Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 19 ottobre 2026
(OR. en)

14650/26

SOC 674
COH 165
ENER 664
EMPL 390
ENV 1255
ECOFIN 1332

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Raccomandazione del Consiglio sulla lotta contro l'esclusione abitativa, compresa la mancanza di fissa dimora

Si allega per le delegazioni la raccomandazione del Consiglio sul tema in oggetto, approvata dal Consiglio EPSCO nella sessione del 19 ottobre 2026.

ALLEGATO

2026/0105 (NLE)

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sulla lotta contro l'esclusione abitativa, compresa la mancanza di fissa dimora

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 153, paragrafo 1, lettera j),

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) A norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali. A norma dell'articolo 151 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'Unione e gli Stati membri hanno come obiettivi, tra l'altro, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e la lotta contro l'emarginazione.

(2) L'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il riconoscimento e il rispetto del diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

(3) L'articolo 31 della Carta sociale europea (riveduta)[1] conferma l'impegno di tutte le parti a favorire l'accesso a un'abitazione di livello sufficiente, a prevenire e ridurre lo status di "senzatetto" in vista di eliminarlo gradualmente e a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

(4) Nel novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali[2]. Il principio 19 stabilisce che alle persone in stato di bisogno devono essere garantiti l'accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa di qualità e la protezione contro lo sgombero forzato. Stabilisce inoltre che ai senzatetto devono essere forniti alloggi e servizi adeguati al fine di promuoverne l'inclusione sociale.

(5) In linea con la strategia dell'UE sui diritti dei minori, la raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia[3] invita gli Stati membri a garantire, tra l'altro, l'accesso effettivo dei minori bisognosi a un alloggio adeguato, prestando particolare attenzione alla prevenzione e al contrasto dell'esclusione abitativa tra i minori e le famiglie. La raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva[4] raccomanda di combinare un'adeguata integrazione del reddito, mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento e l'accesso a servizi abilitanti ed essenziali, compresi gli alloggi. La raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale[5] sollecita gli Stati membri a riconoscere e sostenere il ruolo dell'economia sociale nella fornitura di servizi sociali, servizi di assistenza e abitazioni accessibili e di alta qualità, tenendo conto anche dei gruppi svantaggiati, in stretta cooperazione con i servizi sociali a disposizione del pubblico.

---

[1] https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163.
[2] Proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali.
[3] Raccomandazione del Consiglio, del 14 giugno 2021, che istituisce una garanzia europea per l'infanzia (GU L 223 del 22.6.2021, pag. 14).
[4] Raccomandazione del Consiglio, del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (GU C 41 del 3.2.2023, pag. 1).
[5] Raccomandazione del Consiglio, del 27 novembre 2023, sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (GU C, C/2023/1344, 29.11.2023).

(6) La strategia per la parità di genere 2026-2030[6] sottolinea che le donne sono particolarmente interessate da situazioni abitative precarie, in quanto sono sovrarappresentate tra i genitori soli, gli anziani e le vittime di violenza di genere. La direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica[7] invita gli Stati membri a garantire, tra l'altro, che i servizi di assistenza forniscano alle vittime informazioni e assistenza sull'accesso all'alloggio.

(7) La raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom[8] invita gli Stati membri a garantire la parità di trattamento della popolazione Rom nell'accesso, tra l'altro, ad alloggi adeguati e desegregati e a servizi essenziali[9]. La strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030[10] sottolinea che la discriminazione e la mancanza di accettazione sociale contribuiscono a tassi elevati di povertà e di deprivazione abitativa tra le persone LGBTIQ+. Nella comunicazione "Rafforzare la strategia per i diritti delle persone con disabilità fino al 2030", la Commissione chiede di garantire l'accesso ad alloggi accessibili e a prezzi contenuti per le persone con disabilità, in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

---

[6] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM(2026) 113 final) dal titolo "Strategia per la parità di genere 2026-2030".

[7] Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (GU L, 2024/1385, 24.5.2024).

[8] Raccomandazione del Consiglio, del 12 marzo 2021, sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (GU C 93 del 19.3.2021, pag. 1).

[9] Integrata dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo"Un'Unione dell'uguaglianza: quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom" (COM(2020) 620 final).

[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ+ 2026-2030 (COM(2025) 725 final).

(8) La raccomandazione del Consiglio dell'8 dicembre 2022 relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili[11] raccomanda che gli Stati membri sviluppino e/o migliorino i servizi di assistenza formale a lungo termine, in particolare i servizi di assistenza domiciliare e sul territorio. Un alloggio adeguato all'evoluzione delle esigenze assistenziali delle persone è un prerequisito fondamentale per l'invecchiamento a casa propria, che consente la fornitura di assistenza domiciliare e contribuisce a evitare l'inutile ricorso all'assistenza residenziale.

(9) La direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale[12] stabilisce che i richiedenti protezione internazionale hanno diritto a condizioni materiali di accoglienza che includono alloggio, vitto, vestiario, prodotti per l'igiene personale e un sussidio per le spese giornaliere, con norme armonizzate in tutta l'UE.

(10) La direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base[13] ("direttiva sui conti di pagamento") stabilisce all'articolo 16, paragrafo 2, che gli Stati membri assicurano che i consumatori soggiornanti legalmente nell'Unione, compresi i consumatori senza fissa dimora, abbiano il diritto di aprire e usare il conto di pagamento con caratteristiche di base presso gli enti creditizi situati nel loro territorio. Tale diritto si applica a prescindere dal luogo di residenza del consumatore.

---

[11] Raccomandazione del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, relativa all'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili (GU C 476 del 15.12.2022, pag. 1).

[12] Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU L, 2024/1346, 22.5.2024).

[13] Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214).

(11) La dichiarazione di Lisbona sulla piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora[14] è stata firmata il 21 giugno 2021 dalle istituzioni dell'UE, dagli Stati membri, dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile. Impegna tutti i firmatari ad avviare una piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora allo scopo di promuovere l'elaborazione e l'attuazione di approcci incentrati sulla persona, orientati all'alloggio e integrati e ad adoperarsi per porre fine al fenomeno dei senzatetto nell'Unione europea entro il 2030, affinché:

i) nessuno debba dormire all'addiaccio per mancanza di alloggi di emergenza accessibili, sicuri e adeguati;

ii) nessuno debba vivere in un alloggio di emergenza o provvisorio oltre il tempo necessario per passare a una soluzione abitativa permanente;

iii) nessuno sia dimesso da un istituto (ad es.: carcere, ospedale, struttura di accoglienza) senza che gli sia offerto un alloggio adeguato;

iv) lo sfratto sia evitato il più possibile, e nessuno debba subirlo senza essere aiutato, laddove necessario, a trovare una soluzione abitativa adeguata;

v) nessuno debba essere discriminato a motivo della sua condizione di senza dimora.

(12) La piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora è il quadro di cooperazione istituito a livello dell'UE sulla deprivazione abitativa. Costituisce un forum collaborativo per lo sviluppo delle conoscenze, l'apprendimento reciproco e la cooperazione tra gli Stati membri e i portatori di interessi, contribuendo all'elaborazione di politiche basate su dati concreti e a una maggiore capacità di attuazione, anche in relazione alla prevenzione e al contrasto dell'esclusione abitativa.

[14] Dichiarazione di Lisbona sulla piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora (21 giugno 2021, Lisbona, Portogallo).

(13) La "dichiarazione di La Hulpe"[15], firmata il 16 aprile 2024 in occasione della conferenza ad alto livello sul pilastro europeo dei diritti sociali, riconosce che la deprivazione abitativa rimane un problema in molti Stati membri e chiede di proseguire l'azione a favore di alloggi sociali accessibili, efficienti, verdi e a prezzi abbordabili al fine di soddisfare le esigenze abitative di tutti, eliminare il fenomeno dei senzatetto e promuovere l'approccio "prima la casa". La dichiarazione riconosce inoltre l'importanza della piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora.

(14) Nella risoluzione adottata il 24 novembre 2020[16], il Parlamento europeo ha sottolineato che l'alloggio è un diritto umano fondamentale e ha invitato la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure più incisive per porre fine al fenomeno dei senzatetto nell'UE entro il 2030. Nella risoluzione adottata il 10 marzo 2026[17], il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di un approccio e di soluzioni a livello europeo per garantire la disponibilità di alloggi dignitosi e a prezzi accessibili e ha invitato gli Stati membri a sviluppare e attuare strategie basate sull'edilizia abitativa per ridurre la deprivazione abitativa. La risoluzione invita inoltre la Commissione a fornire sostegno politico per affrontare il problema della mancanza di fissa dimora e a monitorare i progressi compiuti in tale ambito.

---

[15] Dichiarazione di La Hulpe sul futuro del pilastro europeo dei diritti sociali (16 aprile 2024, La Hulpe, Belgio).

[16] Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2020 sulla riduzione delle percentuali di senzatetto nell'UE (2020/2802(RSP)).

[17] Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2026 sulla crisi degli alloggi nell'Unione europea, con l'obiettivo di proporre soluzioni per alloggi dignitosi, sostenibili e a prezzi accessibili (2025/2070(INI)).

(15) Il regolamento di esecuzione (UE) 2017/543 della Commissione, del 22 marzo 2017[18], recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni, per quanto riguarda le specifiche tecniche delle variabili e delle loro classificazioni, stabilisce le definizioni statistiche in relazione alla mancanza di una fissa dimora ed è applicabile fino alla fine del 2027. A partire dal 2028 il regolamento (UE) 2025/2458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2025[19], relativo alle statistiche europee sulla popolazione e sulle abitazioni fornisce il nuovo quadro giuridico per tali definizioni e prevede, tra l'altro, studi pilota e di fattibilità.

(16) Nel suo parere sul tema "Eliminare la deprivazione abitativa nell'Unione europea"[20], adottato il 2 dicembre 2021, il Comitato europeo delle regioni ha accolto con favore il lancio della piattaforma e ha sottolineato quattro importanti linee di azione per la piattaforma stessa, vale a dire l'apprendimento reciproco, la promozione dell'accesso ai fondi, la raccolta di dati e il monitoraggio delle politiche, nonché l'individuazione delle innovazioni promettenti e il contributo alla loro crescita.

(17) Nel suo parere sul tema "Un quadro UE per le strategie nazionali in materia di deprivazione abitativa basato sul principio "prima la casa""[21], adottato il 13 dicembre 2023, il Comitato economico e sociale europeo ha chiesto all'UE di sviluppare una strategia di lotta alla deprivazione abitativa, che consenta di includere le politiche nazionali in materia nel processo del semestre europeo. Ha inoltre suggerito che tale strategia dovrebbe essere sostenuta da una raccomandazione del Consiglio sulla deprivazione abitativa.

---

[18] Regolamento di esecuzione (UE) 2017/543 della Commissione, del 22 marzo 2017, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni, per quanto riguarda le specifiche tecniche delle variabili e delle loro classificazioni (GU L 78 del 23.3.2017, pag. 13).

[19] Regolamento (UE) 2025/2458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2025, relativo alle statistiche europee sulla popolazione e sulle abitazioni, recante modifica del regolamento (CE) n. 862/2007 e abrogazione dei regolamenti (CE) n. 763/2008 e (UE) n. 1260/2013 (GU L, 2025/2458, 12.12.2025).

[20] Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema "Eliminare la deprivazione abitativa nell'Unione europea: il punto di vista locale e regionale" (GU C 97 del 28.2.2022, pag. 26).

[21] Parere CESE 2023/01741 del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Un quadro UE per le strategie nazionali in materia di deprivazione abitativa basato sul principio "prima la casa"".

(18) La relazione comune sull'occupazione 2026[22] osserva che gli Stati membri dovrebbero intervenire per sostenere l'accesso ad alloggi a prezzi accessibili, ad alloggi sociali o a un'adeguata assistenza abitativa, se del caso, prevenire e affrontare la mancanza di una fissa dimora quale forma più estrema di povertà, far fronte all'esclusione sociale attraverso approcci strategici integrati, incentrati sulla persona e orientati all'alloggio e promuovere la ristrutturazione degli alloggi residenziali e sociali.

(19) Il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili[23], adottato dalla Commissione il 16 dicembre 2025, riconosce che alcuni gruppi sociali risentono in modo sproporzionato dell'aumento dei costi abitativi e dell'accesso limitato ad alloggi sociali e a prezzi accessibili e che la deprivazione abitativa è un problema persistente e complesso, da affrontare attraverso soluzioni basate sugli alloggi, come l'approccio "prima la casa", e accompagnate da approcci integrati per contrastare la povertà e l'esclusione.

(20) La prima strategia dell'UE in assoluto contro la povertà, adottata dalla Commissione il 6 maggio 2026, individua nei costi abitativi una particolare sfida per coloro che si trovano in situazioni di povertà o sono a rischio di povertà e rileva che l'accesso ad alloggi sostenibili, di qualità e a prezzi accessibili è un prerequisito fondamentale per l'integrazione nella società e nel mercato del lavoro.

(21) Gli obiettivi di sviluppo sostenibile n. 1 e 11 delle Nazioni Unite per il 2030 chiedono di porre fine dappertutto alla povertà estrema, compresa la mancanza di una fissa dimora, e di garantire l'accesso per tutti ad alloggi adeguati, sicuri e a prezzi accessibili.

(22) Il fenomeno dei senzatetto rimane la manifestazione più estrema e visibile della povertà e dell'esclusione sociale nell'Unione europea. Colpisce persone e famiglie in tutti gli Stati membri e compromette i principi di dignità, uguaglianza e giustizia sociale su cui si fonda l'Unione. Nonostante gli sforzi compiuti finora, il fenomeno dei senzatetto è in aumento in diversi Stati membri e si stima che interessi più di un milione di persone[24].

---

[22] Commissione europea: direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, Relazione comune sull'occupazione 2026, adottata dal Consiglio EPSCO il 9 marzo 2026, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026.

[23] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM(2025) 1025 final) dal titolo "Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili".

[24] Banca dati OCSE sugli alloggi a prezzi accessibili | OCSE.

(23) Per esclusione abitativa si intende l'impossibilità per un individuo o una famiglia di accedere a un alloggio dignitoso e stabile che soddisfi le norme di sicurezza di base, la sicurezza giuridica e l'accessibilità, anche economica, o di mantenerlo. La mancanza di una fissa dimora è la sua forma più visibile ed estrema e comprende le persone che dormono all'addiaccio e in alloggi di emergenza e temporanei per i senzatetto. L'esclusione abitativa è però più ampia e comprende anche coloro che, pur avendo un "tetto sopra la testa", vivono in condizioni inadeguate o non sicure. Per alloggio non sicuro si intende una sistemazione abitativa in cui le persone sono esposte a minacce di sfratto, violenza domestica o sono titolari di contratti di locazione instabili. Un alloggio inadeguato, invece, è un'abitazione di qualità scadente che non dispone dei servizi di base (come un gabinetto con dispositivo di scarico o un impianto di lavaggio interni). Tali abitazioni possono essere in condizioni molto precarie, presentare una situazione di grave sovraffollamento o non essere state adattate a persone con esigenze supplementari (come gli anziani, le persone con disabilità e le persone con esigenze di assistenza a lungo termine).

(24) Gli alloggi sono un fattore sociale determinante per la salute, l'inclusione sociale e una società coesa. La mancanza di alloggi, gli alloggi di scarsa qualità o la vita in ambienti residenziali segregati possono arrecare pregiudizio alla qualità della vita, compresa la salute mentale e fisica, al benessere, all'occupazione e alle opportunità di istruzione degli individui e delle comunità.

(25) L'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora sono determinate da una complessa interazione di fattori strutturali, istituzionali e personali. Tra questi figurano la povertà, la disoccupazione, la mancanza di alloggi sociali e a prezzi accessibili o di assistenza abitativa di qualità, la discriminazione, la cattiva salute mentale e fisica, l'abuso di sostanze stupefacenti e la violenza domestica.

(26) Nel 2024, nell'Unione, quasi il 6 % delle persone di età pari o superiore a 16 anni che avevano cercato un alloggio nei precedenti cinque anni ha riferito di essersi sentito discriminato almeno in un'occasione. La percentuale di persone che si sono sentite discriminate era due volte maggiore per le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (10 %) rispetto a quelle non a rischio (5 %). Nel 2024 circa il 17 % della popolazione dell'Unione viveva in abitazioni sovraffollate.

(27) La carenza di alloggi sociali e a prezzi accessibili costituisce un grave ostacolo alla lotta contro l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora. Tra il 2013 e il 2024 i prezzi delle abitazioni in termini nominali sono aumentati di oltre il 60 % in tutta l'Unione, crescendo più rapidamente del reddito delle famiglie, con diversi Stati membri che hanno registrato aumenti medi di oltre il 220 % dei prezzi nominali. Allo stesso tempo, gli affitti medi sono aumentati di circa il 20 % e, in generale, i nuovi contratti di locazione sono notevolmente più costosi di quelli più datati, specialmente nelle zone urbane e turistiche. I costi abitativi, tra cui quelli di acqua, elettricità, riscaldamento e raffrescamento, gas e altri combustibili, sono aumentati in 17 Stati membri rispetto alla media dell'Unione, registrando un aumento superiore all'80 % rispetto alla media UE in alcuni Stati membri, mentre sono diminuiti in altri 10 Stati membri.

(28) L'offerta di alloggi ha incontrato difficoltà nel tenere il passo con l'aumento della domanda a causa, tra l'altro, degli elevati costi di costruzione, dei deficit di innovazione, della carenza di manodopera qualificata, della migrazione e della burocrazia eccessiva. In particolare, i prezzi delle costruzioni nell'Unione sono aumentati del 56 % tra il 2010 e il 2024, con alcuni Stati membri che hanno registrato aumenti superiori al 170 %. Le licenze edilizie residenziali (numero di abitazioni) sono diminuite del 22 % tra il 2021 e il 2024 e il parco immobiliare esistente non è stato sfruttato appieno: circa il 20 % delle abitazioni nell'UE è rimasto vacante o sottooccupato (comprese le residenze stagionali o secondarie e le unità abitative acquistate a scopo di investimento e non utilizzate come residenze primarie).

(29) In tale contesto, aumentare l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili è un elemento fondamentale per affrontare l'esclusione abitativa. In particolare, sono necessari ulteriori investimenti per sostenere la costruzione di nuove abitazioni, la ristrutturazione e, ove possibile, un uso più efficiente delle abitazioni esistenti sottoutilizzate e non occupate, anche incentivando la locazione di immobili di proprietà privata e la riconversione del parco immobiliare esistente, ad esempio degli edifici adibiti a uffici. La revisione delle norme in materia di aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale nell'ambito del piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili e il regolamento intermedio per il riesame dei fondi della politica di coesione dell'UE[25] contribuiscono a creare un quadro favorevole agli investimenti in alloggi sociali e a prezzi accessibili (entro marzo 2026 gli Stati membri e le regioni hanno riassegnato almeno 3,3 miliardi di EUR ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili nell'ambito del riesame intermedio). Le flessibilità normative di medio periodo e la possibilità di un tasso di cofinanziamento dell'Unione più elevato per gli investimenti nell'edilizia abitativa rimangono soluzioni percorribili per sostenere un'ulteriore riprogrammazione fino al 2029-2030.

(30) In linea con i principi del nuovo Bauhaus europeo, l'accesso ad alloggi adeguati, sostenibili, a prezzi accessibili e di qualità dovrebbe essere considerato parte di un ecosistema sociale e territoriale più ampio che sostenga l'inclusione, la vita della comunità, la mobilità dei lavoratori, l'accesso all'istruzione e alla formazione, la salute, l'assistenza a lungo termine, la vita indipendente e la coesione sociale. Le politiche abitative sono più efficaci e creano un valore sociale aggiunto se sono combinate con misure basate sul territorio, infrastrutture e servizi comunitari, e concepite per promuovere quartieri inclusivi e sostenibili che soddisfino le esigenze degli abitanti.

[25] Regolamento (UE) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio (GU L, 2025/1914, 19.9.2025).

(31) Per ampliare l'offerta e l'accessibilità economica, gli Stati membri, a seconda delle circostanze nazionali, possono avvalersi di diversi modelli abitativi, tra cui l'edilizia sociale e pubblica, la locazione a prezzo di costo e l'edilizia a scopo di lucro limitato, le cooperative edilizie, le agenzie di locazione sociale e altri modelli senza scopo di lucro o di interesse pubblico. Questi modelli, spesso forniti da organizzazioni dell'economia sociale, possono favorire l'accessibilità economica a lungo termine, ridurre l'esposizione alla speculazione dannosa e contribuire a sfruttare meglio le abitazioni, i terreni e le risorse di investimento esistenti. Concetti innovativi di convivenza, tra cui la coabitazione, anche intergenerazionale, e gli accordi di condivisione degli spazi, possono pure aiutare ad affrontare le sfide connesse all'isolamento sociale, alla sottooccupazione degli edifici e alla carenza di alloggi a livello locale. L'apprendimento reciproco può contribuire a individuare modelli di successo già attuati in altri Stati membri.

(32) I sistemi abitativi possono variare da uno Stato membro all'altro. In molti Stati membri, gli alloggi sociali rappresentano uno strumento che offre notevoli vantaggi, mentre in altri Stati membri sono utilizzati sistemi alternativi. Inoltre, concetti quali quelli di alloggi sociali e alloggi a prezzi accessibili sono intesi in modi diversi nei vari Stati membri, rispecchiando le circostanze e i quadri istituzionali nazionali.

(33) L'aumento dell'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili richiede quadri di governance e di investimento stabili, compresi partenariati pubblico-privato, partenariati di interesse pubblico e nuovi partenariati estesi pubblico-privato-cittadini (incentrati sull'integrazione dei potenziali residenti). La cooperazione tra le autorità pubbliche, le organizzazioni dell'economia sociale, i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili, i promotori privati di alloggi, gli istituti di istruzione, i datori di lavoro, gli istituti finanziari e altri portatori di interessi ha un ruolo importante. I finanziamenti misti, la locazione basata sui costi, i fondi rotativi, le garanzie pubbliche, i contratti di locazione a lungo termine di terreni demaniali e altri meccanismi di finanziamento di interesse pubblico possono contribuire a mobilitare capitale paziente e ad agevolare l'accessibilità economica a lungo termine. Gli Stati membri possono inoltre promuovere e sostenere progetti abitativi innovativi e inclusivi dal basso verso l'alto, nei quali i futuri residenti pianificano e finanziano collettivamente il loro progetto abitativo.

(34) L'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora possono colpire alcune popolazioni in modo sproporzionato; il numero e la composizione delle persone interessate variano notevolmente a seconda delle circostanze nazionali, regionali e locali. Alcune persone e gruppi possono trovarsi ad affrontare svantaggi particolari e sovrapposti nell'accedere agli alloggi ed essere esposti a un rischio più elevato di esclusione abitativa o di mancanza di una fissa dimora. Tra questi possono figurare i giovani (ad esempio gli studenti che non possono permettersi gli alloggi studenteschi o accedere agli stessi, o coloro che abbandonano l'assistenza istituzionale o alternativa), i disoccupati, le persone in condizioni di povertà lavorativa, le famiglie vulnerabili (comprese le famiglie monoparentali e le famiglie più numerose con figli minori), le vittime e le persone sopravvissute alla violenza di genere, gli anziani in situazioni abitative precarie, le persone con disabilità e quelle con esigenze di assistenza a lungo termine, i Rom, le persone provenienti da un contesto migratorio, le persone appartenenti a minoranze razziali o etniche e le persone LGBTIQ+.

(35) La prevenzione dell'esclusione abitativa e della mancanza di fissa dimora, combinata con l'accesso ad alloggi adeguati e sicuri, e servizi di sostegno globali e incentrati sulla persona, quali servizi sociali integrati, rappresentano alcuni degli strumenti più efficaci per porre fine al fenomeno dei senzatetto. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a rafforzare politiche di prevenzione che comprendano misure di prevenzione universali, interventi a monte rivolti alle popolazioni ad alto rischio, prevenzione delle crisi per le persone e le famiglie che si trovano ad affrontare una deprivazione abitativa imminente nonché interventi in fase di emergenza per garantire l'accesso tempestivo a un alloggio temporaneo.

(36) Gli strumenti di intervento precoce quali la mediazione nel caso di arretrati dei canoni di locazione e dei pagamenti ipotecari, la consulenza in materia di debito, l'assistenza legale per quanto riguarda i diritti dei locatari e dei proprietari, i sistemi di allerta precoce e il sostegno finanziario a breve termine non sono disponibili in modo uniforme in tutti gli Stati membri e il rafforzamento di tali meccanismi è essenziale per prevenire efficacemente l'esclusione abitativa.

(37) La prevenzione degli sgomberi forzati[26] e il sostegno durante le ricollocazioni richiedono un quadro giuridico equo per garantire la sicurezza dei locatari, la stabilità abitativa e i diritti dei proprietari. La cooperazione con le autorità locali, i servizi sociali e le opzioni di mediazione, comprese le agenzie di locazione sociale, possono ridurre il rischio di mancanza di una fissa dimora e agevolare le transizioni abitative.

---

[26] "Sgomberi forzati" ai sensi dell'osservazione generale n. 7 (1997) del Comitato dell'OHCHR per i diritti economici, sociali e culturali sul tema "Il diritto ad alloggi adeguati: sgomberi forzati" (20.5.97).

(38) Gli approcci orientati all'alloggio, compreso il modello "prima la casa", che combinano l'accesso rapido a soluzioni abitative a lungo termine e sicure con servizi di sostegno personalizzati e integrati, incluse forme di sostegno sociale, sanitario e occupazionale adattate alle esigenze individuali, hanno dimostrato risultati positivi sostenibili nella prevenzione e nella riduzione dell'esclusione abitativa e della mancanza di fissa dimora e nella promozione dell'integrazione sociale ed economica.

(39) Gli adempimenti amministrativi per accedere all'assistenza, compreso l'obbligo di fornire la prova di residenza permanente, possono creare ostacoli per le persone senza fissa dimora o che si trovano in una situazione di esclusione abitativa. L'eliminazione o l'adeguamento di tali adempimenti, se del caso, può aumentare la diffusione del sostegno disponibile e contribuire ad affrontare le cause profonde dell'esclusione abitativa.

(40) L'aumento dei costi abitativi e l'accesso limitato ad alloggi sociali e a prezzi accessibili possono ostacolare la mobilità sul mercato del lavoro, in quanto le persone potrebbero non essere in grado di trasferirsi in zone in cui sono disponibili opportunità di lavoro. Ciò può incidere sulla competitività e sulla crescita economica. Affrontare la questione dell'accessibilità economica e della disponibilità degli alloggi è un elemento fondamentale per sostenere la partecipazione ai mercati del lavoro e garantirne il funzionamento efficiente.

(41) Le differenze nelle definizioni, nei sistemi di monitoraggio e nelle metodologie di raccolta dei dati utilizzati nei vari Stati membri riducono la disponibilità di dati comparabili sul fenomeno dei senzatetto a livello dell'Unione.

(42) La disponibilità di evidenze statistiche e dati affidabili, pertinenti e raccolti con regolarità sull'esclusione abitativa e sulla mancanza di fissa dimora è fondamentale ai fini di un'elaborazione, un monitoraggio e una valutazione efficaci delle politiche, per contribuire a valutare i progressi compiuti senza aumentare gli oneri amministrativi.

(43) La lotta contro l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora richiede un coordinamento intersettoriale e una governance multilivello che coinvolga l'Unione europea e i livelli nazionale, regionale e locale, insieme alla società civile, alle organizzazioni dell'economia sociale, ai fornitori di alloggi e alle persone con esperienza vissuta di deprivazione abitativa.

(44) I partenariati con le organizzazioni che prestano sostegno alle persone senza fissa dimora e, più in generale, alle persone che si trovano in una situazione di esclusione abitativa possono rafforzare gli sforzi pubblici volti a offrire servizi che promuovono l'inclusione sociale e a creare soluzioni abitative stabili per gruppi destinatari specifici. Fornendo servizi aggiuntivi come l'inserimento lavorativo, le organizzazioni dell'economia sociale possono contribuire a garantire la transizione verso una vita stabile.

(45) Un'azione efficace per prevenire e ridurre l'esclusione abitativa richiede finanziamenti adeguati e stabili, nonché l'uso e il coordinamento efficienti delle risorse finanziarie disponibili a livello dell'Unione, nazionale, regionale e locale, conformemente alle competenze e ai quadri di bilancio degli Stati membri.

(46) La classificazione europea "ETHOS" sull'esclusione abitativa e la condizione di persona senza dimora è stata sviluppata come quadro per migliorare la comprensione e la misurazione del fenomeno dei senzatetto in Europa e per fornire un "linguaggio" comune per gli scambi transnazionali in materia. ETHOS classifica tutte le situazioni di vita che costituiscono forme di mancanza di fissa dimora e di esclusione abitativa, vale a dire:

– mancanza di un "tetto sopra la testa" (nessun riparo di alcun tipo, dormire all'addiaccio),

– mancanza di un domicilio stabile (alloggio esclusivamente temporaneo in istituti o ricoveri),

– sistemazione in un alloggio non sicuro (minaccia di grave esclusione a causa di locazioni insicure, sfratto, violenza domestica, soggiorni temporanei presso familiari/amici),

– sistemazione in un alloggio inadeguato (strutture temporanee o non convenzionali, alloggi non idonei, in condizioni di sovraffollamento estremo),

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE

OGGETTO

1) Fatte salve le competenze nazionali degli Stati membri, la presente raccomandazione fornisce orientamenti in materia di lotta all'esclusione sociale, in particolare:

   a) sul sostegno fornito agli Stati membri nel prevenire e affrontare l'esclusione abitativa, in particolare la deprivazione abitativa;

   b) sulla promozione dell'elaborazione, dell'attuazione e del miglioramento di quadri strategici nazionali, regionali e locali basati su politiche incentrate sulla persona, orientate all'alloggio e integrate.

DEFINIZIONI

2) Ai fini della presente raccomandazione si applicano le definizioni seguenti:

   a) "esclusione abitativa": la situazione in cui persone o famiglie non hanno accesso ad alloggi adeguati e/o sicuri. Il termine comprende in particolare le persone senza fissa dimora (ossia senza un "tetto sopra la testa" o senza un domicilio stabile) e quelle che vivono involontariamente in situazioni abitative precarie, ad esempio in alloggi inadeguati o non sicuri;

   b) "alloggi di emergenza": alloggi come i ricoveri notturni, il cui scopo principale è rispondere a una necessità urgente di riparo e di accesso ai servizi di base;

   c) "alloggi temporanei": alloggi di durata limitata, forniti mentre l'occupante cerca una soluzione abitativa a lungo termine e sicura;

   d) "approcci orientati all'alloggio": modelli strategici e di erogazione di servizi che danno priorità alla fornitura di un accesso rapido ad alloggi adeguati, a prezzi accessibili, a lungo termine e sicuri, accompagnati, se necessario, da servizi di sostegno integrati e incentrati sulla persona per favorire la stabilità abitativa e l'inclusione sociale, come l'approccio "prima la casa".

RACCOMANDAZIONI TRASVERSALI

3) Si raccomanda agli Stati membri di:

a) adottare quadri strategici, o rivedere o sviluppare i quadri nazionali e regionali esistenti, in materia di lotta contro l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora sulla base di politiche incentrate sulla persona, orientate all'alloggio e integrate in linea con la presente raccomandazione, al fine di intensificare gli sforzi per porre fine al fenomeno dei senzatetto nell'Unione europea. Tale processo richiede il coinvolgimento e la partecipazione delle autorità regionali e locali, e di altri partner pertinenti, nel rispetto della ripartizione delle competenze all'interno degli Stati membri;

b) definire, in relazione ai contesti nazionali, le situazioni abitative precarie, tenendo conto in particolare dei rischi di povertà o di esclusione sociale;

c) sviluppare misure ad hoc per combattere l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora e adottare un approccio incentrato sulla persona e orientato all'alloggio ispirandosi, se del caso, al principio "prima la casa" e ai principi del nuovo Bauhaus europeo, compresa una progettazione partecipativa, basata sul territorio e inclusiva, prevedendo la fornitura di servizi integrati quali l'assistenza sociale, sanitaria e a lungo termine e l'attivazione del mercato del lavoro, unitamente all'assistenza abitativa;

d) fissare obiettivi realistici, temporalmente definiti, attuabili e misurabili, in linea con la dichiarazione di Lisbona, comprendenti quanto segue:

i) tutti coloro che dormono all'addiaccio (le persone "senza fissa dimora di tipo primario"[27], che dormono per strada senza trovare riparo in alcun alloggio) ricevono l'offerta di un alloggio di emergenza;

[27] Regolamento di esecuzione (UE) 2017/543 della Commissione, del 22 marzo 2017, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 763/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai censimenti della popolazione e delle abitazioni, per quanto riguarda le specifiche tecniche delle variabili e delle loro classificazioni (GU L 78 del 23.3.2017, pag. 13).

ii) le persone che vivono in alloggi di emergenza o temporanei (le persone "senza fissa dimora di tipo secondario") o le persone dimesse da un istituto ricevono quanto prima un sostegno efficace per accedere a soluzioni abitative sicure e a lungo termine.

INDIVIDUAZIONE DELLE PERSONE CHE SI TROVANO O RISCHIANO DI TROVARSI IN UNA SITUAZIONE DI ESCLUSIONE ABITATIVA

4) Si raccomanda agli Stati membri di:

a) rafforzare la raccolta di dati e i meccanismi di monitoraggio permanente sui gruppi difficili da raggiungere, comprese le persone senza fissa dimora, e, senza incorrere in eccessivi oneri amministrativi, elaborare dati periodici, completi, comparabili e disaggregati, comprese, ove possibile e senza oneri e costi sproporzionati per gli Stati membri, statistiche disaggregate sull'esclusione abitativa e sulla mancanza di fissa dimora a livello nazionale, regionale e locale, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati e, se possibile, avvalendosi delle fonti di dati esistenti;

b) allineare i criteri per individuare le persone che si trovano o rischiano di trovarsi in una situazione di esclusione abitativa nell'ambito di tutti i servizi pertinenti, quali i servizi sociali, i servizi per l'occupazione, l'istruzione, la giustizia e i servizi di protezione dei minori, e sviluppare uno scambio di informazioni rapido, efficace e tempestivo tra tali servizi;

c) prendere in considerazione l'eventualità di sviluppare o migliorare sistemi di allerta precoce per individuare le famiglie a rischio di esclusione abitativa, garantendo un sostegno tempestivo in termini di lavoro di prossimità e prevenzione; quantificare e valutare le esigenze abitative delle persone senza fissa dimora e di quelle in situazioni abitative precarie; sviluppare strategie di individuazione su misura per i gruppi che sono spesso sottostimati o nascosti.

PREVENZIONE DELL'ESCLUSIONE ABITATIVA

5) Si raccomanda agli Stati membri di:

a) sostenere nei loro quadri strategici le persone a rischio di esclusione abitativa affinché queste mantengano alloggi adeguati, attraverso misure mirate, quali consulenza in materia di debito e alloggi, sistemi di allerta precoce, assistenza emergenziale in materia di locazione, mediazione e altre azioni di mitigazione come la lotta alla povertà energetica. Assicurare la disponibilità di alloggi adattati, così come l'accessibilità e accomodamenti ragionevoli, per le persone con disabilità o con esigenze di assistenza a lungo termine, evitando nel contempo oneri sproporzionati per la loro costruzione e ristrutturazione;

b) garantire un accesso tempestivo ed efficace alle informazioni, in particolare per le persone a rischio di esclusione abitativa, sulle misure disponibili in materia di sostegno abitativo, sostegno sociale e sostegno al reddito e assistenza per i senzatetto, anche fornendo informazioni in formati accessibili, e prendere in considerazione l'eventualità di realizzare campagne d'informazione per ridurre la mancata fruizione delle stesse;

c) monitorare con regolarità e, se necessario, valutare periodicamente l'adeguatezza del sostegno al reddito, comprese le indennità di alloggio, in relazione ai costi abitativi, per esempio prevedendo meccanismi di adeguamento che tengano conto dell'andamento dei costi. Nel valutare l'adeguatezza è necessario prendere in considerazione la necessità di evitare trappole della povertà;

d) istituire meccanismi, se del caso, per prevenire gli sgomberi attraverso interventi precoci e sistematici da parte dei servizi sociali, delle autorità giudiziarie competenti e di altri servizi correlati. Tali misure possono includere un sostegno intensivo per le persone a rischio di sgombero nella gestione degli arretrati dei canoni di locazione e, qualora lo sgombero non possa essere evitato, un'assistenza attiva al fine di trovare una soluzione abitativa alternativa adeguata alle esigenze della persona o della famiglia interessata;

e) rafforzare le misure e le garanzie preventive in relazione agli sgomberi forzati, in particolare per le famiglie con figli minori, prestando particolare attenzione alle famiglie monoparentali. Gli Stati membri dovrebbero garantire procedure trasparenti e tempestive conformi ai principi di proporzionalità, giusto processo e mezzi di ricorso efficaci, rispettando nel contempo i diritti dei proprietari;

f) adoperarsi affinché nessun minore sia privo di un alloggio adeguato, garantendo, se necessario, alloggi alternativi adeguati e tempestivi e preservando nel contempo l'unità familiare nell'interesse superiore del minore;

g) adoperarsi affinché nessun minore o giovane adulto abbandoni l'assistenza istituzionale o l'affidamento familiare senza un alloggio adeguato, servizi di sostegno globali, compresi un sostegno finanziario e programmi di preparazione per assisterlo nella transizione dalla situazione di assistenza;

h) istituire una consulenza preventiva precoce negli istituti di istruzione, sulla base, ove opportuno, dei servizi di orientamento scolastico esistenti, nonché nei contesti lavorativi o negli istituti giovanili, per contribuire a individuare situazioni di difficoltà, prevenire l'abbandono scolastico e facilitare l'indirizzamento adeguato ai servizi competenti e prevenire l'esclusione abitativa tra i bambini e i giovani;

i) offrire consulenza e sostegno sociale agli anziani e alle persone con disabilità al fine di prevenire l'esclusione abitativa;

j) garantire la parità di trattamento delle persone a rischio di discriminazione nell'accesso ad alloggi adeguati e ai servizi essenziali per tutte le forme di alloggio;

k) fornire un sostegno tempestivo e personalizzato alle persone che lasciano gli istituti, tra cui carceri, ospedali, centri di accoglienza per richiedenti protezione internazionale e strutture di assistenza, al fine di garantire loro una sistemazione a lungo termine. Tra queste figurano persone con esigenze rilevanti sul piano della salute mentale, dell'abuso di sostanze stupefacenti e dell'assistenza a lungo termine. A tal fine, gli Stati membri potrebbero incoraggiare protocolli di dimissione intersettoriali che coinvolgano le autorità pubbliche competenti e i prestatori di servizi pertinenti e misure di sostegno rafforzate intese a prevenire interruzioni dei percorsi di assistenza.

SOSTEGNO ALLE PERSONE SENZA FISSA DIMORA

6) Per ridurre i periodi di tempo in cui le persone si trovano in situazioni di deprivazione abitativa o ricorrono ad alloggi di emergenza o temporanei, si raccomanda agli Stati membri di fornire un supporto incentrato sulla persona, integrato e accessibile attraverso:

a) sistemi di sostegno accessibili e inclusivi che comprendano, ad esempio, la valutazione delle esigenze individuali, la predisposizione di piani di sostegno su misura, funzioni di sostegno specifiche (come gestori dei casi e consulenti abitativi) e la gestione dei casi per le situazioni più complesse; gruppi multidisciplinari di prossimità e operanti sul territorio che coinvolgano gli operatori sanitari e assistenziali, gli assistenti sociali e le banche alimentari. I gruppi di prossimità potrebbero inoltre fornire informazioni e orientamenti per facilitare l'accesso ai diritti, ai servizi essenziali, alle pratiche e ai documenti relativi allo stato civile, all'istruzione e all'integrazione nel mercato del lavoro;

b) la garanzia che le misure di ordine pubblico relative agli spazi pubblici rispettino la dignità e i diritti fondamentali delle persone senza fissa dimora;

c) norme che garantiscano servizi di sostegno coerenti e di alta qualità, compreso un supporto specifico per i minori;

d) un approccio a sportello unico che preveda l'indirizzamento tempestivo e semplificato alle pertinenti agenzie di sicurezza sociale, all'assistenza sociale e a servizi sociali e sanitari facilmente accessibili;

e) sistemi di sostegno che contribuiscano a prevenire inutili separazioni familiari, nell'interesse superiore del minore, e garantiscano che nessun minore resti "senza un tetto sopra la testa", in ricoveri di emergenza o in alloggi temporanei o subisca altre forme di deprivazione abitativa;

f) un sostegno attivo all'occupazione, anche agevolando l'iscrizione presso i servizi per l'impiego e sviluppando percorsi personalizzati verso l'occupazione, il sostegno sociale e il sostegno per il mantenimento del posto di lavoro nonché il supporto ai datori di lavoro;

g) la garanzia che le persone che si trovano in una situazione di deprivazione abitativa siano informate dei loro diritti, ai sensi della legislazione dell'Unione[28], di aprire e usare il conto di pagamento con caratteristiche di base presso gli enti creditizi situati nel loro territorio, anche se sono senza fissa dimora;

h) l'ampliamento dell'accesso a soluzioni abitative stabili per le persone senza fissa dimora, comprese le famiglie con figli minori, tramite la cooperazione con i fornitori di alloggi pubblici e privati, le agenzie di locazione sociale e meccanismi di assegnazione inclusivi, e tramite modelli cooperativi e basati sul territorio accompagnati da adeguati servizi di sostegno e la promozione del coordinamento tra le organizzazioni operanti sul territorio e le agenzie di servizio pubblico per prevenire l'interruzione del sostegno una volta garantito l'alloggio;

i) la garanzia della disponibilità, della sicurezza e dell'accessibilità di alloggi di emergenza e temporanei, compresi alloggi separati per genere, che forniscano un sostegno adeguato e soddisfino le esigenze di tutte le persone senza fissa dimora, comprese le famiglie con figli minori e le vittime di violenza domestica e sessuale, sostenendo nel contempo la loro transizione verso alloggi stabili;

j) il riconoscimento e il sostegno del ruolo delle persone con esperienza vissuta di deprivazione abitativa nel rafforzare la fiducia, l'accesso e l'efficacia dei servizi di sostegno, nonché misure che facilitino l'accesso all'inclusione sociale e agli alloggi;

k) misure volte a prevenire e contrastare la stigmatizzazione e le pratiche discriminatorie nell'accesso agli alloggi, come criteri trasparenti nella definizione delle liste di attesa per gli alloggi sociali, corsi di formazione contro i pregiudizi per i professionisti del settore immobiliare e servizi di sostegno per i locatari vittime di discriminazione;

---

[28] Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214).

l) il rafforzamento dei servizi di assistenza sociale basati sul lavoro di prossimità e il coordinamento tra i servizi operanti sul territorio e i servizi pubblici per le persone che vivono in insediamenti informali al fine di migliorare l'accesso ad alloggi stabili e sicuri.

ACCESSO A SOLUZIONI ABITATIVE ADEGUATE E SICURE

7) Si raccomanda agli Stati membri di incrementare l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili, in risposta alle esigenze demografiche, alle carenze locali e alle disparità territoriali, in particolare attraverso:

a) la promozione di condizioni di locazione a lungo termine per i proprietari privati e i locatari:

– garantendo un quadro giuridico che faciliti un impiego sicuro ed efficace di contratti di locazione a lungo termine,

– consentendo, se del caso, l'uso mirato di incentivi finanziari proporzionati per i proprietari affinché siano offerte soluzioni abitative a lungo termine, a prezzi accessibili e sicure in particolare per le famiglie con figli minori e i giovani,

– migliorando la chiarezza giuridica e l'efficienza delle pertinenti procedure di sfratto e

– bilanciando il parco immobiliare in locazione a lungo termine con il suo utilizzo per le locazioni a breve termine, ove debitamente giustificato;

b) la garanzia del fatto che le misure di ristrutturazione, efficienza energetica e rigenerazione dei quartieri includano salvaguardie sociali per prevenire l'esodo dei residenti;

c) l'incentivazione degli investimenti sia pubblici che privati nella costruzione di nuovi edifici o nella ristrutturazione o riconversione degli edifici esistenti per ampliare il parco immobiliare sociale e a prezzi accessibili;

d) l'agevolazione e il sostegno di modelli abitativi orientati all'accessibilità economica, tra cui gli alloggi sociali e pubblici, le cooperative edilizie, le associazioni edilizie a scopo di lucro limitato, i trust fondiari comunitari, nonché le agenzie di locazione sociale e altri approcci a scopo di lucro limitato o senza scopo di lucro;

e) la promozione e l'ampliamento di concetti innovativi di coabitazione, quali spazi abitativi condivisi, insediamenti residenziali a grappolo, coresidenze e soluzioni abitative intergenerazionali, anche prevedendo strutture e servizi di sostegno condivisi, se del caso; e l'agevolazione di modelli abitativi temporanei e transitori per studenti e giovani, ad esempio abbinando studenti e residenti in abitazioni sottoutilizzate;

f) il vaglio di modalità con cui migliorare le procedure di pianificazione e autorizzazione a livello nazionale, regionale e locale per accelerare la costruzione di alloggi, senza compromettere le norme di sostenibilità o la qualità degli alloggi, perseguendo nel contempo l'inclusione sociale e la coesione territoriale e riducendo gli ostacoli amministrativi affrontati dai prestatori di servizi di costruzione al fine di sostenere la fornitura tempestiva di nuovi alloggi sociali e a prezzi accessibili, ove necessario, ad esempio attraverso l'uso e la mobilitazione dei terreni demaniali, garantendo nel contempo che siano ben collegati ai servizi e alle attività socioeconomici essenziali;

g) il rafforzamento dell'uso efficiente del parco immobiliare esistente, in particolare agevolando la riconversione, la ristrutturazione e il riutilizzo degli edifici esistenti e mobilitando le abitazioni e gli immobili demaniali vacanti, oltre che limitando il più possibile le demolizioni inutili; promuovendo nel contempo misure volte a ridurre il sovraffollamento e migliorare la qualità degli alloggi;

h) l'aumento della disponibilità di ricoveri e alloggi transitori e l'accesso agli stessi fino a quando non sono disponibili soluzioni abitative stabili e a lungo termine;

i) la considerazione degli effetti degli eventi legati al clima sull'offerta di alloggi, anche nelle regioni ultraperiferiche;

j) la destinazione di una determinata quota dei nuovi sviluppi abitativi ad alloggi sociali e a prezzi accessibili, tenendo conto delle esigenze abitative locali.

8) A integrazione degli sforzi volti a stimolare l'offerta di alloggi, si raccomanda agli Stati membri di istituire, nell'ambito delle loro strategie nazionali, quadri adeguati, prevedibili e sostenibili in materia di finanziamenti e investimenti. Si raccomanda inoltre agli Stati membri di sfruttare appieno i finanziamenti e gli strumenti di finanziamento dell'UE disponibili, compresa la prossima piattaforma di investimento paneuropea per alloggi sostenibili a prezzi accessibili annunciata nel piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili[29]. Tali misure possono contribuire a ottimizzare l'uso delle risorse nazionali e dell'Unione e ad aumentare la diffusione di soluzioni abitative a lungo termine, inclusive e a prezzi accessibili, anche attraverso:

a) l'allineamento e il coordinamento delle risorse tra le politiche in materia di alloggi, inclusione sociale, occupazione, istruzione, sanità, assistenza a lungo termine, rigenerazione urbana e ristrutturazione, al fine di rafforzare la coerenza e l'impatto delle politiche stesse;

b) la garanzia che le azioni che beneficiano di sostegno pubblico includano, se del caso, condizioni chiare in materia di accessibilità, anche economica, sostenibilità e assegnazione inclusiva degli alloggi e collegamenti a servizi a livello della comunità;

c) l'attuazione di modelli di finanziamento innovativi, tra cui fondi rotativi, fondi di investimento a impatto, finanziamenti misti e garanzie pubbliche, compresi modelli di locazione basata sui costi e requisiti di reinvestimento, per sostenere l'accessibilità economica a lungo termine dell'offerta di alloggi e mobilitare capitali sia pubblici che privati per alloggi sociali e a prezzi accessibili;

d) la disincentivazione di comportamenti speculativi dannosi nel mercato immobiliare, ad esempio elaborando politiche fiscali efficaci e migliorando la trasparenza del mercato;

e) il sostegno allo sviluppo di progetti e la fornitura di assistenza tecnica per le autorità locali e regionali, le organizzazioni dell'economia sociale e i fornitori di alloggi a scopo di lucro limitato o senza scopo di lucro;

---

[29] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2025) 1025 final – Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili.

f) la promozione di partenariati pubblico-privato, anche con le autorità locali, gli istituti di istruzione superiore e formazione, i datori di lavoro, i fornitori di alloggi e le organizzazioni dell'economia sociale per fornire alloggi sociali e a prezzi accessibili, compresi progetti abitativi per studenti, tirocinanti, apprendisti e a uso misto;

g) l'intensificazione degli investimenti a sostegno della costruzione e della ristrutturazione di alloggi sociali e a prezzi accessibili, anche ricorrendo a strumenti finanziari e finanziamenti misti nell'ambito dell'attuale politica di coesione, utilizzando nel contempo le flessibilità offerte dal suo riesame intermedio[30], per riassegnare i finanziamenti dell'UE ad alloggi a prezzi accessibili; e il ricorso alla revisione delle norme in materia di aiuti di Stato sui servizi di interesse economico generale[31], che contengono categorie dedicate sia agli alloggi sociali che a quelli a prezzi accessibili.

9) Si raccomanda agli Stati membri di sostenere le persone che si trovano in una situazione di esclusione abitativa nell'accesso e nel mantenimento di alloggi stabili attraverso:

a) la promozione dell'accesso a soluzioni abitative a lungo termine e sicure, in linea con un approccio orientato all'alloggio, ad esempio il modello "prima la casa", finanziamenti congrui e regolari e un coordinamento intersettoriale delle misure;

b) l'istituzione di servizi integrati idonei e appropriati che affrontino non solo la transizione verso alloggi adeguati e sicuri, ma anche il loro mantenimento. Tali misure potrebbero includere, per esempio, il sostegno nella ricerca di abitazioni, il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione, il sostegno all'accesso e al mantenimento dell'occupazione, l'assistenza finanziaria e giuridica, la formazione in materia di competenze per la vita e il sostegno di follow-up per evitare di trovarsi nuovamente in una situazione di esclusione abitativa;

---

[30] Regolamento (UE) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 settembre 2025, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio (GU L, 2025/1914, 19.9.2025).

[31] Decisione (UE) 2025/2630 della Commissione, del 16 dicembre 2025, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e che abroga la decisione 2012/21/UE (GU L, 2025/2630, 19.12.2025).

c) l'aumento della disponibilità di soluzioni abitative adeguate per le persone che si trovano in una situazione di esclusione abitativa, in particolare le famiglie con figli minori, garantendo che tali soluzioni siano prese in considerazione e siano riconosciute come prioritarie nei meccanismi di assegnazione degli alloggi sociali;

d) la promozione dell'accesso a un adeguato sostegno finanziario, ad esempio sotto forma di garanzie locative, prestiti a tasso agevolato e sussidi per l'alloggio, accompagnato da informazioni accessibili su come ottenere tale sostegno e dalla necessaria alfabetizzazione finanziaria.

10) Si raccomanda agli Stati membri di attuare misure mirate a sostegno dei giovani a basso reddito, compresi gli studenti, che si trovano ad affrontare l'esclusione abitativa, una situazione che può ostacolare l'accesso all'istruzione superiore, all'istruzione e formazione professionale, nonché ai tirocini o ai programmi di apprendistato, e il loro completamento. Tali misure potrebbero comprendere:

a) l'istituzione e l'utilizzo di reti efficaci tra i servizi sociali per i giovani e i servizi generali di assistenza sociale per aiutare questa fascia della popolazione a trovare soluzioni abitative adeguate che soddisfino le loro esigenze familiari, educative e occupazionali;

b) l'aumento dell'offerta di alloggi per studenti a prezzi accessibili in prossimità delle strutture di istruzione e formazione, anche per gli studenti che partecipano a scambi di mobilità per motivi di studio o a tirocini all'estero;

c) la fornitura di orientamenti accessibili e sostegno pratico per consigliare e assistere le persone in materia di diritti di locazione e procedure amministrative, anche attraverso centri di consulenza presenti negli istituti di istruzione;

d) la fornitura di misure fiscali e finanziarie, compresi prestiti a tasso agevolato per aiutare gli studenti e i giovani con mezzi finanziari limitati a ottenere un alloggio;

e) l'adozione di misure mirate per migliorare l'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili per i giovani a rischio di esclusione abitativa che vivono in zone rurali, remote e svantaggiate.

11) Si raccomanda agli Stati membri di far sì che i rispettivi quadri strategici nazionali combinino politiche incentrate sulla persona con politiche basate sul territorio (come la pianificazione urbanistica e la rigenerazione urbana, lo sviluppo economico locale e le politiche dei trasporti) per evitare squilibri tra opportunità di lavoro e alloggi a prezzi accessibili, in particolare nelle zone in cui vi sono posti di lavoro vacanti.

12) Si raccomanda agli Stati membri di adottare misure a sostegno dell'adeguamento degli alloggi per le persone con disabilità e gli anziani con esigenze di assistenza a lungo termine, in particolare quelli a rischio di povertà. Ciò dovrebbe consentire loro di restare nelle proprie case il più a lungo possibile ed evitare l'esclusione abitativa. Tali misure dovrebbero essere concepite in modo da evitare oneri di costruzione e ristrutturazione sproporzionati. Tali misure promuovono la vita indipendente e l'inclusione nella comunità ed evitano la creazione di modalità abitative segregate.

MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E GOVERNANCE

13) Si raccomanda agli Stati membri di:

a) istituire meccanismi mirati e proporzionati di monitoraggio e valutazione, basati su indicatori di risultato, per valutare l'efficacia delle loro strategie di lotta contro l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora e prevedere adeguamenti delle politiche ove necessario, senza aumentare gli oneri amministrativi;

b) riferire ogni cinque anni alla Commissione in merito ai risultati delle loro attività nazionali di monitoraggio e ai progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione, utilizzando gli attuali meccanismi di comunicazione, ove possibile;

c) garantire una governance multilivello e un coordinamento efficaci tra le autorità nazionali, regionali e locali, nonché la cooperazione con i portatori di interessi pertinenti, tra cui le università, gli erogatori di istruzione e formazione professionale, i datori di lavoro locali e la società civile, così come con le organizzazioni dell'economia sociale e i fornitori di alloggi;

d) semplificare i quadri giuridici e amministrativi per ridurre gli oneri amministrativi e garantire un accesso tempestivo e semplificato agli alloggi e ai relativi servizi sociali, sanitari, educativi, occupazionali e di sostegno sul territorio;

e) rafforzare la capacità e la qualità dei servizi destinati a sostenere le persone che si trovano in una situazione di esclusione abitativa, anche attraverso la formazione, una chiara assegnazione delle responsabilità e l'allocazione di risorse adeguate per il personale che fornisce tali servizi;

f) nell'elaborazione, nell'attuazione e nella valutazione delle politiche volte a prevenire e ridurre l'esclusione abitativa e la mancanza di fissa dimora, garantire il coinvolgimento significativo delle persone con esperienza vissuta di esclusione abitativa e mancanza di fissa dimora, delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni dell'economia sociale, in particolare a livello locale;

g) continuare a cooperare con gli altri Stati membri e con i portatori di interessi del settore pubblico e privato a diversi livelli per sostenere la condivisione delle conoscenze e promuovere l'apprendimento reciproco, un'erogazione coerente dei servizi, lo scambio delle migliori pratiche nonché un'elaborazione e un'attuazione efficaci delle politiche nel settore dell'esclusione abitativa;

h) contribuire attivamente alla piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora quale forum fondamentale per il coordinamento, lo scambio e la cooperazione tra gli Stati membri, le autorità regionali e locali, la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Comitato europeo delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo e altri portatori di interessi pertinenti, anche attraverso la condivisione delle conoscenze, la raccolta di prove, il coordinamento delle politiche, l'apprendimento reciproco e l'agevolazione dell'accesso ai finanziamenti, e in sinergia con i lavori del comitato per la protezione sociale e i filoni di lavoro dell'alleanza europea per l'edilizia abitativa;

i) promuovere il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile che svolgono un ruolo chiave nella lotta contro l'esclusione abitativa per garantire che le politiche dell'UE rispecchino le realtà sul campo, anche attraverso il coinvolgimento delle persone con esperienza vissuta di esclusione abitativa.

14) Il Consiglio accoglie con favore l'intenzione della Commissione di:

a) agevolare e sostenere la piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora:

i) nello sviluppo di programmi di lavoro pluriennali per sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle azioni di cui alla presente raccomandazione;

ii) nel proseguimento delle attività di apprendimento reciproco;

b) riesaminare i progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione e riferire al Consiglio cinque anni dopo la sua adozione sulla base delle relazioni degli Stati membri;

c) intensificare gli sforzi di sensibilizzazione e comunicazione e aumentare la diffusione dei risultati e degli esempi di buone pratiche, anche per quanto riguarda l'uso dei fondi dell'UE per affrontare l'esclusione abitativa, a livello dell'Unione e tra gli Stati membri e i pertinenti portatori di interessi.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente