

ARTICOLO 31

DIRITTO ALL'ABITAZIONE

§1 Abitazione di livello sufficiente

Si riportano di seguito le informazioni inerenti il quadro giuridico di riferimento, con le novità normative intervenute dall'ultimo rapporto del Governo italiano.

La legislazione sull'edilizia residenziale pubblica¹ ha avuto in Italia una lunga tradizione iniziata nel XIX secolo e sviluppatasi successivamente in tre fasi ben distinte tra loro:

- alla prima fase appartengono il piano, nato con la legge 43/1949 (cd. legge Fanfani) - e il piano (1963-1973) che ha operato avvalendosi della legge 167/1962 – volti entrambi al rilancio dell'attività edilizia e alla costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito;
- la seconda fase (1971-1995) caratterizzata dalla legge 865/1971 (cd. legge sulla casa) istitutiva degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) come referenti in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché dalla legge 457/1978, che ha avviato un piano decennale per l'edilizia;
- la terza fase nella quale le funzioni degli IACP sono state trasferite alle Regioni, cui sono ora attribuite le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, che include anche le politiche per la casa, in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione realizzata nel 2001.

Il quadro normativo nazionale di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica è prevalentemente costituito dalle norme con cui si *definisce la materia, si disciplina il trasferimento e l'esercizio delle funzioni alle regioni e si definiscono e finanzianno piani e programmi di edilizia residenziale pubblica*.

I provvedimenti legislativi adottati nell'ultimo decennio - sia aventi carattere d'urgenza sia ordinari - predisposti prevalentemente con la finalità di dare nuovo impulso alle politiche abitative, si sono mossi lungo alcuni filoni principali strettamente correlati tra di loro:

- le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane;
- i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano;
- gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni;
- l'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto.

¹ **Edilizia residenziale pubblica:** complesso delle attività delle amministrazioni e degli enti pubblici dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo di soggetti a basso reddito o appartenenti a particolari categorie sociali.

L'avvio di alcuni programmi nazionali per l'edilizia abitativa nell'ultimo decennio è stato disposto in attuazione della [legge 21/2001](#) recante *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione* ed attraverso l'emanazione dei relativi decreti attuativi. Con tale legge sono state introdotte misure volte a finanziare alcuni programmi nazionali per la riduzione del disagio abitativo mediante interventi di edilizia residenziale ed è stato previsto che i fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata, già ripartiti tra le regioni, possono essere da queste riprogrammati per rispondere alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali. Tra gli altri interventi, si ricorda il rifinanziamento dei cd. *Contratti di quartiere II*. A differenza della prima edizione dei contratti di quartiere, questo secondo finanziamento è gestito dalle singole regioni che, attraverso propri bandi, invitano le amministrazioni comunali a proporre progetti e a competere per la destinazione dei fondi.

Successivamente, nella [legge 8 febbraio 2007, n. 9](#) sono state previste e adottate *misure per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali*. La legge prevede l'elaborazione, da parte dei Ministeri interessati, di un [programma nazionale](#) avente ad oggetto, tra l'altro, proposte normative in materia fiscale e possibili misure dirette a favorire la cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali prioritariamente [per la riduzione del disagio abitativo](#).

La stessa legge, inoltre, ha previsto l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture di definire caratteristiche e requisiti dell'alloggio sociale. In attuazione è stato emanato il **DM 22 aprile 2008**, che ha definito quale alloggio sociale *“l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”*.

L'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Il canone di locazione dell'alloggio sociale non può superare quello derivante dai valori risultanti dagli accordi locali e può essere articolato in relazione *alla diversa capacità economica degli aventi diritto, alla composizione del nucleo familiare e alle caratteristiche dell'alloggio*.

Altra importante disposizione contenuta nel DM 22/04/2008 riguarda le caratteristiche dell'alloggio sociale, che deve essere [adeguato, salubre, sicuro](#) e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate nella legge n. 457/1978. Deve essere inoltre costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative.

Tra gli interventi volti a dare nuovo impulso alle politiche abitative si rammentano, infine, anche alcune disposizioni contenute in alcune leggi finanziarie:

- nella **legge finanziaria 2007** (n. 296/2006), si è previsto il finanziamento di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, con un'autorizzazione di spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

- nella **legge finanziaria 2008** (n. 244/2007) viene consentita la definizione di zone da destinare alla trasformazione in cui sia possibile la cessione gratuita da parte dei proprietari di aree o immobili destinati ad edilizia residenziale.

Tra le proposte allo studio del Governo, ma non ancora formalizzate in provvedimenti, si prevede l'istituzione di *"agenzie" per l'affitto sul territorio* a livello comunale, al fine di favorire l'accesso al mercato della locazione alle famiglie in condizioni di emergenza abitativa e di svolgere un ruolo di *"garante"* offrendo speciali garanzie ai proprietari degli immobili che locano a soggetti individuati dai comuni.

Si suggerisce anche una revisione della legge 431/1998 - legge che ha ridisegnato la cd. legge *sull'equo canone* (legge 392/1978), affidando alla concertazione fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative la definizione delle norme contrattuali ed istituendo il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (vedi *infra*) – attraverso l'introduzione di incentivi fiscali per sbloccare il mercato delle locazioni e la totale deducibilità dell'affitto da parte degli inquilini sulla denuncia dei redditi.

Gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni

Le politiche abitative dell'ultimo decennio hanno anche tenuto conto dell'esperienza del **Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**, che rivaluta le politiche di locazione (piuttosto che quelle di proprietà dell'alloggio) quale strumento più efficace per favorire l'accesso all'alloggio da parte di soggetti in difficoltà rispetto alle condizioni del mercato immobiliare.

Sono stati approvati, pertanto, alcuni interventi di manutenzione normativa, in particolare, la modifica delle modalità di ripartizione del Fondo ad opera del [decreto-legge 240/2004](#), la cui dotazione viene quantificata ogni anno dalla legge finanziaria, mentre le singole Regioni ed i comuni possono mettere a disposizione ulteriori risorse.

L'ultima ripartizione è avvenuta con il **DM 13 novembre 2009**, con il quale si è provveduto a ripartire, per l'anno 2009, tra le varie regioni uno stanziamento complessivo pari a circa 181 milioni di euro.

Nella tabella seguente sono riportati gli stanziamenti disposti con le annuali leggi finanziarie.

Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione

Anno	Leggi finanziarie	Stanziamenti (in milioni di euro)
2001	L. 23 dicembre 2000, n. 388	335,70
2002	L. 28 dicembre 2001, n. 448	249,18
2003	L. 27 dicembre 2002, n. 289	246,50
2004	L. 24 dicembre 2003, n. 350	246,01
2005	L. 30 dicembre 2004, n. 311	230,14
2006	L. 23 dicembre 2005, n. 266	310,66
2007	L. 27 dicembre 2006 n. 296	210,99
2008	L. 24 dicembre 2007, n. 244	205,59
2009	L. 22 dicembre 2008, n. 203	181,10

Sono state approvate anche alcune modifiche alla normativa in materia di locazioni, in particolar modo alle norme di carattere processuale garantendo una maggior tutela degli interessi delle parti (il locatore – colui che dà in affitto l'immobile; il conduttore – colui che prende in affitto) relativamente alle modalità di rilascio dell'alloggio locato (obbligo di motivazione e possibilità di opposizione).

Le recenti politiche per il rilancio del settore edilizio

L'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è sviluppata, nella XVI legislatura, mirando a fronteggiare l'emergenza abitativa tramite la sospensione delle procedure esecutive di sfratto, nonché adottando misure rivolte all'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il **Piano nazionale di edilizia abitativa** (cd. **Piano casa**).

Il piano casa previsto dall'[art. 11 del decreto-legge 112/2008](#) prevede l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione. Esso prevede la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente ed è articolato sulla base di criteri oggettivi che tengano conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali.

Con il [D.P.C.M. del 16 luglio 2009](#), il Consiglio dei ministri ha approvato il Piano nazionale di edilizia abitativa, previsto dalla manovra finanziaria 2009, con l'obiettivo di garantire su tutto il territorio nazionale il rispetto dei livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana.

Il Piano infatti, attraverso la costruzione di nuove abitazioni o il recupero di quelle esistenti, mira a incrementare l'offerta di abitazioni, da destinare prioritariamente alle categorie sociali svantaggiate; gli alloggi vengono realizzati nel rispetto dei criteri di

efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Destinatari delle abitazioni sono:

- a) i nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoredito;
- b) le giovani coppie a basso reddito;
- c) gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate;
- d) gli studenti fuori sede;
- e) i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio;
- f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9 del 2007;
- g) gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione.

Gli alloggi vengono realizzati con contributi statali, il cui onere potrà raggiungere il 30% del costo di realizzazione, acquisizione o recupero se offerti in locazione a canone sostenibile, anche trasformabile in riscatto, per una durata di 25 anni, e il 50% del costo per quelli locati per una durata superiore ai 25 anni.

Nel caso, invece, di alloggi di edilizia residenziale pubblica a canone sociale, l'onere a carico dello Stato può essere pari al costo di realizzazione.

Si segnala, inoltre, che la Commissione ambiente, nel dicembre 2009, ha approvato all'unanimità una risoluzione per una politica organica della casa con cui ha impegnato il governo, tra l'altro, a:

- realizzare politiche abitative a favore delle fasce più deboli;
- incrementare, di conseguenza, il «Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione» e il «Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa», come strumenti di base per il riequilibrio delle distorsioni esistenti nel settore abitativo;
- promuovere la qualità architettonica e i livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, con incentivi per le iniziative volte a favorire il risparmio energetico e la sostenibilità ambientale.

Per quanto concerne, in particolare, la richiesta di informazioni specifiche da parte del Comitato europeo dei Diritti Sociali, in ordine al presente paragrafo, contenute nelle conclusioni, si rappresenta quanto segue.

Con riguardo alla richiesta relativa ai criteri per un alloggio adeguato che riguardi sia quelli dati in affitto che quelli occupati dai loro proprietari, si fa presente che gli stessi valgono sia nell'uno che nell'altro caso.

In riferimento alla richiesta di informazioni in ordine alle misure adottate e alla loro efficacia per garantire alloggi adeguati, si rimanda a quanto riportato in relazione al §1.

In merito alla richiesta di informazioni sulla lotta contro l'esposizione all'amianto si fa presente che, nel nostro paese, oltre la legge 257/92, che vieta nel nostro Paese l'estrazione, l'importazione, la commercializzazione e la produzione di amianto, sono stati emanati alcuni decreti e circolari applicative con l'obiettivo di gestire il potenziale pericolo derivante dalla presenza di amianto negli edifici, manufatti e coperture.

Tutela giuridica (per il diritto all'abitazione).

Con riferimento alla richiesta di informazioni sulla tutela giuridica inerente il diritto all'abitazione, si richiama la complessa legislazione in materia di edilizia sociale sopra riportata in relazione al §1, che conferma un punto fermo: rientra tra i compiti dello Stato la cura degli interessi pubblici relativi alla soddisfazione del bisogno di abitazioni a basso costo, soprattutto per ceti sulla soglia della povertà.

Tant'è vero che alcune pronunzie giurisprudenziali della Corte di Cassazione (es: Cass.Pen. n. 35580/2007) hanno rilevato che il diritto all'abitazione vada necessariamente ricompreso tra i diritti fondamentali della persona, secondo quanto contenuto nell'art. 2² della Costituzione italiana. Ciò in quanto l'esigenza di un alloggio rientra tra i bisogni primari della persona.

Anche la Corte Costituzionale è intervenuta più volte in materia di edilizia popolare a proposito del diritto all'abitazione.

In una sentenza della Corte Cost. si legge questo passaggio: *“..si aggiunga la progressiva valorizzazione del diritto a permanere nell'abitazione, a compenso dell'insufficienza del mercato a rispondere alla crescente domanda della popolazione urbana, sino alla formulazione di un diritto sociale fondamentale all'abitazione che connota la nostra forma di Stato”.*

Essendo un diritto costituzionalmente garantito nei termini di cui sopra, si conferma la possibilità per il cittadino avente diritto di ricorrere alle vie giudiziarie ordinarie (Tribunali Civili e Amministrativi in primo e secondo grado di giudizio – Giudici di merito; Corte di Cassazione - Giudice di legittimità).

² « La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. »

Con riguardo alla questione inerente l’assegnazione degli alloggi ai Rom, si rimanda a quanto riportato nell’integrazione al rapporto del Governo italiano sull’art. 31 della Carta Sociale nel 2008) e a quanto riferito dal rappresentante italiano sui casi di non conformità inerenti il precitato articolo in occasione della 118[^] sessione del Comitato Governativo della Carta Sociale, in allegato in versione francese al presente rapporto (all.1 e all.2).

In riferimento al rilievo riguardante la carenza di una specifica normativa a livello nazionale, si conferma che ancora ad oggi, non esiste nel nostro ordinamento una specifica normativa a tutela di questa minoranza, anche se molte Regioni Italiane (come riportato nell’integrazione al precedente rapporto del Governo Italiano), vantano specifiche normative in materia che dopo anni sono state recentemente rifinanziate per l’adeguamento dei campi sosta o per la promozione di misure di inclusione socio-lavorativa.

In merito alla richiesta di dati riguardanti i Rom in Italia, si rappresenta quanto segue. Secondo le stime più attendibili sono oggi presenti in Italia circa 140-160 mila (lo 0,3% della popolazione) tra Rom, Sinti e Camminanti, in maggioranza minorenni, di cittadinanza italiana e per lo più stanziali.

Si possono distinguere tre gruppi principali in relazione alla cittadinanza e al periodo di immigrazione:

- un primo gruppo è composto da circa 70 mila persone (cittadini italiani) presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuite su tutto il territorio nazionale;
- un secondo gruppo è costituito da circa 90 mila Rom balcanici extracomunitari) arrivati negli anni '90 in seguito alla disgregazione della ex Jugoslavia stabilitisi principalmente al Nord;
- infine, c’è il gruppo di Rom romeni di migrazione più recente (cittadini europei) e presenti prevalentemente nelle grandi città (Milano, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova).

A questi gruppi si aggiungono i Rom clandestini, il cui numero non è stabilito ufficialmente. A Roma la Prefettura riporta la presenza di 12-13 mila clandestini a fronte dei 7.000 regolari, residenti in campi non autorizzati (circa 20).

§2 Riduzione dello status di “senza tetto”.

In relazione alla richiesta di informazioni sulla categoria dei “senza tetto” si rappresenta quanto segue.

A seguito del D.P.C.M. del 15 dicembre 2000 che prevedeva un atto di indirizzo e coordinamento circa i finanziamenti ripartiti tra le Regioni destinati al potenziamenti dei servizi a favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza dimora, è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione Legge n.3/2001 che ha comportato una significativa riorganizzazione, attribuendo alle Regioni e agli Enti locali la competenza esclusiva in materia di servizi sociali.

A partire dal 2004, su iniziativa di un Dipartimento del Ministero del Lavoro che si occupa di politiche sociali, l’indagine censuaria dell’Istat sulle spese sociali dei Comuni ha inserito la rilevazione anche di domande sul finanziamento di servizi per i senza tetto.

Allo stato, sono disponibili solo dati relativi alle annualità 2006/2007, riportati nelle tabelle che seguono.

TABELLA A: - Anno 2006

Area povertà, disagio senza fissa dimora: utenti, spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali.

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI			
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo:			
Interventi per persone senza fissa dimora	1.528.039	1.774	861,4
TRASFERIMENTI IN DENARO			
Contributi economici per persone senza fissa dimora	1.483.743	4.995	297,0
STRUTTURE			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:			
Centri diurni per persone senza fissa dimora	654.186	10.694	61,2
Strutture comunitarie e residenziali:			
Dormitori per persone senza fissa dimora	20.246.179	19.457	1.040,6
Strutture di accoglienza per persone senza fissa dimora	12.678.465	9.775	1.297,0
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)			
Servizi di pronto intervento per persone senza fissa dimora	5.020.880	31.955	157,1
TOTALE	41.611.492		

TABELLA B: - Anno 2007-

Area povertà, senza fissa dimora: utenti, spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali.

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI			
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo:			
Interventi per persone senza fissa dimora	1.595.941	2.099	760
Trasferimenti in denaro			
Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:			
Contributi economici per persone senza fissa dimora	705.250	4.577	154
Strutture			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:			
Centri diurni per persone senza fissa dimora	1.235.830	2.910	425
Strutture comunitarie e residenziali:			
Dormitori per persone senza fissa dimora	8.464.983	9.082	932
Strutture di accoglienza per persone senza fissa dimora	11.267.652	9.614	1.172
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)			
Servizi di pronto intervento per persone senza fissa dimora	3.904.072	23.795	164
TOTALE	27.173.728		

Tale complessa situazione, ha richiesto un approfondimento delle conoscenze sul fenomeno delle persone che vivono in condizioni di senza dimora, considerando le dimensioni complessive del problema, al fine di poter adottare azioni più efficaci di contrasto alle povertà estreme e imprimere una decisiva e stabile inversione di tendenza.

Sul fronte delle azioni conoscitive, il Governo ha avviato nel 2008 un piano di indagine quantitativa realizzato con l'Istat, la Caritas e la Federazione degli operatori del settore (FIO.Psd) che ha l'obiettivo di fornire per la prima volta una mappatura dei sistemi di servizi offerti ai senza dimora, di carattere quasi censuario (l'indagine viene condotta su un campione rappresentativo di circa 150 comuni selezionati in base alla dimensione demografica, nel cui ambito i servizi vengono rilevati in modo censuario), nonché un approfondimento sulle condizioni di vita dell'utenza.

Contemporaneamente è stata conclusa una ricerca etnografica in cinque fra le più grandi città: Milano, Genova, Bologna, Roma e Bari, sulle condizioni di vita quotidiana delle persone senza dimora, le loro dinamiche di sopravvivenza, il rapporto con l'ambiente circostante e soprattutto con i servizi di prima accoglienza. Lo scopo previsto da questo studio è quello di far emergere le problematiche per individuare politiche, azioni mirate e progetti utili a migliorare le condizioni di vita di queste persone. I risultati della ricerca, affidata a Centri di ricerca e ad importanti Università italiane, sono in corso di elaborazione.

Con riguardo ai dati riguardanti il numero dei senza tetto si riporta quanto segue.

Le stime delle organizzazioni di volontariato parlano di un fenomeno che in Italia riguarda 70-100 mila persone.

E' una popolazione sempre più giovane, si è abbassata l'età media sia tra gli italiani che tra gli stranieri, che spesso ha situazioni multiproblematiche: più del 20% sono alcolisti, il 15% tossici, mentre un altro 15% ha problemi psichici.

Il 60% dei senza fissa dimora sono stranieri, la maggior parte dei quali provenienti dai Pesi dell'Est, dall'Afghanistan e rifugiati, mentre il 40% sono italiani. E sono soprattutto questi ultimi a chiedere ospitalità nei centri di accoglienza.

Di recente si sono notati numeri maggiori di italiani, anche in situazioni di border line, ossia di persone non completamente ritiratesi dalla vita sociale; nuove forme di povertà che sono scaturite da eventi straordinari, legati al lavoro o alla famiglia (separazioni).

In varie città italiane, soprattutto dove il numero dei senza tetto è più elevato, si sono attuate, da diversi anni, delle politiche di intervento, alcune delle quali si riportano, a titolo dimostrativo.

A **Roma**, da tempo, l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini si occupa dei senza fissa dimora, fornendo, in collaborazione con una Rete di associazioni, non solo assistenza medica, ma anche sociale e "umana" a chi non ha una casa.

Un impegno che nasce anche in conseguenza di una 'necessità' sorta quasi per caso: nel corso della ristrutturazione di alcuni fabbricati del complesso dell'Azienda, si e' preso atto che tali fabbricati e parte dei sotterranei erano stati utilizzati da decine di clochard, spesso passati a questo rifugio dopo essere stati degenti dell'ospedale. E' stata questa scoperta a dare vita, all'inizio del 2008, alla 'Casa' che oggi li assiste.

Venuta in contatto con la realtà della 'Casa' e con l'impegno del San Camillo Forlanini per i Senza fissa dimora, Commercity, una '*Città della Distribuzione*', ha voluto avviare il progetto annuale 'Non solo tetto', che permetterà di fornire all'Azienda molti materiali di consumo, abbigliamento, generi di prima necessità per gli assistiti.

Nell'iniziativa verranno coinvolte 170 aziende di vari settori merceologici, già in opera col San Camillo Forlanini per fornire periodicamente i materiali necessari per aiutare i "Senza fissa dimora" anche dopo l'intervento medico, e permettere loro di avere vestiti nuovi e puliti, il minimo necessario per l'igiene personale o per coprirsi in caso di clima molto rigido.

Il progetto '*Non solo tetto*' si basa anche sulla collaborazione della Rete della Solidarietà, una rete creata dalle decine di associazioni di volontariato che collaborano col San Camillo Forlanini e che contribuiranno all'iniziativa, tra le quali, la Croce Rossa e la Comunità di Sant'Egidio.

Oltre alle iniziative sopra riportate, a Roma è stato messo in atto il "piano antifreddo" che consiste nell'allestimento di strutture volte ad accogliere il maggior numero di senzatetto nei periodi dell'anno in cui il clima è più rigido.

I senza tetto vengono aiutati nelle 11 strutture comunali allestite per il piano freddo, nelle 8 stazioni metropolitane e nei centri aperti tutto l'anno, dedicati all'aiuto delle persone con disagio, come il Centro Madre Teresa di Calcutta.

Anche **Milano** vara ogni anno il piano antifreddo, con l'aiuto dei volontari del Comitato provinciale di Milano della Croce Rossa Italiana, e i servizi messi a disposizione dei clochard sono: un luogo riscaldato e aperto dalle 20.00 alle 6.00 del mattino successivo in cui i volontari e gli operatori della Croce Rossa offrono ai senza fissa dimora generi di conforto, bevande calde e lenzuola e la possibilità di riscaldarsi per alcune ore.

Altra importante iniziativa è quella attuata a **Rimini**, dove dal 2006 un hotel della città ospita i senza tetto per una settimana durante il periodo invernale, offrendo tutti i servizi propri di un albergo.

A **Napoli** è nata una guida ideata proprio per i senza tetto, che, oltre una mappa, contiene anche un elenco delle strutture che nella Regione Campania operano a favore

delle persone svantaggiate, fornendo loro pasti, servizi igienici e posti in cui trascorrono la notte.

La Comunità di Sant'Egidio, con sedi in varie parti d'Italia, distribuisce una guida per i barboni con informazioni fondamentali come i *luoghi dove poter mangiare, dormire o lavarsi indirizzi di ambulatori, mense, centri di accoglienza*.

Le iniziative, dunque, non mancano, ma va riscontrato che le difficoltà spesso sono opposte proprio dai clochard.

Un ostacolo riscontrato da associazioni umanitarie e volontari, è causato, infatti, dalla resistenza opposta dagli stessi senza tetto agli aiuti messi a loro disposizione, per *paura, timore, rassegnazione*.

Riguardo la richiesta di informazioni in ordine ai senza tetto relativa in particolare ai risultati conseguiti, sui numeri di posti a breve termine creati e sull'incontro tra domanda e offerta, si rimanda a quanto riportato in ordine al §2.

In relazione alla richiesta di informazioni da parte del Comitato sulle novità normative nel periodo di riferimento in materia di sfratti, si comunica quanto segue.

Il Governo attraverso i primi provvedimenti d'urgenza (Decreti Legge 247/2001, 450/2001, 122/2002, 147/2003) si era limitato alla mera proroga degli sfratti; a partire dal settembre 2004 ne ha, invece, gradualmente ridotto la portata applicativa ed ha introdotto, nel contempo, anche specifiche misure a sostegno dei conduttori (coloro che prendono in affitto la casa).

Il decreto-legge 240/2004, oltre alla proroga degli sfratti, ha previsto quindi misure in materia di locazioni introducendo cinque nuove tipologie contrattuali (oltre a quelle previste dalla legge 431/1998) per le quali sono riservate sia agevolazioni fiscali che contributi diretti.

La nuova disciplina dei contratti riservati ha trovato però un'applicazione limitatissima ed il Governo è tornato ad affrontare la situazione di grave emergenza con un nuovo decreto legge (decreto-legge 86/2005) con il quale sono state circoscritte le procedure di sfratto ad un numero più ristretto di comuni rispetto alle precedenti proroghe e ridisciplinate alcune misure a sostegno dei conduttori disagiati, soprattutto attraverso l'assegnazione di risorse direttamente ai conduttori.

Dopo il decreto-legge 23/2006 che ha ridotto ulteriormente la portata applicativa della sospensione della procedura esecutiva di sfratto, con il decreto-legge 261/2006 la sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata condizionata all'avvio, da parte dei comuni, di alcuni programmi finalizzati all'aumento degli alloggi in locazione. Il contenuto del decreto (decaduto) è sostanzialmente confluito nella legge 8 febbraio 2007, n. 9 recante *"Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"*. Con tale legge sono stati, pertanto, introdotti anche alcuni provvedimenti diretti ad affrontare il

problema dell'emergenza attraverso l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica e un programma pluriennale di edilizia agevolata e sovvenzionata.

Inoltre, è stata ampliata la platea dei conduttori disagiati e sono state introdotte anche alcune disposizioni a favore del locatore e delle agevolazioni fiscali per i proprietari di immobili locati ai soggetti in situazione di disagio abitativo e la facoltà per i comuni di disporre riduzioni o esenzioni dell'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili).

Nel [decreto-legge 158/2008](#) - emanato all'inizio della XVI legislatura - si è precisato che la finalità del provvedimento era quella di soddisfare alcune categorie disagiate in attesa della realizzazione degli interventi del piano casa introdotto con il [decreto legge 112/2008](#).

La sospensione delle procedure esecutive di sfratto è stata prorogata, da ultimo, al 31 dicembre 2010, dall'[articolo 7-bis del decreto legge 194/2009](#).

Con riguardo alla richiesta di come è implementato il quadro normativo in materia si rimanda a quanto riportato al riguardo in relazione al §1.

In relazione ai rilievi relativi agli sgomberi eseguiti in Italia nei confronti della popolazione Rom si espone quanto segue.

Sulla base del lavoro avviato dal Network europeo sull'inclusione sociale delle comunità Rom nell'ambito dei Fondi strutturali, è stato costituito nel 2008 un **Tavolo di coordinamento nazionale**, al fine di stimolare gli enti locali a realizzare azioni di sistema in favore della popolazione Rom. Alle riunioni di tale Tavolo è prevista anche la partecipazione di rappresentanti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, al fine di individuare strategie condivise per i progetti da avviare in seguito.

Per quanto attiene più specificamente gli episodi di discriminazione avvenuti in Italia nei confronti di comunità rom si rappresenta che le problematiche connesse alla presenza di comunità rom sul territorio del Paese sono da tempo all'attenzione del Governo, il quale sta profondendo il massimo sforzo per porre in essere iniziative volte a garantire una più sicura e corretta convivenza civile.

Le citate iniziative, pur nel rispetto dell'identità culturale di tali minoranze, hanno l'obiettivo di migliorarne il grado di inserimento e la qualità delle relazioni con le popolazioni residenti, in modo da tutelare efficacemente la sicurezza pubblica e, al contempo, prevenire ogni forma di discriminazione e di intolleranza nei confronti dei nomadi in quanto tali.

In questa direzione va la recente iniziativa assunta dal Governo di nominare, in alcune aree del Paese particolarmente interessate dalle problematiche in esame, appositi *Commissari delegati* con il compito di coordinare tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza.

Al fine, infatti, di fronteggiare adeguatamente il fenomeno, con **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 21 maggio 2008**, è stato dichiarato lo stato

di emergenza in relazione alla situazione di estrema criticità determinatasi nei territori di alcune regioni del Paese, quali la Lombardia, la Campania e il Lazio, a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi insediati nelle aree urbane.

Sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza, sono state emanate, in data 30 maggio 2008, le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri nn. 3676, 3677 e 3678, con le quali sono stati nominati dei Commissari delegati con il compito di coordinare tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza, provvedendo in particolare a realizzare interventi diretti a monitorare i campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi, ad individuare gli insediamenti abusivi, ad identificare le persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari, nonché a promuovere interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone insediate nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori, nonché ad azioni volte a contrastare i fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione.

I provvedimenti, inoltre, contengono indicazioni tese a promuovere il monitoraggio e la promozione delle iniziative poste in essere nei campi autorizzati per favorire la scolarizzazione e l'avviamento professionale e il coinvolgimento nelle attività di realizzazione o di recupero di abitazioni.

Per la migliore efficacia degli interventi, i Commissari delegati possono attivare le necessarie forme di collaborazione con le Regioni, con altri soggetti pubblici e, per i profili umanitari e assistenziali, con la Croce Rossa Italiana.

Le iniziative assunte dai Commissari hanno consentito di registrare risultati positivi, con particolare riferimento alle iniziative avviate in sinergia con le istituzioni pubbliche operanti sul territorio, anche con il coinvolgimento delle stesse comunità che hanno offerto la loro collaborazione al piano di azione portato avanti dai Commissari, alle intese sviluppate a livello locale ed alla collaborazione con la Croce Rossa Italiana e con l'UNICEF per quanto concerne la tutela dei minori.

Al verificarsi di episodi di violenza si è provveduto a disporre l'immediato rafforzamento di tutte le misure di protezione presso i campi rom e sono state allertate tutte le fonti informative per acquisire elementi sulla eventuale pianificazione di nuovi tentativi di attacco e per predisporre adeguate contromisure. Sono stati altresì inviati dettagliati rapporti all'autorità giudiziaria e le indagini tese alla identificazione dei responsabili procedono.

Inoltre, si fa presente che di recente, laddove siano state fornite prove concrete di violazioni o abusi da parte della polizia secondo la normativa italiana, le autorità competenti sono intervenute al fine di porvi fine, erogando un equo indennizzo alle vittime, ove riconosciuto.

§3 Costo dell'abitazione

Si rimanda a quanto riportato in relazione al par. §1

Per quanto concerne, in particolare, la richiesta di informazioni specifiche da parte del Comitato europeo dei Diritti Sociali, in ordine al presente paragrafo, contenute nelle conclusioni, si rappresenta quanto segue.

Le informazioni sulla domanda per gli alloggi sociali, sul tempo medio di attesa prima dell'assegnazione e sulla percentuale di domande soddisfatte, risultano difficili da reperire, alla luce della riforma del titolo V della Costituzione che ha attribuito alle Regioni la competenza esclusiva in materia di edilizia residenziale.

Pertanto, non essendo più tale settore sotto la potestà dello Stato, non è possibile rilevare i dati richiesti, dovendo coinvolgere le 20 Regioni, e migliaia di amministrazioni locali, tra Comuni e Province che compongono le Regioni.

Con riguardo alla richiesta di informazioni in ordine alla tutela giuridica inerente il diritto all'alloggio sociale (anche in caso di ritardo o rifiuto di assegnazione di alloggio), si fa presente che è possibile adire le vie legali e giudiziarie ordinarie (Tribunali Civili e Amministrativi in primo e secondo grado di giudizio – Giudici di merito; Corte di Cassazione - Giudice di legittimità).

Si riportano a titolo di esempio alcuni casi giurisprudenziali.

In un caso giurisprudenziale sottoposto all'esame della Corte di Cassazione Civile, è stato statuito che *il cittadino al quale è stata assegnata un casa popolare e che aspetta per anni la consegna dell'alloggio popolare, può chiedere al Comune i danni morali*.

Lo ha stabilito la Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione, che ha respinto un ricorso di un Comune della regione Abruzzo che aveva fatto aspettare per più di 10 anni (quasi 15 anni) un cittadino risultato legittimo assegnatario di un alloggio popolare dal TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) dell'Abruzzo.

L'uomo dopo la lunga attesa, aveva chiesto al Tribunale di Lanciano il risarcimento dei danni, ma il Tribunale aveva respinto la domanda, accolta invece successivamente in seconda istanza, dalla Corte di appello di L'Aquila, che gli aveva, invece, riconosciuto sia i danni patrimoniali che quelli morali. Contro quest'ultima sentenza, il Comune ha proposto ricorso in Cassazione, ma la Suprema Corte lo ha respinto ritenendo che *“nel caso di specie è stata adottata e comunque correttamente ravisata la violazione di interessi costituzionalmente protetti, sicché nessuna violazione di legge è configurabile”*, e inoltre la Corte territoriale ha sufficientemente motivato la statuizione, sottolineando *“i disagi psichici patiti dal cittadini negli oltre dieci anni di attesa per ottenere l'alloggio assegnatogli”*.

In pratica, se il Comune non si attiva tempestivamente per garantire agli assegnatari il diritto all'alloggio, è tenuto a risarcire anche i danni morali derivanti dalla lunga ed estenuante attesa del cittadino.

Con la sentenza n. 138/2006 il TAR della Puglia ha accolto il ricorso di un partecipante che ha impugnato l'atto della propria esclusione dalla graduatoria definitiva di assegnazione degli alloggi popolari, nonché la graduatoria stessa.

Il ricorso è stato ritenuto fondato dal Tribunale Amministrativo e, per l'effetto, **ha annullato gli atti impugnati.**

Con la sentenza n.3069 del 21 maggio 2009 il TAR Campania ha accolto il ricorso di un partecipante escluso dalla graduatoria definitiva per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto **illegittimi sia il procedimento amministrativo che il bando.**

In merito al rilievo del Comitato che richiama l'art.31§3 della Carta, secondo cui il costo dell'abitazione deve rendersi accessibile alle categorie a basso reddito e svantaggiate, si rimanda a quanto riportato nel §1, in ordine alle politiche abitative mirate a ridurre il disagio abitativo per le categorie sociali svantaggiate.

Con riguardo alla questione sulle misure relative al miglioramento delle condizioni abitative dei Rom, si rimanda a quanto riportato nell'integrazione al rapporto del Governo italiano sull'art. 31 della Carta Sociale nel 2008, e a quanto riferito dal rappresentante italiano sui casi di non conformità inerenti il precitato articolo in occasione della 118[^] sessione del Comitato Governativo della Carta Sociale, in allegato al presente rapporto.

E' opportuno, in ogni caso, ribadire in questo contesto un'importante iniziativa (sopra citata), cui aderisce il Governo italiano, in particolare, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle reti europee promosse dal Fondo Sociale Europeo (Fondo Sociale Europeo).

Si tratta dell'adesione al Network europeo EuRoma –*European Network on Social Inclusion and Roma under the Structural Funds*, sin dal suo avvio nel 2008.

EuRoma, costituito da rappresentanti di 12 Stati membri dell'Unione, promuove l'utilizzo dei Fondi strutturali al fine di rendere più efficaci le politiche a favore delle comunità rom e di promuovere la loro inclusione sociale.

Proprio in ragione della multidimensionalità del problema di esclusione della comunità rom, che comprende tra le varie questioni anche *la carenza e la segregazione di alloggi*, si è promossa la costituzione di un **Tavolo di coordinamento nazionale** allo scopo di reperire e condividere le informazioni sulle iniziative realizzate a livello regionale e nazionale nell'ambito del FSE e promuovere il confronto tra coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nell'elaborazione e nella realizzazione di strategie inclusive a favore di questa comunità.

Al tavolo aderiscono diverse amministrazioni centrali e regionali, nonché esponenti di Università e di alcune associazioni impegnate sulle tematiche dello svantaggio e rappresentative delle comunità Rom.

Questo coordinamento tra le amministrazioni e i soggetti coinvolti nella gestione delle politiche sul tema dovrebbe mirare a rafforzare le sinergie, ad ottimizzare l'efficacia degli interventi, anche attraverso le definizione di una strategia nazionale all'interno della quale sviluppare azioni mirate e armonizzate.