

DALLA STRADA ALLA CASA

Un rapporto
sui senza dimora
a Roma



Nonna Roma
BANCO DEL MUTUO SOCCORSO

Questo rapporto deriva dal lavoro della campagna Rhomeless promossa da Nonna Roma, affinché Roma cessi di essere città delle disuguaglianze e torni ad essere una città solidale.

Coordinamento editoriale a cura di

Federica Borlizzi
Ilaria Manti

Testi

Federica Borlizzi
Sara Fiordaliso
Teresa Ilardo
Ilaria Manti
Dafne Marzoli
Sara Seghizzi

nonnaroma.it
info@nonnaroma.it | +39 3425815441

Coordinamento progetto grafico

Anastasia Vasapollo
Francesca Ventura

Impaginazione

Emanuele Bellisario

OdV Nonna Roma

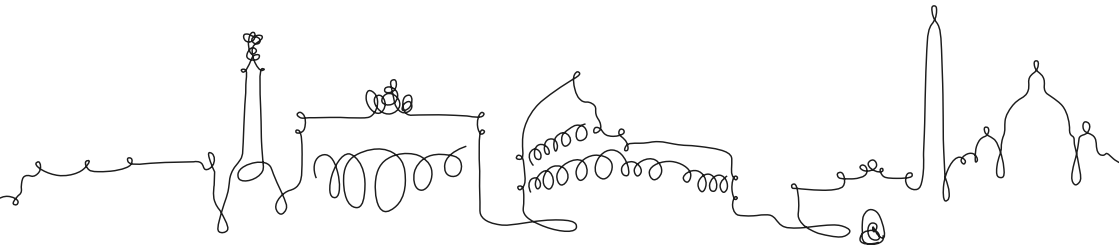
Prima edizione: Febbraio 2022

*Ad Ayedi, morto nel novembre del 2021
dopo aver aspettato per 4 ore un'ambulanza.*

*Ad Ayedi ed a tutti i senza dimora
morti di indifferenza e di incuria istituzionale.*

*Alle e agli invisibili, volti di cui non conosciamo
il nome di una città escludente.*

*A voi è dedicato questo Rapporto, con tutto l'impegno
a costruire una società che "sappia camminare
al passo del più lento" senza lasciare indietro nessuno.*



Introduzione	7
1. Non chiamatela emergenza: i numeri di un fenomeno strutturale	11
1.1 Chi sono e come quantificare i senza dimora?	11
1.2 I fattori della condizione di esclusione ed isolamento sociale	21
1.2.1 Povertà	22
1.2.2 Povertà abitativa	24
1.3 Dentro i dati	26
1.3.1 Chi sono i senza dimora?	26
1.3.2 Multifattorialità	27
1.3.3 I dati sui senza dimora a Roma	28
1.3.4 I numeri dei servizi a Roma	33
2. I diritti negati	37
2.1 L'accoglienza emergenziale	37
2.2 La residenza	41
2.2.1 La residenza fittizia	43
2.2.2 L'articolo 5 del decreto Lupi	54
2.2.3 Una prospettiva: sganciare i servizi essenziali dalla residenza	65
2.3 La criminalizzazione di poveri e senzatetto	67
3. Esperienze, approcci e buone pratiche per la costruzione di un nuovo modello di intervento	75
3.1 Nota metodologica	75
3.2 L'esperienza di Nonna Roma durante la pandemia	75
3.3 Dal modello a scala all'Housing First: un passaggio da implementare nella città di Roma	78

3.4	Un possibile esempio di approccio integrato: l'esperienza della fondazione Arrels a Barcellona _____	80
3.5	Oltre l'Housing First: buone pratiche per la transizione verso la risoluzione del problema _____	82
3.6	Le nostre proposte _____	85
	“Dalla strada alla casa”: le 5 proposte di Nonna Roma ___	87
	Bibliografia _____	93

Introduzione

Il Rapporto “Dalla strada alla casa” sui senza dimora a Roma cerca di analizzare il fenomeno *homelessness* a tutto tondo, partendo dai dati delle statistiche nazionali e dalla letteratura scientifica, fino ad arrivare a modelli innovativi e proposte che possano invertire la rotta delle politiche sociali attuate negli ultimi anni.

La pandemia ha determinato un aumento del +21,9% di nuovi poveri che ha toccato il milione, di cui 532 mila (+22,9%) donne e 222 mila (+23,2%) giovani, così come un aumento della povertà assoluta (oltre i 5 milioni e mezzo). Il Covid-19 ha fatto emergere le storture di un sistema economico e sociale che, già nella fase pre-pandemica, mostrava livelli di disuguaglianza elevati che si sono acuiti e che i sistemi di welfare non hanno saputo contenere.

Tuttavia, ormai è noto che gli effetti dell'emergenza sanitaria e sociale non sono stati uguali per tutti: le persone in una condizione di grave marginalità hanno subito

particolarmente la fase che abbiamo e che stiamo ancora passando.

Durante il periodo di lockdown, infatti, i senza fissa dimora, già più esposti al contagio e con uno stato di salute in media più fragile, non hanno potuto usufruire appieno dei servizi di accoglienza (posti letti, docce, mense), così come dell'accesso all'assistenza sanitaria per tamponi e vaccini.

Se con riferimento all'emergenza sanitaria si parla già di fase post-emergenziale, quella economica e sociale è tutt'altro che finita e, dopo aver messo in campo molteplici attività durante il lockdown, dalla distribuzione alimentare a domicilio, a quella di strumenti informatici, all'apertura di centri di accoglienza per senza dimora e dopo aver visto moltiplicarsi giorno dopo giorno le richieste di aiuto, riteniamo che non sia più rinviabile affrontare le storture sistemiche che determinano tali livelli di esclusione, disagio sociale e impoverimento della popolazione.

Il presente lavoro nasce, dunque, dall'esigenza di mettere a sistema quanto, in questi anni, Nonna Roma ha avuto modo di osservare, ponendoci dall'angolo visuale degli ultimi di questa città. Anni di politiche sociali inadeguate, in cui i senza dimora sono stati destinatari non solo dell'indifferenza istituzionale ma anche di strumenti punitivi diretti a sanzionare una condizione di povertà in nome del "decoro". Anni di politiche miopi a livello nazionale e locale, con l'approvazione di provvedimenti e l'introduzione di prassi amministrative che hanno reso un percorso ad ostacoli l'accesso ai servizi essenziali per chi si trova a vivere in una condizione di marginalità. Di tutto questo e di molto altro diamo atto in questo lavoro.

Il Rapporto "Dalla Strada alla Casa", infatti, si fonda su due diversi pilastri: (i) da un lato, la nostra quotidiana attività sul campo e, dunque, un metodo di indagine empirica; (ii) dall'altro un lavoro di studio e di ricerca che si è sviluppato in questi anni anche attraverso il "Comitato scientifico" costituitosi nell'ambito della nostra associazione.

Entrambi tali aspetti sono stati la base metodologica di questo Rapporto.

In particolare, nell'*incipit* di tale lavoro si indaga il fenomeno

degli *homelessness* affrontando in maniera problematica le eterogenee definizioni date ai "senza (fissa) dimora" per far emergere come, in base alle stesse, si giunga a delle metodologie di rilevazione differenti e, più o meno, attinenti al reale. Proprio rispetto a ciò, si tenta di comprendere come dalla carenza di statistiche sul tema e/o da rilevazioni non ben rappresentative della popolazione d'interesse possano derivare importanti conseguenze dal punto di vista della mancata programmazione di politiche adeguate (Capitolo 1).

Successivamente si passa ad analizzare i provvedimenti adottati negli ultimi anni dal Comune di Roma sul tema, sottolineando come la totale assenza di politiche strutturali abbiano – nei fatti – comportato ulteriori processi di marginalizzazione dei senza dimora. A riguardo, attraverso una metodologia di ricerca empirica, si prova a fornire una fotografia delle gravissime difficoltà che gli *homeless* hanno nell'accedere alla residenza fittizia, sottolineando anche gli effetti distorsivi causati dall'art.5 del decreto Lupi in una città come Roma, caratterizzata da una drammatica emergenza abitativa. Sempre nell'ambito dei "diritti negati" si pone – inoltre – l'accento su come l'attuale Regolamento di Polizia Urbana della

Capitale stia comportando una vergognosa repressione di quanti si trovano in una condizione di disagio sociale, che divengono i destinatari privilegiati di Daspo urbani e sanzioni pecuniarie (Capitolo 2).

Infine, nell'ultima parte di questo lavoro, si provano a porre a confronto buone pratiche e modelli di "accoglienza" sperimentati in Europa ed in altre città italiane, con l'intento di prendere spunto dagli stessi per elaborare una strategia di lungo periodo che sappia affrontare, anche nella nostra città, il fenomeno degli *homelessness* in termini strutturali e non più emergenziali (Capitolo 3).

Dinanzi ad una Roma divenuta sempre più Capitale delle dise-

guaglianze emerge chiaramente l'esigenza di un'inversione di rotta che sappia affrontare i temi del disagio sociale e dell'emergenza abitativa attraverso delle necessarie politiche di welfare.

Questo Rapporto tenta, senza alcuna pretesa di esaustività, di individuare alcune proposte chiare che potrebbero consentire di affrontare il fenomeno degli *homelessness*, non solo garantendo un "riparo" nel periodo invernale ma anche avviando dei percorsi di reale emancipazione di queste persone dalla condizione di marginalità.

Portare le persone senza dimora "Dalla strada alla casa" non è utopia. È una proposta che può e deve diventare realtà.



1. Non chiamatela emergenza: i numeri di un fenomeno strutturale

1.1 | Chi sono e come quantificare i senza dimora?

Difficile rispondere univocamente a questa domanda. La condizione di senza dimora o di disagio abitativo include al suo interno un ampio spettro di condizioni di povertà, emarginazione, isolamento sociale. Il verificarsi di tale condizione è legato a molteplici fattori determinati dal contesto socioeconomico, da elementi sistemici e da accadimenti biografici che non consentono di fornire risposte univoche e standardizzate, ma complesse e multidimensionali.

La **Fio.PSD**¹ (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) considera la persona senza dimora come un “soggetto in stato di povertà materiale ed immateriale, portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme, che non si esaurisce

alla sola sfera dei bisogni primari ma che investe l'intera sfera delle necessità e delle aspettative della persona, specie sotto il profilo relazionale, emotivo ed affettivo”.

La casa è un elemento fondamentale per l'inclusione ed il benessere di ogni individuo, sia per la soddisfazione di un bisogno materiale imprescindibile che per il valore simbolico e psicologico collegato alla casa.

La dimora è infatti “un luogo stabile, personale, riservato ed intimo, nel quale la persona possa esprimere liberamente ed in condizioni di dignità e sicurezza il proprio sé, fisico ed esistenziale. L'uso del termine ‘dimora’ invece di ‘casa’ o ‘tetto’ evoca significati psicologici e culturali legati all'esperienza dell'abitare e non soltanto alla realtà fisica e tangibile della casa come tetto: la perdita della casa come dimora esprime anche il senso delle

1 www.fiopsd.org.

problematiche relazionali e di disagio sociale che caratterizzano questi individui”².

La Federazione Europea delle Associazioni Nazionali che lavorano con i senza casa (FEANTSA) sottolinea come il termine senza dimora non si riferisca solo a “dormire in strada” ma si differenzi in due categorie di persone: i senza tetto e i senza casa, considerate due tipologie dello stesso fenomeno *homeless*.

Nel 2000 l'Unione Europea, con l'ampliamento a 27 membri, in seguito al Trattato di Lisbona, ha affrontato il tema del diritto all'abitare e dell'accesso ad abitazioni a prezzi accessibili, all'interno della strategia di inclusione sociale dell'UE. I paesi membri hanno sottoscritto “obiettivi comuni per stimolare sviluppi politici nazionali coordinati”, tra cui l'accesso all'abitazione e il contrasto al fenomeno dei senza dimora.

Per progettare e monitorare politiche nazionali ed europee, adeguate al perseguimento di tale obiettivo occorre, però, una definizione di esclusione abitativa e di senza dimora congrua all'eterogeneità dei 27 stati membri, sebbene al termine *homeless* risulti difficile attribuire una

definizione univoca e un dato omogeneo.

Tale eterogeneità è dovuta principalmente a due fattori: da un lato soggettivo, alla mancanza di “definizioni condivise e applicate uniformemente nelle statistiche nazionali”. Infatti, la maggior parte della letteratura su povertà e disagio sociale non tratta il fenomeno dei senzاتetto, se non limitatamente. L'altro ostacolo, che approfondiremo successivamente, è di tipo quantitativo, relativo cioè alla mancanza di elementi che rendano possibile una misurazione non parziale del fenomeno.

Nel 2004, la Commissione Europea ha finanziato all'Osservatorio Europeo sui Senza Dimora la ricerca di un modello che consentisse di “raccolgere statistiche sui senzاتetto in modo più coerente in tutta Europa” (Edgar et al, 2004). Da questo studio, deriva la definizione ad oggi maggiormente condivisa a livello internazionale, sviluppata dalla FEANTSA³ (Federazione Europea delle organizzazioni che lavorano con persone senza dimora): ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), un modello che si basa sulle “situazioni di vita

² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. **Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia**. 2015.

³ www.feantsa.org.

Fig 1. Modello ETHOS per definire le situazioni di vita come senzatetto, esclusione abitativa o alloggio adeguato in base agli ambienti fisico, giuridico e sociale.



Fonte: Adattato da Edgar, p. 2009, 19.

e su tre domini che costituiscono una casa” (Edgar, 2009).

Questi tre domini della casa sono in relazione tra loro e definiti come (Fig. 1):

“avere un’abitazione (o uno spazio) decente e adeguata ai bisogni della persona e della sua famiglia (ambito fisico); poter mantenere la privacy e godere delle relazioni sociali (ambito sociale); e avere il possesso esclusivo, la sicurezza dell’occupazione e il titolo legale (ambito giuridico)” (Edgar, 2009).

Sulla base dei tre domini e delle loro intersezioni, questo modello individua tre popolazioni (Fig. 1): i

senzatetto, coloro che subiscono esclusione abitativa e chi invece risiede in alloggi adeguati.

Inoltre, osserviamo che all’interno di ogni insieme, in base alle sovrapposizioni, si individuano 7 sottocategorie diverse (sottocategorie operative) di senzatetto e senza casa che invece rappresentano le categorie concettuali.

I tre livelli di adeguatezza abitativa illustrati dal modello, adeguatezza fisica, possesso esclusivo (fisico), sicurezza dell’occupazione, titolo legale e privacy (legale), capacità di godere delle relazioni sociali (sociale) appaiono signifi-

cativi nell'individuare i criteri base propri di un'abitazione idonea.

Tuttavia, se da un lato l'esclusione dal dominio fisico, legale e sociale e quella dal dominio legale e sociale indicano la condizione di senza dimora, dall'altro risulta meno chiaro il discrimine per cui l'esclusione dal dominio fisico e sociale (categoria 3, Fig. 1) e quella dal dominio fisico e legale (categoria 4, Fig. 1) siano definite esclusioni abitative e non indicatori anch'essi della condizione di senzatetto. Infatti, non vengono esplicitati i criteri per cui coloro che non hanno accesso ad uno spazio fisicamente adeguato e si trovano esclusi dal campo legale (sicurezza del luogo, possesso, titolo legale), come ad esempio i casi di chi dorme in rifugi di fortuna e abitazioni temporanee (accampamenti informali, roulotte, tende ecc.), non sono senzatetto, così come i motivi per cui chi dorme in un centro di accoglienza è considerato senza dimora mentre chi dorme in un luogo di fortuna è inserito nella categoria di esclusione abitative.

Attorno a queste considerazioni sul modello ETHOS è nato un acceso dibattito che vede da una parte l'Osservatorio Europeo che non considera l'inadeguatezza delle abitazioni tra le categorie di senza dimora, in quanto ritiene che comunque

sia garantito "l'accesso a spazi privati che consentano normali relazioni familiari" e che tali situazioni riguardino per lo più l'adeguatezza dell'alloggio a standard fisici o di sovraffollamento che non definiscono la condizione di senza dimora. Dall'altra, Amore et al., partendo dal modello ETHOS arrivano ad elaborare un nuovo approccio così da "forni(re) un esempio di chiara articolazione sia del concetto di mancanza di casa sia di una classificazione che deriva in modo dimostrabile dall'applicazione sistematica di questo concetto" (Amore et al., 2011).

In quest'ultimo modello, si individuano quattro categorie ampie che indicano tutte una condizione *homeless*: senza alloggio, alloggio temporaneo, condivisione dell'alloggio (inteso come alloggio presso amici o parenti) e alloggi inabitabili (Tabella 1).

Queste quattro macro aree si riferiscono a condizioni di vita specifiche e sono correlate all'approccio ai diritti seguito dal modello ETHOS, con la differenza che questa classificazione comprende tipologie mai considerate prima, come ad esempio condivisione di alloggi, alloggi non abitabili o temporanei.

Sebbene siano evidenti i passi avanti che dobbiamo al modello ETHOS e alle proposte nate dal

Tab 1. Classificazione della popolazione senza dimora in base alla situazione abitativa.

Ampia categoria di senzatetto	Situazione di vita	Domini che definiscono l'adeguatezza degli alloggi		
		Fisico (abitabilità)	Sociale (privacy)	Legale (sicurezza del possesso)
Senza alloggio	a. Vivere male	x	x	x
	b. Abitazione improvvisata	x	x	x
Alloggio temporaneo	c. Rifugio notturno	✓	x	x
	d. Rifugio delle donne	✓	x	x
	e. Alloggio per i senzatetto	✓	x	x
	f. Campeggio / autocampeggio	✓	x	x
	g. Alloggi collettivi commerciali (per esempio pensioni, motel, alberghi)	✓	x	x
	h. Marae (casa di riunione Māori)	✓	x	x
Condivisione dell'alloggio	i. Condivisione di un'abitazione privata permanente (alloggio presso amici o parenti)	✓	x	x
Alloggi inabitabili	j. Abitazione legalmente affittata senza servizi adeguati	x	x	✓

Fonte: Amore et al. *European Journal of Homelessness*, vol 5 Dec. 2011.

dibattito che ha suscitato, nonostante gli iniziali avanzamenti compiuti nel tentativo di fornire una definizione univoca e omogenea di senza dimora e nonostante il tema continui ad essere considerato una priorità dell'Agenda Politica Europea, come ri-

badito anche durante il Semestre Europeo del 2019, a distanza di diciotto anni dalla prima definizione e di undici anni da una proposta migliorativa, non si è riusciti ad ottenere una definizione e una classificazione di senzatetto uniformemente utilizzata.

Tale situazione, unita alla mancanza di un'ampia letteratura scientifica e di un rigoroso monitoraggio – quantitativo e qualitativo – del fenomeno, ha fatto sì che ancora oggi in ogni paese si continuino ad utilizzare metodi di misurazione diversi che determinano la disponibilità di dati non comparabili, tanto da non riuscire a stimare il fenomeno a livello macro: “la mancanza di una definizione universalmente valida, che possa essere riferimento per i diversi paesi, comporta che il fenomeno dei senza dimora è trattato come un concetto relativo che acquisisce significato in relazione alle convenzioni abitative di una particolare cultura” (Chamberlain e MacKenzie, 1992).

Inoltre, come accennato precedentemente, la mancanza di una definizione concettualmente stabile di senza dimora ha gravi ripercussioni anche sulla produzione di statistiche significative riguardanti la quantità e le peculiarità della popolazione di senza tetto. Un'analisi della presenza reale, quantitativa e qualitativa, dei senza dimora attendibile e realizzata attraverso metodologie che rendano i risultati confrontabili infatti, permetterebbe la programmazione di politiche da attuare e la possibilità di monitorare l'efficacia degli interventi, invece:

“diventa difficile sollecitare i governi a soddisfare i bisogni dei senza tetto se i parametri della popolazione senza tetto non sono chiari” (Chamberlain e MacKenzie, 1992).

La scarsità dei dati, che si incontra e si ripete in tutte le analisi riguardanti i senza dimora, oltre che dalle problematiche appena evidenziate, è determinata anche dalla difficoltà di raggiungimento di questi soggetti e dall'utilizzo di differenti metodologie nei censimenti. Quella dei senza tetto è considerata una popolazione difficile da raggiungere (*Hard to reach populations*) in quanto intercettare i membri che ne fanno parte è complesso, per una serie di fattori comuni come la mobilità geografica, la mancanza di un recapito telefonico, gli ostacoli linguistici e comunicativi.

In Italia, le prime statistiche ufficiali sul fenomeno dei senza dimora sono state realizzate nel 2000 dalla Fondazione Zancan di Padova, all'interno di un'indagine sull'esclusione sociale disposta dal Dipartimento per gli Affari Sociali e Presidenza del Consiglio (Fondazione Zancan, 2000; Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2002). Successivamente, si sono svolte ulteriori ricerche sia in Veneto (2005) che a Milano (2009), Torino (2010) e Roma (2014).

A livello nazionale la prima indagine ufficiale sui senza dimora risale al 2011 ed è stata condotta dall'Istat all'interno di una convenzione con l'Istituto Nazionale di Statistica, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Fio.PSD e Caritas Italiana. Queste rilevazioni si sono ripetute nel 2012 e aggiornate nel 2014, ma in seguito non è stata più rinnovata la convenzione. Nel 2021 è stato effettuato dall'Istat un nuovo censimento dei senza dimora a livello nazionale, ma non sono ancora stati resi disponibili i dati.

In generale, nel nostro paese le stime ufficiali sugli *homeless* sono pubblicate principalmente da tre fonti: Istat, Caritas, Fio.PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora).

L'Istituto Nazionale di Statistica ha condotto la prima indagine sugli *homeless* in Italia, svolta in 158 comuni italiani, dal 21 novembre al 21 dicembre 2011. Nella stima sono considerati anche coloro che non sono iscritti in anagrafe o hanno la residenza in un altro comune da quello in cui si trovano, ma non comprende tutti quei senza fissa dimora che non si siano rivolti a mense o strutture di accoglienza, i minori e coloro che vivono in "abitazioni" temporanee come ospiti. È evidente quindi come tale stima sia soggetta a considerare una popolazione par-

ziale e sotto-rappresentativa del fenomeno, non considerando le due classificazioni sopra citate.

Anche la *survey* della Caritas, pur rappresentando la statistica più recente sui senza fissa dimora, non è immune dai problemi riguardanti la limitatezza della popolazione intervistata, in quanto i questionari vengono somministrati a tutti i direttori e responsabili delle Caritas diocesane d'Italia per analizzare le variazioni dei bisogni, le fragilità e le richieste di aiuto ma anche i modelli di intervento. La selezione dei beneficiari partecipanti all'indagine è stata aperta alla totalità delle persone che si rivolgono ai 16 centri della Caritas sotto osservazione ed è avvenuta in maniera casuale, in modo da ottenere un campione il più rappresentativo possibile dell'utenza che si è rivolta alle Caritas. Comunque, anche in questo caso, l'analisi trascurava tutti coloro che non si rivolgono ai centri, diventando quindi rappresentativa solo di coloro che si rivolgono alle strutture.

Fio.PSD, oltre a fotografare il fenomeno e a studiarne gli aspetti quantitativi, demografici e qualitativi, valuta l'impatto dei servizi forniti (disposizioni di emergenza, assistenza, servizi sanitari, formazione e lavoro, consulenza, alloggio, ecc.), attraverso interviste alle 120 organizzazioni pubbli-

che e private che ne fanno parte. Nell'ultimo anno, le *survey* sono state due (marzo e giugno), con l'obiettivo di analizzare gli effetti del Covid-19 sui servizi emergenziali per i senza fissa dimora.

Alle difficoltà fin qua emerse, va aggiunto che a causa delle diverse metodologie utilizzate, le tre principali indagini italiane presentano dati diversi e non confrontabili. Questo ostacolo non permette quindi di avere una visione complessiva del fenomeno e questo non vale solo a livello nazionale ma anche per le singole città.

Tuttavia, sebbene queste statistiche abbiano il grande limite di non riuscire a raggiungere tutta quella parte di popolazione d'interesse che non si rivolge a mense e/o a centri di accoglienza, d'altra parte, hanno il grande vantaggio

di basarsi su una solida metodologia statistica, ovvero il campionamento indiretto alle cui basi vi sono i pasti erogati e i posti letto associati alla popolazione target rappresentata dai senza dimora che usufruiscono di tali servizi⁴.

Nel rapporto Istat (Istat Working Papers, 2019) si menzionano altre possibili metodologie:

- ▶ il censimento *point in time* che si svolge nell'arco di ore in cui la probabilità di trovare più persone presso le strutture di accoglienza o servizi mensa è massima. Questo metodo permetterebbe una copertura maggiore della popolazione dei senza dimora (Boeri et al, 2009), in quanto può essere anche applicato agli spazi all'aperto. Tuttavia, il rischio

4 L'Istat riporta nella nota metodologica che "Nel campionamento indiretto la procedura di stima è basata sul *weight sharing method* la cui implementazione necessita della conoscenza sia delle probabilità di inclusione delle unità campionarie selezionate (le prestazioni erogate nei centri) sia delle connessioni tra le unità campionarie e la popolazione target (prestazioni e psd) che, nel caso considerato, non sono del tipo uno-a-uno (la stessa persona senza dimora può essere associata a più prestazioni). I pesi campionari individuali sono ottenuti a partire dalle probabilità di inclusione delle prestazioni e tenendo conto anche del numero di connessioni, o link, tra unità intervistate e prestazioni selezionate. Lo stimatore weight share viene utilizzato anche per campioni selezionati da più liste (incomplete) che possono sovrapporsi, in quanto nella fase di stima permette di tener conto della presenza delle stesse unità statistiche in più liste (stimatori multi-frame) ed evita di contare più volte le stesse persone (Iachan e Dennis, 1993). Il rischio del conteggio multiplo delle unità è un problema tipico delle rilevazioni effettuate tramite i luoghi frequentati dalla popolazione target." (Istat Working Papers, 2019).

elevato nell'utilizzo di tale metodologia è l'alta probabilità di una sotto copertura del fenomeno a causa di aree o spazi non conosciuti e una sovra copertura dovuta al conteggio di persone che non sono senz'altro;

- ▶ il censimento *cattura-ricattura* che si basa su una doppia indagine a distanza di un determinato tempo. Tale metodologia sembra poco adatta al fenomeno di interesse in quanto i senza dimora hanno come peculiarità un'elevata mobilità;
- ▶ le tecniche *snowball* e *respondent-driven sampling* che raggruppiamo perché entrambe hanno la peculiarità di non basarsi sui luoghi ma sui legami sociali tra gli individui della popolazione di interesse. Tuttavia, queste tecniche sono poco utilizzate poiché presentano un rischio elevato di selezione e raggruppamento per specifiche caratteristiche.

Un esempio positivo di come compensare la parzialità dei dati è rappresentato dalla città di Torino (Istat Working Paper 2019), dove si è svolta un'indagine sperimentale sulle persone senza dimora attraverso le Unità di strada. Le Unità di strada infatti, svolgendo direttamente sul territorio un'attività di supporto a chi vive in uno stato di marginalità sociale, potrebbero essere il tramite attraverso cui l'indagine sperimentale permette di stimare anche quella quota di senza dimora che non si rivolge a nessuna struttura e non usufruisce di nessun servizio. Tale rilevazione va comunque considerata come complementare a quelle analizzate precedentemente a livello nazionale e maggiormente utilizzate in letteratura.

La sperimentazione dell'indagine attraverso le Unità di strada a livello metodologico ha utilizzato il campionamento diretto⁵ e la popolazione è stata identificata durante le uscite delle Unità di strada. A differenza delle altre indagini, in quest'ultima il luogo e il tempo non era scel-

5 Da un punto di vista formale, si assume l'esistenza di due popolazioni collegate tra di loro (prestazioni, $U A$, e psd contattate dalle Unità di strada, UB), il campione sA di dimensione nA è stato selezionato dalla popolazione $U A$ di dimensione $N A$, rappresentata dalle prestazioni erogate dalle Unità di strada alle psd contattate in una settimana media (quantità stimata dall'indagine sui servizi di Unità di strada), (Istat 2019).

to ma dipendeva dagli itinerari delle Unità, suddivisi in tre zone: a bassa, media ed alta presenza di senza dimora, per evitare che si ripetessero le interviste sempre negli stessi luoghi. In ogni luogo era programmata una sola intervista alla prima persona senzattetto incontrata. Le interviste previste come strumento di rilevazione erano due: una survey ai senza dimora su caratteristiche personali generali e i nomi, i tipi di servizi di cui usufruiscono, data, ora, luogo e orario dell'intervento delle Unità di strada nei sette giorni precedenti, così da non rischiare di sovra-stimare il fenomeno (una stessa persona può ricevere diversi interventi da diverse Unità). La seconda intervista era rivolta, invece, agli operatori che, in questo caso, erano anche rilevatori e riguardava informazioni spazio-temporali sugli interventi e un elenco delle persone intervistate⁶.

È interessante evidenziare come tra la popolazione stimata dall'indagine sperimentale su 171 interviste in una settimana, circa la metà (il 49,7%) ha affermato di usufruire dei servizi di accoglienza notturna e/o delle mense, nello specifico, il 2% dei primi e il 47,7% delle seconde. Circa un terzo degli intervistati (il 38,4%) afferma di

non frequentare nessuno di questi servizi e il 13,5% non ha risposto (Istat Working Paper, 2019). Questi dati sono importanti e significativi perché forniscono la quota di senza dimora che le indagini presso i centri di accoglienza notturni e le mense non stimano e permettono di descriverne le caratteristiche qualitative.

Data la numerosa presenza di Unità di strada nelle città metropolitane come emerge dai dati Istat (Istat, Working Paper 2019), sulla base dei quali il Lazio è la regione con il maggior numero di Unità di strada, per lo più tutte collocate nell'area metropolitana del Comune di Roma, e in contatto con servizi socio-sanitari, assistenti sociali, ospedali e strutture di accoglienza e di cura, sarebbe auspicabile che la sperimentazione attuata a Torino non si fermasse ma si replicasse su un territorio come quello romano, dato che il 62,5% dei senzattetto in Italia vive nelle grandi aree urbane (Istat, 2015).

Sebbene questa tipologia di indagine sia complessa, soprattutto in una città come Roma, caratterizzata da una elevata estensione territoriale e richieda un cospicuo dispendio di forze, data la necessità di un'ampia copertura territoriale e il coordinamento di diversi

6 Per ulteriori approfondimenti sulle modalità di questa indagine si rimanda al Rapporto Istat-Unità di strada-IWP 5-2019.

soggetti (unità di strada, associazioni, ricercatori), riteniamo comunque che sia fondamentale implementare le indagini comunemente utilizzate con il modello sperimentale appena analizzato. D'altronde la stima di un fenomeno tanto difficile da cogliere quanto eterogeneo, come quello degli *homeless*, per essere correttamente stimato, in modo tale da garantire informazioni rappresentative della popolazione di interesse, necessariamente "richiede la messa a punto di sistemi di rilevazione altrettanto complessi e integrati" (Istat, 2019) che riescano a raggiungere le diverse sottocategorie, proprie della macro area dei senza dimora.

Nello specifico della città di Roma, per ovviare all'elevata estensione territoriale e data la variabilità della presenza di senza dimora tra i diversi Municipi, correlata alle peculiarità delle singole zone e all'offerta di servizi, si potrebbe effettuare questa analisi su base municipale, come già è stato fatto nel 2014 utilizzando la tipologia di *survey point-in-time* con metodologia *S-Night (street and shelters)* in una ricerca promossa dalla Fondazione Rodolfo Benedetti che ha coinvolto anche le associazioni operanti sul territorio.

È evidente come rimanga la necessità di coordinamento e di risorse per coniugare le diverse

metodologie che devono essere attuate e considerate complementari. Questo sarebbe un ruolo e un investimento che le istituzioni dovrebbero assumersi, così da poter acquisire i dati e le informazioni che possano ampliare la conoscenza del fenomeno dei senza dimora, necessaria alla programmazione di politiche strutturali e di interventi volti a diminuire e prevenire, invece che tamponare, un fenomeno in continua crescita, soprattutto in seguito allo scoppio della pandemia Covid-19.

1.2 | I fattori della condizione di esclusione ed isolamento sociale

Non è possibile identificare una causa univoca e scatenante la condizione di senza dimora ed i connessi processi di impoverimento e marginalizzazione. La condizione di senza dimora può essere associata a fattori diversi, che si possono sovrapporre e per i quali è difficile distinguere cause ed effetti: mancanza o scarsità di reddito, disoccupazione, impossibilità economica di accedere al mercato abitativo, sfratti, separazioni, divorzi, contesti familiari violenti o altre forme di violenze subite, famiglie di appartenenza indigenti o non esistenti, percorsi di affidamento falliti, pro-

blemi di salute mentale o disturbi psichici, situazioni di dipendenza, malattia, disabilità, vecchiaia, carcerazioni, progetti migratori difficili, ecc. (multifattorialità).

I vissuti critici delle singole persone sono in parte inevitabilmente determinati o influenzati dal contesto socioeconomico di riferimento e da condizioni ambientali (accesso e qualità dell'istruzione, accesso al lavoro, rete sociale, ambiente familiare, territorio, ecc.) oltre che da condizioni sociali ed economiche sistemiche che aumentano il rischio di impoverimento (crisi economica, precarizzazione del lavoro, restringimento del welfare, speculazione nel mercato immobiliare, politiche abitative inadeguate).

È ormai riconosciuto che il ritrovarsi in povertà estrema non avviene mai come conseguenza di un singolo evento traumatico. Il percorso verso la povertà estrema, e il ritrovarsi in strada, è complesso, lungo e confuso ed è il risultato di micro-variazioni (microfratture) lente e diffuse che, difficilmente, sono percepite sia dall'esterno che dai soggetti che le vivono (modello interpretativo dell'accumulo di microfrattu-

re biografiche citato da Caritas Roma nel rapporto del 2018 sui senza dimora a Roma⁷).

L'impoverimento è quindi un processo dinamico e multifattoriale. Si può entrare ed uscire da dinamici percorsi di impoverimento nel corso della propria vita, in maniera sempre meno pre-determinabile.

Un processo rispetto al quale si tende purtroppo a colpevolizzare il singolo e a non individuare le responsabilità nella società e nelle politiche poste in essere a contrasto della povertà e a supporto delle varie forme di vulnerabilità.

1.2.1 Povertà

Secondo le ultime indagini ISTAT⁸, la povertà in Italia è aumentata. Nel 2020, sono in condizione di povertà assoluta poco più di due milioni di famiglie (7,7% del totale da 6,4% del 2019) e oltre 5,6 milioni di individui (9,4% da 7,7%). Dopo il miglioramento del 2019, nel 2020 la povertà assoluta è aumentata raggiungendo il livello più elevato dal 2005. Per quanto riguarda la povertà relativa, le famiglie sotto la soglia sono circa 2,6 milioni (10,1%). È evidente che tale peggiora-

⁷ CARITAS Roma. Persone senza dimora. Le sfide di un sistema integrato. 2018.

⁸ ISTAT. Le statistiche ISTAT sulla povertà – Anno 2020. 16/06/2021.

mento è legato anche all'impatto della pandemia Covid-19 che ha insistito su una società già fragile e impoverita, specialmente con riferimento alle persone in situazione di precarietà lavorativa (finte partite IVA, precari, stagionali, lavoratori occasionali, lavoratori in nero). Secondo l'**Indagine Straordinaria sulle Famiglie italiane nel 2020** della Banca d'Italia⁹, quasi la metà degli individui intervistati ha dichiarato che, già prima dell'emergenza sanitaria, arrivava alla fine del mese con difficoltà.

A conferma dell'importanza delle misure a sostegno delle persone in difficoltà economica, l'indagine ISTAT sopra citata evidenzia che il valore dell'intensità della povertà assoluta – che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere è in media al di sotto della linea di povertà (cioè “quanto poveri sono i poveri”) – ha registrato una riduzione (dal 20,3% del 2019 al 18,7% del 2020) e che tale riduzione è frutto anche delle misure poste in essere a sostegno dei cittadi-

ni (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, ecc.) che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà.

L'indagine focalizza inoltre l'attenzione sulla situazione molto critica degli individui stranieri: quelli in povertà assoluta sono oltre un milione e 500mila, con una incidenza pari al 29,3%, contro il 7,5% per i cittadini italiani.

Nel 2020 la situazione si rivela particolarmente critica anche a Roma. Secondo l'**indagine sulla povertà a Roma della Caritas del 2020**¹⁰, nei centri di ascolto parrocchiale nei primi 9 mesi del 2020 sono state accolte 21.160 persone di cui 7.476 mai rivoltesi prima del 2020 ai centri. Sempre secondo Caritas, la quota di popolazione romana a rischio povertà è del 18%.

Secondo i dati analizzati in un recente studio sulla povertà a Roma, promosso dal Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale¹¹, il 27,2% della popola-

⁹ Banca d'Italia. Principali risultati dell'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020. 26/06/2020.

¹⁰ CARITAS Roma. La povertà a Roma: un punto di vista. Nessuno si salva da solo. Anno 2020. 11/12/2020.

¹¹ Nicola Ferrigni (a cura di). Le nuove povertà nel territorio di Roma Capitale. Rapporto di ricerca. Aracne. Roma. 14/06/2021.

zione si trova in almeno una delle seguenti tre condizioni di disagio economico e sociale: famiglie a bassa intensità di lavoro, famiglie a rischio di povertà, famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale.

1.2.2 Povertà abitativa

Il mercato abitativo italiano vede la difficoltà di accesso all'abitazione sia per l'esosità dei canoni di affitto che dei prezzi degli immobili in vendita, specialmente nelle grandi città, con effetti drammatici sulle famiglie in povertà.

La già citata indagine ISTAT sulla povertà nel 2020, ci racconta che ben il 43,1% delle famiglie povere, per un totale di 866.000 famiglie, vive in affitto.

I giovani e gli stranieri sono i gruppi in maggiore difficoltà abitativa poiché scontano sia una minore capacità reddituale sia una minore probabilità di avere accumulato risparmi o di aver avuto accesso a beni ereditari.

L'affitto medio per le famiglie in povertà assoluta è pari a circa

330 euro mensili, pari a circa il 35,9% sul totale delle spese familiari. Paga un mutuo il 19,8% delle famiglie in povertà assoluta che vive in una casa di proprietà con una rata media mensile piuttosto gravosa, pari a 459 euro mensili.

L'ISTAT in una **indagine sugli indicatori statistici per il raggiungimento degli obiettivi della Agenda 2030 in Italia**¹², a completare il quadro del disagio abitativo, ha rilevato che in Italia il 27,8% delle persone vive in condizioni di sovraffollamento abitativo e il 13,2 è la percentuale di persone in abitazioni con problemi strutturali o problemi di umidità.

Come evidenziato da Fio.Psd¹³ nel 2018, il mercato abitativo in Italia è polarizzato: a fronte del 7,6% della popolazione in condizioni di grave esclusione abitativa e del 9,6% della popolazione per cui il costo della casa supera il 40% del reddito disponibile, abbiamo un sistema di case popolari fermo, con migliaia di persone in lista di attesa (Federcasa ha stimato in oltre 600 mila domande in lista di attesa). Contestualmente, abbiamo 7

¹² ISTAT. Rapporto SDGs 2020 – Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. 2020.

¹³ Cortese Caterina. Al di là dei dati: persone senza dimora e povertà abitativa. Una lettura del Terzo Rapporto sull'Housing Exclusion in Europa (2018) in www.fiopsd.org/focus-poverta-abitativa.

milioni di case vuote (**Censimento ISTAT 2011**¹⁴).

A completare il quadro, si aggiungono i dati ministeriali sugli sfratti.

Lo sfratto è un importante fattore di rischio verso la grave emarginazione sociale e, spesso, è l'evento culmine di una catena di fragilità che si accumulano nel tempo: problematiche lavorative, insufficienze materiali, indebitamento, isolamento sociale.

Il Ministero dell'Interno ha registrato sull'intero territorio italiano **48.543 sfratti emessi e 25.930 eseguiti nel 2019**¹⁵, di cui 42.326 per morosità.

Nel 2020 si è registrata una riduzione degli sfratti per il blocco, legato alla pandemia Covid-19, introdotto nel marzo 2020 e prorogato fino al 31/12/2021. Sul punto l'Unione Nazionale Inquilini¹⁶ stima che nel 2022 ci saranno più di 100.000 sfratti immediatamente attuabili, con l'ausilio della forza pubblica, sull'intero territo-

rio nazionale per via della fine del blocco.

Roma, con 4.192 provvedimenti di sfratto emessi per morosità nel 2019, resta la città con la situazione più critica a riguardo.

Come testimoniato dal numero degli sfratti, a Roma i dati del disagio abitativo sono particolarmente allarmanti. Secondo i dati BES 2020¹⁷, il 9,4% della popolazione si trova infatti in difficoltà a causa dell'impossibilità di poter affrontare spese improvvise o legate all'abitazione (mutuo, locazioni, spese condominiali, bollette). Il 6,9% della popolazione vive in immobili insicuri o precari, immobili mal riscaldati, immobili in condizioni igieniche inadatte, alloggi in strada – roulotte o tende, ecc.

A fronte di tali dati, che dimostrano la condizione di forte disagio abitativo vissuto da percentuali importanti della popolazione capitolina, le stime parlano di circa **200.000** case vuote nella città di Roma¹⁸.

14 ISTAT. 15esimo Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011. Edifici e abitazioni. 11/08/2014.

15 Ministero dell'Interno – Provvedimenti esecutivi di sfratto. Dati provinciali 2019.

16 Unione Nazionale Inquilini. Comunicato stampa del 30/12/2021.

17 Ministero dell'Economia e delle Finanze. Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2020.

18 Ziparo Alberto. Un Paese di case vuote. Un quarto del patrimonio abitativo è sottoutilizzato in Il Manifesto, 02/09/2017. www.ilmanifesto.it.

1.3 | Dentro i dati

1.3.1 Chi sono i senza dimora?

Come evidenziato ad inizio capitolo, l'**ultima indagine nazionale** sulla condizione delle persone senza dimora è stata eseguita nel 2014 dall'ISTAT¹⁹ in convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana.

Si attendono i risultati del Censimento 2021 che ha per obiettivo anche la rilevazione delle convivenze anagrafiche e delle cosiddette "popolazioni speciali", ovvero le popolazioni costituite da persone senza tetto, senza fissa dimora o che vivono nei campi attrezzati e negli insediamenti tollerati o spontanei.

La ricerca del 2014 si è basata, nei due mesi di rilevazione, sui frequentatori di mense e servizi di accoglienza presenti in 158 Comuni italiani, stimando la presenza di 50.724 persone senza dimora.

Si tratta in maggioranza di uomini (85,7%). Sul totale censito, il 58,2% è composto da stranieri e l'età media è di 44 anni. Il 76,5% delle persone censite vive da

sola (senza partner/figli/amici/altri familiari).

Sul territorio nazionale, le persone senza dimora si concentrano dove esistono i servizi. Infatti la maggiore presenza di senza dimora si registra nelle aree metropolitane (62,5%) e nei comuni con 70mila-250mila abitanti (32,6%). Roma vede la presenza di ben il 15,6% dei senza dimora per un totale di circa 7.709 persone.

L'indagine Istat fornisce indicatori non esaustivi ma utili a comprendere l'urgenza dell'adozione di efficaci politiche per i senza dimora, oltre che la necessità di individuare risposte strutturate e non emergenziali che intercettino e soddisfino i diversi bisogni delle persone interessate e che portino all'individuazione di percorsi individuali che consentano l'uscita dalla condizione di povertà estrema e marginalità.

Sul tema dell'urgenza degli interventi, l'indagine mostra che più passa il tempo in strada, più si cronicizza la condizione di povertà estrema e isolamento. Nel 2014 ben il 19,8% dei senza dimora censiti ha dichiarato di vivere in strada da un tempo che va da 2 a 4 anni, e il 21,4% del totale nazionale dichiara di vivere da oltre 4 anni in strada, per un totale delle

19 ISTAT. Le Persone senza dimora. Anno 2014. 10/12/2015.

due classi pari al 41,1% del totale censito.

La popolazione di senza dimora è, inoltre, molto composita per età e livello di istruzione a sottolineare la necessità di individuare percorsi differenziati e complessi con particolare riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro.

Il 62,1% della popolazione straniera è in piena età lavorativa (tra 18 e 44 anni). Ben il 39,5% degli stranieri censiti possiede un diploma di istruzione superiore ed oltre (laurea, master, dottorato) a testimoniare la presenza di un enorme potenziale di competenze che potrebbero essere impiegate nell'inserimento lavorativo. Al contempo si registra il 13,3% degli stranieri censiti che non possiede alcun titolo di studio, con ancora maggiore esposizione di tali persone a rapporti di lavoro precari e malpagati.

Gli italiani in strada sono mediamente più anziani, il 51,5% ha un'età superiore a 45 anni. All'interno di tale quota, un allarmante 5,8% dei censiti a livello nazionale ha un'età superiore a 65 anni, un dato che porta ad urgenti riflessioni sugli aspetti legati alla salute di tali persone, più esposte alle severe condizioni della vita in strada e a maggiore rischio di cronicizzazione di patologie esistenti (la percentuale di over 65 è praticamente inesistente tra gli stranieri).

Le donne, anche se rappresentano una percentuale minoritaria, ovvero il 14,3% della popolazione dei senza dimora (poco meno della metà, il 46,1% sono italiane e l'età media è pari a 45,4 anni), vivono una condizione particolarmente drammatica, specialmente in termini di sicurezza ed incolumità.

1.3.2 Multifattorialità

L'indagine Istat del 2014 già citata indaga anche gli eventi che hanno potenzialmente contribuito al verificarsi della condizione di senza dimora, tramite elementi misurabili e confrontabili nel tempo che, pur non potendo restituire la complessità e tutte le variabili dei percorsi biografici delle persone censite, sicuramente conferma la multifattorialità della condizione di senza dimora. I tre eventi indagati sono: la perdita di un lavoro stabile; la separazione dal coniuge e/o dai figli, fattori legati alla salute (disabilità, malattie croniche, dipendenze).

Il 50,9% delle persone dichiara di aver vissuto più di uno dei tre eventi individuati.

Sia per gli italiani che per gli stranieri, la separazione dal coniuge e/o dai figli è l'esperienza più vissuta (in media il 63% delle persone coinvolte nella rilevazione). Subito dopo si colloca la perdita di un lavoro sta-

bile con il 56,1% degli intervistati. La malattia ha riguardato in media il 25,4% delle persone censite. Tutti gli eventi descritti sono stati vissuti, in percentuale maggiore, dalle persone di origine italiana.

Il 23,3% dei censiti stranieri dichiara di non aver vissuto nessuno dei tre eventi individuati. Tale percentuale ci restituisce la necessità di indagare altrove le motivazioni della vita in strada. Per molti stranieri, infatti, la vita in strada rappresenta purtroppo una fase quasi obbligata nel percorso migratorio (difficoltà nell'ottenimento di un regolare titolo di soggiorno; difficoltà di accesso al sistema di accoglienza previsto per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale e di accesso al mercato abitativo una volta fuoriusciti dal circuito dell'accoglienza; perdita dei requisiti per il mantenimento di un titolo di soggiorno, anche dopo tanti anni di regolare presenza sul territorio italiano). A queste situazioni si aggiungono poi quelle specifiche, per esempio, dei migranti in transito per i quali l'Italia non rappresenterebbe il paese in cui restare ma da cui passare per raggiungere familiari e/o comunità di origine in altri paesi europei; dei

richiedenti asilo che non si sono visti riconosciuti alcuna forma di protezione, i cosiddetti "diniegati".

1.3.3 I dati sui senza dimora a Roma

L'indagine Istat del 2014, già più volte citata, conta circa 8000 persone senza dimora a Roma, circa il 15% della popolazione di senza dimora su scala nazionale. Includendo anche le persone che vivono in insediamenti informali, edifici occupati o altri insediamenti non idonei (roulotte, etc.), secondo una ricerca del 2016 (Di Censi) menzionata dal **rapporto della Caritas sui senza dimora a Roma del 2018 già citato**, il numero è stimato tra le 14.000 e le 16.000 persone.

Secondo il **Rapporto Fuori Campo** di Medici Senza Frontiere del 2018²⁰, sono più di 100 le occupazioni organizzate censite a Roma. Tali occupazioni hanno rappresentato per molti individui, esclusi dal sistema di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale o in diversa condizione di disagio abitativo, l'unica alternativa alla vita in strada o nei non dignitosi insediamenti informali.

20 Medici senza Frontiere. "Fuori Campo. Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati. Secondo Rapporto". Febbraio 2018.

Tra le occupazioni più importanti abbiamo quella dell'ex sede dell'Inpdap in Via Santa Croce in Gerusalemme in cui vivono circa 400 persone, tra le quali un centinaio di richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale; quella dell'ex sede dell'Inps di viale delle Province in cui vivono circa 500 occupanti di cui poco meno di 100 richiedenti asilo o titolari di protezione; quella dell'ex sede Inpdap di Via Collatina in cui vivono circa 450 persone, nella quasi totalità dei casi richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale di nazionalità eritrea ed etiopica.

Oltre alle occupazioni organizzate, la città ha visto il moltiplicarsi di insediamenti informali in edifici abbandonati lontani dal centro, perlopiù concentrati nel IV Municipio, nella zona di Tor Cervara. Tali insediamenti informali si differenziano dalle occupazioni organizzate per le condizioni indegne in cui le persone sono costrette a vivere. Come evidenziato dal Rapporto del 2019 **"Uscire dal ghetto"**²¹ si tratta di stabili circondati da discariche abusive, infestati da ratti, in cui si sopravvive senza i beni più elementari

(acqua, luce, gas, servizi igienici). Il medesimo Rapporto evidenzia che tali insediamenti sono perlopiù abitati da: giovani uomini extracomunitari, espulsi dai circuiti istituzionali dell'accoglienza e con problematiche relative al titolo di soggiorno; giovani donne extracomunitarie, in condizione di estrema vulnerabilità, alcune vittime di tratta a scopo di sfruttamento della prostituzione; nuclei familiari, italiani e stranieri (comunitari ed extracomunitari) con minori che, seppure in età da scuola dell'obbligo, non sono iscritti ad alcun istituto scolastico; anziani, italiani e stranieri, alcuni affetti da gravi patologie.

Con riferimento ai minori, il Rapporto annuale di **Medu** del 2022²² informa che delle persone visitate da gennaio 2021 a novembre 2021 su un totale di più di 1.500 individui presenti nei quattro insediamenti informali della Stazione Termini, dell'area Tiburtina/Verano e dei due edifici occupati, siti rispettivamente in Via Collatina e in Via di Santa Croce in Gerusalemme, ben l'11% erano minori. Il 37% delle persone in transito visitate da Medu è costituito da

21 Alterego-Fabbrica dei Diritti; A Buon Diritto; Cooperativa Be-Free; Medu; Wilpf (a cura di), "Uscire dal Ghetto. Rapporto attività legale, sanitaria e di orientamento lavorativo svolte nello stabile occupato di via Vannina n.78". Aprile 2018.

22 MEDU. Margini. Rapporto sulle condizioni socio-sanitarie di migranti e rifugiati negli insediamenti informali della città di Roma. 2022.

minori non accompagnati di età compresa tra 15 e 17 anni.

Nel 2014 la Fondazione Rodolfo De Benedetti e Roma Capitale hanno promosso **un censimento della popolazione di senza dimora a Roma**²³ (senza tetto e senza dimora, escludendo gli abitanti di insediamenti informali ed i minori di 18 anni) in collaborazione con Binario 95 e numerose associazioni. È l'ultimo censimento strutturato effettuato sul territorio romano ed essendo datato non tiene conto dell'impatto delle evoluzioni nei flussi migratori degli ultimi anni (ad esempio il picco degli arrivi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale negli anni 2014-2016), della variazione della congiuntura economica in Italia e a Roma e degli effetti della pandemia Covid-19.

In una sola giornata sono state censite 3276 persone tra strada (1587) e dormitori (1689). Tra le persone censite in strada sono state rilevate anche persone che alloggiano in camper/roulotte/auto/furgoncino (non sono stati considerati gli insediamenti).

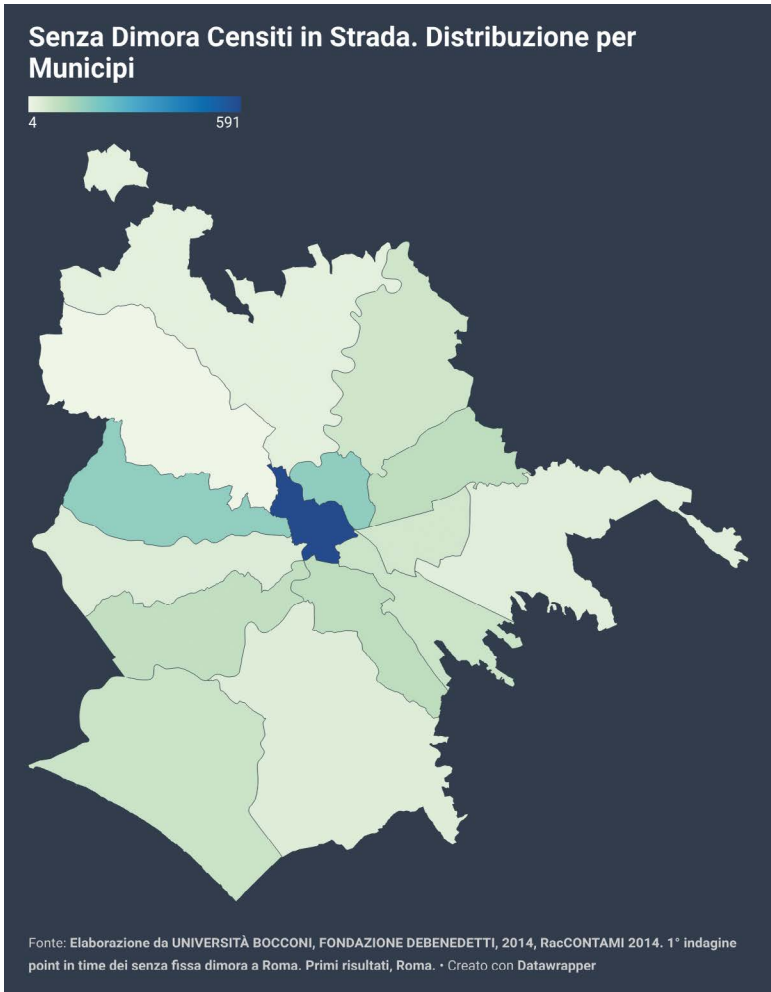
L'incidenza del fenomeno sul totale della popolazione residente a Roma è dello 0,11% con un'alta variabilità all'interno del territorio

cittadino in base alla densità abitativa e ai servizi. Soffermandosi sulla popolazione rilevata in strada, escludendo le persone nei dormitori, abbiamo la maggiore incidenza di presenze nel I Municipio (Centro) con 591 persone, pari al 37,7%, seguito dal II Municipio (Parioli, Flaminio, Salario, Trieste, Tiburtino/San Lorenzo e Pinciano) con 165 persone, pari al 10,5%, e dal XIII Municipio (Aurelio) con 164 persone, pari al 10,5%, e numeri inferiori a 100 persone negli altri Municipi.

Le persone censite, a confermare il trend dell'indagine Istat del 2014, sono nella maggioranza di sesso maschile, stranieri, con età media nei dormitori pari a 45 anni ed in strada superiore a 35 anni. Rispetto al dato nazionale (14,3%) a Roma è più alta la percentuale di donne, considerate quelle rilevate nei dormitori romani (22%).

L'indagine conferma la tendenza alla cronicizzazione della condizione di senza dimora ed il deterioramento delle aspettative e della progettualità. In media, il primo episodio di homelessness si è verificato 5 anni prima dell'intervista (gli italiani sono in strada in media da più tempo, il 36% da oltre 2 anni fino a oltre 5 anni. Tra

23 UNIVERSITÀ BOCCONI, FONDAZIONE DEBENEDETTI, 2014, RacCONTAMI 2014. 1° indagine point in time dei senza fissa dimora a Roma. Primi risultati, Roma. 23/06/2014.



gli stranieri, l'83% è in strada da massimo 6 mesi).

La strategia maggiormente adottata per tentare di uscire dalla condizione di marginalità è

cercare un lavoro (il 41% circa degli intervistati dichiara di cercare attivamente un lavoro).

Il 10,2% degli intervistati dichiarava di lavorare o di aver lavora-

to nell'ultimo mese, oltre il 55,4% in nero. Tra i disoccupati, il 67,7% stava cercando attivamente un lavoro. Dall'indagine emerge che si tratta di lavori che non garantiscono la sussistenza, decisamente sottopagati e precari e che possono accrescere la vulnerabilità e la marginalità sociale.

Considerati occupati e disoccupati, l'entrata media per persona corrisponde a circa 222 euro al mese. A fronte di tale quadro, si rivela che solo il 3% degli intervistati aveva accesso a sussidi per individui con insufficienti risorse economiche e situazioni di disagio.

Senza differenze sostanziali tra italiani e stranieri, le persone intervistate hanno individuato nella perdita del lavoro l'evento più incidente sulla perdita della dimora: in oltre la metà dei casi la perdita del lavoro è dovuta alla congiuntura economica/precarità dell'occupazione (licenziamento, mancato rinnovo del contratto, fallimento dell'impresa, mancato pagamento del salario). Il 49% degli intervistati ha dichiarato che l'ultimo rapporto lavorativo è stato svolto in nero.

Per gli stranieri, il secondo fattore per incidenza (19%) è la condizione di immigrato o comunque

la presenza di problemi legati al possesso dei documenti.

Con riferimento agli intervistati italiani, lo sfratto è il terzo fattore con una incidenza del 12%.

Riguardo il tema salute, ben il 17% dichiara di avere patologie croniche e/o una forma di disabilità/deficienza (fisica/psichica), il 73% di essere stato malato nel mese precedente all'intervista. Di questi, il 32% non si è rivolto ad alcun servizio sanitario, il 7% per mancanza dei documenti, il 12% perché non sapeva dove andare.

Sulla difficoltà di accesso al servizio sanitario, è bene focalizzare l'attenzione sul fatto che il 54% delle persone intervistate in strada ha dichiarato di non avere un indirizzo di residenza. Per chi è stato intervistato in dormitorio, la percentuale di persone senza residenza è pari al 23%.

Con riferimento alla salute mentale, **secondo i dati riportati in un articolo di Giuseppe Rizzo nella rivista Internazionale²⁴**, la Struttura Complessa di Medicina Preventiva delle Migrazioni presso il San Gallicano a Roma (INMP, 2015) ha documentato che, nel periodo 2007-2014, su circa 5.000 persone senza dimora italiane e straniere visitate, 1.048 hanno ri-

24 Rizzo Giuseppe. "Nella città dei senzateo" in Internazionale, 09/09/2019. www.internazionale.it.

cevuto una diagnosi di disturbo psichiatrico.

L'associazione MEDU, nel rapporto già citato, con riferimento alle persone assistite presso alcuni insediamenti informali di Roma nel 2021, ha rilevato che nel 3% dei casi sono stati rilevati disturbi psichici. Tuttavia in circa il 39% delle persone assistite, pur non essendo state riscontrate patologie conclamate, è stata rilevata una sintomatologia aspecifica, spesso connessa a sintomi psicosomatici correlati a disturbo da stress post-traumatico o ad altri disturbi collegati a eventi traumatici e stressanti. Sempre nel rapporto di MEDU si riporta che l'85% delle persone assistite ha riferito di aver subito in Libia torture e trattamenti inumani e degradanti.

1.3.4 I numeri dei servizi a Roma

È opportuno premettere che, a livello nazionale, la Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali 328/2000²⁵ costituisce il riferimento legislativo per le politiche socia-

li a favore delle persone in grave marginalità. Come evidenziato da Elisabetta Cibinel in un suo **articolo**²⁶, se da un lato tale norma rappresenta un grande cambio di paradigma (promuove percorsi di accompagnamento rivolti alla persona nel suo complesso, tramite un sistema di servizi maggiormente integrato e trasversale ed il coinvolgimento del Terzo Settore nella progettazione e nella realizzazione degli interventi – sussidiarietà orizzontale), dall'altro lato la sua impostazione è stata compromessa dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito la potestà legislativa in materia di assistenza sociale esclusivamente alle Regioni. Questo ha comportato l'adozione di politiche sociali fortemente differenziate su base regionale: spesso i Comuni si occupano di progettare, gestire ed erogare servizi e interventi rivolti alla grave marginalità senza vincoli derivanti dalla normativa nazionale o regionale e molti territori ancora oggi non dispongono di servizi e interventi minimi.

Già in una **indagine** del 2011²⁷, l'ISTAT segnalava l'insufficienza

25 Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 – Supplemento ordinario n. 186.

26 Cibinel Elisabetta. "La 328 ha vent'anni: ha raggiunto la maturità?" Percorsi di secondo welfare, 05/11/2020. www.secondowelfare.it.

27 ISTAT. I servizi alle persone senza dimora Anno 2011. 03/11/2011.

dei servizi esistenti per i senza dimora con riferimento a tutte le aree di intervento (supporto in risposta ai bisogni primari; accoglienza notturna; accoglienza diurna; segretariato sociale; presa in carico e accompagnamento). In particolare, risultava evidente il sottodimensionamento dei servizi per l'accoglienza notturna, come dormitori e comunità residenziali e semiresidenziali, capaci di rispondere solo al 2,9% del totale delle persone senza dimora.

Analizzando la situazione dei servizi a Roma, la più volte citata indagine ISTAT del 2014 evidenziava che nella Capitale, pur essendo individuata la presenza del 15,2% del totale dei senza dimora censiti sul territorio nazionale, venivano erogati solo il 5,9% dei servizi sul totale nazionale.

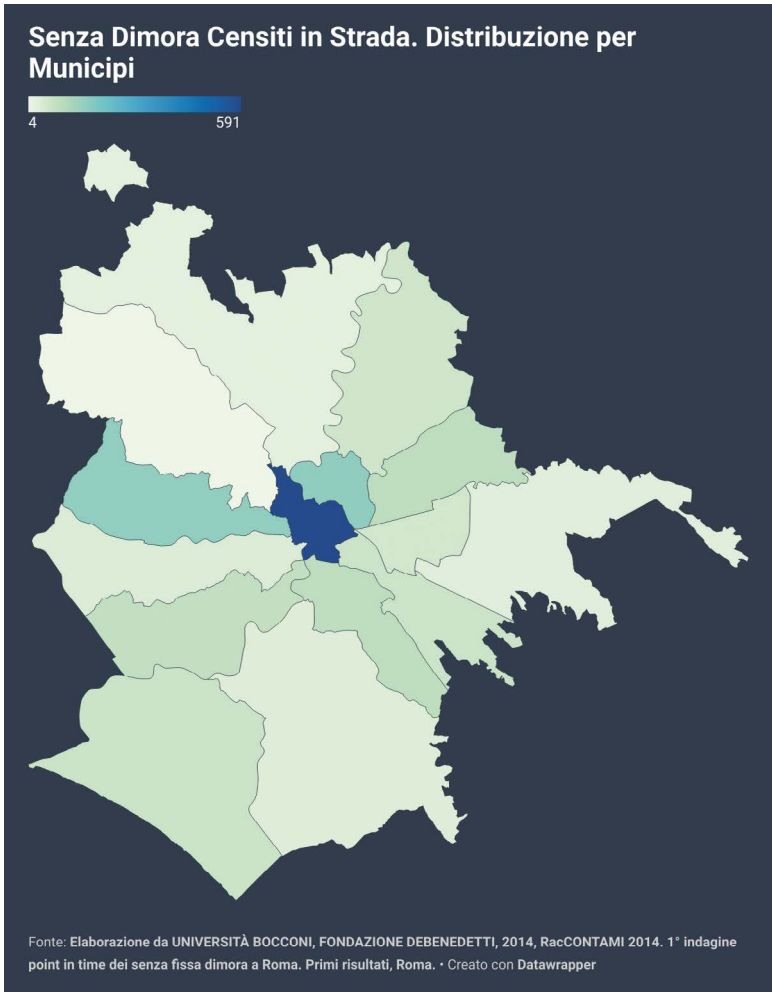
Secondo i dati consultabili nel **Sistema Informativo Unico di Monitoraggio e Intervento Sociale (SIMIS)**²⁸ di Roma Capitale, alla data del 30 gennaio 2022, considerando i servizi del circuito per senza dimora, si rilevano nell'intero territorio cittadino 1.016 posti con riferimento ai servizi di accoglienza notturna e 220 posti con riferimento ai servizi di accoglienza diurna.

Ai servizi del circuito per senza dimora, si aggiungono i servizi del

circuito per migranti (CIM) con 1.512 posti di accoglienza notturna, corrispondenti ai servizi del SAI – Sistema di Accoglienza e Integrazione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (ex SPRAR/SIPROIMI) finanziati con fondi del Ministero dell'Interno, e quelli del circuito, detto cittadino, per migranti fragili che non hanno i requisiti di legge per essere accolti nel SAI, e finanziato direttamente dal Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale.

Tutti questi servizi operano in convenzione con la Direzione Accoglienza e Inclusione del Dipartimento Politiche Sociali di Roma Capitale. La loro distribuzione nel territorio cittadino e il loro numero è variabile nel tempo, in quanto dipendente dalle singole convenzioni operanti anche in funzione della stagione dell'anno e dell'eventuale attivazione di piani di emergenza. I servizi del circuito cittadino per senza dimora possono essere infatti suddivisi in ordinari, emergenziali prevedibili, quali quelli attivati per il caldo e il freddo che arriva ogni anno, ed emergenziali non prevedibili, attivati ad esempio in caso di fenomeni atmosferici inaspettati come la neve o altri even-

28 Sistema Informativo unico di Monitoraggio e Intervento Sociale (SIMIS) in www.comune.roma.it.



ti imprevedibili quali la pandemia Covid-19.

Analizzando i dati presenti nel SIMIS alla data del 31/01/2022, la distribuzione dei servizi nei Muni-

cipi risulta fortemente disomogenea, con il X Municipio (Ostia) che vede la totale assenza di servizi.

I Centri per nuclei mamme con bambini – CMB – (accoglien-

za notturna e diurna, pasti) sono presenti in soli 5 Municipi romani per 178 posti totali distribuiti in 5 centri, di cui 66 posti concentrati nel XV Municipio in un unico centro e 40 posti nel VI Municipio in un unico centro.

Più in generale, includendo tutti i servizi (CMB – H24 – H15), i 1.016 posti dell'accoglienza notturna sono nella percentuale maggiore concentrati nel I Municipio con 255 posti letto, seguito dal II Municipio con 139 posti, quindi il VII con 132 posti e il VI con 115. I rimanenti Municipi, escluso il X che non vede servizi nel proprio territorio, hanno da un minimo di 14 posti ad un massimo di 86.

I Centri a bassa soglia – H4 – aperti 4 ore al giorno con servizi igienici e di prima necessità, sono presenti in pochi Municipi per un totale di 130 posti di cui 30 nel I Municipio e ben 80 nel XIV Municipio.

Anche i Centri diurni che forniscono cena e colazione (H9 – aperti 9 ore al giorno) sono presenti in soli 4 Municipi per un totale di 90 posti (I Municipio 10 posti; II Municipio 30 posti; VI

Municipio 20 posti; VII Municipio 30 posti).

Ai numeri sopra elencati, bisognerebbe aggiungere l'apporto dei servizi forniti dal circuito informale delle parrocchie o delle associazioni che non lavorano in convenzione con Roma Capitale e che, secondo una stima riportata in un articolo pubblicato da **Mapparoma**²⁹, potrebbe arrivare ad aggiungere saltuariamente circa 200-300 posti notturni.

È evidente il sottodimensionamento rispetto al numero di senza dimora (circa 8.000 censiti dall'ISTAT nel 2014, stimate circa 16.000 persone senza dimora e in insediamenti informali) e una distribuzione nel territorio cittadino disomogenea (ed andrebbe inoltre approfondita la precisa collocazione e la raggiungibilità dei servizi, oltre che il loro collegamento in tessuti urbani vitali, abitati, con presenza di altri servizi, anche in modo da riconnettere il senza dimora alla dimensione comunitaria e contrastarne l'isolamento), rendendo l'accesso ai servizi ancora più difficoltoso ed escludente.

29 AA. VV. "#mapparoma29 – La mappa degli invisibili: migranti e senza dimora al tempo del COVID-19", 18/05/2020 in www.numeripari.org.

2. I diritti negati

“Il diritto di iscrizione anagrafica ricade tra i diritti che hanno come punto di approdo ultimo quello della dignità umana nella sua dimensione individuale e sociale, diventando presupposto dell’identificazione di se stessi anche e soprattutto mediante lo sviluppo di un senso di appartenenza con la comunità locale presso cui si decide di fissare la propria stabile dimora”.

— Corte costituzionale, sentenza n. 186/2020

2.1 | L'accoglienza emergenziale

Le **persone senza dimora** si attestano nella Capitale intorno alle **14.000-16.000**¹. Numeri elevatissimi che richiederebbero degli interventi strutturali ed una pluralità di azioni per porre fine a questa grave ferita sociale. Nei fatti, i numeri dell'accoglienza ordinaria, a Roma, sono sempre stati del tutto insufficienti. Anche attualmente si evidenzia una fortissima carenza del sistema: alla data del 30 gennaio 2022 sono **disponibili solo 1.061 posti con riferimento ai servizi di accoglienza notturna e**

220 posti con riferimento ai servizi di accoglienza diurna

². Tali carenze sono frutto di una visione politica che, negli ultimi anni, non è mai riuscita ad affrontare la questione dell'accoglienza dei senza dimora in una prospettiva strutturale, prediligendo un temporaneo aumento dei posti disponibili solo in prossimità delle “emergenze” collegate agli eventi climatici (caldo/freddo).

Nel novembre del 2020, tuttavia, il Dipartimento Politiche Sociali del Comune di Roma ha indetto una **gara d'appalto** finalizzata alla conclusione di un accordo quadro per **l'affidamento dei ser-**

¹ Caritas Roma. “**Persone senza dimora. Le sfide di un sistema integrato**”, 2018.

² Sistema Informativo unico di Monitoraggio e Intervento Sociale (SIMIS) in www.comune.roma.it.

Periodo	Posti a bando	Costo
Dicembre 2020- novembre 2024	500 posti	7.428.930,00 euro (compresa l'IVA 9.063.294,60 euro)

vizi di accoglienza delle persone in condizioni di marginalità sociale, per 48 mesi (dal dicembre del 2020 al novembre 2024). Si trattava di una operazione di ben 7.500.000 euro (IVA esclusa) per un totale di 500 posti³.

Dinanzi alla definizione di un piano quadriennale ci si sarebbe aspettati un superamento dell'ottica emergenziale ed una programmazione che prevedesse una pluralità di interventi finalizzati a far fuoriuscire le persone accolte dalla propria condizione di marginalità. Spiace, invece, dover constatare come si sia riusciti nell'ardua impresa di mantenere l'ottica emergenziale anche in un piano quadriennale, con un bando che presenta non poche criticità.

(i) I Centri stagionali

Anzitutto, il bando di gara in oggetto prevedeva l'assegnazione di 27 lotti, corrispondenti ai futuri "centri di accoglienza" da dover rendere operativi sul territorio, per un totale di 500 posti.

I lotti sono divisi per fascia oraria, in particolare si prevedevano: (i) n. 7 centri di accoglienza h24, per un totale di 100 posti; (ii) n. 10 centri accoglienza notturna h15, per un totale di 200 posti); (iii) n. 5 centri di accoglienza diurna h9, per un totale di 100 posti; (iv) n. 5 centri ristoro h4, per un totale di 100 posti⁴.

Si tratta di un modello che predilige i piccoli centri di accoglienza, con funzioni differenti, che sarebbe stato anche auspicabile, nonostan-

³ Dipartimento Politiche Sociali, Comune di Roma, "Approvazione della progettazione a base di gara, determina a contrarre ed indizione procedura di gara aperta finalizzata alla conclusione di un Accordo Quadro come definito dell'art. 54 (c.4 Lett. a) del D. Lgs. 50/2016, suddiviso in n. 27 lotti funzionali, per l'affidamento di servizi di accoglienza per persone gravemente vulnerabili in condizioni di marginalità sociale e che a seguito di eventi climatici (Piano Freddo – Piano Caldo) e/o emergenziali di varia natura si trovano nell'impossibilità di far fronte a bisogni primari. Periodo 01/12/2020-30/11/2024 o comunque dalla stipula dell'accordo quadro per n. 48 mesi Annualità 2020 – 2024", **GARA n.7910743**". Tutti i documenti relativi a tale gara, comprese le determine di aggiudicazione sono disponibili sul sito: <https://gare.comune.roma.it>

⁴ Ibidem.

Ambito	Descrizione	Posti di accoglienza
H 24	n. 7 Centri di accoglienza notturna/diurna (h24)	100 posti
H 15	n. 10 Centri di accoglienza notturna (ore 18.00-9.00)	200 posti
H 9	n. 5 Centri di accoglienza diurna (ore 9.00-18.00)	100 posti
H 4	n. 5 Centri ristoro (ore 9-13 e 14-18)	100 posti

te l'insufficienza dei numeri. Tuttavia si è dato vita, ancora una volta, ad una impostazione fallimentare: **quasi tutti i 27 Centri previsti sono stagionali, operativi principalmente nel periodo invernale.**

(ii) La carenza di servizi previsti

Alla stagionalità dell'intervento si somma un'ulteriore gravissima carenza del bando in questione: la previsione di un servizio, all'interno di tutte le diverse tipologie di Centri suddetti, che si sostanzia solo in una mera attività di segretariato sociale, ossia in un'attività di mero orientamento della persona senza dimora ai servizi presenti sul territorio.

Di fatto, **tali Centri** – anche quelli con un'operatività ampia (24h-15h) – vengono **percepiti solo come luoghi di “riparo”** di chi si trova in condizione di margina-

lità, **senza porre le basi per una strategia d'intervento che possa portare la persona a fuoriuscire dalla propria situazione di disagio sociale.**

Ci si sarebbe, infatti, aspettati in un piano quadriennale sull'accoglienza la previsione di strutture che, in un sistema a scalare, potessero garantire una pluralità di servizi: l'assistenza sanitaria (compresa quella psicologica e psichiatrica); l'assistenza legale; l'assistenza socio-lavorativa. Invece ci troviamo dinanzi ad un bando che non prevede neanche la figura di un mediatore culturale⁵.

(iii) La de-responsabilizzazione del pubblico e l'aggravio sugli enti aggiudicatari

Un terzo profilo di grave criticità del bando in oggetto è che le strutture dove realizzare i Cen-

5 Ibidem.

Periodo di assegnazione	Cooperativa Assegnataria	Lotti assegnati	Costo
Giugno 2021- Giugno 2025	Medihospes	4 lotti per un totale di 55 posti (accoglienza in un'unica struttura)	1.787.184,00 euro (più Iva al 5%, per un totale complessivo pari a 1.876.543,20 euro)

tri di accoglienza devono rientrare nella disponibilità giuridica dell'affidatario. Infatti, quest'ultimo deve mettere a disposizione locali idonei e tutte le necessarie risorse umane e strumentali per lo svolgimento dell'attività.

Appare evidente come gli **enti e le associazioni aggiudicatricie siano gravate di un compito, quello della ricerca di una struttura, che non dovrebbe competere loro**. Ci si aspettava, infatti, da parte di Roma Capitale una precisa individuazione degli immobili in possesso del Comune o di altri enti pubblici e, qualora questi immobili fossero stati in uso ad enti differenti, sarebbe stato auspicabile quantomeno un partenariato affinché venissero utilizzati allo scopo. Quello che è successo, invece, è stata una vera e propria operazione di de-responsabilizzazione del pubblico: **si è preferito percorrere la strada (sicuramente più semplice) delle richieste di immobili ai privati, alimentando**

così uno dei mercati immobiliari più iniqui d'Italia.

I profili di criticità evidenziati hanno comportato, come diretta conseguenza, che la **gara per l'assegnazione dei lotti, nei fatti, sia andata quasi completamente deserta**. Delle tante realtà che hanno partecipato solo una, la cooperativa sociale Medihospes, si è vista assegnare, in base al criterio "dell'offerta economicamente più vantaggiosa" e avendo proposto un ribasso percentuale del 4%, alcuni lotti. Nello specifico, tale cooperativa si è aggiudicata 4 diversi lotti, tutti con accoglienza diurna e notturna h24, per un periodo compreso tra giugno 2021 e giugno 2025, con un costo di 1.700.000 euro (oltre l'IVA al 5%)⁶. Come risulta dalla determina di assegnazione, tuttavia, l'accoglienza in realtà è realizzata in un'unica struttura che ospita 55 persone. Struttura che è situata in zona Tor Vergata, lontana dal centro della città e difficilmente raggiungibile con i

⁶ Ibidem, si veda in particolare la determina dirigenziale di assegnazione del 18.06.2021.

Finanziamenti complessivi messi a bando (2020-2024)	Risorse impiegate (al giugno 2021)	Risorse previste ma non utilizzate
7.428.930 euro (compresa l'IVA: 9.063.294 €)	1.787.184 euro (compr. IVA: 1.876.543 €)	5.641.746 euro (compr. IVA: 7.186.751 €)

mezzi. **Anche l'impostazione dei "piccoli centri" rischia così di essere vanificata dalla possibilità per un unico ente di vedersi assegnati più lotti ma proponendo un'unica struttura.**

In ogni caso ciò che risulta evidente è il **completo fallimento della strategia quadriennale elaborata dalla vecchia Giunta capitolina**, che ha sicuramente perso l'occasione di dar vita ad una programmazione strutturale ed, in aggiunta, ha avuto anche la (in)capacità di elaborare un bando di gara andato completamente deserto. Non a caso, dei 7 milioni e mezzo previsti nel piano quadriennale meno di 2 milioni risultavano effettivamente spesi nel giugno 2021⁷.

Quindi, di fatto, al giugno 2021, vi erano più di 5 milioni e mezzo di finanziamenti non utilizzati per l'accoglienza (sia pur emergenziale) delle persone senza dimora. Proprio queste ultime hanno pagato, sulla propria pelle, il prezzo più alto di queste

scelte politiche miopi e di questa imperizia istituzionale. Infatti sarebbe sicuramente stato importante riuscire ad attivare tutti i 500 posti di accoglienza in un anno, come quello del 2021, ancora caratterizzato dalle drammatiche conseguenze dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La mancata attivazione di questi Centri, rimasti sulla carta, e l'errata impostazione dello stesso piano quadriennale sono un fulgido esempio di "diritti negati" ed occasioni mancate.

Diritti negati che portano ad ulteriori processi di marginalizzazione di chi già si trova a vivere in una condizione di disagio sociale.

2.2 | La residenza

La residenza è un diritto soggettivo essenziale per l'esercizio di ulteriori diritti. Il mancato riconoscimento e/o le difficoltà nell'ottenimento della residenza comportano una violazione

⁷ Ibidem.

Diritti costituzionali	Cosa comporta la mancanza di residenza
Il diritto alla salute (art. 32 Cost.)	Impossibilità di accedere al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e di eleggere un medico di fiducia
Il diritto all'assistenza sociale (art. 38 Cost.)	Impossibilità di accedere ai servizi di welfare locale
Il diritto al lavoro (art. 4 Cost.)	Impossibilità di iscriversi presso un Centro per l'impiego; presso gli albi professionali; di poter aprire una Partita Iva
Il diritto al voto (art. 48 Cost.)	Impossibilità di esercitare il diritto di voto, non essendo appartenente ad alcuna circoscrizione elettorale
Il diritto alla difesa legale (art. 24 Cost.)	Impossibilità di accedere al gratuito patrocinio

dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.). Infatti, l'iscrizione anagrafica è la porta di accesso per l'effettivo godimento di fondamentali diritti costituzionali.

La residenza, dunque, si configura come un vero e proprio "diritto ad avere diritti". Non a caso, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 186/2020**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nel decreto **Salvini su sicurezza e immigrazione** (art. 13 del decreto legge n. 113/2018) che aveva previsto l'impossibilità per i richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe. La Consulta ha, infatti, evidenziato come tale previsione comportasse una grave lesione della "pari dignità sociale" riconosciuta dall'art. 3 della Costituzione alla persona in quanto tale, a pre-

scindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano.

È evidente, allora, come la residenza giochi un ruolo fondamentale per la tutela della dignità umana e per l'effettivo esercizio di alcuni diritti fondamentali. Così come è evidente che le difficoltà di accesso all'iscrizione anagrafica o l'impedimento ad effettuare tale iscrizione comportino delle gravissime conseguenze per le persone, vittime di alcuni perversi meccanismi amministrativi o destinatari di normative dalla dubbia legittimità costituzionale.

Nel prosieguo di tale lavoro ci soffermeremo: **(i)** ad **esaminare** le difficoltà che, nella città di Roma, le persone senza fissa dimora incontrano nell'accesso alle residenze fittizie; **(ii)** ad **analizza-**

re le drammatiche ripercussioni che l'art. 5 del decreto Lupi (d.l. n. 47/2014) ha avuto e continua ad avere sulla vita di centinaia di persone costrette, a causa della precarietà abitativa, ad occupare un immobile; (iii) a **cercare** di comprendere il perché, in una prospettiva di lungo periodo, risulti fondamentale sganciare il godimento dei diritti essenziali dal requisito dell'iscrizione anagrafica.

2.2.1 La residenza fittizia

L'art. 1 della legge n. 1228/1954 ha previsto che in ogni Comune debba essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente, in cui devono essere registrate anche le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che, lì, hanno stabilito il proprio domicilio.

Se la persona senza fissa dimora non aveva un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel Comune, si presentava il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici. Problematica cui diede una soluzione la **Circolare Istat n. 29/1992** che andò a prevedere l'istituzione presso ogni Comune di una via, territorialmente non esistente ma conosciuta con un nome convenzionale, in cui iscri-

vere gli homeless che ne facevano richiesta (pp. 45-46).

A riguardo, bisogna precisare come la **residenza c.d. "fittizia" per i senza fissa dimora sia un diritto soggettivo perfetto (non concessorio)**, che deve essere considerata a tutti gli effetti "iscrizione anagrafica" e **che comporta il conseguente accesso a tutti i diritti sociali, civili e politici** ad essa connessi.

Nel Comune di Roma, con la circolare n. 19120/1994, si autorizzano 15 associazioni di volontariato a fornire il proprio indirizzo come domicilio anagrafico delle persone senza fissa dimora prese in carico dagli enti medesimi. Si trattò di una sperimentazione, non prevista dalla normativa nazionale, che ebbe come risultato quello di far emergere la grave problematica sociale degli homeless, facilitando l'intercettazione di questi ultimi attraverso le associazioni che si occupavano di fornire loro assistenza. Al febbraio del 2002 erano circa 2.700 le persone senza fissa dimora (1500 erano italiane e 1200 straniere) che avevano la propria "residenza fittizia" presso tali organizzazioni di volontariato⁸.

Successivamente, con la **deliberazione n. 84/2002**, il Comune di Roma decise di istituire un in-

⁸ Comune di Roma, Giunta Comunale, "**Deliberazione n.84/2002**", p.2.

dirizzo anagrafico convenzionale gestito direttamente dai singoli municipi, pur continuando ad avvalersi della collaborazione delle suddette associazioni di volontariato. L'indirizzo convenzionale venne denominato "Via Modesta Valenti", per rendere omaggio ad un'anziana signora senza fissa dimora, deceduta presso la stazione Termini il 31 gennaio 1983, dopo quattro ore di agonia. Modesta Valenti non venne, infatti, soccorsa perché ritenuta "troppo sporca" e divenne il simbolo della condizione di isolamento che subiscono le persone che si trovano a vivere per strada.

Per più di 10 anni, dunque, nel Comune di Roma si ebbe un coinvolgimento di numerose associazioni del privato sociale che potevano fornire ai senza fissa dimora il proprio indirizzo per l'iscrizione anagrafica. Tuttavia, nel **novembre 2014** questo sistema andò ad incrinarsi. Infatti, in seguito a dei controlli incrociati effettuati dal Dipartimento capitolino delle attività produttive e dalla Camera di Commercio, emerse come ben 2500 aziende "fantasma" risultassero avere la propria sede legale presso gli "indirizzi virtuali" di alcune associazioni di volontariato⁹.

Di conseguenza, nell'agosto del 2015, la Giunta capitolina, con

la **deliberazione n. 280/2015**, decise di ridefinire le procedure di iscrizione anagrafica per domiciliazione presso le Associazioni di volontariato, autorizzando a tal fine solo 5 ONLUS (Caritas Diocesana; Comunità di Sant'Egidio; Associazione Centro Astalli; Casa dei Diritti Sociali; Esercito della Salvezza), in considerazione della effettiva attività svolta sul territorio e richiedendo come fondamento dell'iscrizione la stabilità del relativo rapporto assistenziale. Tale soluzione permise di limitare gli effetti distorsivi che si erano verificati dal 1994, garantendo – nel contempo – il celere rilascio delle residenze fittizie alle persone senza fissa dimora e l'accertamento di una loro reale presa in carico da parte di dette associazioni.

Senonché la Giunta capitolina, a distanza di due anni, decise di intervenire nuovamente sul tema, eliminando del tutto la possibilità per queste 5 associazioni di rilasciare delle residenze convenzionali e affidando la competenza esclusiva agli Uffici Demografici dei singoli Municipi (**deliberazione n. 31/2017**). Di conseguenza, attualmente, un senza fissa dimora per ottenere l'iscrizione anagrafica deve: **(i)** presentare istanza presso un Municipio; **(ii)** svolge-

⁹ Roma Today "Il centro di Roma in mano ai fantasmi: scoperte 2500 società intestate a clochard", 20 novembre 2014.

re preliminarmente un colloquio con il servizio sociale competente che dovrà attestare la propria condizione soggettiva. Attestazione che è prevista come **“condizione di ricevibilità”** della richiesta di iscrizione e che, teoricamente, dovrebbe essere effettuata dagli assistenti sociali **entro 5 giorni lavorativi** dalla data dell’istanza del richiedente (punto 3 della deliberazione n. 31/2017).

Tale provvedimento della Giunta capitolina presenta notevoli profili di criticità e ha comportato delle gravi problematiche che intendiamo, di seguito, analizzare.

a) Illegittimità della delibera n. 31/2017 della giunta capitolina

Il punto 3 della delibera n. 31/2017 della Giunta capitolina, come anticipato, prevede: “di introdurre nel procedimento di iscrizione anagrafica, relativamente alle sole situazioni di disagio sociale dei c.d. ‘senza tetto’, quali condizioni di ricevibilità della richiesta medesima, un’attestazione di ‘prima analisi’, della condizione soggettiva del richiedente a cura del Servizio Sociale di competenza, da produrre entro 5 giorni lavorativi dalla data della istanza del richiedente iscrizione”.

Ebbene si tratta di una **previsione del tutto illegittima** per due ordini di motivi.

Anzitutto emerge un primo profilo di illegittimità per l’introduzione, tramite una delibera comunale, di una **“condizione di ricevibilità”** (ossia l’attestazione di “prima analisi” da parte del servizio sociale) della richiesta di iscrizione anagrafica non contemplata dalla normativa nazionale. A ciò si aggiunge un marcato **elemento discriminatorio** se si tiene presente il fatto che tale condizione non riguarda tutti i cittadini ma solo coloro che, trovandosi in condizioni di disagio sociale, provano ad ottenere la residenza fittizia.

Non è questa la sede per dilungarsi in analisi giuridiche, preme – però – sottolineare come:

- ▶ il servizio anagrafico è un servizio di competenza dello Stato, affidato alla gestione dei Comuni e il sindaco, nel gestire tale servizio in veste di ufficiale di anagrafe, agisce quale ufficiale di Governo, ossia quale organo dello Stato e non quale capo dell’amministrazione comunale (art. 14 e 54 del Testo Unico degli Enti Locali). Ne consegue, pertanto, che necessariamente **nella gestione di tale servizio l’amministrazione comunale debba necessariamente uniformarsi alla vigente legislazione nazionale;**

- ▶ la normativa di riferimento sul tema rimane quella prevista dalla legge n. 1228/1954 e dalla stessa si evince che **la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non possa essere vincolata ad alcuna condizione.** Infatti, il concetto di residenza si fonda esclusivamente sulla dimora abituale del soggetto nel territorio comunale, ossia sull'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora. Tale dato non sembra essersi modificato neanche alla luce delle controverse disposizioni introdotte, a livello nazionale, con il c.d. "pacchetto sicurezza" del 2009 (Ministro dell'Interno Maroni) con cui si andò a prevedere che la persona senza fissa dimora, al momento della richiesta di iscrizione anagrafica, dovesse fornire "all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio" (art. 2, c. 3, della legge n. 1228/1954 come modificato dall'art. 3 della legge n. 94/2009). Tale norma – in maniera assai discutibile – impone al richiedente di fornire della documentazione (prove

documentali/dichiarazioni di parte) che dimostri la sussistenza del domicilio/interesse di qualsiasi natura (materiale, economico, morale, sociale, familiare) ma non prevede alcuna "condizione di ricevibilità" della domanda né delle specifiche modalità con cui gli accertamenti debbano svolgersi, come – invece – prevede la delibera del 2017, affidando agli assistenti sociali il compito di valutare preliminarmente le condizioni della persona che fa domanda di residenza fittizia.

Proprio l'attestazione di "prima analisi" delle condizioni soggettive del senza fissa dimora, che deve svolgere il servizio sociale competente entro 5 giorni lavorativi dalla richiesta di iscrizione, è alla base del secondo profilo di illegittimità di questa delibera. Infatti, il termine di 5 giorni (nei fatti mai rispettato) per fornire tale "attestazione" confligge apertamente con quanto previsto dalla normativa nazionale che impone di **procedere alle iscrizioni anagrafiche entro 2 giorni lavorativi dalla data di presentazione della domanda** (art. 5, c. 3, del d.l. n. 5/2012).

Dunque, dal punto di vista strettamente giuridico, la delibera n. 31/2017 della Giunta capitolina presenta importanti profili di criticità,

che hanno comportato gravissime conseguenze anche dal punto di vista dell'effettiva tutela dei diritti delle persone senza dimora.

b) L'impatto sociale della delibera n. 31/2017

Le modalità con cui è stata effettuata l'internalizzazione dei servizi di iscrizione anagrafica ha comportato delle gravi ripercussioni con specifico riferimento: **(i)** ai tempi di attesa e all'insorgere di prassi discrezionali; **(ii)** alle difficoltà di accesso ai servizi e alla mancata intercettazione delle persone senza fissa dimora.

i) Tempi di attesa e prassi discrezionali

La previsione dell'illegittima "condizione di procedibilità", costituita dalla valutazione preliminare dei servizi sociali, ha contribuito a **dilatare i tempi di attesa per l'ottenimento della residenza fittizia**. Complice la totale carenza di personale, ciò che la delibera ha comportato è stato l'inizio, dal 2017, di un vero e proprio calvario per i senza fissa dimora della città di Roma, costretti ad **attendere per mesi la fissazione del colloquio con gli assistenti sociali dei Municipi con il concreto rischio di aspettare, anche per anni, l'iscrizione anagrafica**.

Basti pensare che, nel V Municipio, vi sono persone che at-

tendono dal marzo del 2021 che venga loro rilasciata la residenza fittizia, mentre attualmente i tempi di attesa per la fissazione di un colloquio con gli assistenti sociali sono di circa 2 mesi.

Così come nel I Municipio, dinanzi ad una richiesta di iscrizione anagrafica effettuata a gennaio 2022, la fissazione di un primo colloquio di valutazione con gli assistenti sociali territorialmente competenti risulta programmata addirittura per giugno 2022.

Si tratta di **tempistiche inaccettabili che non rispettano né i termini previsti dalla normativa nazionale (2 giorni dalla richiesta)** né quelli stabiliti dalla stessa delibera (5 giorni dalla richiesta). Si tratta, inoltre, di tempistiche che variano notevolmente in considerazione dei diversi Municipi a cui si fa richiesta.

Così come ampiamente **discrezionali ed illegittime sono le prassi riscontrate in alcuni Municipi che portano a richiedere requisiti aggiuntivi per l'ottenimento della residenza fittizia o a non concedere quest'ultima per la mancanza di documentazione non prevista dalla normativa**. Emblematico, rispetto a ciò, è quanto accade ai cittadini extracomunitari, in particolare a coloro che tentano di rinnovare il proprio permesso di soggiorno e che sono vittime di una doppia beffa: **l'ufficio anagra-**

fico che richiede loro il permesso di soggiorno rinnovato per il rilascio della residenza fittizia e, per contro, la Questura-Ufficio Immigrazione che non rilascia il rinnovo del permesso senza che l'interessato abbia preliminarmente ottenuto la residenza¹⁰.

Entrambe, sia chiaro, sono prassi illegittime che comportano la creazione di un circolo vizioso che sarebbe paradossale, se non fosse tragico, rispetto agli effetti che comporta per la vita di coloro che ne sono, purtroppo, vittime.

ii) Difficoltà di accesso ai servizi e mancata intercettazione delle persone in condizioni di disagio sociale.

Una delle preoccupazioni maggiori **esprese**, fin dal marzo del 2017, dalle 5 associazioni di volontariato che si erano occupate

di rilasciare le residenze fittizie ai senza fissa dimora, era rappresentata dal rischio che, attraverso il nuovo sistema, i Municipi non fossero in grado di intercettare le persone che si trovavano in situazione di disagio sociale, condannando quest'ultime ad un ulteriore isolamento¹¹.

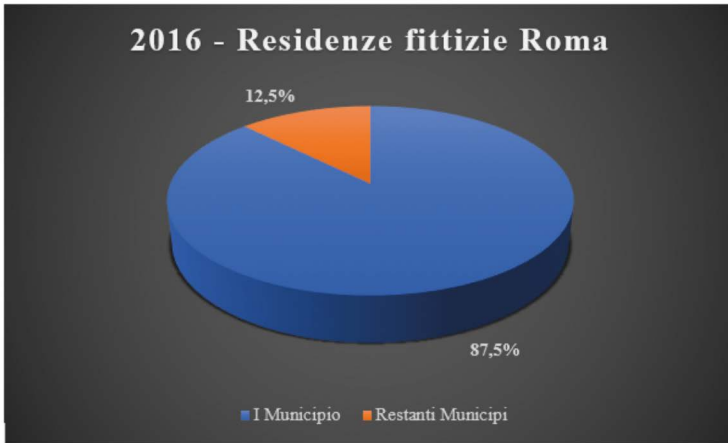
I timori di queste associazioni erano supportate da vent'anni di attività in tale settore; dall'esperienza che, solo tramite servizi di assistenza materiale e sportelli socio-legali, si riusciva ad entrare in contatto con le persone senza dimora; dall'amara constatazione che, nel 2016, su 21.625 residenze fittizie ben 18.916 erano state erogate nel I Municipio, ciò perché tali enti erano domiciliati proprio nel Centro storico¹² (Grafico 1).

Di conseguenza, sul totale delle residenze fittizie rilasciate nel 2016

10 Rispetto a ciò, si segnala come la prassi perpetrata dalla Questura di Roma-Ufficio Immigrazione di via Patini è doppia: da un lato richiedono la residenza per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno; dall'altro arrivano sistematicamente a negare la validità della residenza fittizia a tali fini. Si tratta di prassi illegittime denunciate, da anni, da numerose associazioni e censurate dalla stessa giurisprudenza che – tuttavia – continuano ad essere perpetrate. Il fine appare quello di spingere i cittadini extracomunitari fuori dalla città di Roma, alla ricerca di Questure in giro per l'Italia che non attuino tali prassi. Nei fatti, la più grave conseguenza derivante da tale perversa metodologia è quella di costringere centinaia di persone nell'irregolarità, acuendo le situazioni di disagio sociale.

11 Il Comunicato delle 5 associazioni suddette è disponibile su **"Nuova delibera sull'anagrafe dei senza dimora a Roma. Una limitazione dei diritti?"**, Cronache di Ordinario Razzismo. 5 aprile 2017.

12 Comune di Roma, **Annuario statistico 2018**, cap.3 "Anagrafe e servizi civici", p.6.

Grafico 1. Residenze fittizie rilasciate a Roma nel 2016. Fonte: Annuario statistico 2018.

nella città di Roma ben l'87,5% erano attribuibili – nei fatti – alle 5 associazioni e solo la restante parte (12,5%) all'opera delle strutture comunali.

Questo dato avrebbe dovuto portare la stessa Giunta capitolina, nel marzo 2017, a valutare con la dovuta cautela l'ipotesi di una immediata internalizzazione del servizio, non supportata né da adeguate risorse e formazione del personale né, tantomeno, da una necessaria fase di transizione.

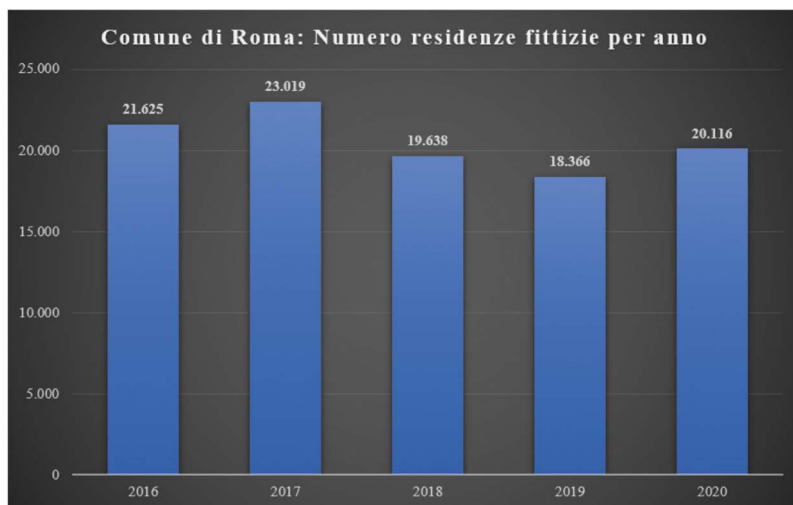
Invece, nella delibera n. 31/2017, si è stabilito un meccanismo di passaggio dal vecchio al nuovo

sistema che – nei fatti e nei numeri – ha finito per penalizzare le persone senza fissa dimora. Infatti, si è previsto che, nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera in oggetto (pubblicazione avvenuta il 20 marzo 2017)¹³:

- ▶ cessassero di avere validità tutte le autorizzazioni alla domiciliazione effettuate dalle 5 associazioni suddette;
- ▶ i residenti presso tali associazioni, entro lo stesso termine, dovessero procedere a richiedere la nuova iscrizione pres-

13 Giunta Capitolina, "**Deliberazione n.31/2017**", seduta del 3 marzo 2017, pubblicazione del 20 marzo 2017, punto 10.

Grafico 2. N. residenze fittizie a Roma dal 2016 al 2020. Fonte: *Annuario statistico 2018; 2019; 2021.*



so i Municipi. In mancanza di tale richiesta, si è previsto che l'Ufficio Anagrafe procedesse d'ufficio a tale cambio di indirizzo di residenza, dalla sede dell'associazione all'indirizzo di via Modesta Valenti corrispondente, per territorio, alla sede dell'associazione medesima.

Questo nuovo modello ha comportato che dal 2017 si è as-

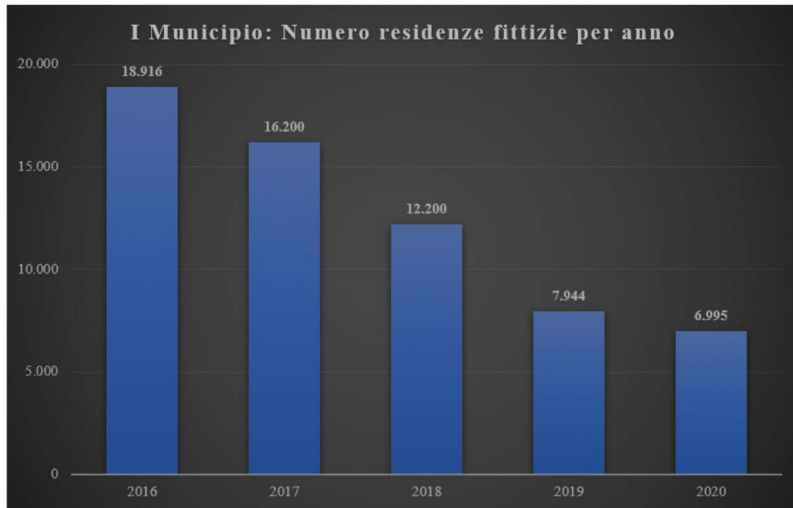
sistito ad un progressivo calo delle persone cui è stata attribuita la residenza fittizia dai singoli Municipi¹⁴ (Grafico 2).

In particolare, nel passaggio dal 2017 al 2019 vi è stata una diminuzione del 20% del numero delle residenze fittizie attribuite nell'intero territorio comunale; calo che raggiunge ben il 51% nel I Municipio.

Una diminuzione, quest'ultima, che si potrebbe ragionevolmen-

14 I dati relative alle residenze fittizie rilasciate nel comune di Roma, negli anni dal 2016 al 2020, sono stati rintracciati all'interno degli **Annuari statistici del Comune di Roma**. In particolare: (i) il dato del 2016 e 2017 in "**Annuario statistico 2018**", cap.3 "Anagrafe e servizi civici", p.6; (ii) il dato del 2018 in "**Annuario statistico 2019**", cap.3 "Anagrafe e servizi civici", p.8; (iii) il dato del 2019 e 2020, in "**Annuario statistico 2021**", cap.3 "Anagrafe e servizi civici", p.7.

Grafico 3. N. residenze fittizie I Municipio di Roma dal 2016 al 2020. Fonte: Annuario statistico 2018; 2019; 2021.



te imputare a quanto previsto, ancora una volta, dalla delibera n. 31/2017 che ha introdotto il principio in base al quale trascorso un anno dall'attribuzione della residenza in via Modesta Valenti da parte dei singoli Municipi, "l'assenza di ogni contatto con il Servizio Sociale che si protragga per un ulteriore anno dall'ultimo accesso al servizio ovvero dall'ultima attività anagrafica probante la presenza sul territorio costituirà la prova, per l'Ufficio Anagrafe, dell'abbandono della domiciliazione in Roma", con conseguente dichiarazione di irreperibilità anagrafica della persona

e cancellazione dell'iscrizione di residenza. Aggiungendo, inoltre, come "ogni notificazione nei confronti dei residenti senza dimora sarà sostituita dalla pubblicazione presso l'Albo pretorio di Roma Capitale dell'atto o della comunicazione indirizzata al destinatario. La notificazione si avrà per eseguita trascorso il trentesimo giorno di pubblicazione".

Questa paradossale previsione potrebbe spiegare il perché si sia passati da 16.200 persone iscritte all'anagrafe fittizia del I Municipio nel 2017 alle 7.944 del 2019¹⁵ (Grafico 3).

15 Ibidem.

Si può, infatti, ipotizzare che quelle persone che avevano il proprio domicilio presso le sedi delle 5 associazioni suddette e che, nel maggio 2017, sono state d'ufficio spostate in via Modesta Valenti del I Municipio, non abbiano mai contattato i Servizi Sociali competenti e non siano mai stati da loro contattati (avendo addirittura previsto la notificazione tramite pubblicazione presso l'Albo pretorio), con conseguente cancellazione dagli elenchi anagrafici dopo due anni. Si tratta di uno scenario di cui non abbiamo certezza (non essendo in possesso dei dati relativi alle cancellazioni anagrafiche effettuate) ma che appare verosimile alla luce del drastico calo delle residenze fittizie nel I Municipio proprio nel 2019.

Insomma, le nuove modalità delineate dalla delibera n. 31/2017 sembrano aver prodotto come conseguenza l'aver spinto nell'invisibilità una parte di quei senza dimora che, prima, potevano almeno provare ad essere intercettati tramite il lavoro di prossimità delle associazioni del terzo settore.

Infatti, nonostante dal 2017 al 2020 il calo effettivo di iscritti presso le residenze fittizie dei vari Municipi romani sia pari al 12,6%, bisogna considerare come il numero di iscrizioni anagrafiche sarebbe dovuto essere di molto superiore anche in considera-

zione delle drammatiche conseguenze del c.d. decreto Lupi che, impedendo agli occupanti di immobili di poter lì stabilire la propria residenza, ha comportato la necessità per centinaia di persone di dover richiedere l'iscrizione anagrafica presso via Modesta Valenti.

Raccomandazioni sul tema della residenza fittizia

La diminuzione del numero delle persone cui è stata attribuita la residenza fittizia, così come i lunghi tempi di attesa per l'attribuzione della stessa ci parlano di un fallimento del modello delineato dalla delibera n. 31/2017 della Giunta capitolina.

Un fallimento annunciato in considerazione del fatto che l'internalizzazione del servizio è stata prevista: **(i)** attraverso modalità farraginose ed illegittime (si veda, appunto, la "condizione di procedibilità" introdotta); **(ii)** senza un incremento delle risorse per l'assunzione di personale aggiuntivo presso i Servizi sociali dei singoli Municipi e senza la preventiva formazione di quello già presente. Proprio tali aspetti hanno comportato delle gravi conseguenze sulla effettiva esigibilità dei diritti di persone già fortemente vulnerabili.

Molto spesso, infatti, si sono registrate difficoltà da parte dei

senza fissa dimora nella comprensione delle modalità con cui effettuare la richiesta di iscrizione anagrafica. Modalità che differiscono da territorio a territorio e che hanno visto una iniziale informatizzazione del servizio (attraverso la piattaforma “Tu Passi”), che già poneva notevoli criticità (essendo richiesta una preventiva registrazione tramite codice fiscale, non in possesso di molti senza dimora) e che, in ogni caso, sembra essersi attualmente arrestata (data l'impossibilità di fissare appuntamenti online presso i servizi anagrafici dei Municipi).

Difficoltà aggiuntive per le persone senza dimora straniere che spesso non hanno alcun supporto alla compilazione della richiesta di iscrizione anagrafica, a causa della totale insufficienza di mediatori culturali e/o interpreti presso i servizi sociali dei territori e all'assenza di un supporto alla compilazione della modulistica.

Alla luce del presente quadro, reputiamo necessario che la Giunta capitolina proceda ad un immediato superamento della delibera n. 31/2017:

- ▶ eliminando ogni riferimento alla illegittima “condizione di procedibilità” dell’istanza di iscrizione anagrafica e conformandosi alle tempistiche

richieste dalla normativa nazionale (2 giorni dalla presentazione dell’istanza, ex art. 5, c. 3, del d.l. n. 5/2012);

- ▶ uniformando le modalità di presentazione dell’istanza nei singoli Municipi e ponendo fine, fin da subito, ad ogni prassi difforme (es. la richiesta di documentazione aggiuntiva non prevista dalla normativa);
- ▶ riaffidando, in via transitoria, alle associazioni del privato sociale, attive sui territori, e adeguatamente accreditate, la possibilità di attribuire residenze fittizie ai propri assistiti.

La proposta di un rinnovato coinvolgimento del mondo associativo è da intendersi come transitoria. Siamo, infatti, convinti che, nel medio periodo, sia necessario procedere ad una **reale internalizzazione del servizio di iscrizione anagrafica attraverso delle modalità che – diversamente da oggi – sappiano garantire l’effettività dei diritti dei senza dimora.**

Ciò implica che l’attribuzione ai Municipi della competenza esclusiva in tale materia debba essere necessariamente accompagnata da: **(i)** uno stanziamento di risorse finalizzato all’assunzione di un

RACCOMANDAZIONI – RESIDENZE FITTIZIE

- ▶ Superamento della delibera n.31/2017 della Giunta capitolina (porre fine a previsione illegittime e passi difformi);
- ▶ Fase transitoria che veda un nuovo coinvolgimento delle associazioni del privato sociale nell'attribuzione delle residenze fittizie ai propri assistiti;
- ▶ Progressiva re-internalizzazione del servizio, garantendo stanziamenti di risorse adeguate e modalità operative che consentano l'effettiva tutela dei diritti dei senza dimora.

adeguato numero di personale qualificato (es. assistenti sociali e mediatori culturali) presso i servizi sociali dei singoli territori; **(ii)** una formazione del personale nella complessa materia dell'iscrizione anagrafica; **(iii)** la semplificazione e l'omologazione delle procedure di presentazione dell'istanza da parte dei senza dimora; **(iv)** il potenziamento dei servizi di prossimità che consentano una reale intercettazione delle persone in condizione di disagio sociale da parte delle strutture pubbliche (anche attraverso una collaborazione con il mondo associativo) e la garanzia dell'effettiva presa in carico di queste ultime.

2.2.2 L'articolo 5 del decreto Lupi

Nel corso degli ultimi anni sono stati diversi i tentativi di escludere dal diritto all'iscrizione anagrafica una parte di popolazione, corrispondente proprio a quella contraddistinta da precarietà giuridica e/o sociale e lavorativa.

Nel **2018** il Decreto sicurezza dell'allora Ministro dell'Interno Salvini (d.l. n. 113/2018) ha tentato di privare della residenza i richiedenti asilo, ricevendo la pronta censura della Corte Costituzionale (sentenza n. 186/2020).

Tuttavia anche provvedimenti meno recenti si sono mossi nella medesima direzione, senza – pur-

troppo – aver ricevuto una pronuncia di incostituzionalità.

Un primo attacco al diritto di residenza si ebbe verso la metà degli anni '90 quando alcuni Sindaci emanarono dei provvedimenti atti a subordinare l'iscrizione anagrafica a requisiti aggiuntivi non richiesti dalla normativa.

Proprio per porre un freno a tali disposizioni illegittime, il Ministero dell'Interno emanò la **circolare n. 8/1995** con cui si precisò che **la richiesta di iscrizione anagrafica**, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, **non può essere vincolata ad alcuna condizione**, limitandosi – in caso contrario – la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale, in palese violazione dell'art. 16 della Costituzione. Alla luce di ciò erano, pertanto, da ritenersi contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedevano una documentazione aggiuntiva (es. comprovante lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio comunale ovvero la disponibilità di un'abitazione). In particolare, è interessante evidenziare come il Ministero ci tenne a precisare che,

essendo la residenza fondata sulla dimora abituale del soggetto nel territorio comunale, **“non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio**, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte”¹⁶. Tale considerazione nasceva dalla consapevolezza che la **funzione dell'anagrafe** era (e dovrebbe ancora oggi essere) quella di **rilevare le situazioni di fatto**, ossia la presenza stabile di soggetti sul territorio comunale. Ne deriva che **questa funzione**, si sottolineava lucidamente nella circolare in oggetto, **non può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi, quale ad esempio l'ordine pubblico o l'incolumità pubblica**¹⁶.

Nel 1995, dunque, il Ministero dell'Interno intervenne per ribadire l'originaria funzione dell'anagrafe e per sanzionare ogni prassi delle amministrazioni comunali tese a piegare l'istituto della residenza ad altre inaccettabili finalità.

Peccato che, a distanza di circa 10 anni, tale limite si sbriciolò: l'iscrizione anagrafica cominciò progressivamente ad essere utilizzata come terreno per privare

¹⁶ Ministero dell'Interno, **circolare del 29 maggio 1995**, n. 8. “Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente”.

dei diritti fondamentali parte della popolazione.

Infatti, un importante attacco al diritto di residenza si ebbe nella “stagione delle ordinanze” dei primi cittadini inaugurata già nel 2006/2007 e, poi, “istituzionalizzata” con il d.l. 92/2008 del Ministro Maroni. Alcuni sindaci ne approfittarono per emanare dei provvedimenti che stabilirono dei requisiti reddituali minimi e *standard* di idoneità delle abitazioni per chiunque volesse richiedere la residenza nel Comune. Si trattò di disposizioni che vennero dichiarate tempestivamente illegittime dal Giudice Amministrativo che, nel 2008, con una serie di pronunce evidenziò come l’esercizio del potere di ordinanza in ambito anagrafico costituisca un vero e proprio “abuso” e come i requisiti aggiuntivi richiesti per l’accesso alla residenza nascondessero pericolosi “intenti discriminatori” (con un conseguente contrasto con l’art. 3 della Costituzione)¹⁷.

Nonostante ciò, l’anno successivo intervenne il c.d. “pacchetto sicurezza” del Ministro Maroni (art. 1 della legge n. 94/2009) che introdusse una disposizione con cui, nella formulazione originaria,

si intendeva “subordinare l’iscrizione anagrafica alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intendeva fissare la propria residenza”. Tale previsione poneva non pochi problemi di compatibilità con la normativa preesistente, tanto da portare ad una modifica della stessa durante la discussione parlamentare che finì con il prevedere la mera **possibilità** che la richiesta di iscrizione anagrafica portasse a delle verifiche igienico-sanitarie sullo stato dell’immobile, senza subordinare al risultato delle stesse l’attribuzione della residenza.

Rimase, dunque, ancora valido quanto previsto nella sopracitata **circolare n. 8/1995** del Ministero dell’Interno ed il tentativo di piegare l’istituto della residenza ad altre finalità venne sventato ma per poco tempo.

Infatti, con l’**art. 5 del c.d. “decreto Lupi”** (d.l. n. 47/2014) si è introdotta una previsione normativa che ha sancito **l’utilizzo dell’istituto della residenza per inaccettabili fini punitivi**, snaturando l’originaria funzione dell’anagrafe ma, soprattutto, privando

¹⁷ Si vedano le ordinanze del Tar Lombardia, Milano, sez. III, del 2008 n.701,702, 712 che annullarono, rispettivamente, le ordinanze: (i) del Sindaco di Seregno (n. 563/2007); (ii) del sindaco di Biassono (n. 107/2007); (iii) Sindaco di Lecco n. 355/2007).

migliaia di persone dei propri diritti fondamentali.

Anzitutto l'art. 5 del decreto legge in oggetto è rubricato "lotta all'occupazione abusiva di immobili". Già questo evidenzia l'impostazione con cui l'allora Governo Renzi decise di affrontare il complesso tema del disagio abitativo, prediligendo un approccio al fenomeno meramente repressivo che non tenesse in considerazione il suo essere una grave problematica sociale. All'utilizzo di un linguaggio di "lotta" ha fatto da naturale contraltare la previsione di strumenti normativi contraddistinti da una inaudita violenza. Infatti la disposizione ha previsto che **chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento di pubblici servizi** (acqua, luce, gas, telefonia fissa), con una dichiarazione di nullità degli atti commessi in violazione a tale divieto e la precisazione che la norma si applica già alle occupazioni esistenti (art. 5, comma 1). Inoltre, la disposizione vieta a coloro che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica la **partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i successivi cinque anni** a decorrere dalla data di accertamento dell'occupazione abusiva (art. 5, comma 1 bis).

Si tratta di disposizioni che hanno comportato e continuano a comportare danni sociali gravissimi per tutti coloro che si trovano a vivere una situazione di precarietà abitativa e sono, dunque, costretti ad occupare un immobile.

Quanto al profilo dell'iscrizione anagrafica bisogna evidenziare come il decreto Lupi abbia comportato, nei fatti, una modifica dei parametri per l'attribuzione della residenza, aggiungendo all'abitudine della dimora il requisito ulteriore del titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare. Ciò ha comportato due ordini di problemi:

- ▶ dovendo garantire, in ogni caso, il diritto degli occupanti all'iscrizione anagrafica, sia pur in un luogo diverso rispetto all'immobile occupato, si è giunti a dover attribuire a tali persone la residenza fittizia per i senza fissa dimora;
- ▶ la disposizione dell'art. 5 è stata spesso interpretata in maniera illegittima dagli uffici dell'anagrafe che hanno subordinato l'attribuzione della residenza alla presentazione di documentazione aggiuntiva (es. un regolare contratto di affitto) non richiesta dalla normativa, con conseguen-

te documento dei diritti delle persone vittime di tali prassi difformi.

Si tratta di effetti distorsivi che andremo ad approfondire quando analizzeremo il caso dell'applicazione del decreto Lupi nel territorio romano.

Più in generale, pur non essendo questa la sede per approfondire i pesanti dubbi di legittimità costituzionale che attanagliano la previsione dell'art. 5, ci limitiamo solo ad evidenziare come¹⁸:

▶ **il divieto di iscrizione anagrafica presso l'immobile occupato** potrebbe creare importanti tensioni con la tutela della dignità umana ed il principio di uguaglianza (art. 2 e 3 Cost.); con la libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.) nonché comportare l'indiretta violazione di tutti quei diritti fondamentali (dal diritto alla salute al diritto al lavoro) di cui la residenza è presupposto per l'effettivo esercizio.

▶ **il divieto di allaccio ai pubblici servizi** comporta il rischio di lesione di diritti fondamentali tutelati tanto dalla Costituzione quanto dal diritto sovranazionale, essendovi il concreto rischio della violazione del diritto alla salute (art. 32 Cost.); alle condizioni di vita privata e unità familiare (art. 29 Cost.), nonché alla stessa dignità umana (art. 2 Cost.)

▶ **l'esclusione quinquennale dalle procedure di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale** si configura come una previsione: **(i)** inutilmente vessatoria perché, impedendo l'iscrizione anagrafica agli occupanti di immobili, si priva già la persona – che continua a vivere in un'occupazione – della possibilità di accedere alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale; **(ii)** in contrasto con l'art. 117, comma 4, della Costituzione che attribuisce alla competenza esclusiva delle Regioni la gestione

18 Per approfondire i possibili profili di illegittimità costituzionale dell'art.5 del d.l. n.47/2014 si rimanda a: **(i)** Silvia Talini, "**Piano casa Renzi-Lupi, art.5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali**", 3 maggio 2014, nella rivista online "Costituzionalismo.it"; **(ii)** Elena Ponso, "**L'articolo 5 del Piano Casa del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa**", 21 settembre 2014, fasc.2/2014 della rivista online "Costituzionalismo.it".

del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, l'individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (come precisato dalla stessa Corte costituzionale a più riprese: sentenza n. 94/2007; ordinanza n. 32/2008; sentenza n. 121/2010).

Dunque, se numerosi sono i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto Lupi, certe sono – invece – le ripercussioni che esso ha avuto sui diritti fondamentali degli occupanti di immobili. Non a caso, le criticità erano così evidenti che, nel 2017, si è tentato di limitare la portata di tale disposizione. In particolare, nell'ambito del **decreto-legge sulla "sicurezza" emanato dall'allora Ministro dell'Interno Minniti** (d.l. n. 14/2017), si è introdotta la **possibilità per il sindaco di derogare a quanto previsto dall'art. 5 del decreto Lupi**, in presenza di minori o di persone meritevoli di tutela ed al fine di salvaguardare le condizioni igienico-sanitarie (art. 5, comma 1 quater, del d.l. n.47/2014 come modificato dal d.l. n.14/2017).

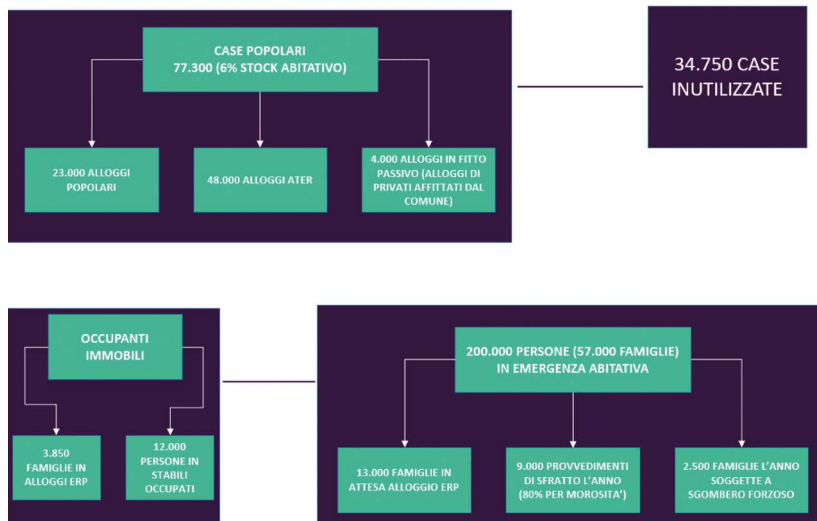
Si tratta di una **soluzione del tutto insoddisfacente** che, d'altronde, si inserisce all'interno di un corpo normativo (quello del decreto sicurezza di Minniti) caratterizzato da disposizioni altamente

repressive nei riguardi degli stessi occupanti di immobili e degli stessi marginali (es. introduzione del c.d. "Daspo urbano"). Ma, in ogni caso, tale deroga consente ai sindaci di poter porre un freno alle drammatiche conseguenze che, in questi anni, sono state prodotte dal decreto Lupi, permettendo agli occupanti di immobili: **(i)** di poter iscrivere residenza anagrafica presso tale indirizzo; **(ii)** di allacciarsi ai pubblici servizi; **(iii)** di poter rientrare nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale. Si tratta di un provvedimento che, in ogni Comune, potrebbe essere fatto nel brevissimo periodo e che porterebbe a migliorare le condizioni di vita di migliaia di persone che sono attualmente vittime delle disposizioni e dei beceri effetti prodotti dal decreto Lupi. Come dimostra il caso della Capitale.

Infatti, che ripercussioni può aver avuto l'art. 5 del decreto Lupi in una città come Roma, caratterizzata da una difficilissima situazione dal punto di vista del disagio abitativo? Per rispondere a tale domanda basta mettere in fila un po' di informazioni e dati.

“Da qualche anno la problematica [del disagio abitativo] ha assunto una nuova centralità. Il mercato immobiliare risponde con sempre maggiore difficoltà ai fabbi-

Figura 1. Emergenza abitativa a Roma. Fonte: Giunta Capitolina *deliberazione n.86/2020*.



sogni, non solo delle fasce sociali più deboli, ma anche di una 'fascia grigia', che diventa sempre più ampia, di persone sole, nuclei familiari monogenitoriali, giovani coppie, lavoratori precari, studenti, anziani soli, persone in varie situazioni di svantaggio ed immigrati. Recentemente, infatti, il protrarsi della crisi economico-finanziaria e il conseguente impatto sul reddito disponibile delle famiglie hanno accentuato l'incidenza dei costi relativi all'abitazione sulla spesa complessiva. Molte famiglie manifestano sintomi di disagio abitativo, che non interessa più solo le fasce più deboli della popolazione, ma si è esteso anche ai nuclei fami-

liari che percepiscono stabilmente livelli di reddito che non rientrano nei limiti previsti per l'ERP [Edilizia Residenziale Pubblica], ma non sono in grado di accedere alla casa a condizioni di mercato. [...] La politica per la casa in Italia rappresenta da sempre un ambito residuale di intervento pubblico, in termini di impegno amministrativo e di risorse finanziarie, peraltro con una forte frammentazione negli strumenti utilizzati. Il modello mediterraneo di housing, rispetto a quanto avviene in altri paesi con sistemi sociali più robusti, è caratterizzato da un'alta percentuale di abitazioni in proprietà, un mercato degli affitti ristretto e poco dinamico e una li-

mitata quota di edilizia residenziale pubblica (ERP), con una certa tolleranza per le pratiche informali e abusive. Anche la **condizione abitativa** nel Lazio, e in particolare a **Roma**, è segnata dalla **mancaza di politiche abitative adeguate ed efficaci**, perpetuando il modello di gestione emergenziale e scarsamente pianificato tipico di tutto il welfare locale romano, nonché il paradosso della **comprensenza di numerose case vuote e di altrettante famiglie senza casa**, nonostante non manchino né risorse finanziarie né esempi virtuosi italiani ed esteri da seguire [...]. **Il territorio di Roma Capitale è interessato da una situazione di grave emergenza abitativa**, con punte di criticità che hanno dato luogo a conseguenze quali **l'incremento dei provvedimenti di sfratto per morosità, l'espansione di alloggi di fortuna e baraccopoli, la conseguente crescita di un disagio sociale diffuso**, di processi di indebitamento e di impoverimento delle famiglie e il progressivo aumento della domanda abitativa, determinato anche dal fenomeno dei flussi migratori¹⁹.

A darci questa fotografia impietosa sulla questione abitativa a Roma è paradossalmente proprio la vecchia Giunta capitolina – guidata dalla sindaca Raggi – che, con la **deliberazione n. 86/2020**, ha elaborato le “Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino”.

Nell'ambito di tale provvedimento si condividono dei dati importantissimi sull'emergenza abitativa nella Capitale che è utile menzionare per comprendere l'entità del fenomeno ed il perché il tema delle occupazioni di immobili non possa essere trattato come un mero problema di ordine pubblico, palesando – al contrario – una gravissima problematica sociale che deve essere affrontata con i necessari strumenti di *welfare* (Figura 1).

Quindi emerge come vi siano **200.000** persone in emergenza abitativa e circa **77.000** “case popolari” disponibili, con la beffa della presenza di **35.000** immobili inutilizzati e di **13.000** famiglie in

¹⁹ Comune di Roma, Giunta Capitolina, **deliberazione n.86/2020**, “Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino”, pp. 52-53.

attesa di un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica²⁰.

Si tratta di numeri che ben palesano l'esistenza di una importante ferita sociale gravissima nella Capitale rappresentata dalla precarietà abitativa e dalla totale insufficienza di alloggi di ERP.

Dinanzi a tale scenario non si può non evidenziare come **l'occupazione di immobili diventi uno "stato di necessità" per migliaia di singoli e decine di famiglie che avrebbero come alternativa solo la strada**, non potendosi permettere un affitto a prezzo di mercato. Una considerazione avvalorata anche da una recente sentenza della **Corte di Cassazione** che ha annullato la precedente condanna di occupazione di immobile di una famiglia, riconoscendo proprio la sussistenza della discriminante dello "stato di necessità" conseguente al pericolo di danno grave alla persona, "che ben può consistere anche nella compromissione del diritto di abitazione ovvero di diritti fondamentali della persona riconosciuti e garantiti dall'art. 2 della Costituzione" (Corte di Cassazione, **sentenza n. 46054/2021**). Se la giurisprudenza tenta, dunque,

di bilanciare i diversi interessi in gioco, avendo come punto fermo la tutela dei diritti fondamentali, la normativa attuale sul tema sembra propendere per il rispetto di una bieca legalità ed, anzi, per una vera e propria criminalizzazione degli occupanti di immobili, inasprendo fortemente le pene per tale reato²¹.

Ritornando all'art. 5 del decreto Lupi è evidente che l'applicazione di tale disposizione su Roma ha significato, nei fatti, privare della residenza e dell'allaccio ai pubblici servizi 12.000 persone che vivono in stabili occupati e 3.850 famiglie che si trovano in alloggi ERP senza assegnazione.

Dal punto di vista dell'iscrizione anagrafica ciò ha comportato che tali singoli e famiglie siano stati costretti a richiedere la residenza presso via Modesta Valenti nei singoli Municipi, subendo le drammatiche conseguenze derivanti dalle lunghe attese per l'ottenimento della stessa. Lunghe attese che, in un circolo vizioso, provengono anche da un netto aumento di istanze di iscrizione presso l'anagrafe fittizia prodotte proprio dal decreto Lupi.

²⁰ Ibidem.

²¹ Il riferimento è a quanto previsto dal d.l. n.113/2018 (c.d. decreto sulla sicurezza di Salvini) che ha completamente riscritto l'art.633 codice penale, aumentando i minimi ed i massimi edittali per il reato di occupazione.

Si tratta di veri processi di marginalizzazione che condannano migliaia di persone all'invisibilità e ad immani difficoltà nell'accesso ai servizi essenziali.

A riguardo il recente **Rapporto di Actionaid** raccoglie delle preziose testimonianze di famiglie che ben evidenziano le condizioni economiche disagiate che le hanno costrette ad occupare un immobile (proprio a causa delle carenze delle politiche sociali sul tema) e l'ulteriore paradosso di essere private del diritto alla residenza, con le drammatiche conseguenze che ne derivano: l'impossibilità di nominare un pediatra per i propri figli; di iscriverli al nido; di poter accedere alle mense scolastiche a prezzo agevolato²².

Raccomandazioni sull'art. 5 del Decreto Lupi (d.l. n. 47/2014)

Alla luce di tale quadro appare necessario dare nuovo vigore alla **battaglia**, già avviata da movimenti ed associazioni²³, **per l'abrogazione dell'art. 5 del decreto Lupi che possa vedere le stesse istituzioni comunali e regionali farsi portatori di tale istanza dinanzi all'attuale Governo.**

Sappiamo, infatti, che il Consiglio regionale del Lazio ha approvato, nel luglio 2020, un **ordine del giorno** (a firma, tra gli altri, di Bonafoni, Lombardi, Patanè) con cui si impegnava la Giunta ad avviare un'interlocuzione con il Governo per poter giungere ad una abrogazione dell'art. 5 del d.l. n. 47/2014, con un'impellenza che derivava anche dall'emergenza epidemiologica da Covid-19²⁴.

22 ActionAid, "L'ombra della Residenza. Inchiesta sull'impatto delle procedure anagrafiche nella borgata romana del Quarticciolo", luglio 2021..

23 L'abrogazione dell'art. 5 del decreto Lupi è stata richiesta da numerosi movimenti per il diritto all'abitare ed associazioni. Rispetto al contesto romano possiamo menzionare la Campagna "**Batti il 5**" nonché i recenti Rapporti "**L'ombra della Residenza**" (ActionAid, luglio 2021) e "**Anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza**" (A Buon Diritto; ActionAid; ASGI; Black lives matter Roma; Caritas Roma; Centro Astalli; CIR; Comunità di Sant'Egidio; Focus – Casa dei diritti sociali; MSF; Intersos; Laboratorio 53; MEDU; Médecins du Monde France – Missione Italia; Pensare Migrante, dicembre 2020).

24 Consiglio regionale del Lazio, **seduta n.48 del 14 luglio 2020**, Ordine del giorno "D28/19, presentato dai consiglieri Lombardi, Bonafoni, Ciani, Ognibene, De Paolis e Patanè, concernente: Interlocuzione con il governo per la riforma dell'articolo 5 del Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015) (O.d.g. n. 662)", pp.2-3.

Ebbene, appare necessario che la Giunta regionale assolva a tale impegno, promuovendo con forza la necessità di un superamento di tale disposizione così come appare essenziale che la stessa Giunta capitolina si faccia portatrice della medesima istanza.

Ma, sia l'istituzione regionale sia quella comunale, possono e devono fare di più.

Infatti, **la Regione Lazio avrebbe la possibilità di superare una parte della previsione dell'art. 5 del decreto Lupi** (quella dell'esclusione degli occupanti dalle graduatorie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) **includendo nelle sanatorie gli inquilini senza titolo delle case popolari che hanno occupato le case popolari dopo il maggio del 2014**²⁵. Si tratta di sperimentazioni già avviate in altre Regioni, come dimostra il caso della Sicilia²⁶ e che risultano del tutto legittime alla luce dell'art. 117, comma 4, della Costituzione che, come visto, attribuisce alle

Regioni la competenza esclusiva nella gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica.

Quanto al Comune di Roma si è già osservato come vi sia **l'immediata possibilità per il sindaco di derogare, in toto, all'art. 5 del decreto Lupi, grazie alla novità introdotta dal d.l. n. 14/2017**. Rispetto a ciò, bisogna precisare come un corretto utilizzo di tale deroga dovrebbe spingersi nel senso di **considerare come "meritevoli di tutela" tutti gli occupanti che si trovano in una situazione di emergenza abitativa**, non potendosi ritenere sufficienti delle singole deroghe concesse *una tantum*. Anche in questo caso, corre in aiuto la **sperimentazione avviata in tal senso nel Comune di Palermo** dove il sindaco Orlando, nel gennaio del 2019, ha dato indicazioni agli uffici di anagrafe di procedere alla concessione della residenza a tutte le famiglie occupanti che abbiano i requisiti di legge

25 La regolarizzazione nei confronti di coloro che hanno occupato, alla data del 23 maggio 2014, senza titolo alloggi di edilizia residenziale pubblica è stata già prevista dalla Legge della Regione Lazio, n.1/2020, art.22, comma 140.

26 La legge della Regione Sicilia n.8/2018 ha previsto una sanatoria per coloro che abbiano occupato un immobile di edilizia residenziale pubblica prima del 31 dicembre 2017. Per approfondimenti si veda: Comune di Palermo, **"Edilizia Popolare. Regione recepisce proposta del Comune per sanatoria occupazioni per aventi diritto"**, 2 maggio 2018.

RACCOMANDAZIONI**ART.5 del c.d. decreto Lupi (d.l. n.47/2014)**

- ▶ Necessità che la Giunta Regionale (in ossequio, peraltro, all'ordine del giorno approvato dal Consiglio nel luglio 2020) e la Giunta Capitolina avviino una immediata interlocuzione con il Governo per giungere all'abrogazione dell'art.5 del decreto Lupi;
- ▶ Necessità che la Giunta Regionale proceda ad una sanatoria per gli inquilini senza titolo delle case popolari che hanno occupato le stesse dopo il maggio del 2014 (ciò in conformità all'art.117, comma 4, della Cost.);
- ▶ Necessità che il sindaco del Comune di Roma proceda ad una deroga generalizzata dell'art.5 del decreto Lupi, anche in considerazione delle ragioni igienico-sanitarie derivanti dall'attuale emergenza epidemiologica da Covid-19.

per essere inseriti nelle graduatorie ERP²⁷. Se ciò è stato effettuato nel contesto palermitano nel 2019 non si comprende perché la medesima deroga non possa essere adottata, attualmente, anche nella città di Roma che – come si è osservato – vive una gravissima situazione di emergenza abitativa, ancor più acuitasi a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

2.2.3 Una prospettiva: sganciare i servizi essenziali dalla residenza

Si è visto come la residenza dovrebbe esclusivamente indicare il luogo in cui la persona ha la proprio dimora abituale (art.43 codice civile), derivante dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora.

27 Comune di Palermo, "**Residenza in deroga per occupanti abusivi con requisiti ERP**", 29 gennaio 2019.

Tuttavia, l'istituto della residenza è, nei fatti, divenuto un vero e proprio "requisito soggettivo per l'accesso a determinate prestazioni e benefici o per l'esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l'acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive"²⁸. Infatti, come si ricordava il possesso della residenza è necessario per avere accesso al Sistema Sanitario Nazionale, per nominare il medico di base (o il pediatra per i propri figli); per poter essere destinatario del welfare municipale; per poter esercitare il diritto di voto; per aprire una partita IVA e via discorrendo. Si tratta, com'è evidente, di "conseguenze giuridiche di primaria importanza, talvolta strettamente connesse al godimento di diritti costituzionalmente garantiti (la salute, il lavoro, la casa e la partecipazione alla vita politica), rispetto alle quali il fatto della residenza si pone in rapporto strumentale".

Proprio rispetto a ciò, bisogna precisare come vi sia un lungo

dibattito in dottrina ed in giurisprudenza sulla legittimità del requisito dell'iscrizione anagrafica per l'accesso a servizi e prestazioni, soprattutto laddove si condizionino questi ultimi all'ulteriore requisito della c.d. "residenza qualificata" o "protratta" (ossia all'anzianità della residenza)²⁹.

Non è questa la sede per potersi dilungare su tale questione ma è utile sottolineare come la stessa Corte Costituzionale ammetta l'esistenza di un "nucleo irriducibile di diritti fondamentali" rispetto ai quali non è possibile fare alcuna distinzione tra cittadini e stranieri (anche non regolarmente soggiornanti) e, dunque, ancor di più tra residenti e non residenti.

Il problema principale è, ovviamente, definire in maniera chiara quale sia tale "nucleo irriducibile" di diritti, anche per arrestare un'evoluzione (rectius: involuzione) del welfare "teso sempre più alla riduzione dell'universalismo, alla privatizzazione e al restringimento dei criteri di accesso"³⁰.

28 Federico Dinelli, "Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea", Jovene Editore-Napoli, 2011, p.144.

29 Per approfondire tale tematica si rimanda a Elena Monticelli, "**La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale**", nella Rivista "Osservatorio Costituzionale" fasc.2/2016.

30 Ibidem.

Detto ciò, l'attuale e drammatico periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19 ha portato ad alcuni interessanti provvedimenti nazionale e regionali tesi a sganciare il requisito della residenza da alcune prestazioni e servizi essenziali.

A livello nazionale, possiamo menzionare l'art.82 del c.d. Decreto Rilancio del 2020 (d.l. n.34/2020) con cui, anche derogando espressamente all'art.5 del decreto Lupi, **si è consentito** in presenza di determinate condizioni (presenza di persone minori di età o meritevoli di tutela, quali soggetti malati gravi, disabili, in difficoltà economica e senza dimora) di **richiedere il Reddito di Emergenza anche in assenza del requisito della residenza**.

Così come si possono menzionare i recenti provvedimenti della **Regione Emilia Romagna** (dicembre 2021) e della **Regione Piemonte** (gennaio 2022) che, con il fine dichiarato di tutelare il diritto alla salute dei senza dimora, hanno previsto l'accesso al Servizio Sanitario regionale anche in assenza della residenza, consentendo la nomina del medico di base e la garanzia dei livelli essenziali di assistenza (c.d. Lea).

Si tratta di sperimentazioni che sarebbe il caso di avviare anche nella Regione Lazio e nella città di Roma, con l'intento di sganciare sempre più il requisito della residenza dall'accesso ai servizi essenziali e dal godimento, in particolare, dei diritti sociali.

2.3 | La criminalizzazione di poveri e senzatetto

Proprio nei giorni di chiusura di questo Rapporto ha fatto molto discutere la vergognosa notizia dell'intervento, presso la stazione Termini di Roma, di alcuni militari dell'esercito che hanno allontanato una persona senza fissa dimora e di alcuni vigilantes che hanno impedito ad un gruppo di volontari di distribuire del cibo a delle persone che, lì, trovano quotidianamente riparo³¹.

Si tratta di episodi che, purtroppo, non costituiscono una novità nella Capitale. Basti pensare al trattamento che, negli ultimi anni, è sempre stato riservato al presidio umanitario dell'associazione Baobab Experience, sgomberato innumerevoli volte dal piazzale Est della stazione Tiburtina.

Peraltro proprio in tale piazzale, nel luglio 2021, la delegata

31 Marina de Ghantuz Cubbe, "L'esercito contro i senzatetto. Il caso finisce sul tavolo del Ministro Gualtieri", sul quotidiano "La Repubblica", 1° febbraio 2022.



alle Periferie della Giunta Raggi, Federica Angeli, si era vantata di aver fatto installare, su spinta di Grandi Stazioni e di BNL, delle fioriere dove far nascere – a suo dire – degli orti urbani.

Fioriere che sono, in realtà, un fulgido esempio di “architettura ostile” ossia di progettazione urbanistica finalizzata, nel caso di specie, ad allontanare proprio i senza tetto che sotto le pensiline di quel piazzale trovavano riparo.

Dunque, gli episodi di criminalizzazione delle associazioni di vo-

lontariato e dei senza tetto erano e sono all’ordine del giorno nella città di Roma.

Dopo gli episodi avvenuti alla fine di gennaio presso la stazione Termini, è stata presentata un’interrogazione parlamentare per comprendere come mai dei militari dell’esercito siano stati impiegati per allontanare dei senza tetto, così come l’assessora alle politiche sociali del Comune di Roma, Funari, ha affermato di voler avviare un dialogo con Grandi Stazioni per tutelare le associazioni di volontaria-

to che prestano assistenza a chi si trova in situazioni di marginalità³².

Si tratta di prese di posizione degne di nota che, ci auspichiamo, possano portare ad un cambio di passo importante. Cambio di passo che, tuttavia, non può non passare anche per **l'immediato superamento a livello nazionale ed a livello locale di quei provvedimenti che, in nome della tutela del "decoro" hanno segnato l'inizio di una vera e propria guerra nei confronti dei poveri e dei marginali delle nostre città.**

Il riferimento è al decreto legge sulla sicurezza urbana del Ministro dell'Interno Minniti (d.l. n.14/2017) che ha introdotto un inedito potere punitivo municipale (il c.d. **Daspo urbano**) consentendo alle forze dell'ordine ma anche ai vigili urbani di emettere **una sanzione amministrativa pecuniaria (da 100 a 300 euro) ed un contestuale ordine di allontanamento di 48h nei riguardi di coloro che, in determinate aree della città, pongano in essere una serie di comportamenti ritenuti nocivo per il "decoro urbano"** ossia: impediscano l'accesso o la fruizione delle infrastrutture (es. stazioni; fermate degli autobus); esercitino

attività di commercio o parcheggio abusivo; siano colti in stato di ubriachezza; compiano atti contrari alla pubblica decenza. Peraltro se il soggetto sanzionato con l'ordine di allontanamento reitera tali condotte, allora, può essere destinatario di un Daspo urbano da parte del questore della durata di 1 anno che, se violato, comporta la pena dell'arresto fino ad 1 anno. Insomma, si tratta di una vera e propria spirale punitiva che agisce con un sistema a scalare: dalla logica della "dislocazione" temporanea (mini-Daspo di 48h), si passa a quella dell'allontanamento più duraturo (Daspo "semplice" fino ad 1 anno), con la perenne minaccia dell'uso dello strumento penalistico (ossia la pena dell'arresto). Tutto ciò per sanzionare delle condotte che non solo sono del tutto prive di offensività ma che, nella maggior parte dei casi, palesano una condizione di vera e propria marginalità del soggetto che, nei fatti, viene ad essere punito per la sua situazione di povertà.

La dimostrazione che le sanzioni pecuniarie e il Daspo urbano siano stati utilizzati per colpire, in particolare, i senzatetto ci viene fornita proprio dalla città di Roma.

32 Ibidem.

Anzitutto bisogna evidenziare come il Regolamento di Polizia Urbana della Capitale sia stato completamente riscritto alla luce dei nuovi strumenti messi a disposizione dal decreto legge sulla sicurezza di Minniti: “dopo 70 anni di attesa, abbiamo approvato un nuovo Regolamento di Polizia Urbana che rappresenta uno strumento completo ed efficace per la tutela e il decoro della città e per la sicurezza dei cittadini. Abbiamo superato la fase delle ordinanze, con misure innovative e moderne. Con quest’ultimo tassello l’intero apparato sanzionatorio diventa immediatamente applicabile. Alle sanzioni, da oggi, si affianca il Daspo urbano, una misura che permette alle autorità di allontanare chi si rende colpevole di gravi violazioni”³³. Con queste parole – infatti – l’allora sindaco di Roma, Virginia Raggi, salutava l’approvazione del nuovo Regolamento, approvato nel giugno 2019³⁴.

Ne uscì fuori un Regolamento di Polizia Urbana tra i più rappresentativi d’Italia che, accanto a disposizioni apertamente indirizzate

nei riguardi dei poveri (come il divieto di rovistare tra i rifiuti), ha previsto l’utilizzo del mini-Daspo urbano e della relativa multa per sanzionare una pluralità di condotte non previste – peraltro – dalla normativa nazionale: dal sedersi sulle scalinate dei monumenti allo svestirsi anche parzialmente in luogo pubblico fino al divieto di calpestare le aiuole e di lasciare libero un cane in un parco, passando per il divieto di dar vita a rappresentazioni canore sui mezzi pubblici.

L’Assemblea Capitolina sembra, insomma, essersi lasciata prendere la mano e, in un furore punitivo, aver deciso di utilizzare, a sproposito, il nuovo strumento del Daspo urbano. La previsione da parte del Regolamento di Polizia Urbana di Roma di divieti ulteriori rispetto a quelli configurati dal d.l. n.14/2017 sembra presentare forti dubbi di compatibilità con l’art.23 della Costituzione, perché impone al soggetto obblighi di non fare aggiuntivi e diversi rispetto a quelli discendenti dalla normativa nazionale. Di più, poiché dalla tra-

33 Comune di Roma, “**In vigore regolamento di polizia urbana, stabilite nuove tabelle sanzioni**”, 8 luglio 2019, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it.

34 Assemblea Capitolina, **deliberazione n.43 del 6 giugno 2019**, “Regolamento di Polizia Urbana”, disponibile sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it.

Città	Nr. Provvedimenti	% Provvedimenti sul totale	Nr. Soggetti Colpiti	% Soggetti colpiti sul totale
Roma	5.836	26,92%	2536	25,16%

sgressione di tali divieti deriva anche l'applicazione di una misura, l'ordine di allontanamento (c.d. mini-Daspo di 48h), che incide sulla libertà di circolazione dell'individuo, sembra realizzarsi anche una violazione della riserva di legge "rinforzata" di cui all'art.16 della Costituzione, non essendo consentito a dei regolamenti di polizia urbana stabilire delle ipotesi ulteriori di restrizione di tale diritto.

Se l'estensione delle condotte dinanzi alle quali potrà essere applicato il Daspo urbano pone dei forti problemi dal punto di vista giuridico, ancor maggiori sono le conseguenze il d.l. n.14/2017 ed il Regolamento di Polizia Urbana hanno avuto dal punto di vista dell'impatto sociale.

Roma è la città che, in Italia, ha emesso più ordini di allontanamento (c.d. mini-Daspo) e che

ha la percentuale più elevata di soggetti pluri-daspati³⁵.

Infatti, dal 20 febbraio 2017 (data di entrata in vigore del d.l. n.14/2017) al 30 settembre 2020 sono stati emessi, solo nella Capitale, ben **5.836 ordini di allontanamento** (su 21.679 provvedimenti emessi a livello nazionale), **indirizzati nei riguardi di 2.536 persone** (su 10.081 soggetti "daspati" a livello nazionale) [Tabella in alto].

Come detto, anche rispetto alla presenza di "pluri-daspati", ossia ai soggetti che sono stati destinatari di una pluralità di ordini di allontanamento e di Daspo urbano, Roma detiene un triste primato.

Basti pensare che, nella Capitale, **4 persone** (su 10.081, ossia lo 0,04%) **sono state complessivamente colpite da ben 630 provvedimenti**, pari quasi al 3% del totale [Vedi tabella a p. successiva].

Tutti i soggetti suddetti si sono visti applicare tali misure nella città di Roma, in particolare l'uffi-

35 I dati e le informazioni che seguono sono stati raccolti tramite diversi accessi civici generalizzati rivolti al Ministero dell'Interno e al Comune di Roma, in Federica Borlizzi, "**Daspo urbano: i rischi di un'amministrativizzazione del diritto penale. Un'indagine sul campo**", marzo 2021.

Soggetto	Nr. Provvedimenti	Arco temporale
Uomo del Bangladesh quarantenne	187 mini-Daspo	Dal 24/09/2017 al 29/09/2020
Donna della Romania trentenne	173 prov. di cui: – 172 mini-Daspo; – 1 Daspo “semplice”	Dal 21/09/2017 al 29/09/2020
Uomo del Pakistan quarantenne	159 mini-Daspo	Dal 28/03/2018 al 29/09/2020
Donna della Romania trentacinquenne	111 prov. di cui: – 110 mini-Daspo; – 1 Daspo “semplice”	Dal 21/09/2017 al 08/09/2020

cio segnalante risulta essere quasi sempre quello dei Carabinieri del “nucleo scalo stazione Termini”.

Si noti come il numero di soggetti pluridaspati è elevatissimo. Infatti, dopo i quattro casi suddetti, seguono in termini di numerosità di provvedimenti ricevuti:

- ▶ un ragazzo indiano trentenne, destinatario, a Roma, di 63 ordini di allontanamento, emessi tra il 20 gennaio 2018 ed il 2 luglio 2020, per una media di un provvedimento ogni 14 giorni;
- ▶ un italiano trentenne destinatario, a Roma, di 61 ordini di allontanamento ed un Daspo

semplice, emessi tra il 21 novembre 2017 ed il 5 agosto 2020³⁶, per una media di un provvedimento ogni 16 giorni;

- ▶ una donna rumena venticinquenne destinataria, a Roma, di 59 ordini di allontanamento, emessi tra il 16 maggio 2018 ed il 14 ottobre 2019, per una media di un provvedimento ogni 10 giorni;
- ▶ una donna italiana trentacinquenne destinataria, a Roma, di 54 ordini di allontanamento ed un divieto di accesso, emessi tra il 16 ottobre 2017 ed l'8 agosto 2020, per una media di un provvedimento ogni 19 giorni.

36 Il Daspo semplice, ex art.10, comma 2, del d.l. n.14/2017, per un periodo di 12 mesi, viene emesso al soggetto in esame proprio in data 5 agosto 2020, dunque dopo essere stato destinatario di ben 61 ordini di allontanamento.

Tutte queste misure sono state, ancora una volta, quasi sempre **segnalate dai Carabinieri del “nucleo scalo stazione Termini”, a conferma dell’esistenza di una prassi di utilizzo spropositato dell’istituto del mini-Daspo nella città di Roma ed in particolare in prossimità della suddetta stazione.**

L’uso compulsivo dello strumento dell’ordine di allontanamento che si verifica presso la stazione Termini non è privo di conseguenze per i destinatari. Infatti, anche non addentrando ci nelle ripercussioni che si possono avere in ambito penalistico, bisogna constatare come **l’adozione del mini-Daspo è sempre accompagnata da una contestuale sanzione pecuniaria (da 100 a 300 euro) e la violazione dell’ordine di allontanamento comporta, in ogni caso, la comminazione di una multa aumentata del doppio (da 200 a 600 euro).** Se prendiamo l’esempio del signore del Bangladesh destinatario di 187 ordini di allontanamento (tutti dalla stazione Termini di Roma) ed applichiamo anche il minimo previsto per tali sanzioni pecuniarie, ne deriva che questa persona si potrebbe trovare a dover pagare 18.700 euro per la sanzione base (prevista per aver, per 187 volte, impedito la fruizione di alcuni luoghi) e 37.000 euro per le sanzioni raddoppiate derivanti dalla violazione degli ordini

di allontanamento (calcolate in numero di 185, escludendo il primo e l’ultimo dei mini-Daspo). Ciò significa che il signore del Bangladesh risulterebbe debitore di **ben 55.700 euro al Comune di Roma**, per aver posto in essere delle condotte che hanno recato nocimento al decoro urbano, pur essendo prive di qualsiasi tipo di offensività. Somme, ovviamente, che non potranno mai essere rimosse posto che sono dirette nei riguardi di persone che non hanno la disponibilità economica per pagare le stesse (ossia senz’altro; mendicanti; venditori ambulanti).

Appare evidente, insomma, come nella città di Roma si sia registrato un vero e proprio abuso nell’utilizzo di uno strumento come quello del mini-Daspo che risulta peraltro inutilmente vessatorio rivolgendosi a condotte che manifestano un mero disagio sociale e che non possono, dunque, essere affrontate con strumenti punitivi. **Si potrà, infatti, continuare all’infinito, “in nome del decoro” a sanzionare con un ordine di allontanamento un senz’altro ma quest’ultimo continuerà a ripararsi presso una stazione, non avendo altre alternative.** Da qui, la constatazione che le politiche securitarie e repressive verso tali categorie portino solo ad ulteriori processi di marginalizzazione, che acuisco-

no le tensioni sociali e che hanno come diretta conseguenza quella di espellere dai centri storici quanti sono considerati “indecorosi”.

Alla luce di tale quadro, risulta essenziale che il **Consiglio comunale di Roma provveda immediatamente a superare l'attuale Regolamento di Polizia Urbana della città che, oltre a presentare notevoli profili di problematicità con la nostra Carta costituzionale, si sostanzia in dei provvedimenti altamente repressivi nei riguardi dei poveri e dei marginali, colpendo con ordini di allontanamento e sanzioni pecuniarie in particolar modo i senzatetto che trovano riparo presso le sta-**

zioni. Alla necessaria abrogazione dello stesso dovrebbe fare da contraltare l'avvio di un processo partecipato tra associazioni e comitati di quartiere per la scrittura di un nuovo Regolamento di Polizia Urbana, in cui non trovino più cittadinanza disposizioni che – per raggiungere la mera tutela del “decoro” – finiscano per sanzionare coloro che si trovano a vivere una situazione di disagio sociale.

Infine, sarebbe auspicabile che la nuova Giunta Capitolina si impegnasse ad avviare un'interlocuzione con il Governo per il superamento della normativa sulla “sicurezza urbana” prevista dal d.l. n.14/2017.

RACCOMANDAZIONI

Regolamento di Polizia Urbana di Roma

- ▶ Necessità che il Consiglio comunale proceda all'abrogazione dell'attuale Regolamento di Polizia Urbana di Roma (deliberazione n.43/2019), che si sostanzia in dei provvedimenti altamente repressivi nei riguardi di poveri e marginali, con un uso compulsivo dello strumento dell'ordine di allontanamento (c.d. mini-Daspo urbano) nei riguardi dei senzatetto. Avviando, nel contempo, un percorso partecipato per la scrittura del nuovo Regolamento;
- ▶ Necessità che la Giunta Capitolina si impegni ad avviare un'interlocuzione con il Governo per il superamento della normativa sulla “sicurezza urbana” prevista dal d.l. n.14/2017.

3. Esperienze, approcci e buone pratiche per la costruzione di un nuovo modello di intervento

“Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.”

— Art. 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*

3.1 | Nota metodologica

A partire dall'esperienza cominciata come Nonna Roma dallo scorso anno, abbiamo voluto avviare in questo capitolo un primo percorso di analisi di alcune esperienze, approcci e buone pratiche per la costruzione di un nuovo modello di intervento per le persone senza fissa dimora. Quanto qui proposto non vuole essere esaustivo ma vuole essere una guida per leggere le cause e mettere a confronto i successi, e gli insuccessi, di alcune esperienze e i modelli di intervento, per tracciare linee programmatiche di politiche che vorremmo fossero in discussione nella città di Roma.

3.2 | L'esperienza di Nonna Roma durante la pandemia

La nostra esperienza nell'accoglienza delle persone senza fissa dimora comincia alla fine del 2020, quando, in piena pandemia, il Comune di Roma emette il bando per l'assegnazione quadriennale di servizi per l'emergenza freddo/caldo. Il bando è già in ritardo rispetto all'avvicinarsi della stagione più fredda e, nonostante ciò, viene prorogato. L'inverno arriva, le temperature scendono drasticamente e iniziano ad arrivare le prime drammatiche notizie di persone che perdono la vita per le condizioni disumane in cui sono

costrette a vivere per l'assenza di un piano di accoglienza dignitoso. Nonna Roma si attiva, chiede che vengano aperte delle strutture e che si lasci l'accesso notturno alle stazioni delle metro e denuncia i ritardi e l'inadeguatezza del "Piano Emergenza Freddo" del Comune che appare ancora di più insufficiente di fronte all'aggravarsi delle condizioni socio-economiche non solo delle fasce più deboli, ma anche di tante persone che si sono ritrovate in situazione di estrema, e anche improvvisa, povertà a causa dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid. L'Assessorato alle Politiche Sociali del Municipio 1 – Centro, territorio in cui transitano molte delle persone senza dimora, apre un'interlocuzione con le associazioni che hanno denunciato la necessità di agire subito, partendo dal Patto di Comunità, uno strumento di cui il Municipio si è dotato per la creazione di una rete all'interno del privato sociale, a cui aderiscono più di 70 realtà, mette a disposizione degli spazi municipali (tra cui dei centri anziani), temporaneamente inutilizzati per ordinanze Covid, e li affida alle associazioni del territorio per allestire ricoveri per le persone senza fissa dimora. Date le condizioni di emergenza, Nonna Roma è affidataria diretta da parte dell'assessorato del Municipio 1 degli spazi

del Centro Anziani nel quartiere Testaccio, in collaborazione con il Centro di viale Manzoni, all'Esquilino, affidato al circolo Arci Pianeta Sonoro.

Il 14 Febbraio 2021 il Centro Anziani di Testaccio viene aperto come centro di accoglienza notturno temporaneo per senza fissa dimora, gestito da volontari e volontarie di Nonna Roma, sotto la supervisione e con il sostegno dell'allora assessore alle politiche sociali del Municipio 1 Emiliano Monteverde. Il Centro è rimasto aperto per circa 3 mesi.

Grazie al rapporto con il Municipio 1, e anche grazie alla presidente della Commissione alle Politiche Sociali Claudia Santoluce, siamo riusciti ad attivare un'importante sinergia tra diverse realtà operanti sul quartiere: Comunità di Sant'Egidio e Caritas si sono occupate di intercettare gli utenti da ospitare nel Centro; il Centro Caritas di via Marsala ci ha permesso di rispettare il requisito necessario, durante il secondo lockdown, per l'accesso alle accoglienze: la quarantena preventiva e obbligatoria di 10 giorni con tampone di ingresso e di uscita; La casa del Materasso ci ha fornito gratuitamente tutti gli arredi necessari per l'alloggio; la cooperativa Assalto al Cielo si è occupata delle pulizie e delle sanificazioni periodiche; l'as-

sociazione Il Tulipano Bianco ha sostenuto economicamente alcune spese del Centro, utilizzando fondi propri; Slow food ha garantito 15 giorni continuativi di pasti caldi provenienti dai vari presidi, un gesto importante per sostenere le battaglie per un'alimentazione sostenibile ed accessibile.

Un contributo fondamentale è stato dato dalla straordinaria rete di volontari e volontarie di Nonna Roma che si sono attivati in prima persona, dando un'enorme disponibilità nel collaborare alle diverse attività del Centro di Testaccio. Il Centro, pur nato come un ricovero notturno h15, non è stato inteso solo come un semplice dormitorio. Pian piano si è strutturato come un luogo dove sperimentare un modello alternativo di accoglienza, un luogo di incontro, aggancio e conoscenza delle persone che esprimevano il desiderio di uscire dalla situazione di marginalità e disagio in cui si trovavano. È stato un servizio che è andato oltre ai bisogni primari della persona, per cercare di dare alcuni strumenti utili a uscire dalla condizione di precarietà.

Nel Centro, oltre a essere stata garantita la possibilità di dormire e mangiare, compreso il pasto al sacco, sono stati distribuiti periodicamente beni di igiene personale e vestiario, tamponi periodici per il Covid e anche i primi vacci-

ni per persone senza documenti in regola, grazie anche all'Elemosineria del Papa. Sin dai primi giorni, abbiamo lavorato nel definire il modello di accoglienza del nostro centro. Il modello che abbiamo cercato di perseguire ha previsto una presa in carico a 360 gradi delle persone ospitate, che puntasse alla loro emancipazione e autonomia e che le accompagnasse nel percorso attivo di fuoriuscita dalle condizioni di estrema indigenza e povertà che le hanno fatte finire in strada e ai margini della società. Come affrontato nel primo capitolo di questo Rapporto, ciò che determina la condizione di senza fissa dimora è la perdita e la rottura dei rapporti sociali, oltre ad altri fattori come le dipendenze o problemi di salute mentale. Per questo motivo, la nostra associazione ha volutamente investito risorse per creare dei percorsi personalizzati sulla base dell'analisi dei bisogni e delle esigenze dei singoli ospiti. Abbiamo attivato sportelli sociali per l'assistenza legale (regolarizzazione dei documenti), per l'assistenza sanitaria, burocratica ed economica, per l'orientamento al lavoro e alla formazione al fine di fornire risposte ai diversi problemi riscontrati, ma soprattutto per dare alle persone gli strumenti per avviare un percorso di riscatto. Abbiamo avviato anche la

scuola di italiano per supportare l'integrazione linguistica e culturale e abbiamo garantito anche un servizio di accompagnamento agli uffici pubblici (come i servizi sociali, l'anagrafe e la questura). Tutti i servizi e le azioni messe in campo sono state necessarie per fare in modo che le persone potessero tornare a esercitare i propri diritti.

Abbiamo anche promosso momenti di autoformazione tra volontari e volontarie e gli ospiti per diffondere competenze e promuovere l'autorganizzazione delle attività di base all'interno del centro come la cura degli spazi e l'aiuto in cucina per incentivare l'autonomia delle persone ospitate e forme di collaborazione e condivisione con i volontari e le volontarie.

Il lavoro avviato lo scorso anno come Nonna Roma sta trovando continuità nelle azioni e nei servizi che stiamo portando avanti nei due nuovi centri, aperti a dicembre 2021 e a gennaio 2022 nel quartiere Esquilino, dando seguito, di fatto, alle indicazioni contenute nella Riforma del Terzo Settore, applicando in queste due iniziative, la modalità di lavoro della **co progettazione** pubblico/privato sociale, con il coordinamento dell'Assessorato alle Politiche Sociali del Municipio 1.

3.3 | Dal modello a scala all'Housing First: un passaggio da implementare nella città di Roma

L'ultimo libro di Giuseppe Rizzo *I fantasmi non esistono*, edito da Mondadori nel 2021, nel raccontare le storie di senzatetto, detenuti e nuovi poveri ha messo in evidenza come l'approccio prevalente con il quale si è lavorato sul tema dei senza fissa dimora, sia in Italia che in altri paesi, sia stato quello del **modello a scala**, secondo il quale la casa non è mai il punto di partenza ma costituisce il possibile punto di arrivo di un percorso di graduale reinserimento nel tessuto sociale. Come ricorda sempre Rizzo nel suo libro, "una persona fa tappa nei centri diurni, passa notti nei dormitori e se intanto si sarà rimessa almeno un po' in carreggiata, se nel frattempo non sarà tornata al punto di partenza a causa di dipendenze, malattie o crisi economiche rispetto alle quali è disarmata, allora potrà sperare di trovare un appartamento. In questa logica, la casa costituisce la ricompensa suprema". Questo modello si è rivelato di fatto fallimentare perché, nonostante gli sforzi, le risorse e le competenze messe in campo, difficilmente le persone accolte

sono poi riuscite a lasciarsi la strada alle spalle.

Nei precedenti capitoli ci siamo soffermati su come il tema sia sempre stato trattato dalla letteratura scientifica e dalle istituzioni, ora ci focalizzeremo su un nuovo e innovativo approccio di intervento per lavorare a fianco delle persone senza fissa dimora, superando il modello a scala: l'**Housing First**. Nato negli **Stati Uniti** tra gli anni '50 e '60, si afferma negli anni '90 grazie all'opera di Sam Tsemberis che avvia a New York il programma "Pathways to Housing", partendo dal presupposto di base che la **casa è un diritto umano fondamentale**. La casa diventa, quindi, non più il punto di arrivo di un percorso di graduale reinserimento sociale, un traguardo, che spesso rimane difficile da raggiungere, ma il punto di partenza di qualsiasi altro intervento.

In **Europa** le prime iniziative che si richiamano all'approccio dell'Housing First cominciano a diffondersi a partire dal 2006 con l'adesione di alcune città (Amsterdam, Copenaghen, Glasgow, Lisbona e Budapest) riunite nella rete europea "Housing First Europe".

La **Finlandia**, unico tra i paesi europei, attraverso l'applicazione dell'approccio Housing First sta vedendo sensibilmente diminuire il numero delle persone che dormono in strada, come ben illustrato nell'articolo, apparso su "**Internazionale**", di Jon Henley pubblicato su "The Guardian" il 7 giugno 2019. In questo breve passaggio tratto dall'articolo viene ben esemplificato il radicale cambio di prospettiva e di approccio che è stato portato avanti in Finlandia: "Abbiamo deciso di dare una casa a chi ne ha bisogno senza porre condizioni", spiega Kaakinen (n.d.r. l'allora responsabile del progetto). "Abbiamo detto: non è necessario che tu risolva i tuoi problemi prima di averne uno. La casa, al contrario, deve diventare la base sicura che ti aiuterà a risolvere i tuoi problemi".

In **Italia** l'approccio dell'Housing First arriva a partire dal 2014 per iniziativa della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD)² che è stata promotrice della Network Housing First Italia³ alla quale aderiscono oltre 50 organizzazioni che lavorano con le persone senza

1 <https://www.internazionale.it/notizie/jon-henley/2019/06/07/finlandia-senza-dimora-housing-first>.

2 <https://www.fiopsd.org>.

3 <https://www.housingfirstitalia.org>.

fissa dimora sia nel pubblico che nel privato, sociale e non.

Come illustrato nel sito della fio.PSD, l'applicazione dell'Housing First in Italia si ispira agli **otto principi guida** elaborati a livello europeo da un gruppo di esperti in collaborazione con Sam Tsemberis:

- 1) abitare è un diritto umano;
- 2) i partecipanti hanno diritto di scelta e controllo;
- 3) distinzione tra abitare e trattamento terapeutico;
- 4) orientamento al recovery;
- 5) riduzione del danno;
- 6) coinvolgimento attivo e non coercitivo;
- 7) progettazione centrata sulla persona;
- 8) supporto flessibile per tutto il tempo necessario.

Nella cornice di questo approccio, la **personalizzazione dell'intervento** e la **centralità della persona** sono elementi fondamentali e imprescindibili dai quali partire e che meglio possono riuscire ad affrontare gli aspetti multifattoriali che contribuiscono a determinare la condizione di senza fissa dimora⁴.

Recentemente, anche nella **città di Roma**, sono stati avviati i primi progetti ispirati all'Housing

First, tra cui il progetto **Housing First Roma** avviato dal giugno 2019 dalla Comunità di Sant'Egidio e dalla fio.PSD con il finanziamento di Cisco. Il progetto prevede l'inserimento in casa di 40 persone senza fissa dimora o in grave disagio abitativo nell'arco di quattro anni.

Un altro progetto attivo a Roma che si ispira sempre all'approccio dell'Housing First è "Casa 95"⁵ in via Giolitti, portato avanti dal Binario 95 e finanziato dal Fondo Sociale Europeo, Pon Inclusione e Programma Operativo I Fead 2014-2020, nell'ambito del Progetto SCIMAI presentato dal Comune di Roma.

3.4 | Un possibile esempio di approccio integrato: l'esperienza della fondazione Arrels a Barcellona

Nella prospettiva di un lavoro di ampliamento dei servizi e di definizione di un sistema strutturato e diversificato di accoglienza e accompagnamento per le persone senza fissa dimora, o che vivono in condizioni di grave disagio abitativo, può essere un buon esem-

⁴ Questa tema viene approfondito nel capitolo 1 di questo rapporto.

⁵ <https://www.binario95.it/casa-95-un-progetto-di-housing-first-a-roma>.

pio da cui partire quanto viene portato avanti a Barcellona dalla fondazione Arrels. Riportiamo qui una introduzione traducendo dall'inglese quanto la fondazione presenta sul proprio sito.⁶

A **Barcellona**, dove vivono in strada 1064 persone ogni notte (dato aggiornato a giugno 2021), la fondazione Arrels è impegnata dal 1987 nell'assistenza alle persone senza fissa dimora attraverso diversi servizi e interventi, anche in coordinamento con istituzioni e altri servizi e realtà presenti in città. Tra le attività alle quali la fondazione Arrels partecipa c'è il conteggio annuale delle persone senza fissa dimora presenti in città, dato fondamentale per misurare l'entità del problema.

Un'unità di strada visita regolarmente le persone in sei zone della città. In presenza di situazioni di grave marginalità, l'unità interviene anche in altre zone della città. Nel 2020, hanno visitato 681 persone, un dato che possiamo definire senz'altro significativo rispetto al numero complessivo di persone che vivono in strada in città.

Uno strumento interessante che hanno messo in campo è quello di una app che consente di raccogliere anche gli avvisi dei

cittadini e delle cittadine che intercettano le persone che vivono in strada. Questo strumento risulta utile anche per misurare l'entità del problema delle persone senza fissa dimora nei diversi territori.

È attivo un "centro aperto", uno spazio dove le persone possono trovare ascolto. Nel centro vengono dati orientamento e informazioni sulle risorse presenti in città e su come poter migliorare la propria situazione. Contemporaneamente viene data anche un'assistenza più di base (una coperta per la notte e uno spazio sicuro dove poter riposare per un po') e servizi fondamentali quali un servizio di guardaroba e custodia documenti, un servizio di mailbox dove poter ricevere le lettere, uno spazio dove poter ricevere telefonate ed utilizzare internet. Sul fronte sanitario e di igiene personale, viene offerta la possibilità di farsi una doccia, di tagliarsi i capelli e di usufruire del servizio di podologia.

Se ci sono persone con cui vengono in contatto che esprimono il desiderio di lasciare la strada, la fondazione Arrels può attivare differenti percorsi per garantire una forma di sicurezza abitativa, sempre tenendo conto

6 <https://www.arrelsfundacio.org/en/our-work/street>

della volontà e dei bisogni di ogni singola persona.

I percorsi prevedono: stanza in condivisione, appartamento proprio e il cosiddetto “Flat zero”, un luogo di più bassa soglia per le persone che vivono in strada da lungo tempo e non hanno altre risorse e opzioni.

Dopo aver cercato negli anni diverse soluzioni abitative, dal 2014 la fondazione Arrels è impegnata nel promuovere il modello “Housing First”⁷. Nel 2020, sono state 235 le persone che hanno trovato una casa.

Un altro servizio che viene offerto è quello di accompagnamento ai servizi medici e di salute mentale e di visite alle persone ricoverate in ospedale o in case di riposo, attraverso il contributo di un gruppo di volontari. A questo si aggiunge la casa “Arrels’ Pere Barnés”, dove vengono accolte le persone che hanno delicati problemi di salute, sia fisici che mentali, nell’attesa che si liberi un posto in strutture specializzate.

E non finisce qui, perché la fondazione Arrels è vicina alle persone con cui entra in contatto anche nel momento drammatico della morte, occupandosi, successivamente, anche della sepoltura e di rintracciare eventuali familiari.

3.5 | Oltre l’Housing First: buone pratiche per la transizione verso la risoluzione del problema

Fin qui ci siamo interrogati su quali fossero le migliori strategie per affrontare il problema dell’assenza di casa, da una parte andando a risolvere le cause che spingono le persone alla marginalità estrema e, dall’altra, ribaltando il concetto che la casa sia un traguardo e non l’elemento cardine, insieme alla regolarità anagrafica e alla regolarità dei documenti di soggiorno, identità ecc., tutti elementi che permettono di arginare il rischio di esclusione sociale.

Ora ci preme anche dire, con estremo realismo, quanto resti comunque necessario prevedere anche delle soluzioni che rispondano in tempi brevi a tutte quelle situazioni temporanee o emergenziali già in essere che possono determinare un cambiamento profondo nella vita di una persona: la perdita improvvisa di un lavoro, con livelli di occupabilità bassi; una separazione o un lutto; uno sfratto che diventa esecutivo senza che si siano trovate altre soluzioni abitative, o anche, come abbiamo visto in questi anni, l’av-

7 Per un approfondimento su questo modello si rimanda al paragrafo 3.3.

vento di una crisi sistemica ambientale come il dramma della pandemia che stiamo ancora vivendo. Pensiamo che per affrontare queste situazioni sia necessario dare risposte immediate e strumenti adeguati, anche prevedendo soluzioni “intermedie” rispetto alla strutturazione di politiche sociali e abitative che abbiamo fin qui delineato.

Per ragionare su soluzioni intermedie riportiamo qui degli esempi, a noi vicini, che ci sembrano utili per pensare a una collaborazione, tra pubblico e privato sociale, che vada nella direzione della Riforma del Terzo Settore, restituendo forza alle amministrazioni pubbliche nel governare una messa a sistema di risorse territoriali, co-programmando e co-progettando interventi integrati e di comunità.

Per entrare nel merito dell'approccio che vorremmo vedere fin da subito nelle azioni da mettere in campo da parte dei nostri amministratori, ricordiamo cosa fece il governo della città di **Lisbona** lo scorso anno, allo scoppio della pandemia. Lisbona, una meravigliosa città europea, meta di viaggi e vacanze, come la nostra Città, negli ultimi anni ha vissuto importanti investimenti nel settore turistico. L'amministrazione comunale, nella primavera del

2020, ha avviato un piano per convertire alcune delle oltre 20.000 residenze sfitte – case vacanze e alloggi per turisti – in case popolari per le famiglie più bisognose, sfruttando la crisi del turismo e la mancanza di villeggianti causata dall'emergenza Covid. “C'è un approccio attendista poiché i proprietari coltivano la speranza che il turismo si possa riprendere” ha spiegato al Guardian il primo cittadino di Lisbona Fernando Medina, ma non sarà così: “dobbiamo fare un cambiamento. Dovrebbe cambiare il modo in cui funziona il mercato immobiliare qui in città” ha continuato il sindaco spiegando che l'emergenza covid potrebbe essere una opportunità per creare una pratica virtuosa che affronta due problemi, con una soluzione che mira ad una doppia risoluzione.

Roma non è Lisbona, ma ha sicuramente lo stesso problema, pure se in proporzioni decisamente più ampie. Ma l'esempio coraggioso del sindaco di questa città ci indica la strada: è quindi possibile agire, con un intervento pubblico, per tamponare l'emorragia economica di quei proprietari che hanno investito il proprio lavoro, e reddito, nella rendita immobiliare turistica, mettendo a disposizione per i prossimi anni, affitti calmierati e coperti in parte da risorse pubbliche.

Su questa linea di intervento, citiamo un servizio presente nella città di **Bologna**. Anche qui c'è un'alleanza tra pubblico e privato ma a far da garante non è il sindaco della città, ma il privato sociale. La cooperativa "Piazza Grande", con l'associazione "Amici di Piazza Grande" ⁸ si occupa di senza fissa dimora da molti anni.

Tra le attività che ha messo in campo segnaliamo l'interessante lavoro che viene portato avanti per quanto riguarda la casa, con un ufficio dedicato, l'"Ufficio Abitare", che segue, tra le altre cose, il progetto "Housing Coach" coordinando nuclei e gruppi appartamento. Come leggiamo sul loro sito "L'Italia ha il più alto numero in Europa di case per numero di abitanti, ma tante sono vuote. Affittare ai privati è spesso un rischio per i locatori e per questo Piazza Grande ha scelto di rassicurare proprietari e inquilini, **intestandosi il contratto di locazione** degli appartamenti e **sostenendo le persone inserite** nella loro quotidianità, nei momenti difficili e nella cura dell'alloggio. Siamo orgogliosi perché così dimostriamo che venirsi incontro e avere fiducia nelle altre persone non solo è possibile, ma conviene".

Tra le altre attività portate avanti, è interessante menzionare il settimanale "Piazza Grande", un'idea nata nel 1993 per dare voce alle persone senza fissa dimora che vi scrivevano gli articoli, per poi diffonderlo e incassare il prezzo di vendita come fonte di sostentamento. Negli anni il giornale è cambiato pur mantenendo al centro i temi sociali e oggi vi collaborano non soltanto persone senza fissa dimora. Alla produzione del giornale si affianca poi anche l'organizzazione di corsi di giornalismo sociale.

Citiamo infine altri due esempi di pratiche che valorizzano investimenti privati, con un approccio solidale e di responsabilità di comunità. Entrambi i progetti sono localizzati nella città di **Torino**. Il primo integra residenzialità temporanea "di lusso" per turisti, professionisti o abitanti non residenti con un programma di soluzioni abitative temporanee destinate a persone che per ragioni economiche, sociali e familiari vivono una fase di transizione e quindi di vulnerabilità sociale ed economica. Alle residenze temporanee sono affiancati servizi, attività commerciali, spazi comuni aperti alla città

8 <http://www.piazzagrande.it>.

e attività di animazione rivolte al quartiere.

Il progetto si chiama “Luoghi Comuni”⁹ ed è finanziato dalla Fondazione Compagnia di San Paolo e consta di due palazzine ristrutturare nei quartieri Porta Palazzo e San Salvario.

La seconda esperienza torinese che indaghiamo è un vero e proprio strumento finanziario gestito dal privato sociale per mettere a disposizione patrimonio immobiliare e limitare le problematiche di quella che usiamo definire emergenza abitativa.

Il Progetto si chiama “Homes 4 All”¹⁰ e promuove e realizza “investimento solidale immobiliare”, ovvero una raccolta fondi che porti un rendimento economico a chi investe e un aiuto a trovare casa ai beneficiari dell’investimento, ovvero persone in carico ai servizi sociali in difficoltà abitativa. Il progetto ha in sé anche un’opportunità di creazione di valore per l’intera comunità, attraverso la rigenerazione urbana. Citiamo dal sito del Progetto: “gli investimenti solidali non ti danno soltanto la possibilità di mettere un certo budget a favore di chi si trova in una condizione di disagio per ri-

solvere il problema legato alla mancanza di un’abitazione. Infatti l’investimento solidale si rivela un’opportunità importante anche per partecipare ad un **processo di rigenerazione urbana**. Pensiamo a tanti luoghi, come per esempio le grandi città, dove alcune zone della periferia non sono abbastanza valorizzate. Partecipare con un proprio capitale ad una società o ad un’impresa che si occupa di portare avanti un processo di collaborazione per rigenerare queste zone potrebbe essere davvero importante, anche come impegno e responsabilità civile, per lasciare un segno tangibile di ciò che possiamo fare”.

3.6 | Le nostre proposte

Sebbene l’Housing First rappresenti per noi il modello a cui il nostro paese dovrebbe tendere, siamo ben consapevoli che tale progetto richieda tempistiche di medio-lungo periodo per essere attuato.

Appare tuttavia imminente la necessità che le istituzioni pongano fine agli interventi puramente emergenziali per intraprendere

⁹ <http://www.luoghicomuni.org/?fbclid=IwAR1QHNb3L2MeG8j63deN-4CPHXX9knOoc388038ulvgmLQ3BxnaUbF967JTY>.

¹⁰ <https://homes4all.it/?fbclid=IwAR2LGXlJBMaDwk9XR4ExKcPoadCiBjNZfPSeEAQ-QVYOYuOBpFKdLa4OJ6E>.

politiche strutturali volte, innanzitutto all'apertura di centri di accoglienza tutto l'anno radicati in ogni territorio, soprattutto in una città metropolitana come Roma; luoghi in cui si possa prendere in carico la persona ed intervenire sui diversi bisogni con consulenze sociali, psicologiche, legali, formative e di orientamento al lavoro. Inoltre, sempre nel breve periodo, sarebbe auspicabile che tali azioni fossero coadiuvate da Centri polifunzionali aperti h24 o, quanto meno, da drop-in, luoghi in cui i senza dimora, attraverso un approccio multidisciplinare di personale con competenze adeguate e diversificate, possano ricevere gli strumenti di cui necessitano.

In questo senso, ci auspichiamo che anche i fondi stanziati dal PNRR¹¹ vengano inquadrati con

l'obiettivo di avviare percorsi di integrazione sociale e lavorativa volti all'autonomia dell'individuo e che i percorsi intrapresi non abbiano limiti temporali o stagionali e coinvolgano non solo le associazioni di volontariato o di privato sociale ma la comunità tutta, come sottolinea fio.PSD.¹²

Le politiche di supporto, da quelle comunali e regionali a quelle nazionali (attraverso il PNRR), sono imprescindibili per ridurre la presenza e la cronicizzazione del fenomeno; l'effetto sarà maggiore quanto più le istituzioni affronteranno anche gli ostacoli legati alla tutela dei diritti dei senza dimora, in particolare rispetto alla residenza e all'art. 5 del decreto Lupi su cui ci siamo soffermati nel capitolo precedente.

11 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alla Missione 5 (1.3) e 6 (1.1).

12 Fio.PSD, Osservazioni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Comunicato stampa, 24 Maggio 2021.

“Dalla strada alla casa”: le 5 proposte di Nonna Roma

A distanza di cinque anni dalla nascita di Nonna Roma, dopo aver incontrato tanti volti e conosciuto la marginalità in tutte le sue diverse forme, quella economica, quella sociale e quella spaziale, abbiamo voluto tentare di realizzare un Rapporto che non fotografasse solo la situazione attuale ma si ponesse l'obiettivo di indicare 5 proposte concrete per cambiare il paradigma di individuazione e gestione del fenomeno dei senza dimora.

PROPOSTA 1 **Nuova prassi nelle rilevazioni dei senza dimora**

Nel Capitolo 1 si affrontano gli aspetti quantitativi e qualitativi riguardanti i senza dimora. L'analisi della definizione soggettiva di *homeless* è legata a doppio filo con le problematiche di rilevazione della popolazione di interesse che a sua volta determina la difficoltà nella programmazione di politiche adeguate a contrasta-

re il fenomeno. Quella dei senza dimora infatti è una popolazione difficile da raggiungere ma anche da individuare, per questo abbiamo provato anche a rispondere alla domanda riguardante chi sono i senza dimora, attraverso un approccio multifattoriale. La nostra proposta è di implementare le indagini comunemente utilizzate con il modello sperimentale che prevede una rilevazione diretta attraverso le Unità di strada, in modo tale da garantire informazioni rappresentative della popolazione di interesse.

PROPOSTE 2-4 **Prevenire il fenomeno dei senza dimora ed evitare processi di ulteriore marginalizzazione**

Nel 2° Capitolo di questo Rapporto abbiamo provato ad evidenziare come alcune scelte politiche miopi, effettuate a livello nazionale e locale, abbiano provato a negare sistematicamente i diritti

di chi si trova in una condizione di disagio sociale, acuendo i processi di marginalizzazione.

Ebbene, prima di passare a esaminare la proposta sul modello di accoglienza, non possiamo esimerci dall'evidenziare una cosa importante quanto ovvia:

affinché il fenomeno dei senza dimora possa cessare di esistere sono necessarie, anzitutto, delle politiche che agiscono sulle cause che portano le persone per strada. Politiche che si dovrebbero sostanziare in una prevenzione sistematica e mirata. Non abbiamo avuto la possibilità di occuparci in questa sede delle prime, ossia delle politiche di prevenzione sistematica (es. arresto degli sfratti e degli sgomberi; politiche sull'edilizia residenziale pubblica, sul contrasto alla disoccupazione o alla dispersione scolastica). Tuttavia abbiamo tentato di evidenziare, proprio nel 2° Capitolo, come sarebbero necessarie e facilmente attuabili – a livello locale – politiche di prevenzione mirata, che possano porre fine a delle storture realizzate in questi anni a livello nazionale e locale.

Ci riferiamo, come visto, a tutto ciò che riguarda: (i) l'effettivo accesso delle persone senza dimora alla residenza fittizia; (ii) la necessità di derogare all'art. 5 del d.l. n. 47/2014; (iii) la necessità di giungere ad un immediato superamento

del Regolamento di Polizia Urbana di Roma Capitale. In particolare, attraverso le proposte che seguono.

PROPOSTA 2

Garantire l'accesso alla residenza fittizia

- ▶ Superamento della delibera n. 31/2017 della Giunta capitolina (porre fine a previsioni illegittime e prassi difformi);
- ▶ Fase transitoria che veda un nuovo coinvolgimento delle associazioni del privato sociale nell'attribuzione delle residenze fittizie ai propri assistiti;
- ▶ Progressiva re-internalizzazione del servizio, garantendo stanziamenti di risorse adeguate e modalità operative che consentano l'effettiva tutela dei diritti dei senza dimora.

PROPOSTA 3

Derogare all'art. 5 del Decreto Lupi (n. 47/2014)

- ▶ Necessità che la Giunta regionale (in ossequio all'ordine del giorno approvato dal Consiglio nel luglio 2020) e la Giunta capitolina avviino una immediata interlocuzione con il Governo per giungere all'abrogazione dell'art. 5 del decreto Lupi;

- ▶ Necessità che la Giunta regionale proceda ad una sanatoria per gli inquilini senza titolo delle case popolari che hanno occupato le stesse dopo il maggio del 2014 (ciò in conformità all’art. 117, c. 4, Cost.);
- ▶ Necessità che il sindaco di Roma Capitale proceda ad una deroga generalizzata dell’art. 5 del decreto Lupi, anche in considerazione delle ragioni igienico-sanitarie derivanti dall’attuale emergenza epidemiologica da Covid-19.
- ▶ Necessità che la Giunta capitolina si impegni ad avviare un’interlocuzione con il Governo per il superamento della normativa sulla “sicurezza urbana” prevista dal d.l. n. 14/2017.

PROPOSTA 5

Modello di Accoglienza Permanente ed Integrato (Modello A.P.I.)

Il Modello di Accoglienza Permanente e Integrato (A.P.I.) prevede la creazione di strutture differenziate sulla base dei diversi bisogni della persona senza dimora.

La permanenza implica la necessità di sganciare l’attivazione dei Centri dall’ottica della stagionalità, che ha caratterizzato le fallimentari strategie messe in campo dal Comune di Roma in questi ultimi anni. La creazione di un sistema di accoglienza permanente deve prediligere **il modello dei “piccoli centri”**, ossia di strutture che accolgano fino ad un massimo di 20 persone, con una **capillare diffusione su tutto il territorio metropolitano**.

Il modello di accoglienza **integrato** comporta, invece, la necessità di differenziare le modalità di intervento, in un quadro complessivo volto alla creazione di percorsi personalizzati finalizzati a far emancipare il singolo da una condizione di marginalità.

PROPOSTA 4

Porre fine alla criminalizzazione di poveri e marginali

- ▶ Necessità che il Consiglio comunale proceda all’abrogazione dell’attuale Regolamento di Polizia Urbana di Roma (deliberazione n. 43/2019), che si sostanzia in dei provvedimenti altamente repressivi nei riguardi di poveri e marginali, con un uso compulsivo dello strumento dell’ordine di allontanamento (c.d. mini-Daspo urbano) nei riguardi dei senzatetto. Avviando, nel contempo, un percorso partecipato per la scrittura del nuovo Regolamento;

A riguardo si possono delineare differenti livelli, tutti da concepire in un quadro unitario:

- ▶ la programmazione di **servizi a “bassa soglia”**, con la creazione di **Centri-ristoro h4 in ogni Municipio**. Il fine principale di tali strutture dovrebbe essere quello di intercettare le persone senza dimora, soprattutto quelle con una storia di marginalità di lungo periodo. Infatti, tramite l'offerta di servizi (es. mensa/doccia/distribuzione indumenti) che rispondano ai bisogni materiali primari, si ha la possibilità di avviare una presa in carico della persona, indirizzandola verso i servizi di accoglienza di primo livello;
- ▶ la programmazione di **servizi di “primo livello”**, con la creazione di **Centri diurni h9 e Centri notturni h15 in ogni Municipio**. A riguardo bisogna precisare come: (i) i Centri diurni dovrebbero avere come obiettivo quello di offrire una serie di servizi di assistenza al senza dimora (assistenza legale; sanitaria; orientamento-socio lavorativo; scuola di lingua) e di realizzare momenti di socializzazione; (ii) i Centri notturni h15 sono da concepire esclusivamente come solu-

zione di transito, nell'attesa di costruire una soluzione alloggiativa stabile e duratura per ciascuna persona;

- ▶ la programmazione di **servizi di “secondo livello”**, con la creazione di **Comunità residenziali e, in prospettiva, di accoglienza in appartamento**. Quest'ultimo aspetto della strategia integrata è sicuramente quello di più lungo periodo, ma anche l'ambito su cui ci sembra necessario investire maggiormente. Il fine, infatti, dovrebbe essere quello di giungere a forme di accoglienza residenziale, come ulteriore fase di transizione verso il passaggio a soluzioni abitative autonome.

Il modello A.P.I. non ha alcuna pretesa di esaustività ma intende solo fornire degli spunti su come poter provare a cambiare il paradigma emergenziale, per giungere ad un modello di accoglienza che sappia dare centralità alla persona senza dimora e al suo percorso di emancipazione. Proprio rispetto ai destinatari di tale modello ci sembra doveroso dover evidenziare come delle soluzioni di accoglienza adeguate devono essere fornite per: (i) le persone portatrici di particolari vulnerabilità; (ii) i nuclei familiari.

Quanto alle persone portatrici di particolare vulnerabilità, come persone dipendenti da alcool e sostanze stupefacenti o affette da gravi disturbi psichiatrici, risulta doveroso attivare degli specifici interventi, che possano vedere una presa in carico degli stessi da parte – in primo luogo – del servizio sanitario.

Quanto ai nuclei familiari **bisogna immediatamente porre fine alla vergognosa prassi che ha visto, in questi anni, il perenne smembramento delle famiglie**, con un'accoglienza separata della moglie (e di eventuali figli) dal

marito. L'accoglienza dei nuclei familiari esclusivamente nell'ambito dei servizi di “secondo livello” è un'esigenza non più rinviabile.

In conclusione, il fine del Modello di Accoglienza Permanente ed Integrato è quello di **realizzare una modalità diversa di approcciarsi al fenomeno dei senza dimora, che implica – nel contempo – il dar vita ad un diverso tipo di società.**

Una società che sappia dare centralità alla “cura”, ponendosi dall'angolo visuale degli ultimi, dei diseredati, degli oppressi.



Bibliografia

Capitolo 1

- Alterego-Fabbrica dei Diritti; A Buon Diritto; Cooperativa Be-Free; Medu; Wilpf (a cura di), "Uscire dal Ghetto. Rapporto attività letgale, sanitaria e di orientamento lavorativo svolte nello stabile occupato di via Vannina n.78". Aprile 2018.
- Amore K., Baker M. e Howden-Chapman P, "The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis", *European Journal of Homelessness* _ Volume 5, No. 2, December 2011.
- AA. VV, "#mapparoma29 – La mappa degli invisibili: migranti e senza dimora al tempo del COVID-19", 18/05/2020 sul sito online www.numeripari.org
- Banca d'Italia, "Principali risultati dell'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020", 26/06/2020.
- CARITAS Roma, "Persone senza dimora. Le sfide di un sistema integrato", 2018.
- CARITAS Roma, "La povertà a Roma: un punto di vista. Nessuno si salva da solo. Anno 2020", 11/12/2020.
- CARITAS Roma, "Gli Anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia", 17/10/2020.
- Chamberlain C., Mackenzie D., "Understanding contemporary homelessness: Issues of Definition and Meaning" in *Australian Journal of Social Issue*, November 1992.
- Cibinel E., "La 328 ha vent'anni: ha raggiunto la maturità?", 05/11/2020, sul sito online di Percorsi di secondo welfare, www.secondowelfare.it.
- Cicerchia A., "La statistica e le popolazioni difficili da raggiungere" in *Menabò* n.110/2019 sul sito online www.eticaeconomia.it.

- Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001", a cura di C. Saraceno, Roma, Carocci, 2002.
- Cortese C., "Al di là dei dati: persone senza dimora e povertà abitativa. Una lettura del Terzo Rapporto sull'Housing Exclusion in Europa (2018)" sul sito online www.fiopds.org.
- Edgar, B., H. Meert e J. Doherty, "Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness", Bruxelles, Feantsa, 2004.
- Edgar, B., M. Harrison, P. Watson, V. Busch-Geertsema, "Measurement of Homelessness at EU Level", JCSHR, GISS, Resources Information Service, 2007.
- Edgar B., "The ETHOS Definition and Classification of Homelessness and Housing Exclusion" in European Journal of Homelessness, Volume 6, No. 2, December 2012.
- Feantsa, "Third overview of housing exclusion in Europe", Fondazione Abbe Pierre, 21 March 2018, Bruxelles, 2018.
- Feantsa, "Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research. A Report prepared for the Consensus Conference by: Volker Busch-Geertsema, William Edgar, Eoin O'Sullivan, Nicholas Pleace", European Consensus Conference on Homelessness 9-10 December 2010, Bruxelles.
- Feantsa: <https://www.feantsa.org/en>
- Ferrigni N. (a cura di). "Le nuove povertà nel territorio di Roma Capitale. Rapporto di ricerca", Roma, Aracne, 14/06/2021.
- Fio.PSD: <https://www.fiopds.org/>
- Fondazione Zancan, "Indagine sulle persone senza dimora", Dipartimento per gli Affari sociali, Presidenza del Consiglio, Roma, 2000.
- ISTAT, "I servizi alle persone senza dimora Anno 2011", 03/11/2011.
- ISTAT, "15esimo Censimento della popolazione e delle abitazioni 2011. Edifici e abitazioni", 11/08/2014.
- ISTAT, "Le Persone senza dimora. Anno 2014", 10/12/2015.
- ISTAT, "Rapporto SDGs 2020 – Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia", 2020.
- ISTAT, "Le statistiche ISTAT sulla povertà – Anno 2020", 16/06/2021.
- ISTAT Working Papers, Una metodologia per la stima della homelessness attraverso le Unità di strada: il caso della città di Torino, N. 5/2019.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" pubblicata nella

- Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 – Supplemento ordinario n. 186.
- Marpasata M., Razafindratsimab N., “Survey methods for hard-to-reach populations: introduction to the special issue” in *Methodological Innovations Online* (2010) 5(2) 3-16.
- Masi, A., “Un quadro degli homeless in Italia: risultati di una cluster analysis”, in *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, Gennaio-Marzo 2014, Volume LXVIII N. 1.
- Medici senza Frontiere, “Fuori Campo. Insedimenti informali, marginalità sociale, ostacoli all’accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati. Secondo Rapporto”, Febbraio 2018.
- MEDU, “Margini. Rapporto sulle condizioni socio-sanitarie di migranti e rifugiati negli insediamenti informali della città di Roma”, 2022.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, “Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2020”.
- Ministero dell’Interno, “Provvedimenti esecutivi di sfratto. Dati provinciali. 2019”.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia”, 2015.
- Tosi A., “Senza dimora, senza casa: note di ricerca” in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), “Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione”, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Unione Nazionale Inquilini, “Comunicato stampa del 30/12/2021”.
- UNIVERSITÀ BOCCONI, FONDAZIONE DEBENEDETTI, “RacCONTATI MI 2014. 1° indagine point in time dei senza fissa dimora a Roma. Primi risultati”, Roma, 23/06/2014.
- Rizzo Giuseppe, “Nella città dei senzateetto”, 09/09/2019, sul sito online della rivista Internazionale, www.internazionale.it.
- Sistema Informativo unico di Monitoraggio e Intervento Sociale (SIMIS) sul sito istituzionale di Roma Capitale www.comune.roma.it.
- Ziparo Alberto, “Un Paese di case vuote. Un quarto del patrimonio abitativo è sottoutilizzato”, 02/09/2017, sul sito online di Il Manifesto in www.ilmanifesto.it.

Capitolo 2

A Buon Diritto; ActionAid; ASGI; Black lives matter Roma; Caritas Roma; Centro Astalli; CIR; Comunità di Sant’Egidio; Focus – Casa dei diritti sociali; MSF; Intersos; Laboratorio 53; MEDU; Médecins du Monde

- France – Missione Italia; Pensare Migrante, “L’anagrafe respingena te. Una fotografia di Roma in emergenza”, dicembre 2020.
- Assemblea Capitolina, deliberazione n.43 del 6 giugno 2019, “Regolamento di Polizia Urbana”, sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it
- Borlizzi F., “Daspo urbano: i rischi di un’amministrativizzazione del diritto penale. Un’indagine sul campo”, marzo 2021.
- Comune di Roma, Annuario statistico 2018, cap.3 “Anagrafe e servizi civici”, sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it
- Comune di Roma, Annuario statistico 2019”, cap.3 “Anagrafe e servizi civici”, sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it
- Comune di Roma, “Annuario statistico 2021”, cap.3 “Anagrafe e servizi civici”, sul sito istituzionale di Roma Capitale, www.comune.roma.it
- Comune di Roma, “In vigore regolamento di polizia urbana, stabilite nuove tabelle sanzioni”, 8 luglio 2019, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it
- Comune di Palermo, “Edilizia Popolare. Regione recepisce proposta del Comune per sanatoria occupazioni per aventi diritto”, 2 maggio 2018, sul sito istituzionale del Comune, <https://www.comune.palermo.it>
- Comune di Palermo, “Residenza in deroga per occupanti abusivi con requisiti ERP”, 29 gennaio 2019, sul sito istituzionale del Comune, <https://www.comune.palermo.it>
- Consiglio regionale del Lazio, seduta n.48 del 14 luglio 2020, Ordine del giorno “D28/19, presentato dai consiglieri Lombardi, Bonafoni, Ciani, Ognibene, De Paolis e Patanè, concernente: Interlocuzione con il governo per la riforma dell’articolo 5 del Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015) (O.d.g. n. 662), sul sito della Regione, <https://www.regione.lazio.it>
- Corte di Cassazione, sentenza n. 46054/2021, decisione del 23.11.2021, deposito del 16.12.2021.
- Corte Costituzionale, sentenza n. 186/2020, decisione del 9.07.2020, deposito del 31.07.2020.
- Cronache di Ordinario Razzismo, “Nuova delibera sull’anagrafe dei senza dimora a Roma. Una limitazione dei diritti?”, 5 aprile 2017.
- Dinelli F., “Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea”, Jovene Editore-Napoli, 2011, p.144.

- Dipartimento Politiche Sociali, Comune di Roma, "Approvazione della progettazione a base di gara, determina a contrarre ed indizione procedura di gara aperta finalizzata alla conclusione di un Accordo Quadro come definito dell'art. 54 (c.4 Lett. a) del D. Lgs. 50/2016, suddiviso in n. 27 lotti funzionali, per l'affidamento di servizi di accoglienza per persone gravemente vulnerabili in condizioni di marginalità sociale e che a seguito di eventi climatici (Piano Freddo – Piano Caldo) e/o emergenziali di varia natura si trovano nell'impossibilità di far fronte a bisogni primari. Periodo 01/12/2020-30/11/2024 o comunque dalla stipula dell'accordo quadro per n. 48 mesi Annualità 2020 – 2024", GARA n.7910743", sul sito del Comune, <https://gare.comune.roma.it>
- Giunta Capitolina, deliberazione n.86/2020, "Linee guida e criteri generali finalizzati all'avvio del Programma Strategico per il superamento della condizione di disagio e della condizione di emergenza abitativa nel territorio capitolino", sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it
- Giunta Capitolina, "deliberazione n. 280/2015", seduta dell'11 agosto 2015, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it
- Giunta Capitolina, "Deliberazione n.31/2017", seduta del 3 marzo 2017, pubblicazione del 20 marzo 2017, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it
- Giunta Comunale, "deliberazione n. 84/2002, seduta del 26 febbraio 2002, sul sito istituzionale del Comune, www.comune.roma.it
- Istat, Circolare Istat n. 29/1992, "Anagrafe della popolazione. Legge e regolamento anagrafico", edizione 1992.
- Marina de Ghantuz Cubbe, "L'esercito contro i senzatetto. Il caso finisce sul tavolo del Ministro Gualtieri", sul quotidiano "La Repubblica", 1° febbraio 2022.
- Ministero dell'Interno, circolare del 29 maggio 1995, n. 8. "Precisioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente", sul sito del Senato della Repubblica, www.senato.it.
- Monticelli E., "La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale", in Rivista "Osa servatorio Costituzionale" fasc.2/2016.
- Ponzo E., "L'articolo 5 del Piano Casa del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa", 21 settembre 2014, fasc.2/2014 della rivista online "Costituzionalismo.it"
- Regione Emilia-Romagna, "Un'assistenza sanitaria davvero per tutti: in Emilia-Romagna il medico di base anche ai cittadini italiani senza

- dimora”, 29 dicembre 2021, sul sito della regione Emilia Romagna, <https://www.regione.emilia-romagna.it>
- Regione Piemonte, “Persone senza dimora, la Regione Piemonte ha approvato il protocollo”, 28 gennaio 2022, sul sito della regione Piemonte, <https://www.regione.piemonte.it>
- Roma Today “Il centro di Roma in mano ai fantasmi: scoperte 2500 società intestate a clochard”, 20 novembre 2014 sul sito online www.romatoday.it.
- Sina Y., “Da associazioni e movimenti la campagna contro la legge che vieta la residenza agli occupanti: Negati diritti costituzionali”, 9 aprile 2021, sul sito online di Roma Today www.romatoday.it.
- Talini S., “Piano casa Renzi-Lupi, art.5: quando la cieca applicazione del principio di legalità contrasta con la garanzia costituzionale dei diritti fondamentali”, 3 maggio 2014, nella rivista online “Costituzionalismo.it”.
- Tar Lombardia, Milano, sez. III, ordinanze n.701; 702; 712, del 2008, disponibili sul sito “Giustizia Amministrativa”, <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Capitolo 3

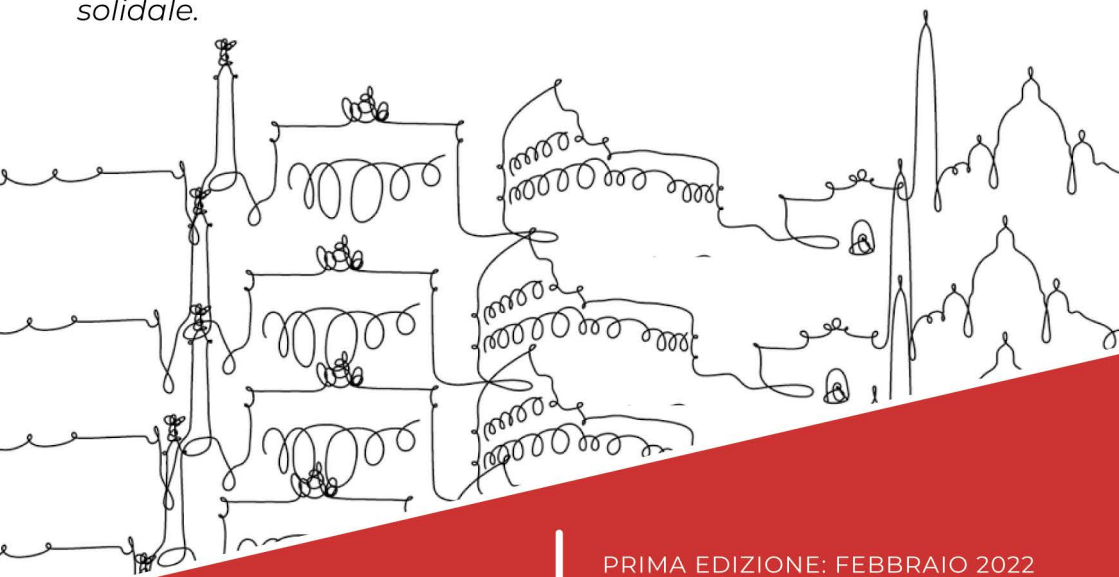
- Arrels Fundació: <https://www.arrelsfundacio.org/en/>.
- Binario95 “Casa 95: appena inaugurato un bellissimo progetto di Housing First a Roma” sul sito online www.binario95.it.
- Cooperativa Sociale Piazza Grande: <http://www.piazzagrande.it/>
- Fio.PSD: <https://www.fiopsd.org/>.
- Fio.PSD, Osservazioni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Comunicato stampa, 24 Maggio 2021.
- Henley J., “In Finlandia c’è un piano radicale per aiutare i senza dimora”, 7 giugno 2019, sulla versione online del settimanale “Internazionale”, www.internazionale.it
- Homes4All s.r.l. Società Benefit: <https://homes4all.it/>.
- Luoghi Comuni: <https://www.luoghicomuni.org/>.
- Network Housing First Italia: <https://www.housingfirstitalia.org/>.
- Rizzo G. “I fantasmi non esistono”, Milano, Mondadori, 2021.
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alla Missione 5 (1.3) e 6 (1.1).



Nonna Roma

BANCO DEL MUTUO SOCCORSO

L'impegno e la battaglia politica di Nonna Roma - banco di mutuo soccorso, contro povertà e ingiustizie ha inizio nel 31 maggio 2017. Attraverso la distribuzione alimentare e di prodotti di prima necessità, progetti educativi, sportelli sociali, legali e di orientamento al lavoro e interventi in supporto ai senza dimora sostiene concretamente tantissime famiglie in condizione di difficoltà. Questo rapporto deriva dal lavoro della campagna Rhomeless promossa da Nonna Roma, affinché Roma cessi di essere città delle disuguaglianze e torni ad essere una città solidale.



PRIMA EDIZIONE: FEBBRAIO 2022

PER SAPERNE DI PIÙ

ODV NONNA ROMA
NONNAROMA.IT
INFO@NONNAROMA.IT
+39 3425815441

