

Sguardi

2

2023

DIRITTO  
ALL'ABITARE  
E SOLIDARIETÀ

QUADERNI CARITAS ROMA

Quaderni Caritas Roma  
N. 2/2023

Direttore editoriale

Giustino Trincia

Coordinamento redazionale

a cura dell'Area studi  
e comunicazione  
della Caritas di Roma

Redazione

Beatrice Bruno, Alberto Colaiacomo,  
Anna Clara De Martino, Anna Moccia,  
Paolo Rigucci, Eleonora Schirmo

Impaginazione e stampa

Mastergrafica S.r.l.

c/c bancario o altro per donazioni

Bonifico con IBAN

**Banco Posta:**

IT 50 F 07601 03200  
001021945793

**Conto corrente postale:**

001021945793

intestati a

Caritas Roma ONLUS

Via Casilina Vecchia, 19  
00182 Roma

Contatti

Piazza San Giovanni in Laterano, 6  
00184 Roma  
Tel. 06.69.886.424/425  
ufficio.stampa@caritasroma.it

Chiuso in redazione  
il 31/05/2023

Stampato su carta ecologica  
100% riciclata

# INDICE

■ QUALE CARITÀ SULL'ABITARE 3

■ IL DIRITTO ALL'ABITARE 8

## FOCUS

■ Le esperienze di housing sociale per persone fragili 21

La promozione dell'autonomia abitativa come modello vincente 23

L'assistenza legale in ambito locatizio 25

QUADERNI CARITAS ROMA

"Sguardi" è la collana di Quaderni promossa dalla Caritas di Roma a servizio delle comunità parrocchiali per promuovere una visione alla città con gli occhi e dal punto di vista dei poveri, delle persone più fragili. È questo infatti il punto di osservazione più vicino non solo alla realtà di tutti i giorni ma anche alla possibilità di trovare soluzioni in sintonia con il bene comune, con l'interesse generale. La collana si pone in linea con il Manuale operativo dei diritti che la Caritas diocesana di Roma pubblica e aggiorna costantemente sul proprio sito da ormai due anni.

I Quaderni "Sguardi" desiderano soprattutto diventare uno strumento di animazione per le comunità parrocchiali, agile e di facile comprensione, in grado di far conoscere in modo più approfondito, senza cadere nel tecnicismo, quei fenomeni che alle Parrocchie romane spesso arrivano come richieste finali al proprio centro di ascolto o agli altri animatori della carità presenti sul posto.

## QUALE CARITÀ SULL'ABITARE?

*di Giustino Trincia  
direttore della Caritas di Roma*

A quasi un anno di distanza torniamo sul grande tema della casa, dell'abitare a Roma. Nell'estate del 2022 presentammo il manuale "Abitare a Roma", offrendo un ricco contributo di analisi, dati e informazioni corredato da un organico ventaglio di proposte.

Con questo numero di "Sguardi", desideriamo proporre alle comunità parrocchiali e a quanti vorranno unirsi a questo impegno, uno strumento agile, volto a diffondere la consapevolezza e a promuovere un ruolo molto più attivo da parte dei cittadini, delle comunità, delle istituzioni pubbliche, delle forze economiche e sociali per affrontare e cercare risposte effettive al grande diritto sociale dell'abitare, rimasto sulla carta da troppi decenni per decine e decine di migliaia di famiglie romane.

L'urgenza di riproporre la questione "abitare" a Roma, nasce dai dati Istat sulle persone senza tetto e senza fissa dimora nella Città metropolitana di Roma al 31 dicembre 2021. Sono molte di più di quanto ci si potesse aspettare: 23.420 persone (7.647 femmine). La fascia di età più coinvolta è quella che va, per entrambi i sessi, dai 35 ai 54 anni, con 8.383 persone anche se sono coinvolte tutte le età: 3.375 fino ai 17 anni; 5.879 dai 18 ai 34 anni; 5.783 dai 55 anni. La Città metropolitana di Roma comprende 121 comuni (solo 15 hanno una popolazione compresa tra i 30.000 e i 65.000 abitanti) ed aveva, sempre al 31.12.2021, una popolazione residente di 4.216.874 abitanti, di cui però ben 2.748.109 nel capoluogo. È chiara, dunque, l'altissima concentrazione del dramma casa nella Capitale. È in atto, grazie alla collaborazione tra l'Istat e Roma Capitale e la partecipazione di numerose realtà del volontariato romano, Caritas compresa, un censimento più puntuale del fenomeno dei senza dimora in un'area al momento molto circoscritta come quella dell'Esquilino.

È sufficiente guardarsi attorno per rendersi conto di quanto il fenomeno "persone senza casa" e di "case senza persone" sia in crescita; di quanto siano aumentati i ricoveri di fortuna, i giacigli serali improvvisati che si aprono agli angoli, sui marciapiedi, in prossimità o a ridosso dei luoghi turisticamente apprezzati nelle ore diurne, per ospitare e rendere "visibile" quel popolo di giorno "invisibile" di persone senza tetto e senza fissa dimora.

Non è più il tempo per limitarsi al generico grido di allarme, al generico appello alle istituzioni pubbliche e alle forze politiche.

Il tempo che abbiamo dinanzi è ormai quello di una mobilitazione più ampia della città; accanto, ovviamente, a quella della richiesta di una più forte assunzione di primarie e insostituibili responsabilità da parte delle istituzioni pubbliche a livello locale, regionale e nazionale, perché è chiarissimo che il problema chiama direttamente in causa tutti e tre i livelli istituzionali, ognuno per le rispettive competenze.

È dunque necessario che ci si muova in maniera costruttiva e responsabile anche come singoli e come comunità; come attori della vita economica e sociale, come operatori della cultura, dell'informazione e della formazione, per venire a capo di un problema complesso e antico come quello della casa a Roma. Non si può agire solo "dall'alto", anche se è indispensabile agire dall'alto per fissare regole chiare, giuste, rispettabili. Non

si può agire solo dal “basso” anche se è indispensabile il concorso di chi vive la città dai “tetti in giù”.

Le riflessioni che offriamo in questo breve saggio sul tema sociale dell’abitare e della solidarietà a Roma, che vi invitiamo ad approfondire nel quotidiano di ognuno di noi, ci devono spingere affinché tutti e tutte le nostre comunità acquisiscano maggiore consapevolezza della ferita scaturita dalla mancanza di case a prezzi accessibili per le famiglie, specialmente quelle più povere.

E per fare questo occorre che, a tutti i livelli, si assuma:

- la consapevolezza dei vincoli - di tutti i tipi, a partire da quelli burocratici - con cui dobbiamo quotidianamente fare i conti, e contro cui bisogna intervenire;
- le direzioni del lavoro possibile e praticabile di ognuno di noi e delle nostre comunità, in una logica di squadra;
- l’obiettivo di avere prospettive ragionevoli da avanzare e da sostenere, senza scoraggiarsi;
- la scelta degli interlocutori che stanno sul campo adatti alla causa, e di quelli che invece utilmente potrebbero cominciare a farlo.

Affinché i poveri trovino in noi conforto e sostegno, occorre uscire e incontrare la città, con tutte le sue contraddizioni. Uno sforzo a cercare sinergia sui territori per dialogare ed operare con chi sta sulla ferita della povertà abitativa.

Occorre muoversi in alcune direzioni ben precise che ci permettiamo qui di proporre.

## Alle istituzioni pubbliche nazionali

1. Rilanciare il mercato dell’affitto, smettendola con la campagna culturale, economicamente molto interessata, che dagli anni Settanta induce all’acquisto delle abitazioni, con una lievitazione dei costi al metro quadro degli immobili e degli oneri per l’accesso al credito sempre più insostenibili.  
Occorre favorire forme di affitto a canoni accessibili, compatibili con i redditi di famiglie e studenti fuori sede. Un mercato dell’affitto che possa essere agevolato dall’istituzione di fondi di garanzia per accompagnare chi domanda e per fornire maggiori garanzie a chi è invece nelle condizioni di poter offrire un alloggio in affitto.
2. Promuovere una politica pubblica sulla casa che è ormai assente nel Paese da oltre mezzo secolo, investendo sul vasto patrimonio pubblico disponibile, nelle modalità consone ai tempi e con l’obiettivo di venire incontro alle esigenze soprattutto delle giovani coppie, nel quadro di un sostegno effettivo e non solo annunciato alla natalità e delle persone più fragili per condizioni di età, di reddito e di condizione socio-sanitaria.
3. Introdurre strumenti normativi e finanziari adeguati a disincentivare e contrastare i ricorrenti fenomeni speculativi sul bene casa, dal punto di vista del mercato delle locazioni e degli acquisti degli immobili e delle relative modalità di accesso al credito, con interventi atti a responsabilizzare anche le parti sociali ed economiche direttamente coinvolte.

## Alle Istituzioni locali e regionali

Alla Regione Lazio e a Roma Capitale rinnoviamo l'appello ad avere uno sguardo nuovo e soprattutto lungo nella programmazione delle politiche abitative che superino la prolungata fase di stallo, ma con concrete risposte ai disagi quotidiani.

1. Nell'attuale fase e contesto economico, e a fronte delle scelte che anche a livello nazionale vengono fatte sulla sofferenza abitativa, occorre rafforzare gli investimenti per aiutare nell'affitto le tante persone che non ce la fanno, sapendo che tale provvedimento serve solo ad abbassare la pressione sul sistema abitativo, cercando di non far precipitare tante famiglie nella morosità che è poi l'anticamera dello sfratto, ma è un provvedimento non risolutivo in un mercato che a Roma appare fuori controllo nelle aspettative di rendita, paragonato a una capacità di spesa delle famiglie che si sta riducendo.

Vanno predisposti nuovi strumenti per gestire l'Edilizia Residenziale Pubblica a partire da una nuova legge regionale sull'ERP e sul sistema di gestione dell'Ater, che essendo ormai datate nella loro missione iniziale e nelle rigidità accumulate nel tempo, rischiano sempre più di creare disuguaglianze invece di risolvere i problemi, e serve una nuova architettura del welfare abitativo nella città di Roma, che sappia guardare in faccia le nuove povertà con l'ambizione di mettere mano a una sfida delle politiche abitative, vero architrave delle politiche di contrasto alla povertà.

2. Occorre unificare e semplificare la gestione del vastissimo patrimonio immobiliare pubblico presente a Roma, attraverso un accordo straordinario tra Roma Capitale e Regione Lazio che ponga al centro l'interesse generale e il bene comune della città, nonché il forte recupero di credibilità delle istituzioni pubbliche.

3. C'è un enorme lavoro di censimento degli immobili, di manutenzione periodica e straordinaria, utilizzando al massimo gli strumenti offerti dalle tecnologie digitali, assicurando la trasparenza e coinvolgendo e responsabilizzando anche gli assegnatari che non possono non assumersi la loro quota di responsabilità per il mantenimento e la cura del patrimonio pubblico da loro utilizzato. Si è avviato il censimento del patrimonio del Comune di Roma Capitale con il progetto "Atlante", che perlomeno per la parte della conoscenza degli immobili dovrà mettere una parola di certezza sui beni posseduti e da utilizzare.

4. Il "Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023-2026", varato di recente da Roma Capitale, sembra aprire uno scenario, uno spazio di riflessione incoraggiante, su cui tutti sono chiamati a dare un contributo franco e costruttivo. Il nostro sincero auspicio è che di fronte alla gravissima condizione abitativa romana si possa registrare la più ampia convergenza delle forze politiche e sindacali della Città per riuscire a dare risposte finalmente nuove e soprattutto concrete ad esigenze non rinviabili per decine di migliaia di persone e di famiglie in chiarissima difficoltà.

## Alle nostre comunità e ai cittadini

La Diocesi di Roma ha promosso delle importanti iniziative, a carattere straordinario, per sostenere le famiglie in difficoltà, misure che si affiancano al quotidiano impegno che viene fatto nelle comunità parrocchiali. Così è stato per il *Fondo Gesù Divino Lavoratore*

nel periodo del Covid-19, i *Programmi di sostegno al pagamento delle utenze*, i *Contributi economici per alleviare la morosità incolpevole* e l'esperienza di *Officina delle Opportunità* per le persone fragili alla ricerca di lavoro, per facilitarne l'inclusione lavorativa, prendendo atto della necessità di essere accompagnate e sostenute in percorsi che consentano loro di ritrovare la dignità e l'autonomia attraverso la formazione ed il lavoro.

Si è cercato e si cerca, nelle varie comunità parrocchiali, di portare avanti tentativi di risposte diversificate al bisogno abitativo: il pagamento di alcune utenze; contributi economici per alleviare la morosità immediate; l'accoglienza in alloggi temporanei di famiglie sfrattate o senza alloggio.

Questi sono segni tangibili del prendersi cura da parte delle nostre comunità, senza avere la pretesa di essere risolutivi di questioni che, invece, devono essere presenti nell'agenda delle politiche istituzionali.

Dobbiamo fare in modo che queste iniziative, da casi isolati, con tutte le attenzioni e le cautele possibili, si trasformino in una rete diffusa e importante. Riunire queste isole delle tante cose positive fatte sul tema dell'abitare sparse in città, in un arcipelago di esperienze, che si alimentino reciprocamente e che si ancorino alla terraferma dei diritti all'abitare.

## Possiamo muoverci oltre e più nel merito della questione abitativa?

Proponiamo alcune linee di riflessione e di possibile azione.

1. Promuovere e sostenere, partendo dalle nostre stesse comunità, un **nuovo patto sociale tra proprietari e chi è alla ricerca di un appartamento**. Siamo chiamati ad affrontare le contraddizioni che si vivono anche all'interno dei territori, dove sono presenti sia proprietari di case sfitte, che per timore tengono le case vuote, sia le famiglie in difficoltà abitativa che non trovano sbocco in nessuna soluzione. Coloro che possiedono immobili vuoti, chiamati a non essere timorosi, debbono comunque avere la sensazione di non fare un passo nel vuoto e di non essere lasciati soli.
2. **Trovare il coraggio evangelico della sperimentazione di strade nuove della carità**, per dimostrare che il diritto viene prima della norma e che la buona volontà delle persone, con la prudenza e il realismo necessari, può portare a soluzioni inedite, giuste, equilibrate e possibili. Si può pensare, ad esempio, a promuovere, sostenere e facilitare le diverse forme di housing sociale, soprattutto per persone che vivono in emergenza abitativa o che sono senza dimora. Inoltre, si potrebbero sperimentare dei **fondi di garanzia di quartiere, di micro-area, per sostenere in forme solidaristiche**, previa approfondita conoscenza delle condizioni delle persone coinvolte, quei potenziali inquilini più fragili (es. pensiamo a numerose giovani coppie con redditi limitati; a persone anziane con pensioni di importo ridotto), che non sono economicamente in grado di assicurare tutte le necessarie garanzie per sottoscrivere un regolare contratto di affitto?
3. Dobbiamo metter mano ad una **mappatura della situazione abitativa reale nei quartieri**, avere le evidenze puntuali delle situazioni di disagio, sia sul versante dell'edilizia privata, sia nei concentramenti di edilizia residenziale pubblica, non come dato di ricerca fine a sé stesso, ma come una mappa su cui ipotizzare azioni di solidarietà mirate. Perché non provare a redigere insieme a tutte quelle persone, a quelle

realtà civiche, a quelle associazioni affidabili, delle mappe territoriali di questo tipo per avviare un confronto sereno e costruttivo con le istituzioni locali, per trovare le soluzioni possibili e per non lasciare sole persone che si trovano di fronte a problemi per loro insostenibili?

4. Occorre ormai aprire una discussione franca, serena e costruttiva, su un **diverso uso degli spazi a disposizione delle comunità parrocchiali e delle strutture ecclesastiche** eventualmente non più utilizzate. Mi sembra si possa riconoscere che nel momento in cui chiediamo al patrimonio pubblico e privato di fare la loro parte – quanti edifici pubblici non utilizzati o addirittura chiusi e abbandonati e quante case private vuote a Roma! – un invito del genere dobbiamo porlo anche al nostro mondo, consapevoli che non ci sono soluzioni semplici. Dirlo, sarebbe pura demagogia! Sepur nella naturale autonomia, e con la conoscenza e consapevolezza che riattivare ad uso abitativo spazi e strutture comporta un notevole esborso finanziario, si possono progettare delle ristrutturazioni che consentano di costruire alloggi e spazi di accoglienza. Una disponibilità di questo genere potrebbe incontrare l'auspicabile sostegno delle stesse istituzioni pubbliche e di tante persone disponibili a sostenere sforzi di questo tipo. Perché non provare?

#### NOTA

Questo Quaderno ha le proprie radici all'interno del Manuale della Caritas di Roma «**La (vera) sfida: ABITARE (con il cuore) LA CITTÀ**<sup>1</sup>», e da cui estrae dei traccati di riflessione esplicativi e produttivi per le nostre comunità, avendo a riferimento il consiglio di approfondire i vari aspetti sia all'interno del ponderoso lavoro del Manuale della Caritas di Roma, e sia dentro gli ampi contributi più volte proposti dalla Caritas.

<sup>1</sup> <http://www.caritasroma.it/2022/07/un-manuale-su-abitare-a-roma/>

## IL DIRITTO ALL'ABITARE

È un tempo particolare per la città di Roma, dove a prevalere è un senso di sfiducia e di impotenza, pur nella convinzione che in essa scorra un'energia sana che contrasta questo sentimento con i fatti. In molti, cittadini, istituzioni e organizzazioni sociali, si impegnano concretamente per il bene e per superare i molti problemi, spesso cronici, che affliggono la Capitale. Uno fra questi è quello della casa e dell'abitare. Non useremo le parole "emergenza abitativa", perché se il fenomeno dura a Roma da più di venti anni, non si tratta più di emergenza, ma di vera e costante "insicurezza abitativa strutturale".

### 1. Quadro internazionale ed europeo

Il diritto all'abitazione viene sancito per la prima volta nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, promossa dalle Nazioni Unite e firmata nel 1948, dove all'art. 25 viene incluso nel più ampio diritto ad uno standard di vita adeguato: "ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio, con particolare riguardo ... all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari (...)".

Anche all'interno della Carta Sociale Europea, trattato del Consiglio di Europa, adottato nel 1961 e ratificato in Italia con legge n. 30 del 1999, viene disciplinato il diritto all'abitazione insieme all'indicazione degli obblighi riservati agli Stati al fine di garantirne l'esercizio effettivo.

Gli obblighi sono contenuti all'art. 31 e sono così brevemente riassunti:

- favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente,
- prevenire e ridurre lo stato di senzatetto in vista di eliminarlo gradualmente,
- rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

Nonostante l'ampia definizione derivante dalle fonti internazionali, queste non comportano per gli Stati degli obblighi specifici<sup>1</sup>.

L'abitare è un diritto sociale primario, di cittadinanza, ma nonostante questo non assume la dignità in un vero asse portante per la politica e di impegno istituzionale, per investimenti e cura delle città e delle persone che dentro ci vivono.

### Nella Costituzione e nella giurisprudenza

Il diritto all'abitare è riconducibile alla categoria dei diritti sociali i quali trovano legittimazione nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione: il principio di uguaglianza deve essere garantito in senso sostanziale e non solo formale.

Nella Costituzione il diritto all'abitare, non è esplicitato formalmente, ma è riconducibile a diversi articoli, in particolare all'art. 2 come "diritto inviolabile" della persona. La Corte Costituzionale ha riconosciuto che *"creare le condizioni minime per uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto*

<sup>1</sup> <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2020/05/Diritto-Abitare-ITA.pdf>

*sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso"*<sup>2</sup>.

È dall'art. 47 (e dal resto delle disposizioni costituzionali) che si fa riferimento in maniera indiretta all'abitazione, ma da cui non nasce un "diritto all'abitazione" o "diritto alla casa" diretto ed esigibile. Da queste disposizioni nasce invece un dovere della Repubblica (Stato, Regioni, Enti Locali) di predisporre un servizio pubblico sociale, che tenda a soddisfare il bisogno abitativo, del quale la Corte Costituzionale ha più volte sottolineato l'importanza primaria e fondamentale, e l'inerenza a esigenze della personalità.

La Costituzione non sancisce direttamente il diritto all'abitare, ma quello di avere un luogo sicuro in cui organizzare la propria esistenza.

La giurisprudenza costituzionale comincia a delineare i contorni di questo diritto nei primi anni Ottanta, ma sempre in funzione dell'affermazione di altri diritti. La prima sentenza della Corte Costituzionale, nella quale possiamo trovare un rimando al diritto all'abitare è la 252/1983<sup>3</sup>, in cui la casa è riconosciuta come un bene primario per l'individuo.

Di conseguenza, con le sentenze 49/1987, 217/1988 e 404/1988, venne sancita la natura inviolabile del diritto all'abitare e all'esistenza di un obbligo generale da parte della comunità di evitare che le persone diventino senza dimora. Nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia tentato di delineare il più possibile i contorni di questo diritto, ancorandolo agli artt. 2, 3 e 47 della Costituzione, non c'è ancora una definizione chiara del contenuto essenziale di tale diritto, rendendo di fatto impossibile esigerne direttamente in Tribunale.

Riportiamo qui alcune definizioni ripetute nelle sentenze della Consulta:

- *"è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"* (n. 49/1987);
- *"Il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione"* (Corte Cost., sent. n. 217 del 1988);
- *"il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona"* (Corte Cost. sent. n. 119 del 1999);
- *"Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso"* (Corte Cost. sent. n. 217 del 25 1988);
- *"indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge"* (sentenza n. 252 del 1983).

<sup>2</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU185\\_principi.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU185_principi.pdf) pag. 10, a commento di due sentenze del 1988

<sup>3</sup> [https://www.giurcost.org/decisioni/1983/0252s-83.html#:~:text=1\)%20dichiara%20inammissibili%20le%20questioni,3%2C%2058%20e%2065%20I](https://www.giurcost.org/decisioni/1983/0252s-83.html#:~:text=1)%20dichiara%20inammissibili%20le%20questioni,3%2C%2058%20e%2065%20I)

## 2. Abitare come diritto sociale e di cittadinanza

L'abitazione, unitamente ad altri fattori determinanti, quali il lavoro, la salute e l'istruzione, si colloca sempre più tra gli elementi fondamentali per l'affermazione del diritto a una vita dignitosa.

La casa è uno spazio per relazioni profonde, un modo di essere, un progetto di vita e di stare al mondo<sup>4</sup>.

L'abitare è essenziale alla vita degli individui e la sua mancanza ha conseguenze negative su molte sfere dell'esistenza umana. Lavoro, famiglia, relazioni sociali, sono tutte necessità che non possono essere soddisfatte se una casa dove abitare non c'è. Il bisogno primario di abitare è attualmente un diritto negato, troppo costoso e insostenibile per molte delle famiglie italiane.

Papa Francesco ha usato parole molto chiare sul concetto dell'abitare come diritto sociale: *"L'ho già detto e lo ripeto: una casa per ogni famiglia. Non bisogna mai dimenticare che Gesù nacque in una stalla perché negli alloggi non c'era posto, che la sua famiglia dovette abbandonare la propria casa e fuggire in Egitto, perseguitata da Erode. Oggi ci sono tante famiglie senza casa, o perché non l'hanno mai avuta o perché l'hanno persa per diversi motivi. Famiglia e casa vanno di pari passo! Ma un tetto, perché sia una casa, deve anche avere una dimensione comunitaria: il quartiere ed è proprio nel quartiere che s'inizia a costruire questa grande famiglia dell'umanità, a partire da ciò che è più immediato, dalla convivenza col vicinato. Oggi viviamo in immense città che si mostrano moderne, orgogliose e addirittura vanitose. Città che offrono innumerevoli piaceri e benessere per una minoranza felice ma si nega una casa a migliaia di nostri vicini e fratelli, persino bambini, e li si chiama, elegantemente, "persone senza fissa dimora". È curioso come nel mondo delle ingiustizie abbondino gli eufemismi. Non si dicono le parole con precisione, e la realtà si cerca nell'eufemismo. Una persona, una persona segregata, una persona accantonata, una persona che sta soffrendo per la miseria, per la fame, è una persona senza fissa dimora; espressione elegante, no? Voi cercate sempre; potrei sbagliarmi in qualche caso, ma in generale dietro un eufemismo c'è un delitto"*<sup>5</sup>.

## 3. L'abitare è oggi un diritto debole?

È stata per troppo tempo dimenticata la casa, ormai accantonata tra le tante questioni irrisolte del nostro Paese. La casa, ed in particolare la casa in affitto e le case popolari, hanno sempre occupato pochissime righe dei vari programmi elettorali, tra l'altro spesso con proposte superficiali e poco credibili. Perché occuparsi di casa se la maggioranza delle famiglie è proprietaria dell'appartamento in cui abita? Perché, se ci sono tante case sfitte? Perché non si riesce a porsi la domanda cardine della stretta connessione tra l'abitare, la cura e l'attenzione alla dimensione sociale, economica e culturale delle persone, quale vero fondamento per una coesione sociale?

<sup>4</sup> Vedi Silvano Petrosino, Capovolgimenti. La casa non è una tana, l'economia non è il business. Jaca Book Milano 2011.

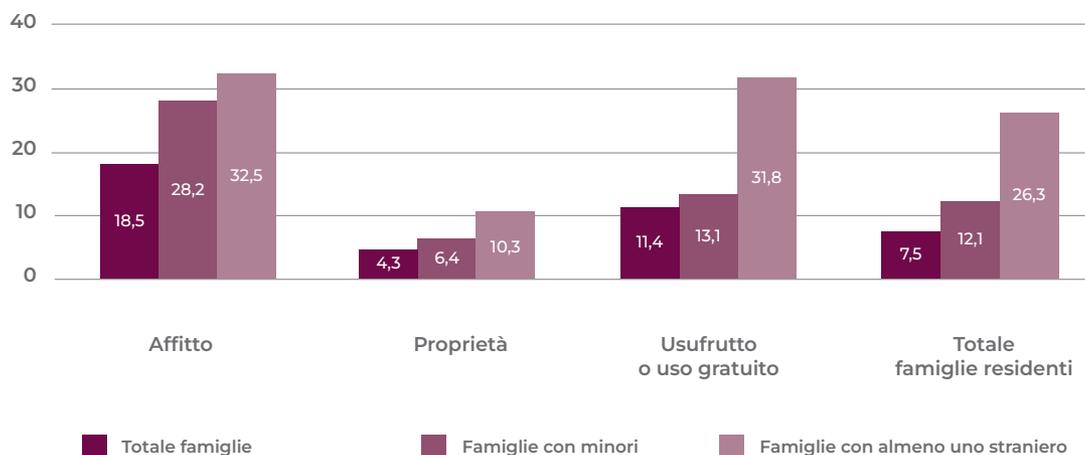
<sup>5</sup> [https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html)

“Anni di ubriacatura diffusa sulla casa di proprietà come un bene “possibile” per tutti, hanno relegato questo argomento agli ultimi posti della graduatoria delle necessità, oltre a drogare in maniera forsennata la corsa alla costruzione di nuove case, lasciando per strada un’eredità pesante con oltre centomila case sfitte nella città di Roma, e parti urbane della metropoli seriamente compromesse, specie in alcune nostre periferie” denunciava la Caritas di Roma nel 2017<sup>6</sup>. Da allora la condizione di difficoltà abitativa in città ha continuato a rotolare su un piano inclinato verso il basso, sempre più velocemente.

La condizione di sofferenza abitativa è purtroppo una condizione comune e diffusa in tutto il Paese, ma acquista particolare asprezza all’interno delle aree metropolitane dove la vita urbana è un acceleratore, spesso in negativo, dei fenomeni economici e sociali, e dove le reti di welfare non hanno la dimensione della prossimità necessaria.

I dati sulla povertà forniti dall’Istat<sup>7</sup> sono un continuo schiaffo a tutte le indifferenze, con una classifica delle fragilità delle famiglie che lascia sgomenti, all’interno delle quali la povertà si accanisce anche sul disagio abitativo. “Si conferma più diffusa la povertà assoluta tra le famiglie in affitto. L’incidenza di povertà assoluta varia anche a seconda del titolo di godimento dell’abitazione in cui si vive e la situazione è più critica per le famiglie che vivono in affitto. Le oltre 889mila famiglie povere in affitto nel 2021 sono il 45,3% di tutte le famiglie povere, con un’incidenza di povertà assoluta del 18,5%, contro il 4,3% di quelle che vivono in abitazioni di proprietà”.

**INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA TRA TUTTE LE FAMIGLIE, TRA QUELLE CON MINORI E TRA LE FAMIGLIE CON ALMENO UNO STRANIERO PER TITOLO DI GODIMENTO DELL’ABITAZIONE.**  
Anno 2021, valori percentuali



Fonte Istat: Report - LE STATISTICHE DELL'ISTAT SULLA POVERTÀ | ANNO 2021

<sup>6</sup> [http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto\\_povert%C3%A0\\_2017.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto_povert%C3%A0_2017.pdf) a pag. 53.

<sup>7</sup> Povertà in Italia - Report giugno 2022 [https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report\\_Povert%C3%A0\\_2021\\_14-06.pdf](https://www.istat.it/it/files/2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf)

La crisi economica ha posto sempre più famiglie in condizione di esclusione abitativa. Nel Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2022<sup>8</sup> curato dal **Censis** si evidenzia come *“il 5,9% delle famiglie italiane è in una condizione di deprivazione abitativa. Oltre al disagio tradizionale sta decollando anche una domanda di casa intesa e vissuta come un servizio piuttosto che un bene da mantenere a lungo termine... La domanda di abitazioni a prezzo sostenibile coinvolge uno spettro diversificato di società con: gruppi sociali vulnerabili (es. disoccupati) ... settori dei ceti medi in evidente caduta di benessere... lavoratori a forte mobilità e studenti fuori sede”*.

Il disagio abitativo<sup>9</sup> è ormai talmente esteso, che si identifica in diverse forme di vulnerabilità: senza tetto (senza dimora), senza casa, abusivi, e chi vive in abitazioni inadeguate; tutto ciò codificato dalle organizzazioni internazionali per l'aiuto ai senza tetto.

Purtroppo, negli ultimi venticinque anni, l'evoluzione-involuzione delle politiche abitative ha avuto indirizzi tutt'altro che orientati alla solidarietà ed alla attenzione dei più deboli, ma si sono avute invece politiche molto mirate alla liberalizzazione del mercato immobiliare e alla svendita del patrimonio pubblico, senza nessuna politica seria di compensazione per chi non poteva né avere casa in proprietà, né poter affittare casa nel libero mercato.

L'attuale problema degli alloggi, quindi, non dipende solo dal fatto che l'andamento del ciclo economico e l'inflazione dei prezzi immobiliari di questi ultimi anni hanno determinato un'accresciuta difficoltà e vulnerabilità di larghi settori sociali, ma è altresì l'effetto voluto di autonome decisioni di politica abitativa o per meglio dire di una non politica, di un vuoto dell'agire della sfera pubblica sulla casa e sull'abitare. Il “letargo” in cui da tempo sono state relegate le politiche pubbliche sulla casa e sull'abitare, lo si paga oggi amaramente.

#### 4. Dalla proprietà agli egoismi

Il problema della casa non risiede soltanto nella domanda ma dal raccordo tra la domanda e l'offerta di case. Il “vero vuoto” edilizio è anzitutto l'esistenza di troppe case senza abitanti e troppi abitanti senza casa. La vera questione è il mancato incontro tra una domanda ritenuta debole, non sufficientemente di garanzia e sempre più spesso non in grado di pagare, con un'offerta che ha aspettative di rendita fuori misura.

Ma oggi è proprio necessario “possedere” una casa? Spesso, a partire dalle giovani coppie, è un sogno per un inizio di una avventura familiare che molte volte, proprio per questo motivo, si ritarda nella partenza; spesso è il tentativo per una propria indipendenza che si scontra con la dura realtà di risorse e buste paga insufficienti; spesso, per chi vive da solo, acquistare casa è un'impresa quasi impossibile.

Secondo l'Istat<sup>10</sup>, circa il 79 % del patrimonio immobiliare italiano è composto da abitazioni di proprietà ed il 70,8 % delle famiglie sono proprietarie dell'appartamento in cui vivono; numeri che lasciano fuori milioni di persone che non si possono permettere la proprietà di un'abitazione e che hanno sempre più difficoltà a essere inquilini e pagare un affitto in un mercato immobiliare sempre più fuori regola.

<sup>8</sup> <https://www.censis.it/rapporto-annuale/56%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2022>

<sup>9</sup> Manuale Caritas Roma - La (vera) sfida: abitare (con il cuore) la città. pag. 131.

<sup>10</sup> [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV\\_TITGODABIT](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TITGODABIT)

Anche nelle politiche pubbliche, si è assistito a forme di finanziamenti che incentivano la proprietà con lo Stato che è passato da produttore di case popolari a finanziatore di soluzioni abitative individuali.

Si riteneva infatti che il patrimonio proprietario in espansione avrebbe coperto la necessità nazionale e che le sacche di povertà abitative fossero destinate a essere assorbite dallo sviluppo economico. Ma sappiamo che non è andata così.

Le famiglie che vivono in affitto tendono a ricadere in due casistiche principali.

Tra le famiglie meno abbienti (il 20% più povero della popolazione) optano per la scelta di un'abitazione in affitto il 31,8% dei nuclei. Per il 20% più benestante la percentuale di famiglie in affitto si riduce all'11,3%. Le famiglie meno abbienti hanno difficoltà a sostenere un mutuo e solo il 5,9% ne ha accesso.

Il secondo caso in cui le famiglie scelgono l'opzione dell'affitto riguarda quelle di recente costituzione. Il 47,8% delle persone che vivono da sole e il 39,9% delle coppie senza figli optano per l'affitto.

Altre situazioni in cui l'affitto gioca un ruolo importante sono:

- persone sole tra i 35 e i 64 anni (33,2%);
- famiglie mono-genitoriali con figli minori (30,8%);
- famiglie con tre minori (33,7%);
- famiglie con stranieri (68,5%).

Per una nuova famiglia, la fase iniziale dell'abitare in affitto è importante, consente di muovere i primi passi, permettendo di consolidare un percorso e aspettare tempi più maturi per scelte diverse.

Si deve diffondere sia a livello istituzionale, che tra gli imprenditori e gli investitori privati, la cultura della locazione, come concreta risposta ai bisogni sociali sempre più diversificati nel contesto economico dei nostri tempi.

Occorrono per questo politiche pubbliche che abbiano una nuova cultura dell'abitare, volte a favorire altre forme di uso delle case oltre alla proprietà: attente misure che siano di incentivo a mettere in locazione a canoni che siano sostenibili al livello di reddito delle famiglie.

La risposta al problema della difficoltà abitativa deve essere prioritariamente pubblica con incentivi e sostegno agli affitti e su politiche fiscali che favoriscano l'offerta delle locazioni.

## 5. Una sussidiarietà che non funziona

Il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica è iniziato con la L. 865/1971 ed è stato completato nel 1998, con il D.lgs. 112/1998, sostanzialmente confermato dalla successiva riforma del Titolo V della Costituzione con la L. Costituzionale n. 3 del 2001.

Sono stati mantenuti nella sfera statale: la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario nella materia, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali; la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli

standard di qualità degli alloggi; il concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale; l'acquisizione, raccolta, elaborazione, diffusione e valutazione dei dati sulla condizione abitativa; la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Sono state conferite, invece, alle regioni ed agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo stato e, in particolare, quelle relative: alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; alla gestione e attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; alla determinazione delle tipologie d'intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Benché la novità di maggior rilievo consista nell'attribuzione alle regioni delle funzioni di programmazione e gestione autonoma delle risorse finanziarie destinate al settore, la portata di tale trasferimento di funzione è stata affievolita e disinnescata dal contemporaneo disimpegno economico da parte dello Stato.

Infatti, in questi stessi anni termina l'esperienza delle trattenute Gescal, che garantiva, pur con le sue inefficienze, un flusso continuo di risorse verso il settore delle abitazioni pubbliche.

I fondi destinati alle funzioni dello Stato vengono determinati annualmente nella legge di bilancio, sentita la Conferenza unificata.

Queste principali linee di frattura nelle politiche adottate hanno fatto sì che molti dei provvedimenti siano rimasti sulla carta o con scarse applicazioni di rilievo.

### La Regione Lazio

La Regione Lazio ha un importante ruolo legislativo in materia di Edilizia Residenziale Pubblica pur operando con un impianto legislativo istituito oltre venti anni fa. L'attuale Legge Regionale, la n. 12 del 1999, risulta infatti estranea al contesto attuale presentando lacune e rigidità.

Basti pensare, ad esempio, che la stragrande quota degli appartamenti pubblici, che a partire dagli anni '70 e durante tutto il boom demografico, erano pensati, progettati e costruiti per la famiglia media stimata in 5-6 componenti, con ampiezze di 100-110 mq, per effetto della stessa legge oggi non può essere assegnati a famiglie composte da un numero minore. Salvo poi verificare che nelle graduatorie di attesa, nei primi mille posti vi sono 900 nuclei familiari composti da una sola persona, e nei primi 5.000 posti in graduatoria vi sono 3.900 single o nuclei familiari di 1 o 2 persone, destinati a rimanere perennemente in lista e senza casa. Con queste rigidità si creano di fatto delle disuguaglianze, e la struttura pubblica, da risolutrice dei problemi, diventa "il problema".<sup>11</sup>

<sup>11</sup> [http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/11/Rapporto\\_2019.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/11/Rapporto_2019.pdf)

A fronte di una richiesta in costante aumento, la già esigua offerta di alloggi pubblici si sta progressivamente riducendo, a causa dei processi di alienazione iniziati nel 1993 (legge n. 560), che ha determinato, a livello nazionale, la perdita di oltre il 22% del patrimonio di case popolari.

Pensiamo sia controproducente dare avvio a programmi di alienazione del patrimonio pubblico già disponibile, crediamo anzi che occorra interromperli e incrementare gli investimenti in nuove abitazioni.

Sull'Ater di Roma, ad oggi sono ancora vigenti ben tre piani vendita:

- Piano Lupi (potenziali 7.500 alloggi)
- Piano Pregio (potenziali 3.600 alloggi)
- Cosiddette vendite art. 83 (opzioni già fatte per 1.700 alloggi)

In molti casi l'alienazione ha comportato la creazione di condomini misti (alloggi privati e alloggi Erp) rendendo più complicata la gestione del patrimonio.

### Roma Capitale

Roma Capitale ha un importante ruolo sia gestionale che operativo, per le politiche di welfare di prossimità. Purtroppo, le carenze delle politiche nazionali e la non continuità tra le priorità delle diverse amministrazioni, non hanno contribuito a dare stabilità alla gestione corrente ed alle impostazioni di politiche pluriennali.

Ad oggi la macchina amministrativa capitolina, sul versante del welfare abitativo, risente di questo passato, con una operatività molto lenta che non permette di affrontare le problematiche più spinose, dalle assegnazioni di alloggi alla manutenzione del patrimonio immobiliare. L'Amministrazione Capitolina ha da poco varato il "Piano Strategico per il Diritto all'Abitare 2023-2026", preparato in collaborazione con le parti sociali, con un obiettivo mirato su quattro linee programmatiche: nuovo stock immobiliare, nuovo welfare abitativo, recupero immobili pubblici ai fini Erp, osservatorio sulla condizione abitativa e nuovi strumenti di gestione.

Una misura che, se approvata dall'Assemblea Capitolina, rappresenterebbe una inversione di tendenza.

### Programmazione ed emergenza

La categoria dell'agire per emergenza da parte delle Amministrazioni Pubbliche, ha presentato e presenta sempre numerosi limiti: ignora la complessità degli eventi e conduce spesso procedure sommarie, innesca processi di assistenzialismo, impedisce il coinvolgimento della realtà territoriale, incoraggia soluzioni a breve termine, anziché di tipo permanente<sup>12</sup>.

Appare incomprensibile che Roma Capitale non abbia voluto affrontare la dicotomia tra assessorati alle politiche sociali e alla casa, considerando come il welfare abitativo sia parte importante delle più ampie politiche sociali.

<sup>12</sup> [http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto\\_povert%C3%A0\\_2017.pdf](http://www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2019/02/Rapporto_povert%C3%A0_2017.pdf) Rapporto Caritas Roma 2017.

Un'ulteriore riflessione, va fatta sulla presenza e sul ruolo dei Municipi a Roma, che sono gli eterni incompiuti della politica amministrativa capitolina.

Sono i veri luoghi di prossimità che l'amministrazione ha sul territorio, però ancora perennemente privi di reali poteri e con deleghe confinanti e concorrenti con l'Amministrazione, ma senza nessun vero portato di autonomia finanziaria e con trasferimenti di fondi largamente insufficienti. Cronica mancanza di personale, soprattutto nei servizi sociali, nessun potere sul sistema abitativo, se non la possibilità di poter dare alcuni contributi, nessun potere sul patrimonio Erp di Roma, fanno dei Municipi la prima linea di tante tensioni e tante fragilità.

### La fatica delle risposte

In questa confusione tra i vari livelli istituzionali, il dato sostanziale è che, di fatto, trasferendo le competenze dirette alle regioni, senza far seguire un necessario e costante finanziamento statale che sopperisse alla chiusura del Fondo Gescal (Fondo Gestione Case dei Lavoratori), si è determinato il declino dell'impegno pubblico sul versante delle case ERP, togliendo le risorse per costruire nuove abitazioni e mantenere le esistenti.

I bilanci regionali, assorbiti soprattutto dalle politiche sanitarie, hanno via via ridotto qualsiasi concreto finanziamento alla attività sulle case popolari, e trasferito all'articolato di gestione degli ex-lacp tutto l'onere di governare il sistema, con risultati deludenti e in qualche caso disastrosi. A tutto questo occorre reagire richiamando con forza ogni struttura politica e amministrativa a fare il proprio dovere.

La povertà abitativa è infatti imputabile alle scelte politiche che si sono fatte. *"L'evoluzione delle politiche abitative nel nostro Paese si è retta sugli indirizzi di liberalizzazione del mercato immobiliare e svendita del patrimonio abitativo pubblico, così com'è successo in gran parte del Paesi occidentali, che hanno sostenuto e sostengono un modello di sviluppo economico neo-liberale"*<sup>13</sup>.

Ci troviamo da tempo di fronte alla ritirata delle autorità pubbliche dal settore dell'abitare, di fatto con una riduzione progressiva delle case in locazione a prezzi accessibili, con un forte, progressivo e costante indebolimento di offerta pubblica di case, con un welfare abitativo che non ce la fa, e non affronta i nuovi bisogni.

## 6. Le difficoltà di Roma

Roma, sul diritto all'abitare, nel panorama nazionale, è tra i territori che presentano maggiori fragilità. Una città molto attrattiva e piena di interessi, che all'inizio del 2023 aveva circa 2,748 milioni di abitanti, presentando una popolazione sostanzialmente stabile negli ultimi dieci anni, con la presenza di 334mila persone straniere residenti, poco più del 12 % del totale degli iscritti in anagrafe.

In generale i dati sulla proprietà immobiliare in Italia sono **molto opachi**, con misure spesso incoerenti tra quelle proposte da Istat, Agenzia delle Entrate e OMI (Osservatorio Mobiliare Italiano). Il dato più attuale (stima) ci dice che il patrimonio abitativo delle persone fisiche è di circa 1.600.000 abitazioni, e percentualmente vede il 71,2% di abitazioni

<sup>13</sup> <http://www.caritasroma.it/2022/07/un-manuale-su-abitare-a-roma/> pag. 119.

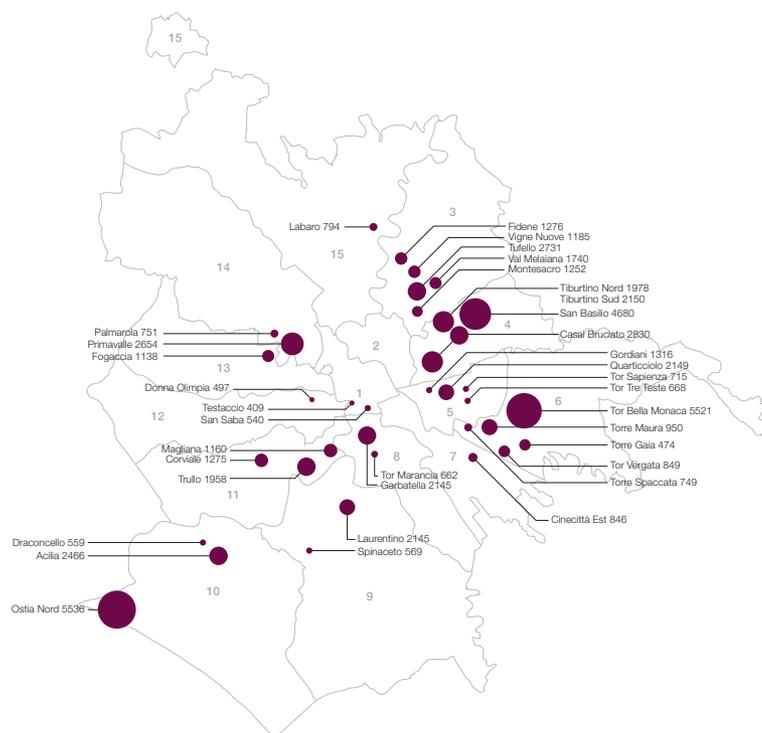
principali di proprietà, il 13,7 % di case locatate ed il 7,4% di case a disposizione<sup>14</sup>.

A fronte di questi dati, nel censimento Istat del 2011, a Roma gli alloggi sfitti erano 118mila.

La sostanziale assenza di politiche abitative nella Capitale negli ultimi 25 anni, ha lasciato un'eredità pesante di alloggi sfitti, e parti della città seriamente compromesse dal punto di vista urbanistico. La risposta pubblica con gli alloggi Erp che vale circa 1/3 di tutti gli alloggi affittati, potrebbe e dovrebbe essere un potente volano per politiche pubbliche che incidono sia sulla sofferenza di chi non ha casa, sia come attore privilegiato sul mercato privato come strumento calmieratore.

### Le sofferenze dell'abitare, e i numeri del disagio

Dove si trovano e quante sono le case di Edilizia residenziale pubblica a Roma? Un'anomalia sta nella "doppia proprietà" del patrimonio residenziale pubblico, suddiviso tra Roma Capitale e Ater. A questo, inoltre, si aggiungono due differenti enti di gestione Ater Roma, strumento di emanazione della Regione Lazio, e Patrimonio Spqr per la parte di gestione delle case Erp di proprietà di Roma Capitale. Il patrimonio abitativo dell'edilizia residenziale pubblica, ad oggi, risulta così composto di 75.886 alloggi, dei quali 47.503<sup>15</sup> dell'Ater e 28.383<sup>16</sup> di Patrimonio Spqr.



Fonte: [www.osservatoriacasaroma.com](http://www.osservatoriacasaroma.com)

<sup>14</sup> <https://www.agenziaentrare.gov.it/portale/web/guest/gli-immobili-in-italia-2019>

<sup>15</sup> Bilancio consuntivo 2021 Ater Roma. Relazione sulla gestione.

<sup>16</sup> [www.osservatoriacasaroma.com](http://www.osservatoriacasaroma.com)

Le forti concentrazioni di alloggi popolari in quartieri “difficili”, hanno corrisposto a scelte ed esigenze che erano impellenti negli anni '70 e '80, ma che non furono seguite da una indispensabile infrastrutturazione sociale. La lettura della distribuzione geografica delle presenze di quartieri Erp, deve essere necessariamente letta contemporaneamente alla geografia dei fenomeni sociali in un piano multidimensionale. Questo perché Roma è una città disuguale, che sempre più spesso discrimina. Disuguale tra quartieri, per reddito, istruzione, occupazione, densità abitativa, servizi, aspettative di vita, trasporti pubblici, offerta abitativa, differenze di genere.

Insieme al disagio abitativo “storico” e che si trascina da anni, viene avanti una nuova fragilità che insieme alle fasce sociali tradizionalmente deboli coinvolge parte del ceto medio: nuclei monoparentali, famiglie monoreddito, giovani coppie, lavoratori precari, studenti e giovani ricercatori, anziani.

Le difficoltà economiche che le famiglie attraversano, portano sempre più spesso le persone a dover scegliere cosa poter pagare e cosa dover pagare; fino a quando, per molti, non interviene l'impossibilità di pagare l'affitto per la sopravvenuta mancanza di reddito. Con il Decreto Legge n. 102 del 31.08.2013 (convertito con modifiche dalla Legge 28 ottobre 2013, n. 124) il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha istituito un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, attraverso i comuni, con l'erogazione di sussidi che dovrebbero mitigare le difficoltà. Ad oggi, per la farraginosità delle procedure di Roma Capitale, si tratta di un provvedimento colpevolmente poco conosciuto e poco praticato.

### Gli sfratti

Dalle serie storica degli sfratti emessi dal Tribunale di Roma negli anni dal 2017 al 2021 emergono due considerazioni:

- la diminuzione legata al periodo pandemico con i provvedimenti di emergenza emanati dal governo, che fanno percepire la successiva ripresa a ritmo sostenuto delle sentenze di sfratto;
- l'innalzarsi repentino della motivazione degli sfratti legata alla morosità degli inquilini: nel 2021 nella città di Roma supera il 90% dei provvedimenti totali. Segno inequivocabile di una sofferenza reale a pagare canoni di locazione.

Anni	Provvedimenti di sfratto emessi a Roma					Richiesta esecuzione	Sfratti eseguiti
	Necessità del locatore	Finita locazione	Morosità	TOT.	% di morosità sul totale		
2021	84	289	3.945	<b>4.318</b>	91,36	2.193	600
2020	84	239	3.908	<b>4.841</b>	80,73	1.083	335
2019	144	307	4.192	<b>5.705</b>	73,48	7.199	1.400
2018	152	306	4.457	<b>6.113</b>	72,91	7.778	2.150
2017	175	331	4.754	<b>6.621</b>	71,80	8.008	2.927

Dati: Ministero degli Interni

L'appello della Caritas di Roma del 17 gennaio 2022, rivolto al Prefetto, per la proroga della sospensione degli sfratti, è stato un grido d'allarme lanciato per rimettere al centro la dignità e i diritti inalienabili della persona. L'iniziativa chiedeva un'ulteriore moratoria degli sfratti, per aprire un confronto serrato e costruttivo tra tutte le parti coinvolte (Prefettura, Tribunale di Roma, Comune, Regione, piccoli proprietari, sindacati inquilini) a trovare soluzioni concrete, percorribili e gradualmente, rispettose delle legittime esigenze di ognuno e in grado di arginare e di dare uno sbocco positivo ad una crisi sociale così grave.

Ancora oggi, nel silenzio generale e con una immensa disattenzione, a Roma oltre cinque famiglie al giorno vengono sfrattate con la forza pubblica, spesso senza nessuna attenzione alle fragilità presenti e senza nessuna forma di assistenza pubblica, se non un aiuto economico derivante dalla Delibera del Consiglio Comunale n. 163 del 1998<sup>17</sup>, divenuta nel frattempo inadeguata.

### Le graduatorie

Le famiglie italiane presenti nelle graduatorie di attesa per l'accesso a case popolari sono 650mila<sup>18</sup>, per un totale di 1,4 milioni di persone coinvolte. A Roma sono ancora 14.000 i nuclei familiari nelle liste di attesa, con graduatorie aggiornate a dicembre 2020 (mandando quindi tutto il trascinato delle sofferenze abitative scaturite dalla pandemia e dagli sfratti, stimato in ulteriori 3.500 nuclei in base alle domande lavorate dal Dipartimento e non ancora inserite), senza contare gli esclusi dalla graduatoria per motivi puramente formali.

### I residence

Pochi li conoscono, ma ancora molti li abitano. Sono i residence per l'assistenza alloggiativa temporanea: immobili, spesso molto grandi, suddivisi al loro interno in alloggi, per lo più molto piccoli, in cui abitano persone in "emergenza abitativa". Pur diminuendo negli anni, sono rimasti circa mille nuclei familiari ad abitare all'interno dei residence. Molti di loro provengono da sgomberi di occupazioni, altri da sfratti, altri ancora hanno vissuto per strada. Tutti, o quasi, sono in graduatoria per l'assegnazione di una casa popolare. Singoli, coppie, famiglie anche numerose, italiani e stranieri, ai quali l'amministrazione capitolina, non potendo proporre un'alternativa migliore, ha offerto la possibilità di un alloggio gratuito di cui è il Comune a farsi carico sia dell'affitto che nelle spese di gestione e nelle utenze.

Questa soluzione temporanea, nel tempo, è diventata molto onerosa per le casse comunali: ad oggi circa 25 mln annui, e non ha prodotto poi un passaggio alle case popolari. Si è passati dai Centri di assistenza abitativa temporanea (Caat), meglio conosciuti come residence per l'emergenza abitativa, al nuovo Servizio di assistenza alloggiativa temporanea (Sassat), senza cambiare di molto la sostanza.

### Le occupazioni informali

Nelle occupazioni di immobili pubblici e non (non destinati ad abitazioni, ma ex uffici, scuole e depositi abbandonati), vivono circa 4.000 persone, in 40 immobili. Molte di que-

<sup>17</sup> [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DCC163\\_1998\\_sociale.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DCC163_1998_sociale.pdf)

<sup>18</sup> Dati Federcasa (Associazione che riunisce tutte le Ater ex-lacp del paese).

ste sono nate circa dieci anni fa, dall'iniziativa della galassia dei Movimenti per l'Abitare, come protesta a seguito delle modifiche ai criteri di assegnazione degli alloggi popolari. Il bando del 2013 lasciò scoperte numerose posizioni di nuclei familiari ormai prossimi allo sfratto o in forte sofferenza abitativa: i Movimenti intercettarono questo bisogno e lo convogliarono in occupazioni di spazi pubblici, disabitati ed abbandonati.

Quella stagione nel tempo ha avuto andamenti alterni, che ha visto ripetuti interventi della forza pubblica nello sgombero delle occupazioni. Negli ultimi due anni, vi è stata da parte della Prefettura, una sostanziale modifica delle procedure operative per l'uso della forza pubblica, che mira a eseguire gli sgomberi indispensabili e non rinviabili, ma in maniera pacifica e con un'attenta gestione delle soluzioni alternative, da costruire con pazienza tra abitanti, Comune di Roma, Ater, Servizi sociali, Municipi interessati, per ridurre al minimo le conseguenze e con un passaggio da casa a casa: un metodo sicuramente più umano. Con questa modalità sono state chiuse le occupazioni di Via del Caravaggio (127 famiglie e circa 400 persone), Viale delle Province (circa 400 persone), ex clinica Villa Fiorita (69 famiglie con circa 170 persone).

### Chi è solo

C'è un fenomeno che è in costante aumento, motivo di forte preoccupazione, ed è il dramma della solitudine. Il 45% della popolazione romana è composta da nuclei familiari monoparentali, persone che vivono sole, molti sono anziani. Si tratta sempre più spesso di persone fragili, senza nessun legame familiare, che vivono in casa con pochissimi contatti esterni. Un fenomeno molto presente all'interno del patrimonio Erp di Roma. L'analisi della composizione del patrimonio abitativo pubblico, pur nella scarsità di dati ufficiali, restituisce una lettura che dovrebbe diventare la mappa operativa politica di chi è chiamato a governare e dirigere tale patrimonio.

Tutte le ricerche dicono che in Italia il desiderio prevalente quando si invecchia, è rimanere nella propria casa, anche se moltissimi riconoscono i possibili limiti che alla lunga può avere il vivere da soli tra le proprie quattro mura (problemi economici, di autosufficienza, di mobilità, di solitudine, ecc.). Le proposte del cohousing, in cui si combinano i progetti di convivenza, di aiuto e di assistenza, non vedono ancora oggi una decisa spinta pubblica. Alcune sperimentazioni sono nella fase di avvio e non hanno l'impatto quantitativo necessario ad affrontare il fenomeno.

### Chi vive nelle case popolari

Nonostante il beneficio di poter disporre di un alloggio, sono sempre più le persone che hanno visto "scadere" questo grande aiuto in continue tribolazioni legate principalmente all'assenza di manutenzione del patrimonio abitativo. Palazzoni popolari sorti negli anni Settanta che la cronica mancanza di fondi per la manutenzione ha reso prematuramente decrepiti. Umidità, infiltrazioni, ascensori che rimangono rotti per mesi e acqua calda che può venire a mancare in ogni momento sono problemi quotidiani per gli abitanti dei quartieri Erp. Difficoltà sono quotidiane e riguardano sia gli spazi comuni, sia quelli individuali, a cui occorre sommare le richieste sempre più esose in percentuale, del pagamento degli oneri accessori che dovrebbero servire per la manutenzione ma appaiono spesso ingiustificate.

## LE ESPERIENZE DI HOUSING SOCIALE PER PERSONE FRAGILI

Creare un'opportunità di alloggio accessibile per le persone che non possono permettersi i prezzi di mercato o che si trovano in situazioni di vulnerabilità abitativa. È questo l'obiettivo dell'housing sociale, un termine che racchiude un vasto programma di interventi pubblici e del privato sociale che hanno lo scopo di garantire il diritto all'abitare per migliorare la qualità della vita delle persone e promuovere l'inclusione sociale.

L'housing sociale è un concetto che si riferisce a politiche e programmi volti a fornire alloggi accessibili e convenienti a persone o famiglie a basso reddito o in situazioni di disagio abitativo. L'obiettivo dell'housing sociale è quello di garantire che tutti abbiano accesso a un alloggio adeguato e sicuro, indipendentemente dalle proprie condizioni economiche.

Un concetto che si sviluppa sotto diversi ambiti: l'edilizia residenziale pubblica, in cui le unità abitative sono di proprietà o gestite da enti governativi o organizzazioni senza scopo di lucro; sostegno finanziario sotto forma di sussidi per l'affitto, programmi di voucher o misure per l'accesso a mutui agevolati; possibilità di coabitazione e autonomia abitativa per persone fragili.

Proprio in quest'ultimo ambito la Caritas di Roma ha attivato una serie di servizi-segno, ancora in fase sperimentale, che si rivolgono a persone senza dimora, a famiglie in difficoltà, ai titolari di protezione internazionale e a neomaggiorenni stranieri arrivati in Italia senza famiglia. Si tratta di un punto di partenza, di esperienze che non hanno la pretesa di costituire dei modelli, nella consapevolezza che questo tipo di servizi vadano notevolmente sviluppati in ambito cittadino, coinvolgendo una ben più ampia area di persone in condizioni di fragilità.

Lo sviluppo di forme di housing sociale nell'ambito della Caritas romana, significa inoltre poter ripensare ed integrare lo stesso sistema di prima accoglienza sperimentato negli ultimi trent'anni.

Le due comunità per persone senza dimora, in via Quarrata per uomini e in via dei Gerani per donne, che nel 2022 hanno accolto 9 persone, adottano la metodologia del gruppo appartamento. L'intervento consiste in incontri di gruppo in ogni appartamento una volta a settimana, con la presenza degli operatori, di colloqui individuali, la predisposizione di un progetto personalizzato concordato e lo svolgimento di attività ricreative congiunte. In modo particolare si privilegiano l'orientamento e la formazione professionale, oltre al potenziamento delle competenze scolastiche. I beneficiari sono stati coinvolti nella realizzazione di attività nel quartiere ed hanno preso parte ad attività aggregative condivise con gli operatori.

La Caritas di Roma ha attivato una serie di servizi-segno che si rivolgono a persone senza dimora, a famiglie in difficoltà, a titolari di protezione internazionale e a neomaggiorenni stranieri arrivati in Italia senza famiglia

L'appartamento in semiautonomia per mamme con bambini, in via Veroli, è attivo nell'ambito del progetto "Mam-habitat" quale azione di housing e, oltre all'accoglienza, prevede accompagnamento psico-sociale, attività laboratoriali, colloqui individuali e di gruppo; mediazione territoriale e comunitaria; supporto alle competenze genitoriali, orientamento lavorativo, abitativo e ai servizi socio-sanitari territoriali. Nel 2022 sono state accolte quattro mamme con cinque bambini, due nuclei sono stati accompagnati verso l'autonomia abitativa, consentendo così l'accoglienza di ulteriori due nuclei in condizioni di vulnerabilità.

Le comunità di semi-autonomia per stranieri titolari di protezione internazionale, si trovano in via Bibbona per le donne e in via del Mandrione per gli uomini. Il progetto permette di accogliere uomini e donne singoli rifugiati in uscita dai centri di accoglienza istituzionali, oppure donne vittime di tratta per sfruttamento sessuale, che necessitano di un ulteriore periodo di accoglienza ed accompagnamento prima di raggiungere la piena autonomia.

Durante il periodo di accoglienza le persone ospiti sono autonome nella gestione dei propri spazi, dei propri orari e delle normali attività quotidiane, ma usufruiscono dell'accompagnamento costante dell'operatore di riferimento e dei volontari. Le attività svolte sono: educazione alla condivisione degli spazi, gestione della casa, gestione delle spese ed educazione al risparmio, orientamento ed informazioni in merito ai servizi socio-sanitari del territorio, orientamento alla formazione ed al lavoro, ricerca lavoro, orientamento e ricerca di una soluzione alloggiativa autonoma.

Nel corso del 2022, nelle due strutture sono state accolte 10 donne e 15 uomini.

Durante il periodo di accoglienza le persone ospiti sono autonome nella gestione dei propri spazi, dei propri orari e delle normali attività quotidiane, ma usufruiscono dell'accompagnamento costante dell'operatore di riferimento e dei volontari

## LA PROMOZIONE DELL'AUTONOMIA ABITATIVA COME MODELLO VINCENTE

Grazie al co-finanziamento del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione dell'Unione Europea la Caritas di Roma, attraverso l'ente gestore Cooperativa Roma Solidarietà, ha realizzato in due distinte edizioni (2017/2018 e 2020/2022) il Progetto «Rafforzare #Integrazione. Costruire #Ospitalità» che ha avuto quale obiettivi primari la promozione dell'integrazione sociale e lavorativa e la promozione dell'autonomia abitativa dei titolari di protezione internazionale che vivono nella Capitale.

La Caritas di Roma - insieme ai partner Associazione Centro Astalli e ASCS-Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione e lo Sviluppo di Roma, grazie all'importante rete di comunità territoriali costruita negli anni e alla collaborazione con i servizi pubblici territoriali - è così riuscita ad accompagnare nel proprio percorso di inclusione 251 persone, tra cui oltre la metà delle quali nuclei familiari, in uscita o uscite da non più di 18 mesi dal circuito dei centri di accoglienza pubblici. Di particolare importanza è stata l'attività svolta per promuovere la loro autonomia abitativa.

Senza una casa è evidentemente difficile poter parlare di vera integrazione nel tessuto sociale ed economico ed i protetti internazionali, così come i migranti in generale, fanno parte di quella fascia di popolazione fragile, purtroppo sempre più ampia, che fatica ad accedere al diritto alla casa e che facilmente aggiunge il disagio abitativo ad altre condizioni di svantaggio che ne possono determinare l'emarginazione sociale.

Sin dalla prima edizione del Progetto «R.I.C.O.» è quindi emerso quale punto nodale del processo di inclusione la necessità di ricevere un supporto operativo professionale nella ricerca di soluzioni abitative autonome, rivelatosi in molti casi indispensabile per superare gli esistenti ostacoli all'accesso al mercato immobiliare della città.

Un innegabile punto di forza del modello di intervento è stata la possibilità di essere ospitati, per periodi di tempo commisurati alle esigenze dei singoli, in alloggi di transizione messi gratuitamente a disposizione dalla rete di parrocchie e istituti religiosi. Un sistema che ha reso e rende possibile offrire una risposta alle esigenze abitative soprattutto per molti nuclei familiari, per i quali - dopo anni di accoglienza in centri pubblici - è particolarmente complicato riuscire a trovare un appartamento in affitto sul mercato immobiliare.

Tornare, spesso dopo da anni di "accoglienza assistita" in tutto e per tutto, ad abitare una casa propria - per altro in un contesto sociale e culturale molto diverso da quello del proprio paese di origine - è più difficile di quanto ci si possa immaginare. Avere quindi la possibilità di vivere una fase, seppur breve, di transizione abitativa in cui ricevere un accompagnamento mirato ad imparare le regole dell'abitare nella nostra società, in contatto e in prossimità con la comunità territoriale di riferimento, spesso è la chiave che rende possibile e più stabile la futura autonomia abitativa dei protetti internazionali.

Senza una casa  
è evidentemente  
difficile  
poter parlare  
di vera integrazione  
nel tessuto  
sociale  
ed economico

Accanto all'offerta di un alloggio di transizione, per favorire l'ulteriore salto verso l'autonomia abitativa piena, è emersa l'esigenza di individuare almeno una figura dedicata in modo specifico ad accompagnare i beneficiari del progetto nella ricerca di appartamenti in affitto con contratto regolare. La decisione di sperimentare la figura dell'operatore per l'autonomia abitativa si è rivelata talmente vincente (il 66% dei beneficiari ha stipulato un contratto di affitto regolare) da aver determinato, nella seconda edizione, la previsione sin dall'inizio di una vera e propria équipe di operatori dedicati a promuovere l'autonomia abitativa dei beneficiari del Progetto.

L'équipe ha ritenuto opportuno strutturare il proprio lavoro creando aree di intervento differenti e complementari dedicate a:

- la formazione e l'orientamento dei beneficiari sia attraverso colloqui individuali che attraverso workshop tematici;
- la previsione di progetti di autonomia abitativa personalizzati sulle esigenze specifiche dei beneficiari, singoli o nuclei familiari;
- il tutoraggio, inteso quale azione di accompagnamento dei beneficiari e di mediazione con agenzie immobiliari, proprietari di casa e sindacati di categoria;
- il monitoraggio in itinere dei percorsi di autonomia abitativa avviati e la valutazione, anche ex post, degli stessi.

Il lavoro degli operatori per l'autonomia abitativa non si è esaurito con la sottoscrizione del contratto di affitto, bensì è proseguito anche oltre garantendo la disponibilità, ove necessario, di una presenza discreta per la gestione delle relazioni quotidiane con locatore, coinquilini e vicinato.

Quest'approccio innovativo e il modello di intervento realizzato grazie al Progetto «R#I.C#O» ha prodotto importanti risultati: nelle due edizioni si è riusciti a far stipulare contratti di affitto regolari in favore di ben 128 titolari di protezione su 251 beneficiari complessivi, tra cui figurano anche oltre venti nuclei familiari.

È emersa l'esigenza di individuare almeno una figura dedicata in modo specifico ad accompagnare i beneficiari del progetto nella ricerca di appartamenti in affitto con contratto regolare

## L'ASSISTENZA LEGALE IN AMBITO LOCATIZIO

Problematiche per i contratti di locazione, procedure di sfratti esecutivi, difficoltà per l'alloggio Ater e contrasti condominiali. Sono molte le persone che si rivolgono al Nalc, lo Sportello socio-legale della Caritas di Roma, per problemi riguardanti l'abitazione. Una dinamica che ha visto nel periodo della pandemia di Covid-19 un notevole incremento.

Dall'analisi delle domande emerge che dal 2014 al 2019 su 763 persone che hanno chiesto assistenza legale e/o consulenza, 166 (21,8 %) riguardavano sfratti per morosità, problematiche Ater, mancato pagamento degli oneri condominiali. Da sottolineare che le richieste, in genere, hanno interessato nuclei familiari monoreddito, con due/tre figli minori, in alcuni casi anche con disabilità, i cui contratti di locazione sono a canoni non corrispondenti al reale valore di mercato dell'immobile.

I locatari sono spesso ignari che il mancato pagamento degli oneri condominiali può portare ad una procedura di sfratto per morosità.

Nel 2020 nonostante la pandemia, lo sportello legale non ha mai interrotto l'attività ed ha accolto e ascoltato in presenza le persone per sei mesi. I numeri delle procedure trattate in materia locatizia sono stati 49 su 197, pari al 25% del totale degli ascolti. In alcuni casi, non è stato possibile l'affidamento della persona richiedente assistenza legale a un avvocato perché il reddito relativo all'anno 2019 superava ampiamente la soglia prevista per l'ammissione al Patrocinio a Spese dello Stato. Questo dimostra come la pandemia abbia provocato una precipitazione se non un azzeramento del reddito per alcune categorie di lavoratori.

Nel 2021 lo Sportello ha potuto accogliere e ascoltare complessivamente 174 persone, su un totale di 685 contatti telefonici. Il 13,7% dei procedimenti presi in carico riguardava problematiche locatizie. Molte richieste non sono state prese in carico perché pervenute quando il procedimento era ormai nella fase esecutiva; in questi casi l'ufficio si è limitato a informare la persona delle tempistiche per il rilascio dell'immobile, considerati i numerosi interventi legislativi dovuti per l'emergenza Covid-19.

Nel 2022 i casi relativi alle problematiche locatizie sono stati 26 pari al 16,5%. Di questi, 8 sono stati i casi di sfratto ed 8 hanno riguardato problematiche ATER.

In base all'analisi dei dati reddituali delle famiglie con problematiche di natura locatizia, per far fronte almeno in parte alle difficoltà, si potrebbe prendere in considerazione l'applicazione due misure: il canone calmierato per le famiglie con reddito inferiore o pari a quello previsto per l'accesso alla graduatoria per l'edilizia residenziale pubblica; il contributo affitto per le persone che hanno un ISEE pari a quello previsto per la presentazione della domanda per il Reddito di Cittadinanza.

La pandemia ha provocato una precipitazione se non un azzeramento del reddito per alcune categorie di lavoratori

TABELLA 2 - PERIODO 2020-2022  
CASI TRATTATI AL NALC, DIVISI PER FATTISPECIE GIURIDICA

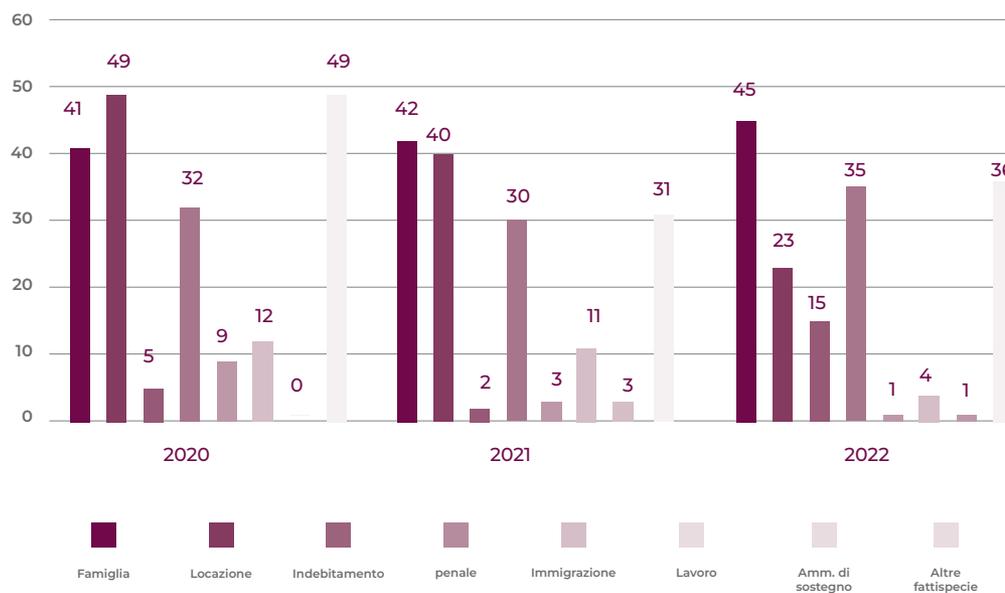
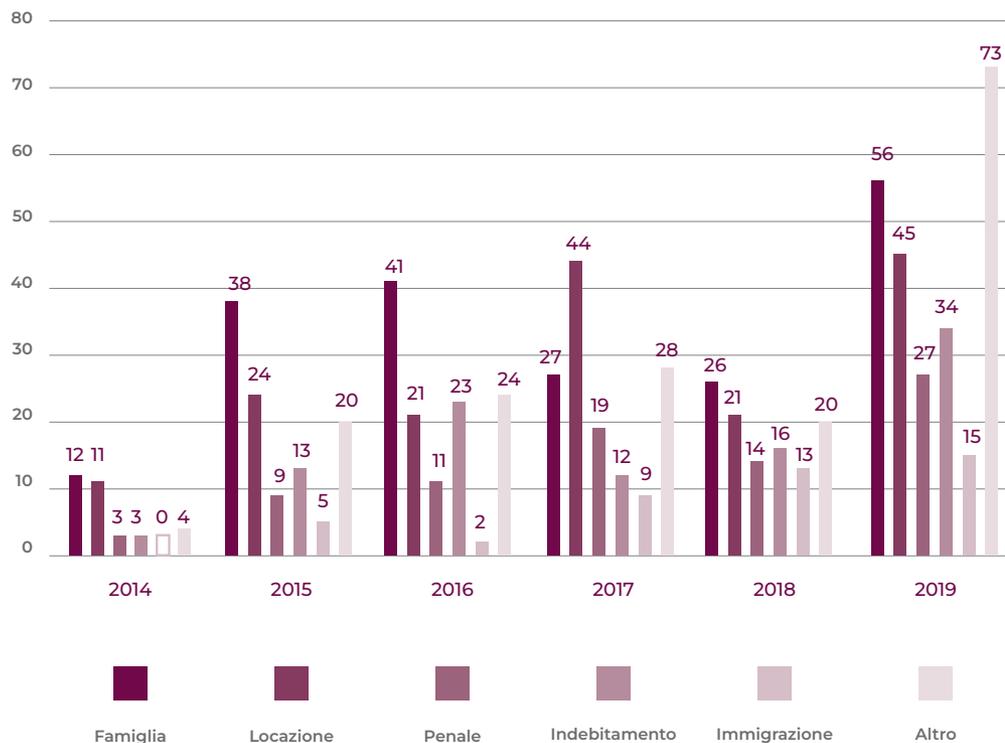


TABELLA 1 - PERIODO 2014-2019  
CASI TRATTATI AL NALC, DIVISI PER FATTISPECIE GIURIDICA



## POVERTÀ ENERGETICA E SOLIDARIETÀ

Le difficoltà a riscaldare o rinfrescare adeguatamente l'abitazione, ad utilizzare senza estreme limitazioni gli elettrodomestici indispensabili per la vita della famiglia e a far fronte, nei casi più estremi, alla necessità di utilizzare apparecchiature elettromedicali e salvavita, sono i principali ambiti che caratterizzano il fenomeno della povertà energetica. Un insieme di manifestazioni che emerge con più evidenza nell'impossibilità di pagare le bollette della luce e del gas. Non si tratta di un fenomeno nuovo; la novità, drammatica, sta nella crescita esponenziale delle famiglie che vi sono coinvolte. Un disagio che parte da lontano, dai primi anni del nuovo millennio e che, purtroppo, con la pandemia e la guerra in Ucraina ha assunto dimensioni che determinano gravi conseguenze sul piano economico, occupazionale e sociale.

È questo il tema del primo numero del quaderno "Sguardi", la collana editoriale promossa dalla Caritas di Roma come sussidio per l'animazione e strumento per guardare alla città dal punto di vista dei poveri e delle persone più fragili.



## MANUALE OPERATIVO DEI DIRITTI

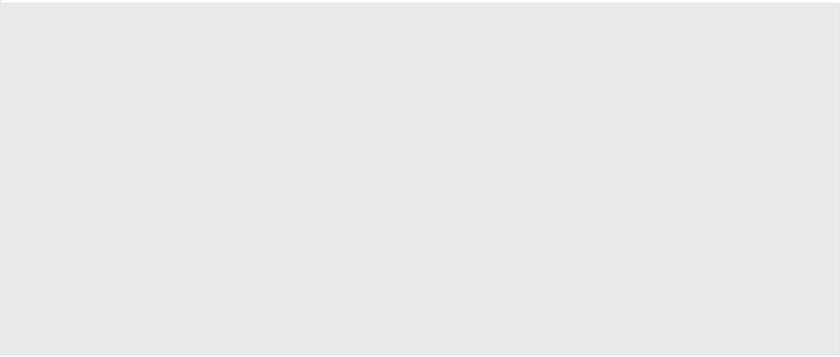
Come aiutare le famiglie e le persone in difficoltà utilizzando le misure emanate dal Governo, dalla Regione Lazio e dal Comune di Roma?

A partire dal giugno 2020, nel pieno dell'emergenza Covid-19, la Caritas di Roma pubblica il Manuale operativo dei diritti ([www.caritasroma.it/-manuale-diritti](http://www.caritasroma.it/-manuale-diritti)), strumento online rivolto a operatori, volontari di opere di carità e prossimità: cioè, tutti coloro che più sono in contatto con le persone che hanno visto aggravarsi la loro condizione di difficoltà a causa della mancanza di informazioni utili e utilizzabili.

Una guida gratuita e costantemente aggiornata, per questo online, sulla legislazione emanata dalle Istituzioni.

La pubblicazione rappresenta una sorta di "cassetta degli attrezzi" su dodici ambiti, destinati con il tempo ad aumentare: casa, persone senza dimora, utenze domestiche, famiglia e giovani, disabilità e anziani, donne e diritti, tributi e contravvenzioni, banca e credito, accesso alla giustizia, previdenza e pensioni, salute, bonus e contributi.





[www.caritasroma.it](http://www.caritasroma.it)

 [facebook.com/caritasdiroma](https://facebook.com/caritasdiroma)

 [twitter.com/CaritasRoma](https://twitter.com/CaritasRoma)