nucleo (nascita di un figlio, emergenza di problemi di salute di uno o più membri della famiglia), portando così a difficoltà nell'assegnazione, nonostante la posizione favorevole in graduatoria, o a condizioni di sovraffollamento o inadeguatezza una volta ottenuto l'alloggio. Una maggiore efficacia nell'associazione tra nucleo e soluzione abitativa potrebbe essere raggiunta attraverso un miglioramento del monitoraggio degli alloggi e della profilazione dei nuclei. Talvolta le agenzie regionali riescono a predisporre trasferimenti in alloggi maggiormente adeguati, tuttavia tali trasferimenti possono risultare particolarmente problematici poiché in contrasto con le esigenze di continuità educative e relazionali di bambini e bambine e adolescenti. Le nuove soluzioni, spesso, infatti rispondono solo alle esigenze derivanti dall'allargamento o dal restringimento del nucleo abitativo, senza tenere conto dei processi di inclusione e socializzazione sul territorio che vengono così interrotti.

4.2 Condizione migratoria

Con specifico riferimento agli immigrati, la dimensione abitativa è, insieme a quella occupazionale, un tassello fondamentale nel percorso di integrazione sociale. Il ruolo che assume la casa nell'esperienza migra-

toria è tanto più centrale quanto più il progetto migratorio è familiare e include dei minori. Anche se al crescere degli anni di permanenza in Italia aumenta la quota di famiglie straniere che vivono in una casa di proprietà, solo poco più di un quarto delle famiglie straniere con figli minorenni vive in una casa di proprietà (28%) a fronte del 75% delle famiglie italiane con figli minorenni (Ciniero, 2018²). Inoltre, le famiglie straniere si caratterizzano anche più frequentemente per una più alta numerosità dei figli (i dati demografici dell'Istat indicano che il tasso di fecondità nel 2019 è stato 1,18 per le donne italiane e 1,98 per quelle straniere). Questo costituisce un problema di sostenibilità dei costi dell'abitazione, ma anche di difficoltà nel trovare un'abitazione adatta sia sul mercato dell'affitto privato che in affitto sociale o calmierato. Il 19,3% delle famiglie straniere vive infatti in alloggi sovraffollati (a fronte del 10% delle famiglie italiane), il 12,8% delle famiglie straniere vive in abitazioni che versano in cattive condizioni (rispetto al 4,2% delle famiglie italiane) (Istat, 2019). Secondo il XXIX Rapporto Immigrazione 2020 realizzato dalla Caritas Migrantes, la condizione abitativa era uno dei problemi principalmente riportati ai Centri di ascolto delle Diocesi, insieme alle problematiche relative al lavoro e legate allo status di immigrati.

4.3 La condizione abitativa dei bambini e delle bambine rom

Ad oggi non esistono statistiche ufficiali nazionali sulla condizione abitativa delle popolazioni rom in Italia. Non ci sono né dati ufficiali né stime su scala nazionale relative ai campi autorizzati e ai campi non autorizzati. I pochi dati disponibili riguardano alcune realtà locali o sono stati raccolti su campioni limitati di popolazione. La carenza di informazioni in questo ambito è particolarmente grave perché, come è riconosciuto in letteratura, nel caso dei rom le condizioni abitative svolgono un ruolo determinante nei processi di esclusione e marginalizzazione, di segregazione e discriminazione (Tosi, 2017). Ruolo fondamentale in questi processi è svolto dalla politica dei campi, istituiti da leggi regionali degli anni '80 e '90. I campi si possono suddividere in varie tipologie: campi regolari e informali, autorizzati e abusivi, più o meno tollerati, in base alle politiche che le amministrazioni locali decidono di adottare di volta in volta (Di Noia, 2016). Gli insediamenti attrezzati sono forniti di strutture o servizi atti a garantirne l'agibilità e riconosciuti da parte delle ammini-

² Il capitolo è stato curato da Monica Perez ed è stato redatto da Antonio Ciniero

strazioni locali. Non esistono però requisiti minimi standard per la definizione di campo attrezzato e la loro regolarizzazione è a totale discrezione delle autorità locali. Nonostante il riconoscimento istituzionale e l'agibilità, le condizioni abitative sono estremamente lontane dall'essere adeguate. Secondo un rapporto del 2012 della Fondazione Abriani la situazione più tipica nelle aree attrezzate è quella dei container che possono avere una superficie tra i 24 e i 40 mq e che ospitano solitamente nuclei familiari piuttosto numerosi.

I campi non autorizzati sono invece caratterizzati dalla carenza pressoché totale di qualsiasi servizio abitativo di base, dall'acqua potabile alla rete fognaria, che costringono le persone a vivere in condizioni igienico-sanitarie inadeguate, di sovraffollamento e di grave deterioramento delle unità abitative. Per limitare tali disagi le popolazioni che abitano in questi campi ricorrono ad espedienti in genere molto pericolosi (furto dell'energia elettrica, riscaldamento tramite bracieri, l'illuminazione con candele), che talvolta producono diversi incidenti gravi, se non mortali, soprattutto tra i minori. Oltre ai roghi, anche il freddo minaccia la vita e le condizioni di salute degli abitanti dei campi, soprattutto dei neonati e dei bambini più piccoli (Di Noia, 2016).

Rispetto alle condizioni di salute, una ricerca qualitativa condotta dall'Associazione 21 Luglio (2013) negli insediamenti di Roma, per esempio, ha evidenziato: a) la prevalenza di «patologie da ghetto», causate da povertà e condizioni igienico-ambientali molto precarie, responsabili di due ricoveri di bambini su tre; b) forti e diffusi disagi psicologici tra i minori. Un'altra ricerca (Colombo e al., 2011) che ha preso in considerazione i dati sanitari su 1.142 rom presenti a Milano e visitati dall'ambulatorio mobile dell'associazione Naga, tra il 2009 e il 2010, ha messo in luce che la maggior parte dei disturbi tra gli under 14 riguardava le malattie respiratorie.

La marginalità delle condizioni di chi vive nei campi nomadi è peggiorata ulteriormente dal fatto che i campi sono appositamente e solitamente ubicati in zone estremamente periferiche e/o in aree delimitate da grandi e pericolose arterie viarie o barriere naturali. Alle popolazioni rom insediate nei campi non autorizzati non è riconosciuto alcun diritto alla sicurezza abitativa, nessun diritto di inviolabilità del domicilio o inamovibilità: le frequenti perquisizioni e la politica degli sgomberi adottata da diverse città e da diverse amministrazioni, soprattutto negli insediamenti irregolari, ne sono una prova. Tali pratiche portano spesso alla divisione dei nuclei familiari e allo sradicamento dai territori anche delle famiglie con minori, senza proporre spesso una valida alternativa

abitativa e rompendo legami sociali e relazionali fondamentali per lo sviluppo cognitivo, emozionale e relazionale dei minori. Tale pratica lede anche il diritto allo studio, mancando di garantire la continuità educativa e allontanando spesso i minori anche dalla rete di sostegno locale che spesso si crea intorno a tali insediamenti.

Non si tratta quindi solo di garantire una sistemazione abitativa adeguata, ma anche di accompagnare la transizione per tutelare il diritto allo studio e la continuità delle relazioni sociali e dei percorsi già intrapresi con i servizi territoriali.

4.4 Occupanti abusivi

Una condizione di forte precarietà abitativa per le famiglie è data dalle occupazioni abusive, tra cui rientrano anche alcune casistiche di campi rom o sistemazioni affini. Il Piano Casa del 2014 (80/2014) con l'articolo 5 impedisce di chiedere la residenza e l'allacciamento ai servizi pubblici (luce, gas, elettricità) nel caso di occupazioni abusive. La residenza è condizione necessaria per alcuni diritti fondamentali per i minori, quali lo studio e la salute. Allo stesso tempo, la mancanza dei servizi come gas, elettricità e luce mina alla base l'esercizio dei medesimi e altri diritti, impedendo o rendendo particolarmente difficile studiare, fare i compiti, seguire la didattica in remoto, vivere in condizioni salubri, proteggersi dal freddo e avere un'alimentazione adeguata.

4.5 I minori allontanati dalle famiglie di origine e i care leavers

L'inadeguatezza della condizione abitativa è uno dei principali motivi per l'allontanamento dei minori dalla famiglia d'origine e il loro affidamento al cosiddetto *alternative care*. In questo senso, andrebbero pensate politiche di prevenzione e interventi per favorire il rientro dei minori nel nucleo di origine. Allo stesso tempo va segnalata la necessità di preferire l'affidamento familiare piuttosto che l'accoglienza in servizi residenziali (soluzione ancora prevalente per un terzo dei minori stranieri non accompagnati). La qualità dell'abitare di minorenni in affidamento e in comunità è fortemente disomogenea a seconda dei diversi contesti regionali e il monitoraggio delle soluzioni residenziali e dei minori in affido è a tutt'oggi particolarmente carente. Le «Linee di indirizzo per l'accoglienza in servizi residenziali per minorenni» del 2017 contengono indicazioni specifiche sulla qualità dell'abitare per le famiglie affidatarie e gli enti che gestiscono strutture residenziali.

Un momento particolarmente critico, dal punto di vista della dimensione abitativa, è rappresentato dall'uscita dei e delle giovani dal sistema di affido e/o dai servizi residenziali: i e le *care leavers* sono chiamati a confrontarsi con il mercato abitativo in una condizione di maggiore esposizione e vulnerabilità rispetto ai propri coetanei. Le principali criticità riguardano: le difficoltà economiche, che spingono verso soluzioni abitative di bassa qualità e di collocazione periferica; il rischio di convivenze forzate per ridurre i costi di alloggio; il funzionamento del mercato abitativo e le garanzie richieste in sede di locazione; la difficoltà a ricostruire reti di supporto e di socialità nei contesti di prossimità. La transizione, infatti, all'età maggiorenne e allo stesso tempo a soluzioni abitative autonome comporta quindi un alto rischio di disagio abitativo. Sono necessarie soluzioni di accompagnamento transitorio e interventi che sappiano cogliere la diversità e l'eterogeneità dei profili interessati.

5. Indicazioni di policy

Le difficoltà strutturali nel campo delle politiche abitative si traducono spesso in una limitata e frammentata conoscenza del fenomeno del disagio abitativo e di conseguenza in una mancata definizione dei gruppi target. La geografia varia del disagio abitativo è difficilmente colta e compresa, così che le soluzioni e gli strumenti proposti, oltre ad essere numericamente scarsi, non incontrano neanche effettivamente i bisogni reali. Le lacune sono ancora più consistenti se si passa dalle sistemazioni abitative ai profili che soffrono di una situazione di precarietà e di disagio in questa sfera. Così il numero dei minori che vivono in condizioni non adeguate sfugge completamente alle statistiche. Il primo passo, quindi, verso il disegno e l'implementazione di *policy* maggiormente focalizzate ed efficaci, rispetto al disagio abitativo, è un rafforzamento e un ripensamento del monitoraggio. In particolare, una dettagliata e aggiornata conoscenza della popolazione minorenni che vive in condizioni di povertà o disagio abitativo permette di identificare eventuali famiglie a rischio e di disegnare politiche *ad hoc* che possano prevenire traiettorie di impoverimento anche educativo, spesso legate a condizioni abitative marginali. In termini di politiche abitative generali, la risposta a tale sfida può essere duplice: da una parte l'incremento dell'offerta di edilizia sociale, non necessariamente solo pubblica, tramite un rafforzamento delle linee di finanziamento e del sistema di *governance* e, dall'altra, un incremento degli aiuti per sostenere le spese legate all'abitazione nel mercato privato degli

affitti, in particolare per le famiglie a basso reddito, con l'obiettivo di limitare gli sfratti. Anche in questo caso, risulta preconditione necessaria colmare l'attuale carenza di monitoraggio, sia rispetto alle condizioni del patrimonio esistente sia rispetto ai profili caratterizzanti la domanda di alloggi pubblici o di sostegni all'affitto. Una conoscenza dettagliata della domanda risulta necessaria anche per offrire soluzioni adeguate alla numerosità delle famiglie e all'eventuale presenza di minori. Per capire quanto dovrebbe essere rafforzata l'offerta di edilizia residenziale pubblica si potrebbe partire dalla stima dei nuclei che spendono più del 30% delle loro entrate per le spese legate all'abitazione. L'allargamento dell'offerta può avvenire anche tramite il recupero dello *stock* abitativo già esistente, ma inutilizzato per problemi strutturali. Tale obiettivo potrebbe essere parzialmente raggiunto utilizzando il residuo dei Fondi Gescal³, un fondo destinato alla costruzione e all'assegnazione delle case ai lavoratori soppresso nel '98, oltre all'utilizzo dei fondi previsti dal Pnrr e da programmi ad ampio respiro per l'inclusione sociale e abitativa quali il Pinqua⁴.

Occorre inoltre migliorare la rete di intervento pubblica nel caso di rischio di sfratti e sgomberi. Infatti, sebbene in presenza di minorenni sia prevista la presenza di professionisti che aiutino ad affrontare questo drammatico passaggio, gli sfratti avvengono spesso senza figure di supporto. È necessario quindi rafforzare la presenza del servizio sociale professionale, prevedendo la presenza di persone appositamente formate per l'accompagnamento di bambini e bambine e adolescenti in queste situazioni. Inoltre, in caso di sfratti o sgomberi, la soluzione abitativa alternativa dovrebbe sempre garantire l'unità familiare e la continuità educativa e assistenziale. Quindi, non solo la nuova abitazione dovrebbe permettere alla famiglia di rimanere unita, ma anche di rimanere nel medesimo territorio, favorendo in questo modo la frequenza dei medesimi servizi sociali e educativi (i.e. scuole) e di preservare il capitale relazionale.

Dovrebbe poi essere previsto, proprio per la specificità di alcune situazioni, un sistema di protezione destinato solo alla grave esclusione

³ Gescal è l'acronimo di Gestione case per i lavoratori. Si trattava di un fondo, istituito negli anni '60, destinato alla costruzione di case per i lavoratori e alimentato dai medesimi contributi dei lavoratori, delle imprese e, in parte, dello Stato stesso.

⁴ Pinqua: il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare è un Piano di investimento previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e promosso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (Mims) per realizzare interventi di edilizia sociale e rigenerazione urbana in tutta Italia.

abitativa, con particolare attenzione ai minorenni appartenenti a minoranze etniche. Tale sistema dovrebbe attenersi a due principi: il carattere non condizionale dell'offerta e la presenza di *safety nets* strutturali. Questi avrebbero anche la funzione di proteggere dalle implicazioni negative delle misure *ad hoc*, quali per esempio l'abbassamento dell'offerta abitativa, la stigmatizzazione e la segregazione residenziale.

In particolare, per quanto riguarda i giovani rom, sinti e camminanti, occorrono politiche e interventi che superino la politica dei campi, favorendo la transizione dai campi all'alloggio tramite il supporto di figure adeguatamente formate come assistenti sociali, pedagogiste, psicologhe dell'infanzia. Anche in questo caso, come nel caso degli sfratti, il mantenimento dell'unità familiare e della continuità educativa, assistenziale e relazionale è di fondamentale importanza, soprattutto per i membri minorenni dei nuclei familiari in transizione.

Per le famiglie con *background* migratorio per ridurre il rischio di grave esclusione abitativa è necessario promuovere politiche sociali integrate con quelle abitative, ridurre il peso della spesa abitativa sul bilancio familiare e promuovere programmi di accompagnamento all'inclusione lavorativa e non solo, che abbiano come target l'intero nucleo.

Come anticipato, anche il sistema di monitoraggio dei minori accolti in strutture residenziali e dei minori stranieri non accompagnati è ancora estremamente carente, sia rispetto al numero e alle caratteristiche delle persone non accompagnate, ma anche rispetto alle strutture di accoglienza presenti sul territorio nazionale o ai percorsi di affidamento/adozione che le persone minorenni intraprendono. Anche in questo caso la priorità dovrebbe essere garantire la continuità educativa e nei rapporti con i servizi sociali e territoriali che supportano la persona minorenne rispetto ai suoi bisogni specifici.

Infine, per i e le giovani *care leavers* sarebbe opportuno pensare a dei percorsi di accompagnamento personalizzati nella fase di transizione alla vita adulta e a una sistemazione abitativa indipendente. Ovviamente, anche in questo caso, il monitoraggio risulta fondamentale e necessario per cogliere la diversità dei profili e dei percorsi.

Riferimenti bibliografici

Belotti E. e Arbaci S., 2021, *From right to good, and to asset: the state-led financialisation of the social rented housing in Italy*, «Environment and Planning C: Politics and Space», vol. 39, n. 2, pp. 414-433.

- Ben-Shahar D. e Warszawski J., 2016, *Inequality in Housing Affordability: Measurement and Estimation*, «Urban Studies», vol. 53, n. 6, pp. 1178-1202.
- Boni A. e Cordini M., 2018, *Edilizia residenziale pubblica e morosità. L'espansione della vulnerabilità tra gli inquilini di alloggi sociali in Lombardia*, «Polis», vol. 23, n. 1, pp. 77-104.
- Ciniero A., 2018, *Le condizioni abitative degli stranieri*, Vita e Percorsi di Integrazione degli Immigrati in Italia, Istat.
- Colombo C., Galli A., Pero M. e al., *Medicina di Strada per il Naga*, 2009, *Situazione socio-demografica e condizione di salute della popolazione rom a Milano*, «Epidemiologia & Prevenzione», n. 35 (5.6), pp. 282-291.
- Costarelli I., 2020, *La gestione dell'housing sociale*, «Archivio di Studi Urbani e Regionali», n. 127, pp. 5-22.
- Di Noia L. (a cura di), 2016, *La condizione dei Rom in Italia*, «Società e trasformazioni sociali», Edizioni Ca' Foscari.
- Fregolent L. e Torri R. (a cura di), 2018, *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- Hulse K., Jacobs K., Arthurson K. e Spinney A., 2011, *At Home and in Place? The Role of Housing in Social Inclusion*, Australian Housing and Urban Research Institute, final report, n. 177.
- Istat, 2020, *Spazi in casa e disponibilità di computer per bambini e ragazzi*, Report Istat.
- Kirkpatrick S. e Tarasuk V., 2011, *Housing Circumstances are Associated with Household Food Access among Low-Income Urban Families*, «Journal of Urban Health», vol. 88, n. 2, pp. 284-296.
- Natili M., 2019, *Politiche abitative. La Cenerentola del Welfare*, Osservatorio sulla Coesione, «Altraeconomia», n. 213.
- Openpolis, 2018, *Le famiglie con figli sono più in difficoltà*, <https://www.openpolis.it/le-famiglie-con-figli-sono-piu-in-difficolta/>.
- Openpolis, 2019, *Il rischio povertà nelle famiglie monogenitoriali*, <https://www.openpolis.it/il-rischio-poverta-nelle-famiglie-monogenitoriali/>.
- Openpolis, 2021, *L'impatto del disagio abitativo sulle famiglie, al sud e non solo*, <https://www.openpolis.it/limpatto-del-disagio-abitativo-sulle-famiglie-al-sud-e-non-solo/>.
- Saugeres L. e Hulse K., 2010, *Public housing, women and employment: challenges and strategies*, AHURI final report n. 155, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/155>.
- Tosi A., 2017, *Le case dei poveri*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni.
- Tosi A., 2018, *Alla ricerca di un welfare abitativo in Europa*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 43-58.