



Non avere dimora a Roma

Accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e alle cure mediche per le persone senza dimora della Capitale



Osservatorio fio.PSD

L'Osservatorio fio.PSD è lo sguardo attento e umano alle Persone Senza Dimora e alla grave emarginazione adulta

Fanno parte dell'Osservatorio fio.PSD diversi esponenti del mondo del terzo settore, professionisti del sociale, formatori, esperti e ricercatori della Segreteria Nazionale e del Comitato Scientifico della Federazione. Portiamo avanti attività, progetti, studi, indagini e incontri sul fenomeno della homelessness, sui sistemi di accoglienza e sulle politiche di contrasto alla grave marginalità. Per farlo dialoghiamo ogni giorno con le istituzioni europee, nazionali e territoriali e lavoriamo al fianco delle oltre 140 organizzazioni socie della Federazione mantenendo un contatto diretto con le persone più fragili e le loro storie. Il nostro obiettivo è promuovere conoscenza e raccomandazioni di policy per i decisori politici per favorire la programmazione di interventi che restituiscano dignità alle persone e che le emancipino da una condizione di povertà estrema. Collaboriamo con l'European Journal of Homelessness, Caritas Italiana, l'IREF, Secondo Welfare e IRS-Welforum. I nostri contributi, le note tecniche, gli articoli e i volumi sono consultabili nella Biblioteca on line e nella Collana studi Povertà e Percorsi di Innovazione sociale (Franco Angeli).

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

Non avere dimora a Roma

Accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e alle cure mediche per le persone senza dimora della Capitale

Discussion paper progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" - Gennaio 2022

Arianna Gatta¹ – Istituto Universitario Europeo

Abstract

Questo progetto di ricerca ha l'obiettivo di individuare le principali barriere nell'accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e all'assistenza sanitaria per le persone senza dimora della Capitale.

Tra dicembre e marzo 2021 è stata svolta una mappatura delle strutture di mensa ed accoglienza su Roma, seguita da due indagini qualitative con operatori e persone senza dimora, e da un'indagine campionaria con 557 persone senza dimora in 37 strutture sul territorio della Capitale.

L'indagine campionaria mostra che a marzo 2021 il **18% riceveva il Reddito di Cittadinanza**, questo valore scende al **9.3% per l'Invalidità Civile**, mentre solo l'**8.1% ha ricevuto il Reddito di Emergenza**. Le difficoltà maggiore nell'accesso al Reddito di Cittadinanza è dimostrare la **residenza sul territorio nazionale per almeno 10 anni**. Questa barriera persiste anche per chi è stato effettivamente in Italia per un periodo corrispondente, ma non può dimostrarlo. Per il Reddito di Emergenza la barriera principale è il **basso grado di conoscenza della misura**. Per entrambe le misure un ulteriore ostacolo è la **percezione errata dei criteri di accesso**. Il grado di utilizzo dell'Invalidità Civile al momento dell'intervista resta piuttosto basso rispetto all'incidenza di condizioni di disabilità dichiarata (27.1%). Oltre a problemi documentali, persistono difficoltà nel processo di **accertamento della condizione di disabilità**.

Tra coloro che hanno ricevuto il Reddito di Cittadinanza il **95.9% ha ricevuto 500 euro o meno al mese, non potendo contare sulla quota che viene erogata come contributo per l'affitto**. Le persone senza dimora intervistate nell'indagine qualitativa esprimono dubbi riguardo l'efficacia della misura nel facilitare il recupero dell'autonomia abitativa. Questo sia perché l'ammontare spesso non è sufficiente, sia perché la misura è percepita come uno strumento temporaneo, non utilizzabile per pianificare nel medio-lungo termine.

L'82.6% degli intervistati beneficiari non è stato contattato né dai centri per l'impiego né dai servizi comunali. Dall'indagine qualitativa emerge come questo abbia generato frustrazione. Molti esprimono il desiderio di ritrovare un'autonomia economica ed individuale offrendo il proprio contributo, ma sentono di essere continuamente respinti.

Nonostante **la causa primaria del ritrovarsi senza dimora sia la perdita del lavoro** (49.2%) molti restano senza supporto spesso a seguito di una storia lavorativa caratterizzata dall'informalità. **Solo il 39.2%** dichiara di aver lavorato **sempre o quasi sempre con un contratto regolare**.

¹ Commenti, spunti, riflessioni e critiche sono benvenuti e possono essere indirizzati all'autrice all'indirizzo arianna.gatta@eui.eu. I dati raccolti in questo lavoro sono parte del progetto di tesi dottorale dell'autrice presso l'Istituto Universitario Europeo. Questi risultati non sono stati ancora sottoposti a peer-review.

I **centri per l'impiego** restano i servizi meno utilizzati, con il **43.3% che dichiara di non esserci mai stato**, seguito dal medico di base e dagli uffici INPS. Il CAF è tra i servizi più visitati, insieme alle poste e agli uffici comunali. Tra coloro che hanno usato i servizi, il gradimento risulta più elevato per quelli più prossimi, come quelli di bassa soglia, il medico di base e il CAF, mentre è inferiore per centri per l'impiego, uffici INPS e comunali.

Con l'aumento della digitalizzazione e la richiesta di prenotazione tramite e-mail degli appuntamenti, si è creata una nuova barriera tra le persone senza dimora e i servizi. **Sebbene il 77.1% degli intervistati abbia un telefono, solo il 42.2% dichiara di avere un indirizzo e-mail.**

Questi problemi si intersecano con quello dell'ottenimento dell'iscrizione anagrafica, elemento fondamentale per l'accesso ai diritti. Il **66.7% ha la residenza anagrafica**, ma ci sono forti disparità sulla base della nazionalità che riflettono l'assetto normativo attuale (31.7% tra i comunitari, 58.5% tra gli extracomunitari, e l'89.3% tra gli italiani). Questo si ripercuote anche nell'accesso ai servizi sanitari. Il **63.2% ha un medico di base** a cui può rivolgersi. Tuttavia, solo il 38% dei cittadini comunitari ne ha uno, contro il 64.5% degli extracomunitari e il 74% degli Italiani.

Queste evidenze ribadiscono l'importanza di **reformare la normativa comunitaria e nazionale in materia di residenza anagrafica ed eradicare prassi illegittime**. Al livello comunale, gli operatori intervistati hanno sottolineato la necessità di **slegare l'ottenimento della residenza dalla valutazione preventiva del segretariato sociale**.

Emerge la necessità di **portare i servizi in strada in maniera stabile e credibile** per orientare ed informare i più vulnerabili. Sperimentazioni già in corso, come quella del progetto "INPS per Tutti", suggeriscono che **è fondamentale la presenza dei funzionari pubblici sul campo per guidare le persone senza dimora, con il supporto e la mediazione degli operatori**.

Diventa cruciale **dedicare l'accesso diretto alle categorie vulnerabili**, che non possono accedere in nessun altro modo. Questo può essere realizzato informatizzando e rendendo più efficienti gli sportelli pubblici, al fine di rendere disponibile l'accesso diretto a chi è più in difficoltà.

Gli operatori sottolineano la necessità di **rafforzare la progettualità dei servizi**, oltre a garantire un supporto monetario. Un passo avanti importante sarebbe l'aumento dell'offerta di alloggi con un numero limitato di ospiti e l'attivazione di percorsi personalizzati, nell'ottica dell'*housing first*. Questo potrebbe essere realizzato permettendo alle persone senza dimora di **usare parte del Reddito di Cittadinanza per co-finanziare soluzioni abitative innovative**. In questo modo si metterebbero a frutto le risorse già stanziare con questa misura per un **servizio che può effettivamente supportare nel percorso dalla strada alla casa**.

Indice

1	Introduzione.....	6
2	I servizi di mensa ed accoglienza nel territorio della Capitale	7
3	Le persone senza dimora.....	10
3.1	Caratteristiche sociodemografiche e aspettative sul futuro.....	11
3.2	Accesso alla residenza	13
3.3	Accesso alle misure di sostegno al reddito	15
3.3.1	Reddito di Cittadinanza.....	16
3.3.2	Reddito di Emergenza.....	18
3.3.3	Invalidità Civile	19
3.4	Accesso alle cure mediche e ai tamponi Covid-19.....	21
3.5	Accesso e gradimento di servizi ed uffici pubblici	22
4	La parola alle persone senza dimora e agli operatori.....	24
4.1	Il punto di vista delle persone senza dimora.....	25
4.1.1	Accesso ai servizi e alla residenza	25
4.1.2	Accesso al Reddito di Cittadinanza, Reddito di Emergenza ed Invalidità Civile	27
4.2	Il punto di vista degli operatori	28
4.2.1	Accesso alla residenza.....	29
4.2.2	Ridisegnare la città per un accesso più fruibile ai diritti	30
4.2.3	Un caso di sperimentazione: il progetto “INPS per Tutti”	32
4.2.4	Soluzioni abitative e potenziamento della presa in carico.....	34
5	Conclusioni e proposte di policy	36
	Bibliografia	38
	Ringraziamenti.....	39

1 Introduzione

Questo progetto di ricerca ha l'obiettivo di conoscere le persone senza dimora sul territorio della Capitale e comprendere le principali barriere nell'accesso a diritti quali la residenza, le misure di sostegno al reddito (Reddito di Cittadinanza, Reddito di Emergenza ed Invalidità Civile) e l'assistenza sanitaria. Si tratta di aspetti importanti soprattutto per chi scivola nella povertà estrema, fino a perdere uno dei diritti fondamentali: la casa. Avere una dimora troppo spesso è considerato un fatto scontato, sia dal punto di vista di chi produce le politiche pubbliche che delle amministrazioni che le implementano. I moduli dell'ISEE e per la richiesta del Reddito di Cittadinanza non prevedono la possibilità di indicare l'assenza di un alloggio. Questo nonostante siano i documenti principali per certificare una condizione di disagio economico. Sebbene esista l'iscrizione anagrafica fittizia, spesso non viene accettata per il rinnovo dei documenti, o rende difficoltosa la ricezione delle comunicazioni (es. la tessera sanitaria). Talmente scontata è l'idea che tutti abbiano una casa, che il non averla assume lo stigma di una condizione esistenziale: ed è lì che chi ha perso tutto *diventa* senza dimora. Quando qualcuno "è senza dimora" ha ormai già un'etichetta addosso ricolma di stereotipi, che limitano la capacità di vederla come portatrice di diritti. Andrebbe invece ricordato che stiamo parlando di persone che non *hanno* dimora, e a seguire spesso non hanno la residenza, non hanno accesso alle cure mediche e, paradossalmente, neanche alle misure di contrasto alla povertà. Non avere dimora è la privazione di un diritto fondamentale, quello all'abitare, che a cascata rende di fatto inesigibili tutti gli altri diritti. L'Art. 3 della Costituzione parla chiaro riguardo al dovere dello Stato di mettere in atto politiche che garantiscano l'uguaglianza sostanziale dei cittadini:

"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana."

Questo dovrebbe promuovere un'attenzione maggiore nel disegno delle politiche pubbliche a chi è più vulnerabile ed ha difficoltà ad esercitare i propri diritti. A dirla tutta, il vero obiettivo dovrebbe essere quello di poter davvero dare per scontato che tutti abbiano una dimora. Ma fino a quando questo non si realizzerà, è necessario che le istituzioni e la comunità si interrogino e siano informate sulle conseguenze di non garantire il diritto all'abitare. Attraverso questa trattazione l'intenzione è quella di guidare il lettore tra i vicoli ciechi del nostro sistema di welfare e sanitario, dati alla mano, per mostrare come accade che si diventi invisibili. Infine, le informazioni riportate e le analisi svolte hanno lo scopo di stimolare il dibattito su come migliorare la situazione. Per questo la conclusione è dedicata a spunti e proposte di policy.

L'indagine alla base di questo lavoro è parte del progetto "*InStrada, per conoscere chi è senza dimora*"², ed è stata realizzata in quattro fasi. La prima è rappresentata dal censimento delle strutture di mensa ed accoglienza notturna sul territorio di Roma (Novembre e Dicembre 2020). La seconda e terza fase hanno riguardato un'indagine qualitativa con le persone senza dimora e gli

² <https://www.fiopds.org/instrada/>

operatori (Gennaio-Aprile 2021). Nella quarta fase sono stati svolti i questionari con le persone senza dimora che frequentano 37 dei centri di accoglienza notturna e mense individuate nella prima fase (Marzo 2021). Il focus sulla città di Roma è dovuto sia alla dimensione del fenomeno, trattandosi della seconda città in Italia per numero di persone senza dimora dopo Milano (ISTAT, 2015), sia all'importanza che la questione abitativa riveste nel territorio della Capitale.

Nella sezione 2 è presentato il panorama dei servizi di mensa ed accoglienza notturna disponibili per le persone senza dimora a Roma, aggiornato a Marzo 2021. La sezione 3 è dedicata alle caratteristiche sociodemografiche delle persone senza dimora, al grado di accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito, alle cure mediche e agli uffici pubblici. Nella sezione 4 sono descritti i risultati delle indagini qualitative con gli operatori e le persone senza dimora, in particolare per quanto riguarda i possibili miglioramenti che potrebbero essere implementati.

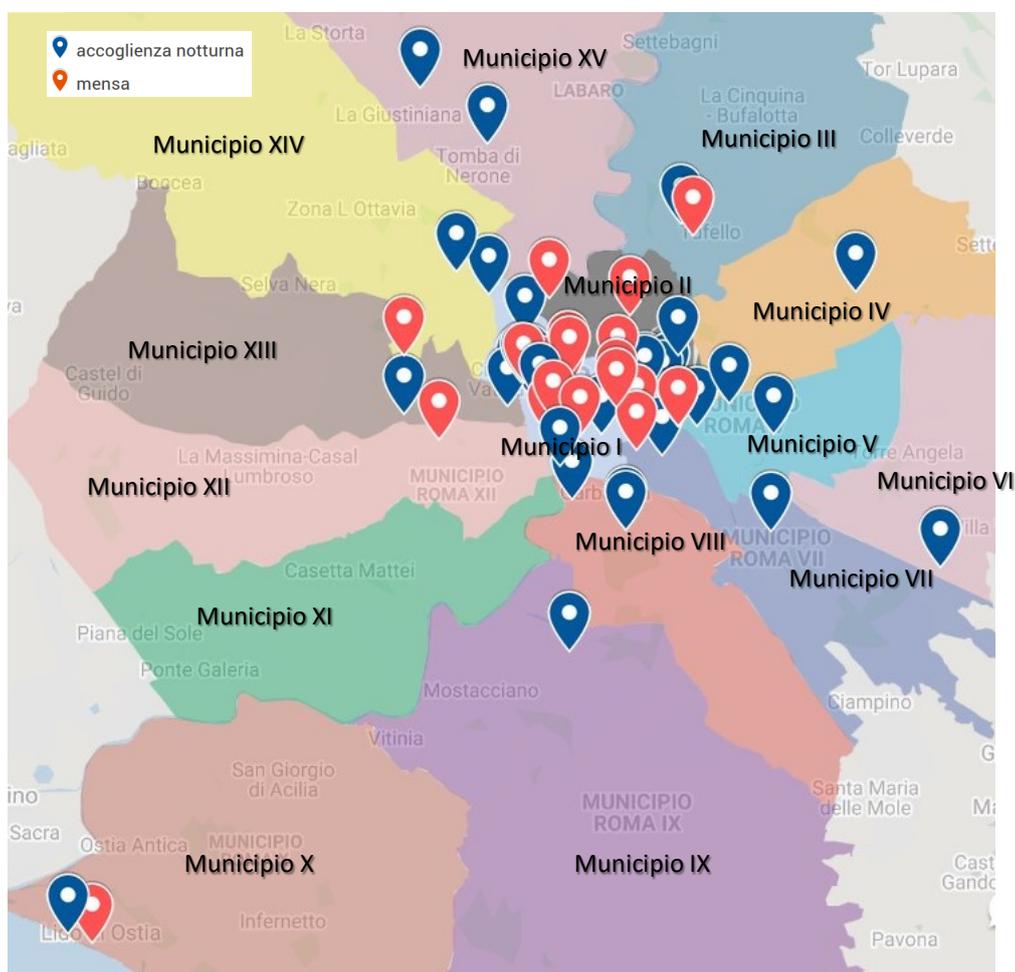
2 I servizi di mensa ed accoglienza nel territorio della Capitale

L'indagine sui servizi ha coinvolto i servizi di mensa ed accoglienza notturna sul territorio di Roma attraverso un questionario telefonico con i referenti per studiarne le caratteristiche principali e il grado di afflusso dell'utenza. Sono stati esclusi dallo studio i centri di accoglienza che trattano richiedenti asilo, centri per madri con bambini e mense che operano meno di una volta a settimana. La prima scelta è legata alla particolarità di queste categorie di utenti e delle loro necessità, che meriterebbe una trattazione a parte. La seconda scelta è legata al voler includere nello studio servizi che rappresentano un punto di riferimento stabile per la popolazione d'interesse.

Sono state rilevate su Roma 24 mense e 39 centri di accoglienza. A questo panorama di servizi si aggiungono 31 parrocchie che hanno allestito accoglienze notturne che vanno da un minimo di 1 ad un massimo di 12 accolti, per un totale di 79 letti occupati. Inoltre, va rilevata la presenza di ulteriori 80 posti letto occupati, forniti da circa 15 strutture turistiche non operative a causa del Covid-19, in collaborazione con il terzo settore. Questi valori sono aggiornati a Marzo 2021 e sono da considerarsi una "fotografia" del panorama dei servizi disponibili in quel momento.

La pandemia ha avuto un impatto significativo sulla riorganizzazione dei servizi, testimoniato nel dettaglio dall'Instant Report fio.PSD e IREF (2020). Le regole sul distanziamento sociale hanno limitato il numero di persone che è stato possibile accogliere in ogni struttura rispetto agli anni precedenti, riducendo i letti disponibili. Per fare fronte a questa situazione è proliferata l'offerta di soluzioni d'accoglienza d'emergenza, sebbene di dimensioni ridotte. La figura 1 mostra la dislocazione sul territorio delle diverse tipologie di servizi, che è possibile apprezzare più nel dettaglio nelle tabelle 1 e 2, dedicate rispettivamente ai centri di accoglienza e alle mense.

Figura 1. distribuzione sul territorio di Roma dei servizi di mensa e centri di accoglienza nei diversi municipi, aggiornata a Marzo 2021.



Nota: non è stato possibile geolocalizzare i centri di accoglienza gestiti da parrocchie o allestiti in strutture turistiche, che quindi non sono mostrati nella mappa.

Fonte: indagine sui servizi di mensa e accoglienza notturna a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

L'offerta di pasti e di posti letto è principalmente concentrata nel municipio 1, per un totale rispettivamente di 336 letti occupati in media in un giorno e 8965 pasti consumati mediamente in una settimana. Per quanto riguarda i centri di accoglienza, a seguire ci sono i municipi 13 e 7, con 178 e 140 posti letto rispettivamente. Per le mense l'offerta cala drasticamente negli altri municipi. Il secondo e terzo municipio per offerta di pasti sono il 7 e il 3, che offrono rispettivamente 1387 e 960 pasti a settimana. Sul totale di 13562 pasti settimanali consumati sul territorio della capitale, 7513 hanno riguardato persone senza dimora, ovvero il 55.3% del totale. La bassa capillarità sul territorio dei servizi di mensa genera problemi logistici non di poco conto per le persone senza dimora. L'indagine qualitativa presentata nella sezione 4 ha evidenziato che spesso si ritrovano a spendere gran parte della loro giornata ad attraversare la città per poter ricevere un pasto o altri

servizi essenziali. Tempo ed energie che vengono sottratte ad attività che potrebbero essere più proficue (ricerca di lavoro, risoluzione di problemi burocratici, contatto con i servizi sociali, etc.) ma che vengono messe in secondo piano dalle necessità di base. Questo diventa un problema in particolare per coloro che sono alloggiati in centri di accoglienza H15 (in cui non si può rimanere durante la giornata e che non offrono pasti a pranzo), che sono dislocati in municipi a volte molto lontani rispetto ai luoghi dove si trovano le mense. Infine, la difficoltà di trovare un posto letto è stata una tematica ricorrente nella fase qualitativa svolta con le persone senza dimora, resa più drammatica durante il periodo Covid-19 dal blocco delle accoglienze e dalla frammentazione dei servizi sul territorio.

Tabella 1: numero di posti letto occupati in media in un giorno per municipio di appartenenza e presenza di convenzione, in ordine decrescente per "Totale letti occupati".

Municipio	Numero letti occupati		Totale letti occupati
	Non convenzionati	Convenzionati	
1	200	136	336
13	2	176	178
7	30	110	140
5	81	56	137
2	5	131	136
14	24	70	94
8	27	55	82
6	5	59	64
4	0	63	63
15	24	5	29
10	-	20	20
3	-	15	15
9	15	-	15
12	3	-	3
11	-	-	-
Totale su Roma	416	896	1312

Fonte: indagine sui servizi di mensa e accoglienza notturna a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Tabella 2: numero di pasti consumati settimanalmente per municipio di appartenenza e presenza di convenzione comunale, in ordine decrescente per "Totale pasti settimanali".

Municipio	Numero pasti settimanali		Totale pasti settimanali	Totale pasti settimanali a persone senza dimora
	Non convenzionati	Convenzionati		
1	4339	4626	8965	5080
7	200	1187	1387	931
3	-	960	960	192
14	-	908	908	545
2	768	-	768	470
10	385	-	385	193
12	-	190	190	103
4	-	-	-	-
5	-	-	-	-
6	-	-	-	-
8	-	-	-	-
9	-	-	-	-
11	-	-	-	-
13	-	-	-	-
15	-	-	-	-
Totale su Roma	5692	7870	13562	7513

Fonte: indagine sui servizi di mensa e accoglienza notturna a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora"- Marzo 2021.

3 Le persone senza dimora

Tra il 1 e il 21 marzo 2021 sono stati svolti i questionari con un campione di 557 persone senza dimora in 37 delle strutture censite nella prima fase dello studio (19 mense e 18 centri di accoglienza). Sono state considerate persone senza dimora gli utenti che hanno dichiarato di aver dormito almeno una volta nell'ultimo mese in luoghi pubblici all'aperto (per esempio strade, stazioni ferroviarie), in ripari di fortuna (per esempio vagoni ferroviari, automobili, baracche, case abbandonate) o in centri di accoglienza. Il metodo di campionamento utilizzato è quello del time-location sampling³ (ISTAT, 2015; Quaglia and Vivier, 2010; Marpsat and Firdion, 2018), già usato da ISTAT nel 2014 e nel 2011 su scala nazionale e riproposto in questo studio sulla città di Roma.

³ Le stime dell'indagine campionaria sono pesate considerando la frequenza di utilizzo dei servizi da parte degli intervistati

3.1 Caratteristiche sociodemografiche e aspettative sul futuro

La popolazione di persone senza dimora intercettata attraverso questa indagine è per lo più di sesso maschile (86.1%), ha un'età media di 51 anni e la metà ha passato almeno 2 anni in strada. Inoltre, il 55.1% ha un titolo di scuola media o inferiore ed è celibe o nubile nel 56.4% dei casi. Il 52.8% ha dormito almeno una volta in centri di accoglienza nell'ultima settimana, mentre il restante 47.2% ha dormito per lo più in luoghi all'aperto o ripari di fortuna. Per quanto riguarda la cittadinanza, il 43.7% è italiano, il 35.5% extracomunitario, mentre il 20.8% è cittadino comunitario. Tra gli stranieri il 73.8% è stato in Italia per almeno 10 anni. Dal punto di vista sanitario, il 27.1% ha dichiarato di soffrire di qualche forma di disabilità o di riduzione della capacità lavorativa. Allo stesso tempo una quota significativa delle persone senza dimora risulta lavorativamente attiva (74.1%), ovvero attualmente ha un lavoro (33.6%) o è in cerca di un'occupazione (40.5%). Tra coloro che non lavorano il 48.3% è disoccupato da oltre 5 anni. Inoltre, solo il 39.2% dichiara di aver lavorato sempre o quasi sempre con un contratto regolare. Questo mette in evidenza le difficoltà incontrate dalle persone senza dimora nella reintegrazione lavorativa, oltre alla mancanza di protezione sociale dovuta ad una storia lavorativa caratterizzata dall'informalità. Non sorprende che la prima causa della condizione di persona senza dimora dichiarata sia la perdita del lavoro (49.2%), mentre la seconda è la presenza di problemi legati alle relazioni familiari, separazione o divorzio (15.2%), e la terza difficoltà legate ad immigrazione e/o documenti (12.9%).

Oltre alle caratteristiche sociodemografiche, nel questionario sono state rilevate misure riguardanti il grado di attivazione, le aspettative future e la condizione psicologica. Alla domanda "Nell'ultimo mese ha provato a fare qualcosa per uscire dalla sua situazione?", il 28.1% ha dichiarato di non aver intrapreso nessuna azione, suggerendo una condizione di scoraggiamento. La restante parte ritiene il ritorno sul mercato del lavoro la via primaria per l'uscita dalla propria condizione, attraverso la ricerca (34.8%) o l'inizio di un'attività lavorativa (8.0%). La quarta azione indicata più spesso è la richiesta di sussidi pubblici (7.2%), e la quinta il contatto con i servizi sociali del comune (6.9%). Questi dati sono in linea con quelli rilevati in Braga (2014) su Roma, che sottolineavano come il ritorno nel mercato del lavoro fosse considerato l'aspetto più importante dalle persone senza dimora intervistate. Tuttavia, rispetto a quest'ultimo lavoro, la percentuale di persone "demotivate" è aumentata dal 23% in Braga (2014) al 28.1% in questa indagine. Il deterioramento delle aspettative è rilevabile anche dalle risposte alla domanda "Per quanto pensa che resterà ancora senza dimora?", osservabile nella figura 2. È significativo che il 51.9% delle persone senza dimora intervistate non abbia risposto alla domanda. Dal punto di vista qualitativo, gli intervistatori hanno confermato che la maggior parte delle persone ha avuto difficoltà a formulare un'aspettativa e ha preferito non rispondere. Inoltre, il 12.6% ritiene che resterà in strada per sempre, contro il 6% che era stato rilevato da Braga (2014). A questo si accompagna uno stato psicologico deteriorato: il 56.2% dichiara di sentirsi sempre o quasi sempre nervoso, preoccupato o sotto pressione.

Figura 2: Principali caratteristiche sociodemografiche della popolazione di riferimento, aspettative future e stato psicologico



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora"- Marzo 2021.

3.2 Accesso alla residenza

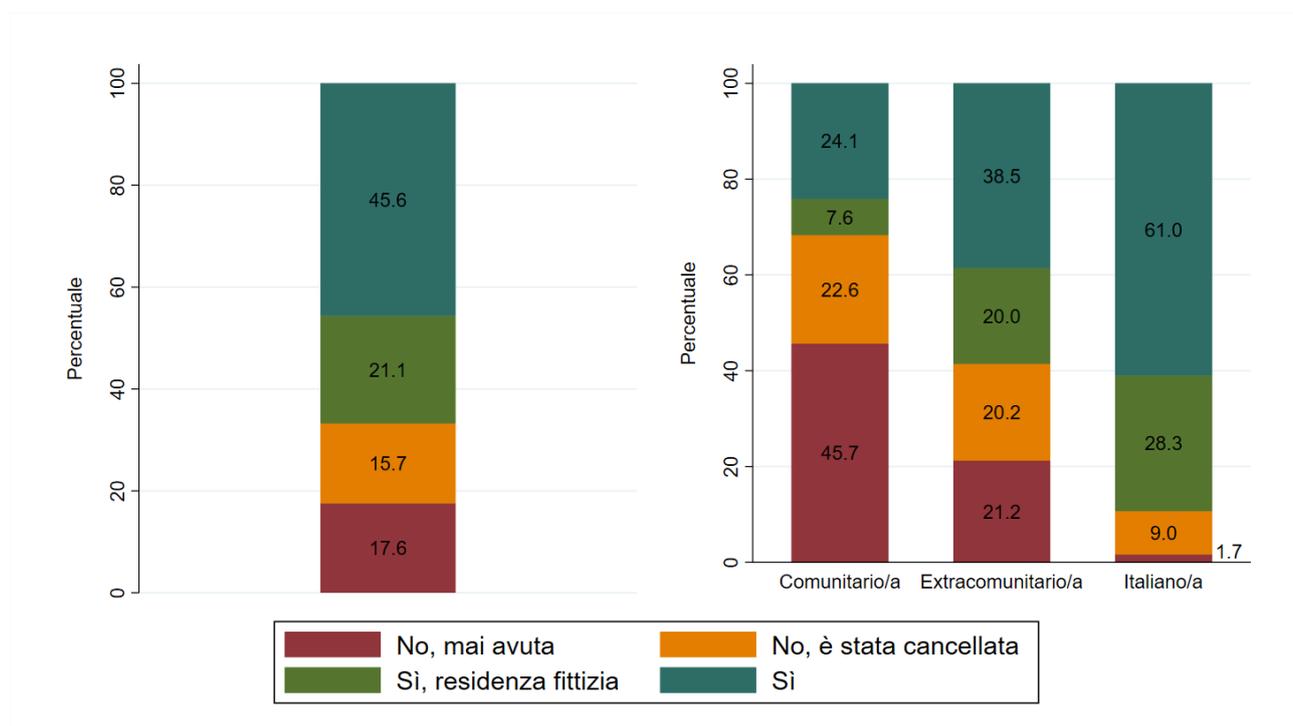
Per quanto riguarda l'accesso alla residenza la figura 3 mostra le risposte date dagli intervistati alla domanda "Possiede la residenza anagrafica in un comune Italiano?". In totale il 66.7% ha una residenza anagrafica, contro il 15.7% a cui è stata cancellata per irreperibilità e il 17.6% che dichiara di non averla mai avuta. Si tratta di numeri simili a quelli di indagini precedenti, che stimavano una percentuale di persone senza dimora con la residenza anagrafica del 68.8% al livello nazionale (ISTAT, 2015) e del 67% a Roma (Braga, 2014). Tuttavia la percentuale di coloro che hanno la residenza cambia drasticamente quando l'analisi viene svolta per cittadinanza. Tra gli italiani l'89.3% possiede la residenza anagrafica (regolare o fittizia), contro il 58.5% degli extracomunitari e il 31.7% degli stranieri comunitari. In particolare, per quest'ultima categoria la percentuale di coloro che non hanno mai avuto la residenza è del 45.7%, molto più elevata rispetto a quella di extracomunitari (21.2%) ed italiani (1.7%).

Questo è da imputarsi alle regole per l'ottenimento dell'iscrizione anagrafica, più gravose per i cittadini comunitari. È infatti improbabile che tale risultato dipenda dalla presenza temporanea di questi stranieri sul territorio nazionale, considerando che in media i comunitari sono stati in Italia per 16.6 anni. Diversamente che per gli italiani e per gli extracomunitari, ai comunitari è richiesto, per procedere all'iscrizione anagrafica, di dimostrare di essere in una delle seguenti condizioni, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. n. 30/2007 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"⁴:

- avere un lavoro regolare, subordinato o autonomo
- se senza lavoro o studenti, di avere risorse sufficienti per il proprio sostentamento per sé e i propri familiari ed essere coperti da un'assicurazione sanitaria.
- essere familiare di un cittadino dell'Unione Europea che abbia uno dei requisiti di cui sopra

⁴ Sulle fonti legislative che regolano l'accesso alla residenza anagrafica è possibile consultare il lavoro di Avvocato di Strada "Senza Tetto, Non Senza Diritti" <https://www.avvocatodistrada.it/senza-tetto-non-senza-diritti-il-nostro-rapporto-di-ricerca-su-residenza-anagrafica-e-persone-senza-dimora/>

Figura 3: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda “possiede la residenza anagrafica in un comune italiano?” sul totale (a sinistra) e per cittadinanza (a destra).



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto “InStrada, per conoscere chi è senza dimora”- Marzo 2021.

La ratio di questa norma è resa esplicita dal testo legislativo stesso, che richiede alla persona di dimostrare la disponibilità di mezzi adeguati al mantenimento al fine di “non diventare un onere dell’assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno”. Questi requisiti generano un vicolo cieco che impedisce ai cittadini comunitari senza dimora di accedere alla residenza. Per poter richiedere l’iscrizione anagrafica devono avere un lavoro regolare o dimostrare mezzi sufficienti. Allo stesso tempo per riuscire a reintegrarsi lavorativamente ed abitativamente il primo passo è avere l’iscrizione anagrafica. Inoltre, l’iscrizione al sistema sanitario nazionale o l’acquisto di un’assicurazione privata hanno un costo non sostenibile per una persona che scivola in una condizione di povertà estrema. Questi ostacoli fanno sì che in particolare per i cittadini comunitari, una volta finiti in strada sia più difficile tornare indietro. I meccanismi di esclusione qui descritti sono stati confermati a più riprese nella fase qualitativa dell’indagine, sia dagli operatori che dalle persone senza dimora direttamente interessate.

Anche per gli extracomunitari sussistono barriere nell’accesso alla residenza che sono legate all’ottenimento e al rinnovo del permesso di soggiorno. Come indicato nel report di Avvocato di Strada, il D.P.R. n. 286/1998 all’art. 6 comma 7, che regola l’iscrizione anagrafica dei gli stranieri extracomunitari menziona che “le variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale

anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza". Questo rende da una parte l'iscrizione anagrafica degli extracomunitari senza dimora più semplice rispetto ai comunitari, potendo contare sulla possibilità di documentare l'ospitalità presso centri di accoglienza. Tuttavia, il permesso di soggiorno resta un requisito importante, che non sempre si riesce a mantenere una volta finiti in strada. Nella parte qualitativa dell'indagine alcuni operatori hanno indicato la presenza di prassi illegittime presso alcune questure, che si rifiutano di rinnovare il permesso di soggiorno quando il richiedente fa richiesta con un indirizzo di residenza fittizia. Inoltre, anche il report "Anagrafe Respingente"⁵ mette in luce la presenza di pratiche difformi da parte degli uffici anagrafici, che spesso rifiutano l'iscrizione del cittadino extracomunitario il cui permesso di soggiorno sia in fase di rinnovo o conversione. Dunque sussistono situazioni di circolarità anche per i cittadini extracomunitari senza dimora. Hanno bisogno del permesso di soggiorno per ottenere l'iscrizione anagrafica, ma allo stesso tempo viene richiesta loro l'iscrizione anagrafica per avere il permesso di soggiorno.

Infine, i dati quantitativi sono da interpretare anche alla luce della delibera 31/2017⁶ del Comune di Roma. Tale disposizione ha subordinato la possibilità di richiedere l'iscrizione anagrafica fittizia alla valutazione preventiva del Segretariato Sociale. Questo ha rallentato il processo di iscrizione anagrafica per le persone senza dimora, e aggiunto un carico di burocrazia ulteriore sui servizi sociali del Comune. A questo riguardo è disponibile un approfondimento ulteriore nel paragrafo 4.2.1, dedicato all'indagine qualitativa con gli operatori.

3.3 Accesso alle misure di sostegno al reddito

L'indagine ISTAT (2015) aveva evidenziato come solo il 9.4% delle persone senza dimora acceda a sussidi pubblici. Il panorama delle politiche pubbliche attuali è mutato fortemente con l'introduzione del Reddito di Cittadinanza e del Reddito di Emergenza, come misura a tantum legata alla crisi sanitaria Covid-19. Di seguito è dettagliato il grado di utilizzo di Reddito di Cittadinanza, Reddito di Emergenza ed Invalidità Civile, le principali cause di inidoneità e le motivazioni indicate dai rispondenti nei casi di mancato uso delle misure.

⁵ ASGI (2020) L'anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Anagrafe_Roma.pdf

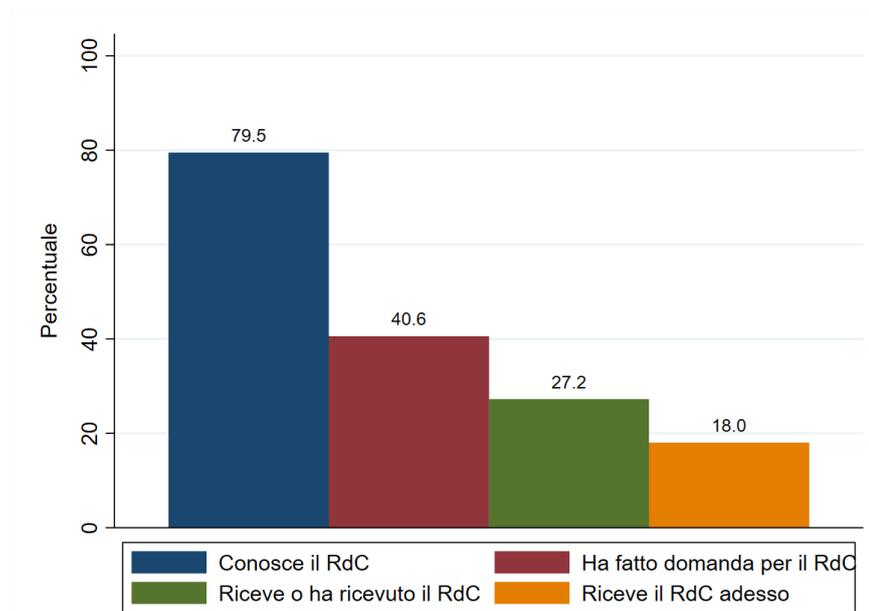
⁶ Testo della delibera 31/2017 https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_G.C._N._31_del_3_marzo_2017_.pdf

3.3.1 Reddito di Cittadinanza

Il Reddito di Cittadinanza risulta piuttosto conosciuto tra gli intervistati, che dichiarano di averne sentito parlare nel 79.5% dei casi. Chi conosce la misura ne ha sentito parlare principalmente tramite media come giornali, radio e TV (42.3%), un amico (19%) o un conoscente (13.2%).

Tuttavia, il 27.2% ha ricevuto la misura almeno una volta e il 18% la riceveva a marzo 2021. Il grado di utilizzo della misura da parte delle persone senza dimora resta basso soprattutto a causa dei requisiti di accesso, primo fra tutti il requisito di 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due continuativi. Sebbene il 78.6% del totale abbia i requisiti economici per accedere al Reddito di Cittadinanza, solo il 39.9% ha anche i requisiti di residenza ed il permesso di soggiorno richiesti. Il problema della mancanza del requisito di residenza è un ostacolo di natura essenzialmente burocratica. Il 51% di coloro che risultano formalmente esclusi a causa di questo criterio in realtà sono stati in Italia per almeno 10 anni, ma non possono dimostrarlo a causa della mancanza dell'iscrizione anagrafica per un periodo corrispondente. Si tratta di una situazione frequente per le persone che si trovano spesso a vivere in condizioni di disagio abitativo nell'arco della propria vita, lasciandole di fatto escluse.

Figura 4: grado di conoscenza ed uso del Reddito di Cittadinanza



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Anche i requisiti economici per l'accesso al Reddito di Cittadinanza risultano problematici per una minoranza degli intervistati (il 21.4%). Questo dipende principalmente da tre fattori: (1) l'uso dei redditi familiari dei due anni precedenti per determinare l'idoneità a ricevere la misura⁷, (2)

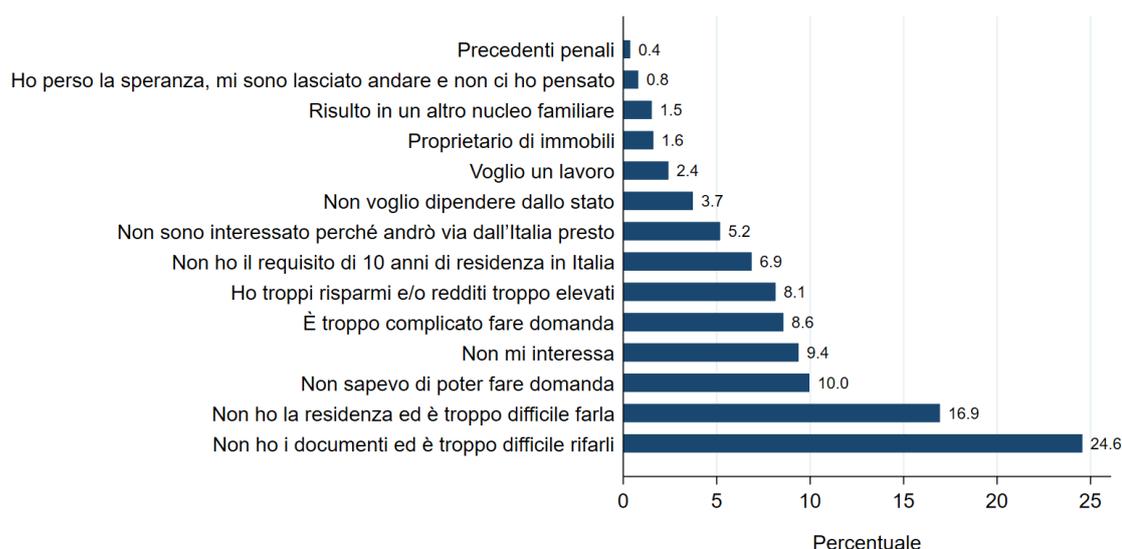
⁷ Sebbene esista la possibilità di aggiornare i redditi tramite l'ISEE corrente, è possibile farlo solo a specifiche condizioni (per es. perdita di un lavoro regolare, sospensione dei trattamenti assistenziali, variazioni reddituali rilevabili maggiori del 25%)

l'applicazione alle persone senza dimora della soglia più bassa di idoneità per i redditi familiari (6000 euro) non potendo dimostrare di vivere in affitto, (3) essere ancora iscritti anagraficamente come residenti con familiari che hanno redditi che vengono cumulati, anche se non si hanno più contatti.

Tra coloro che ricevono il Reddito di Cittadinanza, la durata media di utilizzo del beneficio è di 12 mesi, mentre l'ammontare medio percepito mensilmente è di 440 euro. Per una persona singola senza disabilità, che non vive in una casa di proprietà, l'importo massimo del Reddito di Cittadinanza è pari a 780 euro. Tuttavia, la maggior parte delle persone senza dimora riceve 500 euro o meno (95.9% di coloro che ricevono il beneficio) non potendo accedere al supplemento di 280 euro che viene corrisposto solo a chi può dimostrare di vivere regolarmente in affitto. Per quanto riguarda il coinvolgimento dei beneficiari da parte dei centri per l'impiego e dei servizi sociali dei comuni, l'82.6% di chi ha ricevuto il beneficio ha dichiarato di non essere stato ricontattato.

Infine, a chi ha dichiarato di conoscere il Reddito di Cittadinanza, ma di non aver mai presentato la domanda, è stata chiesta la motivazione dietro alla mancata richiesta. Gli ostacoli più rilevanti percepiti sono la mancanza di documenti e la difficoltà nel rifarli (24.6%), seguita dalla difficoltà nell'ottenere la residenza (16.9%) e dalla non consapevolezza di poter fare domanda (10%). Alla difficoltà di avere i requisiti documentali spesso si aggiunge una percezione errata di non avere i requisiti richiesti anche tra chi conosce la misura, impedendo alle persone potenzialmente idonee di fare domanda. Questo aspetto è stato individuato precedentemente anche da Luppi (2021), nel recente rapporto Caritas di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza.

Figura 5: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda "Perché non ha fatto domanda per il Reddito di Cittadinanza/Pensione di Cittadinanza?", tra coloro che conoscono la misura ma non l'hanno richiesta.



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

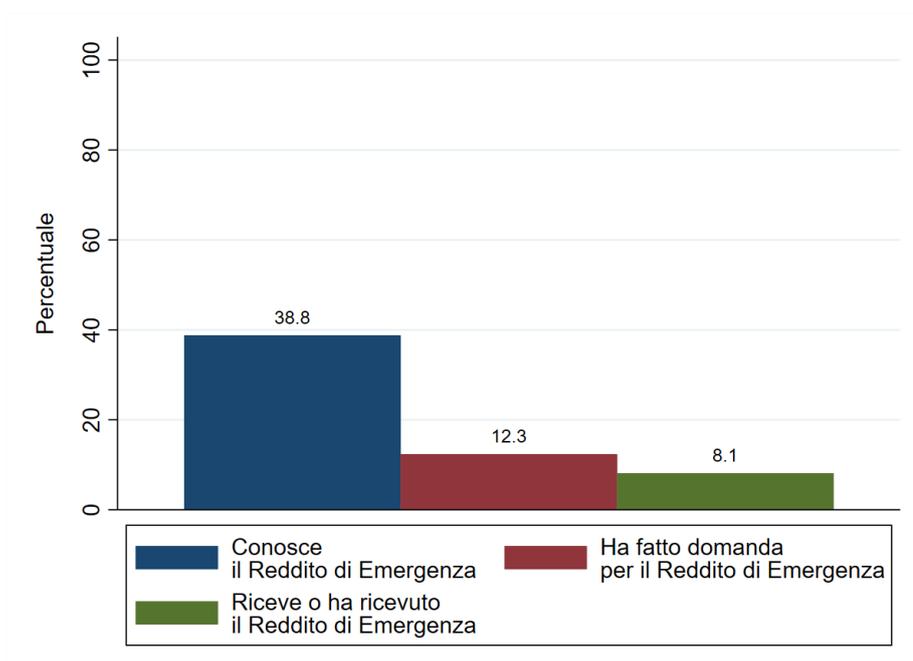
3.3.2 Reddito di Emergenza

La bassa richiesta del Reddito di Emergenza è da leggersi come risultato della scarsa informazione: solo il 38.8% conosceva la misura. Di conseguenza anche la percentuale di coloro che hanno presentato domanda (12.3%), ed infine ricevuto il sussidio (8.1%) è risultata molto contenuta. Chi conosceva la misura ne ha sentito parlare tramite i media (39.4%), un conoscente (22.5%) o un amico (8.6%).

Anche avere l'iscrizione anagrafica al momento della domanda ha rappresentato un ostacolo potenziale importante. Tra coloro che rispettavano i requisiti economici per accedere, il 41.5% non aveva l'iscrizione anagrafica per poter procedere con la richiesta.

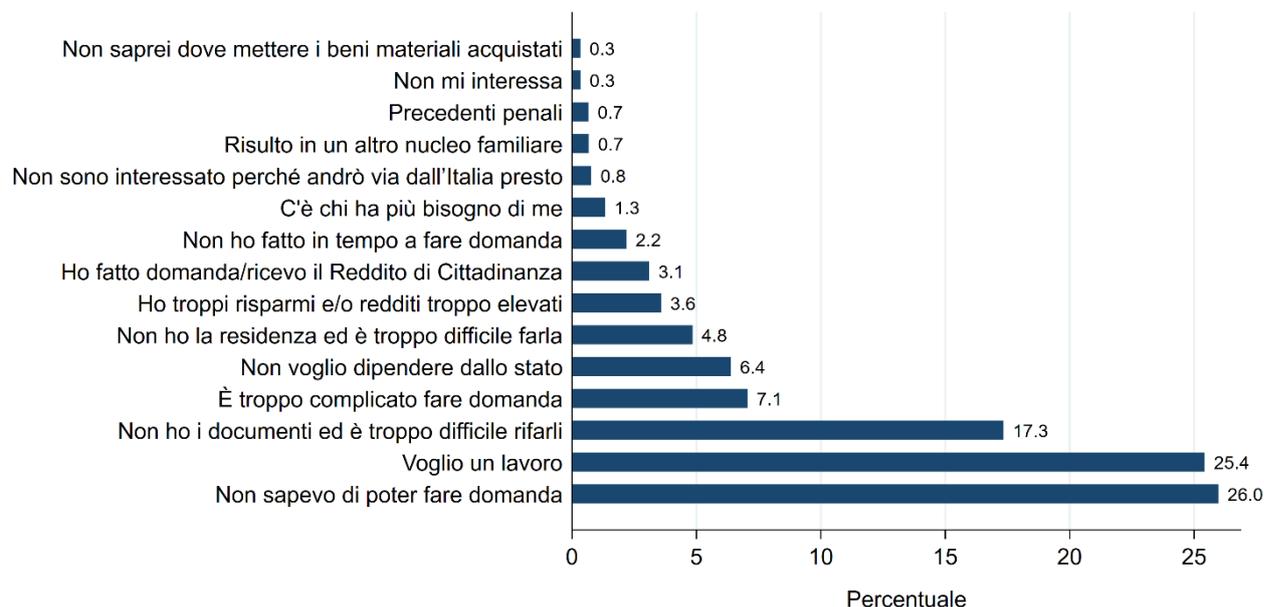
Oltre a questi aspetti, ha giocato un ruolo importante anche la poca chiarezza riguardo le regole per l'accesso. Tra coloro che hanno sentito parlare della misura ma non ha fatto domanda, il 26% non sapeva di poter fare domanda, seguito dal 25.4% che ha dichiarato di preferire il lavoro ad un sussidio e dal 17.3% che non aveva i documenti necessari e ritiene troppo difficile rifarli.

Figura 6: grado di conoscenza ed uso del Reddito di Emergenza



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Figura 7: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda “Perché non ha fatto domanda per il Reddito di Emergenza?”, tra coloro che conoscono la misura ma non hanno fatto domanda



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto “InStrada, per conoscere chi è senza dimora” – Marzo 2021.

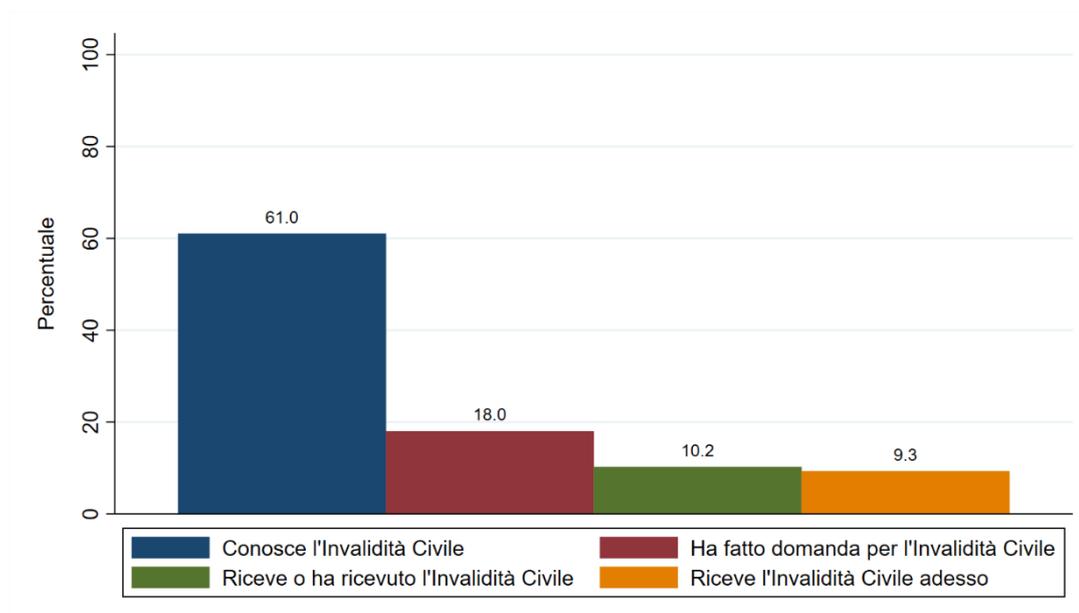
3.3.3 Invalidità Civile

Tra le misure di welfare analizzate fin qui, l'Invalidità Civile è quella di più lungo corso ed è conosciuta dal 61% del totale. I canali principali d'informazione su questa misura sono i media (28.2%), un amico (21.7%) o un conoscente (14.6%). Nonostante il 27.1% dichiarati di essere affetto da disabilità o limitazioni, il 18% ha fatto domanda e solo il 9.3% riceveva la misura a marzo 2021.

Le principali barriere all'accesso sono poste dalle difficoltà nell'accertamento della condizione di disabilità e dal requisito di residenza e regolare permesso di soggiorno in Italia. Tra chi dichiara di presentare disabilità, il 26.4% non ha uno o entrambi questi requisiti documentali.

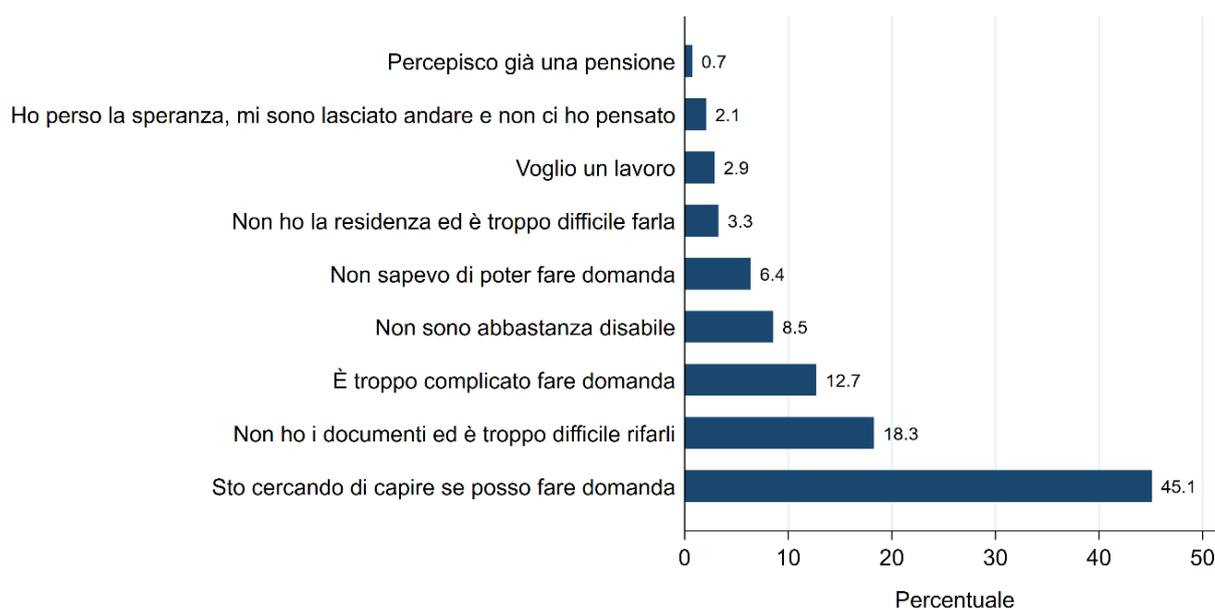
Inoltre, tra coloro che conoscono l'Invalidità Civile, hanno dichiarato di presentare forme di disabilità ma non hanno mai fatto domanda, il 45.1% è ancora in una fase di accertamento della presenza dei requisiti per fare domanda, il 31% ritiene che sia troppo complicato fare domanda o ha difficoltà a rifare i documenti, mentre un 8.5% menziona di non essere considerato sufficientemente disabile per essere idoneo.

Figura 8: grado di conoscenza ed uso dell'Invalidità Civile



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Figura 9: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda "Perché non ha fatto domanda per l'Invalidità Civile?", tra coloro che conoscono la misura e dichiarano di presentare almeno una forma di disabilità.



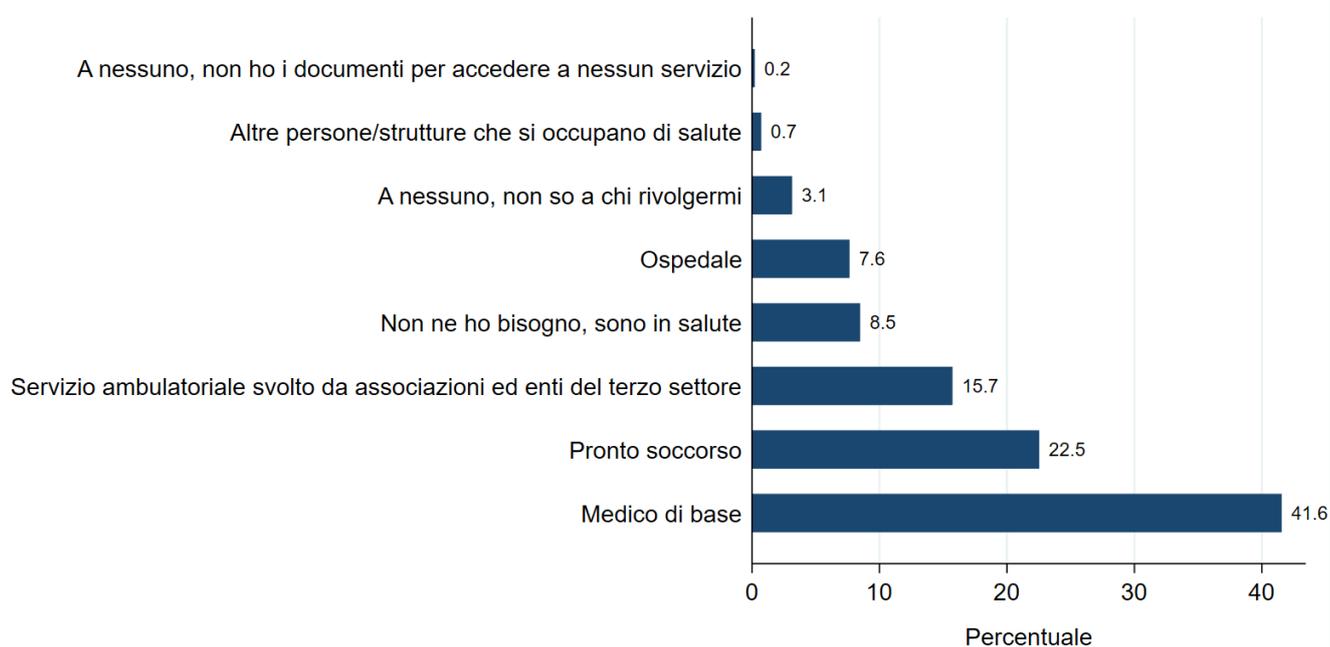
Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

3.4 Accesso alle cure mediche e ai tamponi Covid-19

La possibilità di curarsi rappresenta un altro tassello fondamentale dell'accesso ai diritti. Tra le persone senza dimora rappresentate in questa indagine, il 45.7% ha dichiarato di aver avuto problemi di salute nell'ultimo periodo. L'accesso alle cure mediche avviene principalmente attraverso il medico di base (41.6%), il pronto soccorso (22.5%) e servizi ambulatoriali svolti da associazioni del terzo settore (15.7%). Sebbene il medico di base risulti un riferimento importante, solo il 63.2% ne ha uno a cui può effettivamente rivolgersi. Poterne usufruire è infatti strettamente legato all'ottenimento dell'iscrizione anagrafica. Questo genera problemi di accesso alle cure mediche soprattutto per i cittadini comunitari che, come evidenziato nel paragrafo 3.2, hanno più difficoltà ad ottenerla. Questo spiega la differenza marcata nell'accesso al medico di base tra cittadini comunitari, extracomunitari ed italiani. Mentre infatti i primi dichiarano di avere un medico di base a cui rivolgersi nel 38% dei casi, questa percentuale raggiunge il 64.5% tra gli extracomunitari e il 74% tra gli italiani.

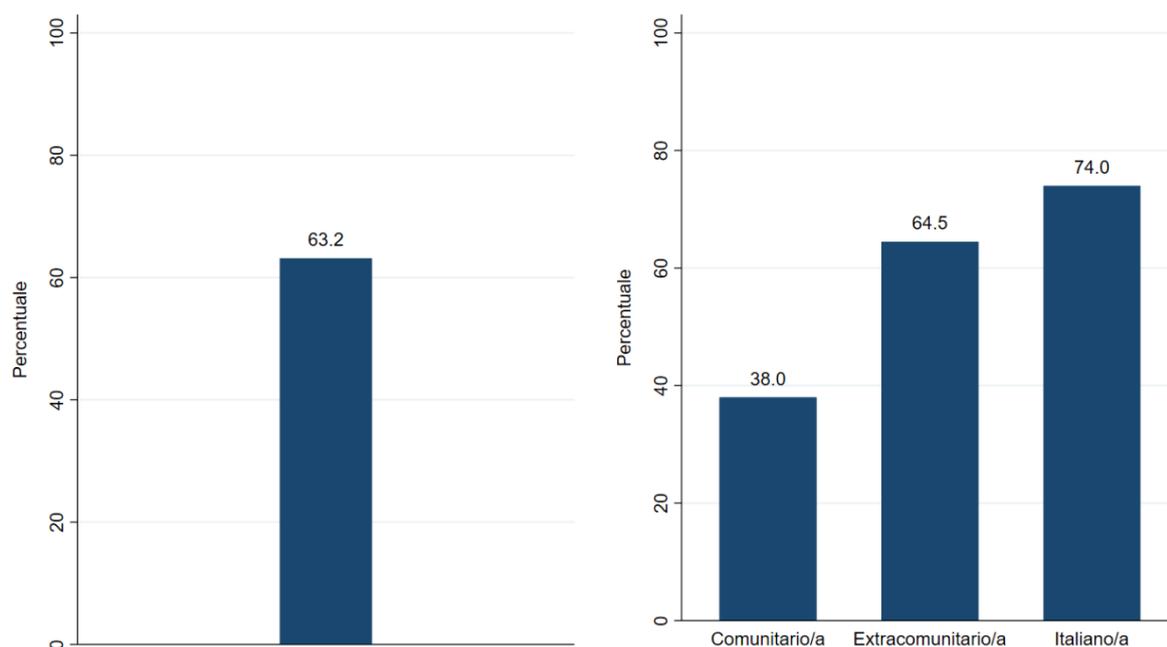
Il grado di accesso ai tamponi Covid-19 è stato piuttosto elevato: il 72.9% ha fatto il tampone almeno una volta. Ciò è dovuto principalmente all'obbligo del tampone per accedere nella maggior parte delle strutture di accoglienza nel territorio della Capitale.

Figura 10: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda "Quando sta male e ha bisogno di curarsi a chi si rivolge?"



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Figura 11: distribuzione percentuale delle risposte alla domanda “Ha un medico di base a cui può rivolgersi?”, sul totale (a sinistra) e per cittadinanza (a destra).



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto “InStrada, per conoscere chi è senza dimora” – Marzo 2021.

3.5 Accesso e gradimento di servizi ed uffici pubblici

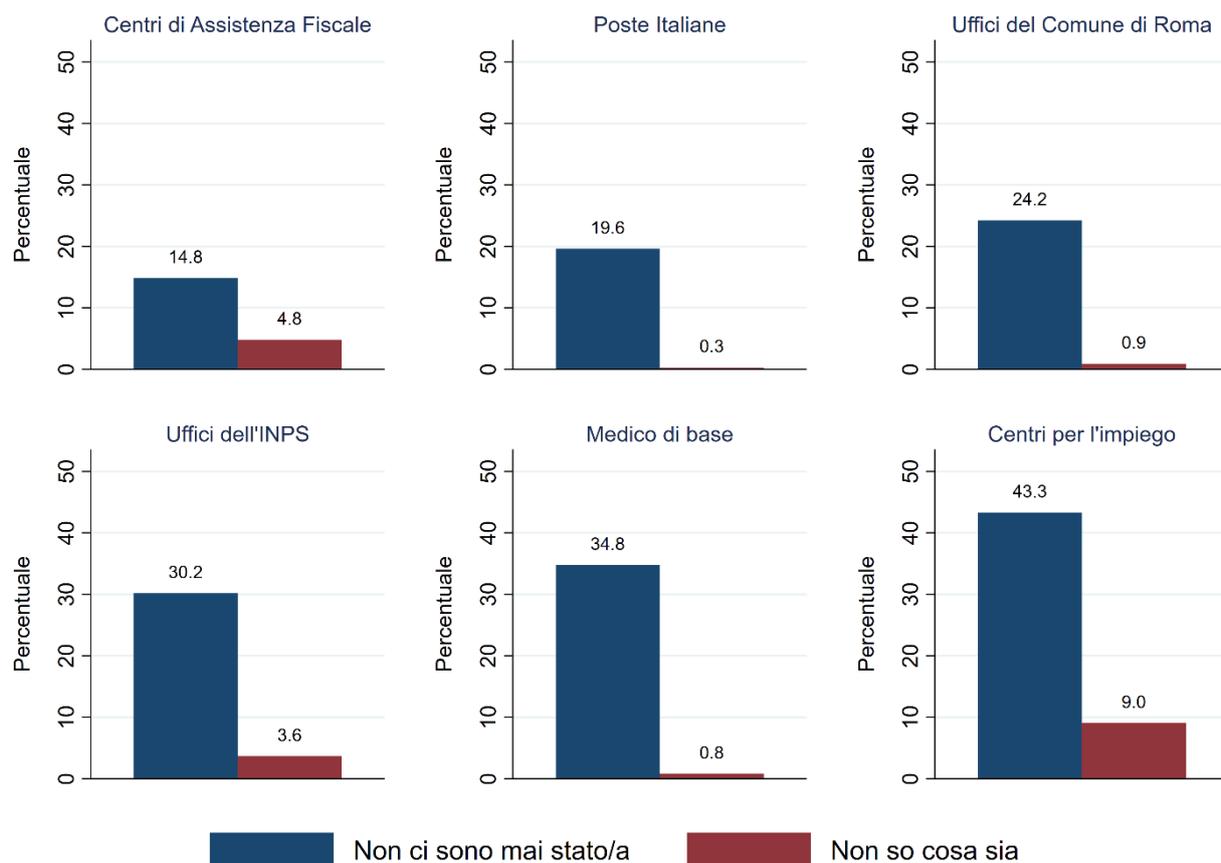
Ottenere la residenza, fare domanda per misure di sostegno al reddito e ricevere assistenza medica richiedono come primo passo il contatto con gli uffici e i servizi preposti. Nel caso della residenza e del rinnovo dei documenti, come la carta d’identità, l’accesso agli uffici comunali è essenziale. Ricevere informazioni e presentare domanda per le misure di sostegno al reddito può richiedere l’interazione con diverse tipologie di canali, tra i quali il CAF, le poste e gli uffici INPS. Inoltre, il contatto con i centri per l’impiego è una condizione per la ricezione del Reddito di Cittadinanza per alcune categorie di percettori. Per le cure mediche e la richiesta dell’Invalidità Civile il medico di base resta il punto di riferimento, ed è diventato ancora più importante durante il Covid-19. Nella figura 12 viene mostrata, per ognuno di questi servizi, la percentuale di coloro che non li hanno mai usati. Nella figura 13 viene mostrato il gradimento rispetto ai servizi ricevuti, da parte di chi li ha usati almeno una volta.

Il CAF, le Poste Italiane e gli uffici del Comune di Roma sono i luoghi più visitati. Al contrario, il servizio meno conosciuto e anche meno utilizzato sono i centri per l’impiego. Il 43.3% non c’è mai stato e il 9% non conosce il servizio. A seguire il medico di base e gli uffici dell’INPS risultano essere i servizi meno visitati. Il quadro delineato risente dell’influenza del Covid-19, che ha richiesto lo spostamento di molti servizi online, oppure li ha resi disponibili solo su appuntamento. Tuttavia, per poter richiedere un appuntamento è spesso necessario comunicare via e-mail ed avere accesso

ad Internet, un fatto non scontato per una persona senza dimora. Infatti, sebbene il 77.1% degli intervistati abbia dichiarato di avere un telefono, solo il 42.2% possiede un indirizzo e-mail e questo potrebbe aver limitato ulteriormente la possibilità di accedere ai servizi.

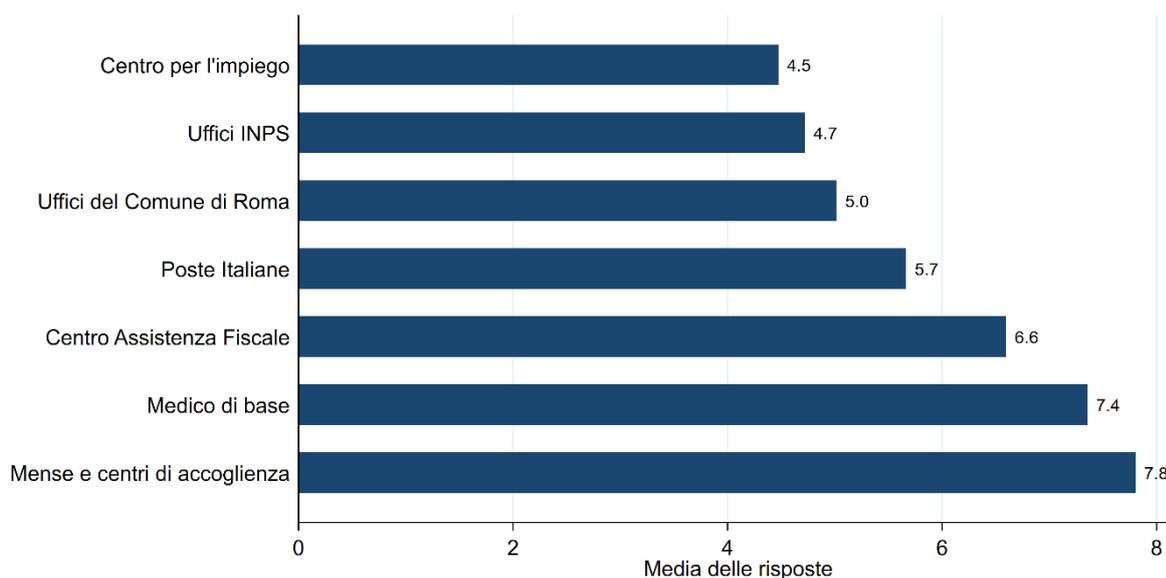
Infine, tra coloro che hanno usato i servizi, il gradimento risulta più elevato per quelli più prossimi, come quelli di bassa soglia (mense ed accoglienza notturne), il medico di base e il CAF. Risulta invece minore per servizi più istituzionali come i centri per l'impiego, uffici INPS e comunali.

Figura 12: mancato accesso a diverse tipologie di servizi



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora" – Marzo 2021.

Figura 13: media delle risposte alla domanda “Da 1 a 10 come valuti la tua esperienza con [..]”



Fonte: indagine campionaria sulle persone senza dimora a Roma, progetto “InStrada, per conoscere chi è senza dimora” – Marzo 2021.

4 La parola alle persone senza dimora e agli operatori

Nei mesi tra gennaio e aprile 2021 si sono svolte le indagini qualitative con le persone senza dimora e gli operatori. La prima indagine ha coinvolto 25 persone senza dimora in 8 dei servizi intercettati nella prima fase. Le persone senza dimora intervistate nella parte qualitativa hanno caratteristiche simili a quelle dei partecipanti al questionario. L'84% è rappresentato da uomini e l'età media è di 51 anni. Inoltre, il 44% è italiano, il 32% è straniero extracomunitario mentre il 24% è straniero comunitario. Le 8 strutture in cui sono stati intervistati i partecipanti sono state selezionate secondo un campionamento casuale stratificato sulla base della dimensione, tipologia (mensa o accoglienza) e presenza di servizi di orientamento al welfare nell'ente che gestisce la struttura.

La seconda indagine invece ha coinvolto 13 intervistati, tra cui 6 operatori sociali professionali, 2 volontari di centri di ascolto e servizi di mensa ed accoglienza, 1 operatore del CAF, 4 assistenti sociali, di cui 3 presso i segretariati sociali dei Municipi del Comune di Roma. L'età media degli intervistati è di 47 anni e la durata media dell'esperienza diretta nel supporto alle persone senza dimora è di 14 anni. Sono stati selezionati tra i referenti delle organizzazioni che svolgono attività di orientamento ai servizi.

Sebbene si tratti di una varietà ampia di figure, per semplicità espositiva e per meglio proteggere la privacy degli intervistati, di seguito verranno indicati come genericamente come “operatori”.

Nei paragrafi 4.1 e 4.2 verranno trattati gli spunti offerti rispettivamente dalle persone senza dimora e dagli operatori quando è stato chiesto loro di indicare le problematiche più salienti e di suggerire delle possibili soluzioni.

4.1 Il punto di vista delle persone senza dimora

4.1.1 Accesso ai servizi e alla residenza

Durante le interviste qualitative è stato chiesto alle persone senza dimora “Quali sono le difficoltà più grandi per chi vive in strada?” e “Cosa vorrebbe che venisse fatto per poter aiutare chi vive in strada?”.

Tra le difficoltà riscontrate più frequentemente c'è quella di reperire un posto per dormire. Nonostante la presenza di un numero verde gestito dal Comune di Roma al quale possono rivolgersi per accedere ai centri di accoglienza, molte delle persone senza dimora intervistate sperimentano attese lunghe e demotivanti a causa della scarsità di letti disponibili. Tra le proposte avanzate dagli intervistati c'è quella di valorizzare il patrimonio immobiliare comunale ed utilizzarlo per offrire più posti nelle accoglienze notturne.

Tra coloro che sono ospitati in centri H15 (aperti solo per la notte), uno dei problemi principali è di non poter restare durante il giorno, e dover spendere l'intera giornata a girovagare per la città. Questo problema viene espresso per lo più da persone anziane o con disagi fisici, ma anche da soggetti abili al lavoro. Un intervistato ha spiegato la frustrazione generata da questa situazione:

“o mi danno un permesso che posso entrare [nel centro di accoglienza] o mi date un lavoro perché andare in giro tutti i giorni non ce la faccio”

Particolare soddisfazione è stata invece espressa dagli intervistati che sono accolti in strutture di semi-autonomia, in cui vivono con pochi altri ospiti (di solito fino ad un massimo di 10), hanno la possibilità di cucinare, prendersi cura di sé e di riprendere a vivere normalmente. Il supporto ottenuto sul fronte dell'inserimento lavorativo in queste strutture è particolarmente apprezzato. Gli intervistati sembrano più motivati rispetto agli ospiti di accoglienze 'classiche'. Sentono che qualcuno stia finalmente scommettendo di nuovo su di loro. In particolare, un intervistato accolto in una struttura in semi-autonomia dichiara:

“li ringrazio perché da un centro accoglienza degradante sono arrivato qui che è tipo una casa famiglia in cui ti danno modo di fare il tuo percorso, di reinserirti, perché sei una persona valida.”

Il problema dell'inserimento lavorativo ed abitativo viene menzionato da quasi tutti gli intervistati. Viene sottolineata l'importanza di dedicare risorse ad aiutare le persone abili e giovani a trovare un lavoro e valorizzare le loro capacità. In molti esprimono il desiderio di rendersi autonomi, lavorare e pagarsi una stanza in affitto. Per esempio un intervistato:

“non lo so se mi danno una casa, ma non è che io lo voglio regalato, lo voglio pagare.”

Il desiderio di autonomia ed autodeterminazione resta un tema chiave per tutti gli intervistati. Si tratta di un elemento riportato anche da Cortese e Pascucci (2020), che mettono in evidenza l'importanza dell'opportunità di scegliere, della libertà e dell'indipendenza, di cui le persone senza dimora si sentono private. Tuttavia, per quanto riguarda l'autonomia abitativa resta il problema di

non riuscire a trovare alloggi a prezzi abbordabili. Tra le proposte emerse per risolvere questo problema c'è quella degli affitti calmierati oppure con un canone progressivo. Uno degli intervistati in particolare suggerisce come possibile soluzione:

"per una persona come me [ci vorrebbe] un lavoro, una casa, dare la possibilità 6-7 mesi di pagare la casa. I primi mesi pagare 100€, da 6 mesi in poi 250€. E uno dà la possibilità di trovare lavoro."

Altra difficoltà importante tra quelle menzionate dagli intervistati è quella di dover spendere l'intera giornata ad occuparsi di necessità di base, sottraendo tempo ad attività produttive:

"Ci sono posti in cui ti alzi senza soldi devi andare a fare la colazione da una parte, la doccia da un'altra parte, e ti passano le ore, non hai tempo per andare a cercare il lavoro perché per custodirti ti passa tutta la giornata. Una persona senza fissa dimora perde una giornata, con quegli zaini pesanti perché ti devi portare tutto dietro, e stai una giornata a custodirti per il pranzo, lavarti, colazione e vivi una vita faticosa. Hai tutto programmato, ti salta l'orario del pranzo, da quello, quando non hai soldi sei condizionato da degli orari e ti parte tutta una giornata per custodirti"

Inoltre, la mancanza di un luogo dove poter tenere le proprie cose genera problemi di furti continui. Particolarmente grave e frequente è la perdita o il furto dei documenti, in particolare passaporto e carta d'identità, che a catena genera ulteriori problemi di accesso ai servizi. Il problema è talmente rilevante da suggerire la seguente proposta da parte di un intervistato:

"per me dovrebbe essere...soprattutto la carta d'identità data gratis, fatta gratis...tu sei un cittadino e non c'hai alcuna identità, non c'hai...non sei nessuno...sei un moribondo che cammina in mezzo ai vivi..."

Dal punto di vista dell'ottenimento alla residenza fittizia, alcuni intervistati accolti menzionano gli operatori dei centri di accoglienza e gli assistenti sociali come principale fonte di aiuto nel disbrigo della procedura. Tuttavia, le persone senza dimora comunitarie continuano a vivere sulla loro pelle le conseguenze del presente assetto normativo, che impedisce loro di ottenere la residenza se non lavorano o non hanno un'assicurazione sanitaria. Un intervistato di nazionalità romena spiega chiaramente il problema:

"stavo cercando di prendere la residenza, ma la residenza non si può prendere perché hai bisogno di un lavoro, di un contratto di lavoro, altrimenti non si può prendere la residenza, a volte per il lavoro mi chiedono la residenza, allora sono cose così... non ho potuto mai capire e a un certo punto ho lasciato perdere"

Alcuni intervistati sottolineano la difficoltà di comunicare online con la pubblica amministrazione, e di doversi appoggiare ad amici o parenti per poter inviare comunicazioni o documenti via e-mail:

"Io ho un problema ad esempio con l'internet, ho mandato un'e-mail, ma per mandare una foto della carta d'identità, ho chiesto a mia cognata di aiutarmi perché non è facile. Anche perché adesso deve essere tutto online"

Infine, viene menzionata la frustrazione nel non riuscire a trovare gli uffici a cui rivolgersi, ed essere continuamente inviati presso sportelli diversi senza riuscire a trovare una soluzione. In particolare, un intervistato racconta la propria esperienza in questi termini:

"[...] io cerco l'ufficio dell'assistente sociale. Sono andato una volta al capolinea del 180 a Flaminio, e i signori mi hanno detto che non sono qui gli uffici dell'assistente sociale, e non mi hanno detto dove.[...] Io non li ho trovati."

Se da una parte questo è un problema che può riguardare tutti i cittadini, per le persone senza dimora può diventare insostenibile. La difficoltà di accedere agli sportelli si aggiunge a quella di doversi barcamenare tra gli orari di apertura e le distanze da dover coprire per poter usufruire di mense, docce e centri di accoglienza. Il risultato finale è ulteriore demotivazione, deteriorando la capacità di cercare aiuto e riducendo la probabilità di uscire dalla propria condizione.

4.1.2 Accesso al Reddito di Cittadinanza, Reddito di Emergenza ed Invalidità Civile

Tra i 25 partecipanti alle interviste, 11 hanno fatto domanda almeno una volta per il Reddito di Cittadinanza (44%), 4 per l'Invalidità Civile (16%) e solo un partecipante ha dichiarato di aver fatto domanda per il Reddito di Emergenza (4%).

Le difficoltà burocratiche e le barriere informative delineate nella sezione precedente influenzano la scelta di provare a fare domanda per le prestazioni. Come spiega uno degli intervistati:

"siccome io non ho la residenza, non ho i documenti, non posso prenderli [i sussidi statali] e quindi non mi sono mai interessato a queste cose, perché è così."

Alcuni menzionano anche la difficoltà di trovare la motivazione per agire e fare qualcosa per migliorare la propria condizione. Per esempio un'intervistata spiega:

"c'è chi quando si trova in certe situazioni perde la voglia di fare [...] ci si lascia un po' andare"

O ancora un altro intervistato:

"questi si sono impegnati [riferendosi ai volontari che lo aiutano] però ti servono, ti servono le battaglie lunghe [...] magari ci sono altre persone che si son chiusi proprio da loro, convivono con la giornata così... si sono proprio lasciati andare"

In alcuni degli intervistati emergono anche sentimenti come l'orgoglio, che rendono difficile cercare aiuto e informazioni, e lo stigma legato alla richiesta di prestazioni assistenziali. Un intervistato racconta per esempio di essersi lasciato convincere da un amico a fare domanda per il Reddito di Cittadinanza:

"io non lo volevo fare questo, ma un mio amico bravo "ma che ti frega, non hai niente, ma fallo no?", e infatti poi l'ho fatto, ma grazie a questo amico"

Il Reddito di Cittadinanza viene considerato un grande passo avanti rispetto agli anni precedenti, supportando i beneficiari nell'acquisto di generi alimentari, vestiti e medicinali. Sebbene ci sia la possibilità di recarsi presso le mense per il pranzo e la cena, i percettori apprezzano di poter scegliere cosa mangiare e di avere autonomia nell'acquisto di beni primari. Allo stesso tempo esprimono dubbi sull'efficacia della misura nell'aiutarli a recuperare l'autonomia abitativa e lavorativa. In particolare, l'ammontare di 500 euro viene considerato troppo poco per poter pensare di prendere in affitto una stanza. Un intervistato spiega così la questione:

“prendo 500 euro però non ce posso fa niente, perché se devi anna a pijà casa quello te dice quanto hai te? 500, eh no ci vogliono 700. E poi che fai? Non mangi?”

In teoria sarebbe possibile richiedere il contributo per l'affitto, arrivando ad un importo di totale di 780 per una persona singola. Tuttavia, per poter accedere a questo supplemento bisogna presentare un contratto di affitto regolare, che raramente una persona senza dimora riesce ad ottenere ai primi tentativi di recupero dell'autonomia abitativa. Inoltre, la misura viene percepita come una risorsa temporanea, su cui il percettore non può fare affidamento, non permettendo di pianificare per il futuro. Per esempio, un intervistato spiegando le motivazioni per cui evita di menzionare di essere un percettore ai potenziali locatori:

“non posso dirglielo [che ho il Reddito di Cittadinanza] perché non è una garanzia, c'è io adesso io lo prendo ma chi m'assicura che fra sei mesi che mi scade, no? [...] Non lo so, magari si inventano qualche nuova legge che non mi spetta più quindi non posso far affidamento su quelli”

Al contrario l'invalidità civile è percepita come una risorsa “propria” ed inalienabile e viene inclusa tra le entrate fisse dagli intervistati quando fanno considerazioni di natura economica.

Infine, gli intervistati sembrano essere rimasti delusi dal ritardo nell'implementazione delle politiche attive del lavoro legate alla fruizione del Reddito di Cittadinanza. Alcuni hanno interpretato la misura come una presa in carico da parte dello Stato, che li avrebbe finalmente supportati nel trovare un impiego. Un intervistato spiega così la propria frustrazione in tal senso:

“io ho due mani due gambe, mi sento di potere dare il mio contributo lavorativo però tu me lo devi dare [il lavoro].... perché io ci vado dalle 5 dalle 6, io ci vado a lavorare, però lo stato non te lo da. [...] non mi serve a me quei 500 euro, io voglio andare a lavorare e guadagnarli quegli 800, 900 euro, prende una casa, voglio tornare a respirare, a vivere.”

La mancata soddisfazione delle aspettative riguardo la possibilità di essere reintegrati nel mercato del lavoro è particolarmente sentita da coloro che sono abili al lavoro, e che pur volendo rendersi utili continuano a sentirsi scartati.

4.2 Il punto di vista degli operatori

Parte delle interviste qualitative con gli operatori è stata dedicata alla domanda “Cosa potrebbe fare il decisore pubblico per rendere il welfare più accessibile per le persone senza dimora?”.

Sono state individuate tre diverse aree tematiche riguardanti (1) l'accesso alla residenza anagrafica, (2) ridisegnare la città per rendere servizi e uffici più fruibili, riprendendo e migliorando anche sperimentazioni passate, come quella del progetto “INPS per Tutti”, (3) l'offerta di servizi di accoglienza e il potenziamento della presa in carico. Nei paragrafi che seguono ognuna di queste tematiche viene sviluppata in dettaglio.

4.2.1 Accesso alla residenza

È stata più volte messa in evidenza l'inadeguatezza della delibera comunale 31/2017 nel regolamentare l'accesso alla residenza fittizia. Ad oggi la delibera prevede che ci si sia un passaggio attraverso il segretariato sociale per poter poi girare la pratica agli uffici anagrafici. Questo ha però avuto due effetti collaterali importanti. Il primo è stato l'aumento del carico di lavoro dei segretariati sociali dei municipi, a risorse invariate. Le richieste di residenze fittizie sono aumentate di 15 volte⁸ rispetto al periodo pre-delibera in alcuni municipi, secondo uno degli intervistati. In secondo luogo, caricare il segretariato sociale del ruolo di 'controllore' dei requisiti formali per l'ottenimento della residenza fittizia compromette la relazione con la persona. Un'intervistata descrive in questa maniera il ruolo che dovrebbe avere il segretariato sociale, e in cosa invece si è trasformato:

"[con riferimento al segretariato sociale] manifestarsi come servizio di aiuti e non come servizio che punta il dito "perché non c'è lì il domicilio, perché il codice fiscale, perché il permesso di soggiorno"

Viene quindi ravvisata la necessità di slegare il servizio di segretariato sociale dai servizi anagrafici.

Sempre per quanto riguarda la residenza fittizia, vengono menzionate le problematiche specifiche di stranieri extracomunitari e comunitari:

"un extra-comunitario che deve rinnovare un permesso di soggiorno se ha una residenza fittizia, la Questura non l'accetta. Vuole un indirizzo reale. [...]. Per i cittadini comunitari non ne parliamo, per loro è ancora decisamente peggio, perché se un cittadino comunitario fosse in Italia con un regolare contratto di lavoro e con una residenza, qualora perdesse questi requisiti –in qualche modo se la situazione venisse fosse affrontata nell'immediato- potrebbe essere ripresa. Ma se rimane per un lungo periodo senza una residenza, dopo è complicatissimo poterlo far accedere perché successivamente, per ripresentare la richiesta di residenza, bisognerebbe rientrare nel mondo del lavoro, quindi avere un contratto. Ma se non ho un documento, non posso fare un contratto."

Gli operatori intervistati confermano la presenza di una prassi disomogenea nella concessione della residenza fittizia, già indicata anche in uno studio promosso dalle associazioni attive sul territorio⁹. Questo causa spesso la concentrazione delle richieste di residenza fittizia in municipi che sono noti per essere più permissivi, generando per loro un carico ulteriore di lavoro.

Inoltre, sarebbe importante che ci fosse comunicazione tra i servizi sociali che si occupano dei percettori di Reddito di Cittadinanza e i servizi di CAF e patronato sul territorio, in particolare lì dove l'affluenza di persone senza dimora è significativa. Questo sarebbe un passo importante per dare attuazione alla circolare 19 febbraio 2020 n.1319¹⁰ del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale fonte stabilisce la possibilità di ricostruire la residenza attraverso il contatto con i servizi sociali

⁸ Questo è dovuto in parte anche all'introduzione dell'art. 5 del decreto legge 47/2014 che prevede che "chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge". A causa di questa norma coloro che vivono in immobili occupati hanno dovuto iniziare a chiedere la residenza fittizia, aumentando il carico da parte del servizio sociale (ASGI, 2020).

⁹ ASGI (2020) L'anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza

https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Anagrafe_Roma.pdf

¹⁰ http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_1319_2020_2_19_min_Lavoro.pdf

anche per coloro che hanno subito la cancellazione per irreperibilità. Questo offrirebbe la possibilità di risolvere in parte i casi di inidoneità alle prestazioni causate dalla mancanza della residenza. I servizi sociali comunali incaricati di ricontattare i beneficiari del Reddito di Cittadinanza al momento già si occupano di aiutarli a ricostruire la residenza, lì dove necessario. Esistono infatti alcuni documenti che possono aiutare a provare l'insistenza sul territorio nazionale (per esempio multe, referti medici, etc.) nonostante la cancellazione dell'iscrizione anagrafica. Tuttavia, questi servizi offrono supporto solo una volta che è stata presentata la domanda. È quindi possibile che ci siano molte persone senza dimora che potrebbero fare domanda ma non sanno della possibilità di ricostruire la residenza. È importante quindi che ci sia informazione su questo, e che sia diffusa nei servizi ai quali le persone senza dimora si rivolgono per ricevere supporto con la burocrazia.

4.2.2 Ridisegnare la città per un accesso più fruibile ai diritti

La seconda tematica che è emersa è quella di progettare la città per permettere anche alle persone senza dimora di esercitare i propri diritti, trovando strategie per informarli ed orientarli.

Un'operatrice descrive in questo modo il problema:

"Ci dovrebbe essere un accesso decisamente più fruibile, decisamente più fluido, dei punti di informazione dove le persone possano appunto chiedere [...] se uno ha necessità di capire, anche banalmente, che modulo utilizzare piuttosto di cosa allegare a questa domanda, spesso dall'altra parte non c'è una persona che si mette lì a fornire tutte queste spiegazioni."

Molti operatori sottolineano la difficoltà che le persone senza dimora incontrano nell'interfacciarsi autonomamente con gli uffici pubblici, che spesso non sono preparati ad accoglierli. D'altra parte, in questi uffici si gestiscono le richieste di un elevato numero di persone a volte anche molto diverse tra loro. Questo carico viene affrontato con risorse spesso non adeguate soprattutto nei Comuni. Come spiega un'intervistata che lavora presso un segretariato sociale:

"un conto è gestire 1.000 domande, semplici e okay [...] Un conto è avere 1.000 domande di cui 800 c'hanno delle questioni da risolvere, per cui [bisogna] sentire altri servizi, altri uffici, capire"

Questo si combina allo scarso potere contrattuale della persona senza dimora, che per poter far emergere il proprio bisogno emergenziale come priorità e scalare l'enorme pila di pratiche di fronte all'impiegato ha due strade, come spiega un operatore:

"Il senza dimora alla fine, sto generalizzando, una possibilità ha. Una possibilità. L'unico potere che ha, in realtà, che è quello che spesso viene usato: fare pena... o fare il matto."

Quando la persona non utilizza nessuna di queste due modalità, cercando di mascherare la propria condizione di disagio, purtroppo spesso non raggiunge lo scopo. Questo accade quando non spiega all'impiegato che non può permettersi di acquistare una marca da bollo, che semplicemente qualche cosa della procedura non gli è chiaro, o che avendo la residenza fittizia ha difficoltà a ricevere la posta. Un operatore illustra la questione attraverso il caso di un utente senza dimora recatosi presso un ufficio pubblico per una pratica. Prima dell'incontro gli operatori del centro di accoglienza gli avevano dato un foglietto per ricordargli, all'atto della pratica, di indicare l'indirizzo

della struttura, e non quello di residenza fittizia, in modo da ricevere correttamente le comunicazioni. Nonostante questo, la persona senza dimora non è riuscita ad essere abbastanza insistente con l'impiegato circa l'assoluta necessità di questo passaggio:

"Qui poi entra in gioco la barriera relazionale, linguistica, culturale fra l'impiegato e il senza dimora per cui, nonostante il foglietto, capitava che l'impiegato comunque diceva "no, la pratica dice residenza e io metto residenza", gli metteva Modesta Valenti ¹¹comunque"

Come primo passo per risolvere la difficoltà di accesso agli uffici pubblici viene suggerita la promozione dell'apertura di sportelli informativi dedicati alle persone in grave marginalità, in prossimità dei luoghi da loro frequentati:

"E sarebbe sicuramente una città molto più umana e molto più a dimensione uomo. E' bello quando qualche istituzione, magari, ti dice che vorrebbe aprire uno sportello all'interno di un servizio, no?."

O ancora l'utilizzo di camper o sportelli nei luoghi dove gravitano le persone senza dimora dove poter richiedere informazioni sulle procedure burocratiche più comuni.

Gli operatori intervistati hanno offerto indicazioni su come dovrebbe essere un servizio del genere, se dovesse essere implementato nei fatti. Infatti, iniziative in questo senso (camper nelle piazze e sportelli informativi nelle mense e nei centri di accoglienza) ce ne sono state, ma il problema è la discontinuità dell'offerta. Per poter funzionare, questi sportelli devono diventare un punto di riferimento stabile. Dovrebbero essere aperti con una cadenza almeno settimanale, con orari chiari, in luoghi facilmente raggiungibili per le persone senza dimora. Se si tratta di una sperimentazione non dovrebbe durare meno di sei mesi, ma idealmente dovrebbe trattarsi di interventi strutturali.

L'importanza della credibilità di questi interventi è cruciale affinché siano efficaci. Un operatore spiega la questione in questi termini:

"Con orari regolari, fissi, perché... devi essere credibile. Devi esserci. Il senza dimora non te crede. E c'ha ragione a non crederti. Cioè a non credere a un'istituzione, a uno Stato che gli ha detto tu sei un cittadino, c'hai tutti i diritti e poi manco la residenza c'ho"

Tra le problematiche più importanti che questo genere di servizi potrebbe aiutare a risolvere c'è offrire informazione ed orientamento su come fare richiesta per la residenza fittizia, la carta d'identità e informarsi su quali sono gli uffici in cui recarsi per altre tipologie di pratiche.

Inoltre, emerge anche qui il problema nell'accesso ai servizi del Comune tramite appuntamento, che il più delle volte va fissato online. Un'operatrice descrive così la situazione:

"Il Comune di Roma vuole fissare gli appuntamenti online? Perfetto, però ci deve essere un canale per persone senza fissa dimora, senza nulla, ma come anche per gli extracomunitari che vengono qua che non parlano la lingua, che non sanno come muoversi e quant'altro. Quindi proprio alla base, a loro serve un'informazione, un aiuto, accoglienza, indirizzo, tutto. "

Avere la possibilità di accedere direttamente ai servizi senza appuntamento si rivela una dimensione fondamentale, soprattutto per le persone senza dimora che non hanno un telefono o

¹¹ "Via Modesta Valenti" è l'indirizzo anagrafico di residenza fittizia assegnato a chi ne faccia richiesta nel Comune di Roma

internet. Questo problema è diventato particolarmente evidente da quando è iniziata la crisi pandemica, a causa dello spostamento online della maggior parte delle procedure. Fino a febbraio 2021 i servizi di segretariato sociale ricevevano solo su appuntamento e c'erano solo due sportelli a cui ancora si poteva accedere direttamente su tutto il territorio comunale. Si tratta di un'evidenza in linea con quella dell'Instant Report fio.PSD e IREF (2020), che riporta il consistente ridimensionamento dell'offerta di centri di ascolto e segretariati sociali.

Infine, viene segnalata la mancanza di informazioni aggiornate rispetto ai servizi di bassa soglia (mensa, doccia, etc.). Le associazioni sul territorio sopperiscono a questa situazione attraverso volumi informativi (come il "Dove" di Sant'Egidio¹²) o mappe online (come quella di Binario 95¹³). Andrebbe realizzata una mappatura aggiornata dei servizi che sia disponibile sul sito del Comune come riferimento sia per le persone senza dimora che per chi cerca di aiutarle.

4.2.3 Un caso di sperimentazione: il progetto "INPS per Tutti"

A Ottobre 2019 INPS ha lanciato il progetto "INPS per Tutti"¹⁴, con lo scopo di favorire l'accesso alle prestazioni assistenziali e previdenziali per i soggetti più vulnerabili. Tra i destinatari dell'intervento l'INPS esplicitamente menzionava nel suo sito istituzionale persone in stato di povertà assoluta, senzatetto o senza fissa dimora. Si tratta di un'iniziativa importante nell'ottica di migliorare l'accesso ai diritti e di sicuro interesse per questa trattazione.

Il progetto ha subito una battuta d'arresto a Marzo 2020 a causa della pandemia, per poi essere ripreso formalmente a Giugno 2021 con la firma di un nuovo accordo quadro¹⁵. Al momento delle interviste con gli operatori il progetto risultava momentaneamente sospeso, ma è stato possibile avere il loro punto di vista sulla fase iniziale fornendo degli spunti importanti per la replicazione e il miglioramento dell'iniziativa. Sui 13 operatori intervistati 6 conoscevano il progetto e hanno partecipato direttamente alla sua implementazione nella struttura in cui lavorano o fanno volontariato con le persone senza dimora. Tra questi, gli anni di esperienza nel settore della grave marginalità erano in media 18, e ricoprivano ruoli di coordinamento e supporto operativo sul campo come operatori sociali professionali assistenti sociali e volontari.

Dalle interviste qualitative emergono considerazioni positive sul principio alla base della sperimentazione, che viene considerata un'esperienza da riprendere e potenziare. Gli intervistati che conoscono il progetto concordano che poter avere un canale di contatto diretto con l'INPS sicuramente va nella direzione di permettere al cittadino vulnerabile di esigere i suoi diritti. Allo stesso tempo, sebbene siano stati individuati alcuni importanti elementi di successo del programma, questi non sono stati mantenuti per tutta la durata della sperimentazione e dovrebbero essere ripresi.

¹² <https://www.santegidio.org/pagelD/30144/langID/it/LE-GUIDE-DOVE.html>

¹³ <https://mappa.binario95.it/#/>

¹⁴ <https://www.inps.it/news/inps-per-tutti-parte-il-progetto-per-lintegrazione-sociale>

¹⁵ <https://www.inps.it/news/progetto-inps-per-tutti-sottoscrizione-accordo-quadro>

Gli operatori hanno riscontrato grande soddisfazione nell'utenza soprattutto all'inizio del progetto, quando i funzionari dell'INPS si recavano direttamente nelle strutture ad incontrare le persone senza dimora. Gli utenti potevano prenotarsi, ricevere consulenza specifica sull'accesso a misure INPS e fare domanda. Come spiega un'intervistata:

"[...] le persone senza dimora che, come dire, erano quasi stupite di riuscire a fare delle cose, ad avere soprattutto delle risposte in maniera immediata, senza dover richiedere il PIN, aspettare il PIN, però poi non hai la residenza quindi una parte del PIN ti arriva non si sa dove, una parte online, una parte nel telefonino... [...] le persone hanno avuto la convocazione alla visita [per l'invalidità civile], ma che non è mai arrivata perché l'indirizzo di residenza fittizia magari era Via Dandolo 10, che non esiste più"

Gli incontri avvenivano con la mediazione degli operatori, che fornivano supporto quando venivano riscontrate difficoltà di comunicazione tra utente e funzionario INPS. Questo si è rivelato un tassello fondamentale per la buona riuscita del progetto e per la risoluzione di diversi casi di pratiche che non progredivano da tempo. Ciò era reso possibile dal fatto che i funzionari erano autorizzati ad accedere ai profili individuali degli utenti sul posto e offrire consulenza mirata. Un intervistato spiega l'importanza della presenza del funzionario nella struttura e del ruolo di mediazione dell'operatore:

"la cosa positiva è stata che la persona poteva venire qui, quindi non andare presso l'ufficio Inps dove già avrebbe potuto incontrare delle difficoltà. Quindi accedere all'ufficio, capire a quale sportello andare a rivolgersi, cercare di esprimere qual era la propria necessità o la propria difficoltà, produrre la documentazione. Queste sono tutte barriere d'accesso che in questo caso invece venivano in parte superate. Quando gli operatori dell'Inps venivano qui, [...] stavamo insieme all'utente, e insieme spiegavamo la problematica agli operatori dell'Inps, o a volte erano gli operatori dell'Inps che ci chiamavano e ci dicevano 'scusate potete venire un attimo che la signora non riusciamo bene a capire che cosa intende' per questa cosa qua così. "

Maggiori criticità sono emerse successivamente, quando i funzionari INPS hanno cominciato ad essere meno presenti nelle strutture e a richiedere agli operatori di compilare una scheda con gli utenti prima della richiesta dell'appuntamento. Inoltre, in alcuni casi è stato richiesto agli utenti di recarsi presso le sedi INPS, invece di essere seguite nelle strutture.

Questo passaggio, avvenuto prima dell'interruzione del progetto dovuta al Covid-19, ha rimosso due elementi di successo sopra citati: (1) la competenza giuridico-amministrativa del funzionario INPS nell'identificare i casi di mancato esercizio dei diritti, (2) la presenza dell'operatore-mediatore insieme al funzionario INPS, direttamente nei luoghi che sono familiari alle persone senza dimora.

Per quanto riguarda il primo punto, l'introduzione del questionario da far compilare agli operatori sociali prima di richiedere gli appuntamenti ha ridotto la capacità di intercettare i bisogni degli utenti. La compilazione richiedeva conoscenze specifiche e tempo, rallentando e rendendo meno efficace il processo di identificazione dei casi da risolvere. Un'intervistata spiega la situazione che si era creata in questi termini:

“Per cui noi, abbiamo fatto nel centro, una sorta di scheda che c’ha mandato l’INPS, che era una scheda complicatissima. Cioè neanche noi addetti ai lavori la capivamo questa scheda, quindi tu immagina se una persona avesse dovuto farlo in autonomia.”

Per quanto riguarda il secondo punto, la richiesta che gli utenti si recassero alla sede INPS piuttosto che essere intercettati nelle strutture ha ridotto notevolmente la capacità di mediazione degli operatori, riproducendo i problemi preesistenti nell’accesso ai diritti. Gli operatori sono concordi nel sostenere che gli uffici pubblici sono percepiti dalle persone senza dimora come dei luoghi lontani. Come fa notare un’operatrice:

“gli ospiti vedono l’INPS come un ologramma molto distante. Se fosse per loro, ci chiederebbero di accompagnarli agli appuntamenti.”

Questo dipende in parte dal fatto che gli uffici pubblici sono pensati per dare servizi ad un numero elevato di persone. Questa standardizzazione li rende di difficile accesso ai più vulnerabili, che hanno delle necessità specifiche che sono invece ben note agli operatori. Ciò rende l’idea dell’incontro direttamente nei servizi un punto di forza fondamentale dell’impostazione iniziale della sperimentazione, che dovrebbe essere ripreso.

Infine, viene sottolineata l’importanza di co-progettare e comunicare questo genere di interventi in maniera capillare sul territorio, oltre a rendere iniziative di questo tipo stabili e credibili nel tempo.

4.2.4 Soluzioni abitative e potenziamento della presa in carico

La terza tematica toccata dagli operatori è quella dell’offerta dei centri di accoglienza e dei piani di integrazione sociale e lavorativa per le persone senza dimora.

Aumentare il numero di centri di accoglienza viene percepita come una priorità, in quanto spesso rappresentano la porta di accesso a tutti gli altri servizi rilevanti per una persona senza dimora (assistente sociale, segretariato sociale, anagrafe etc.). Tuttavia, viene anche riconosciuto che offrire un posto letto e un pasto caldo non è sufficiente, e i centri di accoglienza spesso non hanno le risorse per svolgere un’azione di accompagnamento più strutturata. Gli operatori coinvolti vorrebbero poter offrire progetti di lungo periodo che aiutino le persone senza dimora a tirare fuori le loro potenzialità. L’introduzione del Reddito di Cittadinanza viene considerata un fatto positivo, ma deve essere supportato da progetti locali di integrazione sociale e lavorativa per far uscire le persone dalla strada:

“Rispetto alla questione dell’integrazione lavorativa, se vuoi fare un servizio di welfare che funziona, ci devi mettere delle persone che ci lavorano. Questa distribuzione economica attraverso CAF e INPS, secondo me, è molto molto parziale. Ci vogliono invece dei servizi sociali, educativi, o come li vuoi chiamare, che hanno degli operatori che hanno delle risorse che si mettono lì e che con ciascuno lavorano sul far uscire fuori queste capacità, e mettere le persone in condizioni d’essere autonome.”

Viene inoltre sottolineata la scarsa integrazione tra i progetti di inserimento lavorativo e sociale promossi dal terzo settore e quelli previsti per i percettori del Reddito di Cittadinanza non immediatamente impiegabili, la cui implementazione è a carico dei comuni.

Tra le proposte di policy, viene suggerito di dedicare parte del bilancio comunale al potenziamento dei contributi per l'affitto. In combinazione con il Reddito di Cittadinanza, questo genere di politica viene proposta come supporto verso un percorso di fuoriuscita dal circuito dell'accoglienza, verso l'autonomia abitativa.

Inoltre, viene sottolineata l'importanza di promuovere accoglienze in semi-autonomia come modalità di intervento sociale che può davvero far uscire le persone dalla strada. La permanenza in centri di accoglienza d'emergenza rischia di cronicizzare la condizione di persona senza dimora quando non è accompagnata da una progettualità forte. Questo rischio è stato confermato anche da altre ricerche qualitative svolte sul tema in Italia (Leonardi, 2021). Nello specifico la differenza tra l'esperienza della semi-autonomia e i centri di accoglienza standard viene raccontata così da uno degli intervistati:

"[stare in semi-autonomia] gli permette di acquisire tutte quelle competenze che stando in strada o comunque stando nel circuito dell'accoglienza per tanti anni hanno perso, quindi dal cominciare a curarsi, a curare la propria persona, a curare l'ambiente dove sono, a cucinare per conto loro."

Inoltre, è emersa la proposta di permettere che una parte del Reddito di Cittadinanza possa essere utilizzata per pagare un affitto a canone agevolato presso accoglienze in semi-autonomia. Questa idea permetterebbe alle persone senza dimora di spendere il Reddito di Cittadinanza in un servizio che può davvero facilitare la transizione dalla strada alla casa. Allo stesso tempo permetterebbe di finanziare un numero maggiore di accoglienze in semi-autonomia. La compartecipazione del beneficiario, sia alla definizione del progetto personalizzato che ad una parte delle spese, facilita il recupero dell'autonomia e dell'autodeterminazione. Non a caso si sta sviluppando un numero crescente di sperimentazioni in questa ottica, anche attraverso le risorse stanziare dall'Avviso n. 4/2016, offrendo ulteriori spunti per interventi replicabili (fio.PSD, 2021).

Infine, viene suggerito di iniziare a misurare i risultati delle politiche sociali in maniera coerente rispetto agli obiettivi che hanno. Ad oggi l'indicatore di risultato sembra essere il numero di posti letto che si riesce ad offrire. Invece sarebbe importante misurare quante persone i servizi riescono a far uscire dalla strada, o ancora quante vengono direzionate verso servizi psicologici o hanno visto un miglioramento della propria salute. Ci vorrebbe quindi un sistema di rilevazione della qualità dei servizi in termini di quanto in effetti migliorano la vita delle persone. Questo permetterebbe di individuare gli interventi che funzionano, replicarli e migliorare il panorama delle politiche sociali esistenti.

5 Conclusioni e proposte di policy

I risultati qui presentati offrono degli spunti utili per delineare alcune delle problematiche più importanti per le persone senza dimora nell'accesso ai diritti.

Le indicazioni di policy più rilevanti che emergono sono riassumibili nei seguenti punti:

- 1) Ripensare il Reddito di Cittadinanza considerando chi vive in condizioni di disagio abitativo ed in particolare:
 - a) rimuovere o ridurre il requisito di 10 anni di residenza
 - b) mettere a disposizione una quota anche per chi sta cercando casa e ha bisogno di dare la caparra per l'affitto
 - c) permettere di risparmiare i soldi ottenuti attraverso il Reddito di Cittadinanza
 - d) permettere un aggiornamento più tempestivo di redditi e patrimoni ai fini ISEE, che rispecchi meglio la situazione economica attuale¹⁶
 - e) informare rispetto alla possibilità di ricostruire la residenza, dando attuazione alla circolare 19 febbraio 2020 n.1319 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- 2) Aumentare l'offerta di alloggi in semi-autonomia, con pochi ospiti e percorsi personalizzati, ispirati alla logica dell'*housing first*. Si potrebbe permettere alle persone senza dimora di usare parte del Reddito di Cittadinanza per cofinanziare questi progetti e sfruttare il bagaglio di conoscenze acquisito attraverso le sperimentazioni finanziate dall'Avviso n 4/2016 (fio.PSD, 2021).
- 3) Aumentare le risorse disponibili per avviare programmi di reintegrazione lavorativa e sociale stabili e strutturali. Aumentare la sinergia tra questi programmi e quelli previsti per i percettori di Reddito di Cittadinanza avviati al patto per l'inclusione sociale.
- 4) Portare i servizi in strada in maniera stabile e credibile. Aprire sportelli informativi e camper in prossimità dei luoghi frequentati dalle persone senza dimora per informarli ed orientarli rispetto alle pratiche con cui solitamente hanno più problemi.
- 5) Dedicare l'accesso diretto alle categorie vulnerabili. Questo può essere realizzato informatizzando e rendendo più efficienti gli sportelli pubblici, liberando l'accesso diretto per chi è più in difficoltà.
- 6) Dare risalto alla problematica dell'accesso alla residenza per i cittadini stranieri comunitari con i livelli di governo nazionali e comunitari al fine di cambiare la normativa ed eradicare prassi illegittime. Per i cittadini extracomunitari, mettere fine alla pratica arbitraria da parte delle questure di non accettare la residenza fittizia in sede di rinnovo del permesso di soggiorno.

¹⁶ A settembre 2021 sono state ampliate le casistiche nelle quali si possono aggiornare i patrimoni ai fini ISEE (<https://www.inps.it/news/isee-corrente-aggiornamento-redditi-e-patrimoni-nella-dsu>). Tuttavia sarebbe importante introdurre più casistiche anche per l'aggiornamento dei redditi.

- 7) Al livello comunale, slegare la richiesta della residenza fittizia dalla valutazione preventiva del segretariato sociale. La persona senza dimora deve poter richiedere l'iscrizione anagrafica in modo diretto, presentando un'autocertificazione e le dichiarazioni di associazioni o altri enti che possono testimoniare l'insistenza sul territorio comunale.
- 8) Strutturare un'offerta più capillare sul territorio di servizi a bassa soglia (mense, docce, etc.), in modo da 'liberare' il tempo a disposizione delle persone senza dimora e renderlo disponibile per attività che possono migliorare la loro condizione.
- 9) Tenere una mappatura aggiornata dei servizi a bassa soglia disponibili sul territorio e renderla pubblica sul sito del Comune.
- 10) Avviare un sistema di misurazione dei risultati dei servizi in termini della capacità di restituire alle persone senza dimora l'autonomia abitativa, lavorativa e di migliorarne le condizioni di salute. Questo obiettivo può essere realizzato attraverso collaborazioni con università ed istituti di ricerca.

Bibliografia

ASGI (2020) L'anagrafe respingente. Una fotografia di Roma in emergenza. https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/12/Anagrafe_Roma.pdf

Avvocato di Strada (2019) Senza Tetto, Non Senza Diritti <https://www.avvocatodistrada.it/senza-tetto-non-senza-diritti-il-nostro-rapporto-di-ricerca-su-residenza-anagrafica-e-persone-senza-dimora/>

Braga (2014) Raccontami - prima indagine point in time dei senza fissa dimora a Roma. [Fondazione Rodolfo De Benedetti](#).

Cortese C. e Pascucci R. (2020) Leve e barriere nella vita delle persone senza dimora. Quale integrazione possibile? In: Consoli, T., e Meo, A. (Eds.). (2021). *Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche*. FrancoAngeli.

fiio.PSD e IREF (2020) L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora. *Instant Report*. <https://www.fiopsd.org/gli-effetti-della-pandemia-sui-servizi/>

fiio.PSD (2021) I servizi come agenti del cambiamento nel contrasto alla Homelessness. *Osservatorio fiio.PSD*. <https://www.fiopsd.org/report-monitoraggio-avviso4-fondo-poverta/>

ISTAT (2012) Le persone senza dimora

ISTAT (2014) La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia.

ISTAT (2015) Le persone senza dimora.

Leonardi, D. (2021) Divenire homeless: quale ruolo assumono i servizi di accoglienza nella definizione dell'identità? In: Consoli, T., e Meo, A. (Eds.). (2021). *Homelessness in Italia: Biografie, territori, politiche*. Franco Angeli.

Luppi, M. (2021) I risultati dell'indagine longitudinale Caritas-povertà-Reddito di Cittadinanza. In: Caritas Italiana (Eds.). (2021). *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*. Edizioni Palumbi.

http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/Monitoraggio_RDC/RAPPORTO_CARITAS_RD_C2021.pdf

Marpsat, M. e Firdion, J.M. (2018) The Homeless in Paris: A Representative Sample Survey of Users of Services for the Homeless. *Coping with homelessness: Issues to be tackled and best practices in Europe*, 221.

Quaglia e Vivier (2010). Construction and field application of an indirect sampling method (time-location sampling): An example of surveys carried out on homeless persons and drug users in France. *Methodological Innovations Online*, 5(2): 17-25.

Ringraziamenti

Questo progetto di ricerca non sarebbe stato possibile senza la collaborazione di molte persone. Il primo ringraziamento va alle persone senza dimora che hanno accettato di partecipare all'indagine, dedicandoci il loro tempo ed insegnandoci tanto.

Ringrazio fio.PSD, ed in particolare Caterina Cortese e Michele Ferraris per la formazione e i contatti con le realtà dei servizi presenti su Roma, oltre ai preziosi suggerimenti sulla bozza del report. Ringrazio Fabrizio Villeggia, del Dipartimento delle Politiche Sociali del Comune di Roma, che ha fornito supporto nel contatto con i servizi e i segretariati sociali, oltre alle risorse umane nella fase iniziale del progetto e commenti sui risultati preliminari della ricerca. Un ringraziamento particolarmente sentito va ai soci fio.PSD, e a tutti i referenti dei servizi e dei segretariati sociali che hanno partecipato alle diverse fasi dell'indagine. Menzionerei uno per uno i nomi dei referenti e dei servizi, senza i quali tutto questo non sarebbe stato possibile. Tuttavia, l'etica della ricerca costringe a mantenere l'anonimato, avendo molti di loro partecipato alle indagini qualitative.

Un grandissimo grazie va ai 25 intervistatori e intervistatrici che hanno partecipato alla formazione e svolto le interviste qualitative e i questionari. In ordine alfabetico: Alessandro Scalercio, Alexandra Murgeanu, Alice Santori, Cinzia Cardamone, Claudia Rita Grande, Corrado Alessandrini, Elena Liberati, Elena Venturini, Enrico Maria la Forgia, Federica Osso, Francesca Calí, Giacomo Brocchetti, Giovanni Avallone Zangrillo, Laura Pedretti, Lea Lutzer, Lorenzo Gigliotti, Marta Foti, Melissa Nora, Raffaele Ruffo, Susanna Karasz, Thomas Lizzi, Valeria Alessandrini, Valerio Casali, Francesco Borhoata e Valentina Bionda. Vorrei inoltre ringraziare anche Francesca Moroni e Chris Webb per il supporto organizzativo e la pianificazione logistica, fondamentali per la realizzazione del progetto su una città vasta come Roma. Un grazie speciale anche a chi ha trascritto la restante mole di interviste qualitative in tempi record, in particolare Eleonora Malatesta, Cristina Cupellaro, Chiara Mazzella e Anisa Shehu.

Un ringraziamento va a tutti coloro che hanno contribuito alla ricerca sia nella sua fase di progettazione che offrendo i propri commenti e suggerimenti sui risultati preliminari. In particolare, vorrei ringraziare Francesco Stasolla per l'aiuto nella ricerca iniziale sulle strutture presenti a Roma, la prof.ssa Klarita Gërkhani e i componenti del comitato etico dell'Istituto Universitario Europeo per i commenti sul piano di attuazione del progetto e sul questionario, i partecipanti alla XIV Conferenza Espanet, Fabrizio Schedid e tutti gli organizzatori e partecipanti all'edizione 2021 di Termini Sociali, Tiziana Chiochio, Elio Pittiglio e Benedetta Pucci del Dipartimento delle Politiche Sociali del Comune di Roma, Alberto Farneti di Caritas Roma e Tonino Sammarone di Sant'Egidio per le importanti occasioni di confronto, infine Alessandra Masi e Francesca Inglese di ISTAT per il supporto fondamentale nell'applicazione della metodologia.

Infine, un doveroso ringraziamento alla Fondazione Roberto Franceschi Onlus, per aver finanziato questo e molti altri progetti di ricerca sulle tematiche della povertà e delle disuguaglianze. Nella speranza che un passo alla volta si riesca finalmente a dare voce a chi non ne ha.

Non avere dimora a Roma

**Accesso alla residenza, alle misure di sostegno al reddito e
alle cure mediche per le persone senza dimora della Capitale**

Discussion paper del progetto "InStrada, per conoscere chi è senza dimora"

Di Arianna Gatta - Istituto Universitario Europeo

Osservatorio fio.PSD – Marzo 2022