CAMERA DEI DEPUTATI N. 3000

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MALAVASI, SIMIANI, FURFARO

Istituzione del Fondo nazionale per l'accoglienza abitativa delle persone senza dimora

Presentata il 2 luglio 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! – In Italia il fenomeno delle persone senza dimora rappresenta una delle più gravi emergenze sociali del nostro tempo, spesso sottovalutata nel dibattito pubblico, ma caratterizzata da profonde implicazioni per quanto concerne la tutela dei diritti umani fondamentali, la salute pubblica, l'inclusione sociale, la sicurezza urbana e la coesione territoriale. La condizione di assenza di una sistemazione abitativa adeguata compromette la dignità della persona e incide negativamente sulla possibilità di esercitare diritti essenziali, quali l'accesso alle cure sanitarie, al lavoro, ai servizi sociali e alla partecipazione alla vita civile. Il diritto all'abitare costituisce un presupposto essenziale per l'inclusione sociale ed è riconosciuto, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, dal diritto dell'Unione europea e dai principali strumenti internazionali di tutela dei diritti della persona.

Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, elaborati nell'ambito del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, nel 2021 risultavano circa 96.197 persone senza dimora, distribuite in 2.198 comuni italiani. Tale stima comprende le persone che vivono stabilmente in strada, che usufruiscono di rifugi notturni o di dormitori nonché gli individui ospitati in sistemazioni temporanee o di fortuna. La composizione della popolazione senza dimora evidenzia elementi di marcata vulnerabilità sociale: circa il 38 per cento è costituito da cittadini stranieri, prevalentemente provenienti dal continente africano, mentre la maggioranza è rappresentata da uomini, con un'età media di poco superiore a quarantuno anni. Negli ultimi anni si registra tuttavia una progressiva crescita

della presenza di donne sole, persone anziane e soggetti affetti da patologie croniche o disturbi psichici, fattori che rendono la condizione di marginalità ancora più complessa e persistente. È inoltre necessario sottolineare che tali dati non colgono pienamente la reale estensione del fenomeno, poiché la condizione di persona senza dimora si manifesta in forme diversificate di esclusione abitativa, spesso non intercettate dalle rilevazioni statistiche tradizionali, con conseguente sottostima del numero effettivo delle persone coinvolte.

La condizione di persona senza dimora è il risultato di una combinazione di fattori strutturali e personali. Tra le principali cause si annoverano l'aumento delle persone che versano in condizioni di povertà assoluta, la diffusione della precarietà lavorativa, la perdita improvvisa del reddito, l'incremento dei costi delle locazioni e la ridotta disponibilità di alloggi a canone sostenibile nonché le difficoltà di accesso all'edilizia residenziale pubblica. A tali fattori si aggiungono le fragilità individuali quali il disagio psichico, le dipendenze, le patologie croniche, la rottura delle reti familiari e sociali e, in alcuni casi, i percorsi migratori non accompagnati da adeguate politiche di inclusione. Negli anni successivi alla pandemia di COVID-19, la vulnerabilità sociale di ampie fasce della popolazione si è ulteriormente aggravata a causa dell'inflazione, dell'aumento del costo della vita e delle utenze domestiche e della diffusione del lavoro povero. In molte città italiane il mercato immobiliare residenziale è divenuto sempre meno accessibile per le fasce di popolazione a basso reddito, determinando una « espulsione » progressiva dall'abitare regolare e contribuendo all'aumento delle situazioni di grave marginalità abitativa.

Un indicatore particolarmente drammatico della gravità del fenomeno è rappresentato dall'aumento delle morti tra le persone senza dimora. Secondo le rilevazioni delle associazioni che operano sul campo, nel 2025 sono stati registrati quattrocentoquattordici decessi in strada, spesso a causa dell'esposizione a condizioni climatiche estreme, della mancanza di un accesso continuativo alle cure sanitarie e dell'isolamento sociale. Tali decessi costituiscono una grave lesione dei diritti fondamentali dell'uomo e rappresentano un fallimento delle reti di protezione sociale nei confronti delle persone più fragili. La popolazione senza dimora non è distribuita in modo uniforme nel territorio nazionale: le grandi aree metropolitane concentrano una quota significativa di tale popolazione. Nell'area metropolitana di Roma si stimano oltre ventiduemila persone senza dimora, con una presenza che tende ad aumentare nelle ore notturne e nei periodi di emergenza climatica. Analoghe criticità si riscontrano nelle città di Milano, Napoli, Torino, Genova e Foggia, a dimostrazione del carattere strutturale e diffuso del fenomeno su scala nazionale.

In questo contesto, gli enti del Terzo settore svolgono un ruolo insostituibile nel garantire assistenza e protezione alle persone senza dimora, integrando e spesso colmando le carenze del sistema pubblico. Alcune organizzazioni tra cui la Caritas, la Comunità di Sant'Egidio e le numerose realtà associative locali operano quotidianamente nell'ambito dell'accoglienza, della distribuzione di beni essenziali, dell'offerta di servizi igienici, della mediazione sociale e dell'accompagnamento verso percorsi di inclusione e autonomia. Secondo dati recenti, solo la rete Caritas ha assistito nel 2023 oltre trentaquattromila persone senza dimora, confermando l'ampiezza e la continuità dell'impegno del Terzo settore in questo ambito. Tali enti dispongono di competenze consolidate, di una profonda conoscenza dei territori e di relazioni di fiducia costruite nel tempo con le persone più vulnerabili. Tuttavia, la loro azione è spesso limitata dalle risorse finanziarie insufficienti, dalla carenza di strutture adeguate e dalla dipendenza da interventi emergenziali, che non consentono una pianificazione di medio-lungo periodo né la piena realizzazione di percorsi di autonomia abitativa.

Le strutture di accoglienza temporanea, quali i rifugi notturni, i dormitori e le soluzioni stagionali, risultano numericamente insufficienti rispetto alla domanda

reale. In particolare, durante i mesi invernali o in presenza di eventi climatici estremi, la disponibilità di posti letto non garantisce una copertura adeguata dei bisogni, lasciando numerose persone prive di qualsiasi forma di protezione. Inoltre, tali strutture, pur necessarie, non rappresentano una soluzione stabile, poiché non consentono una presa in carico continuativa né favoriscono l'inclusione sociale e lavorativa.

La condizione di persona senza dimora comporta, inoltre, rilevanti costi sociali ed economici per la collettività. L'assenza di una presa in carico strutturata determina un utilizzo frequente e improprio dei servizi di emergenza sanitaria, con accessi ripetuti ai pronto soccorso e ricoveri ospedalieri evitabili, nonché un aumento degli interventi delle Forze dell'ordine e dei servizi sociali comunali. Tali costi, se considerati complessivamente, risultano spesso superiori a quelli che sarebbero necessari per garantire soluzioni abitative stabili accompagnate da servizi di supporto. Al contrario, le politiche di accoglienza abitativa strutturata e i cosiddetti modelli di « *housing first* », che identificano la casa, intesa come luogo stabile, sicuro e confortevole dove stabilirsi, come punto di partenza per avviare e portare a compimento ogni percorso di inclusione sociale, si configurano come un investimento sociale sostenibile ed efficace, in grado di ridurre il ricorso ai servizi emergenziali, migliorare le condizioni di salute delle persone beneficiarie e favorire percorsi di inclusione sociale e lavorativa. In questa prospettiva, la spesa pubblica viene riallocata da interventi frammentati ed emergenziali a politiche preventive, programmabili e valutabili nei risultati.

La presente proposta di legge è volta a istituire un fondo nazionale per l'accoglienza abitativa delle persone senza dimora e si colloca pienamente nel quadro delle politiche dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della *European Platform on Combatting Homelessness* e del Pilastro europeo dei diritti sociali, che riconoscono il diritto all'assistenza abitativa e all'inclusione delle persone in condizione di vulnerabilità. Essa risulta altresì coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in particolare con gli obiettivi relativi alla lotta alla povertà, alla tutela della salute, alla riduzione delle disuguaglianze e alla promozione di città e comunità sostenibili.

Alla luce delle evidenze illustrate, emerge con chiarezza la necessità di un intervento legislativo organico e strutturale che superi la frammentazione degli interventi emergenziali e promuova una visione di lungo periodo. L'istituzione del Fondo nazionale per l'accoglienza abitativa delle persone senza dimora, con il coinvolgimento sistematico degli enti del Terzo settore, mira a garantire soluzioni abitative dignitose e stabili, a valorizzare le competenze presenti nei territori e a rendere più efficiente e sostenibile l'utilizzo delle risorse pubbliche. Tale intervento rappresenta una risposta necessaria, umanamente giusta e socialmente proficua a una delle principali emergenze sociali del Paese, nel rispetto dei princìpi di dignità, solidarietà e coesione sociale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità e princìpi)

1. La presente legge, in attuazione dei princìpi di cui agli articoli 2, 3, 32 e 47 della Costituzione, nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali in materia di diritti fondamentali, ha la finalità di garantire alle persone senza dimora presenti nel territorio nazionale il diritto a una sistemazione abitativa adeguata, dignitosa e sicura, quale presupposto essenziale per la tutela della dignità umana, della salute e dell'inclusione sociale.

2. Ai fini di cui al comma 1, lo Stato, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, promuove il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, in collaborazione con le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, mediante il finanziamento e il sostegno di interventi di accoglienza abitativa, di edilizia sociale e di accompagnamento all'autonomia personale e sociale delle persone senza dimora, assicurando forme di integrazione con i servizi sociali, sanitari e lavorativi del territorio interessato.

Art. 2.

(Istituzione del Fondo nazionale per l'accoglienza abitativa delle persone senza dimora)

1. Nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito il Fondo nazionale per l'accoglienza abitativa delle persone senza dimora, di seguito denominato « Fondo », con una dotazione di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, destinato al finanziamento di interventi strutturali di accoglienza abitativa, di edilizia sociale e accompagnamento all'autonomia personale e sociale delle persone senza dimora.

2. Il Fondo è destinato esclusivamente al finanziamento di programmi e di progetti realizzati in collaborazione con gli enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), ai sensi dell'articolo 45 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, nonché con gli enti locali, in coerenza con le politiche nazionali e regionali in materia di inclusione sociale e di protezione abitativa stabilite.

3. Le risorse del Fondo sono ripartite tra i comuni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo i seguenti criteri di priorità:

a) il numero stimato di persone senza dimora presenti nel territorio comunale, sulla base dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e delle rilevazioni annuali delle reti territoriali di accoglienza;

b) il grado di vulnerabilità sociale della popolazione beneficiaria, tenuto conto di fattori quali l'età, le condizioni di salute, la presenza di disabilità, i percorsi migratori e le situazioni di particolare marginalità;

c) la capacità dei comuni di progettare e di gestire interventi integrati con gli enti del Terzo settore, valutata sulla base di esperienze pregresse, delle infrastrutture disponibili e della capacità organizzativa;

d) l'eterogeneità e la dispersione territoriale del fenomeno, con particolare riferimento alle aree metropolitane e ai comuni ad alta densità di persone senza dimora;

e) l'innovatività e la sostenibilità dei progetti, con riferimento all'adozione di modelli di edilizia sociale e di percorsi di autonomia abitativa e sociale.

4. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, predispone annualmente una programmazione triennale delle risorse, assicurando la valuta-

zione dei risultati, la trasparenza della rendicontazione e il coordinamento con le politiche regionali e locali di inclusione abitativa.

Art. 3.

(Modalità di accesso al Fondo, criteri di valutazione dei progetti e rendicontazione)

1. I comuni beneficiari delle risorse del Fondo di cui all'articolo 2, singolarmente o in forma associata, presentano programmi e progetti finalizzati all'accoglienza abitativa e all'inclusione delle persone senza dimora, in collaborazione con gli enti del Terzo settore iscritti nel RUNTS, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

2. I programmi e i progetti prevedono almeno:

a) la fornitura di sistemazioni abitative temporanee o stabili, secondo modelli di edilizia sociale;

b) gli interventi di accompagnamento all'autonomia personale e sociale, con accesso ai servizi sanitari, sociali, formativi e lavorativi;

c) la definizione di obiettivi di inclusione sociale misurabili, con indicatori di risultato e procedure di monitoraggio;

d) le modalità di integrazione con le politiche regionali e comunali in materia di inclusione sociale, salute e lavoro.

3. La valutazione dei programmi e dei progetti avviene secondo criteri di efficacia, di sostenibilità, di capacità organizzativa del comune e degli enti del Terzo settore coinvolti, nonché in ragione del grado di innovazione e della coerenza con le linee guida nazionali per l'accoglienza abitativa.

4. Gli enti del Terzo settore coinvolti nei progetti finanziati dal Fondo di cui all'articolo 2 sono valutati tenuto conto delle loro competenze operative, della conoscenza approfondita del territorio e della capacità di fornire interventi diretti e qua-

lificati in favore delle persone senza dimora.

5. I comuni beneficiari delle risorse del Fondo forniscono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali una rendicontazione annuale dei programmi e dei progetti, comprensiva dei risultati raggiunti, del numero di persone destinatarie degli interventi e dell'uso delle risorse assegnate.

Art. 4.

(Monitoraggio e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulle persone senza dimora)

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze e le regioni, assicura il monitoraggio e la valutazione dell'utilizzo delle risorse del Fondo, con particolare riferimento ai seguenti parametri:

a) l'efficacia degli interventi nella riduzione del numero di persone senza dimora;

b) l'adeguatezza delle sistemazioni abitative fornite;

c) l'integrazione con i servizi sociali, sanitari e formativi del territorio;

d) la sostenibilità economica e organizzativa dei programmi e dei progetti.

2. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito l'Osservatorio nazionale sulle persone senza dimora, con funzioni di:

a) raccolta e aggiornamento dei dati statistici e territoriali;

b) elaborazione di linee guida e buone pratiche per i comuni e gli enti del Terzo settore;

c) coordinamento con le rilevazioni dell'ISTAT e con le reti associative di accoglienza;

d) elaborazione annuale di un rapporto nazionale sullo stato dell'accoglienza abitativa e dell'inclusione sociale delle persone senza dimora.

3. L'Osservatorio opera in coordinamento con le regioni, i comuni e gli enti del Terzo settore, garantendo la trasparenza, l'efficienza e l'uniformità nella realizzazione degli interventi.

Art. 5.

(Formazione)

1. I programmi e i progetti finanziati con le risorse del Fondo di cui all'articolo 2 prevedono attività di formazione, di aggiornamento e di qualificazione del personale dei comuni e degli enti del Terzo settore interessati, con particolare riferimento:

a) alla gestione di persone senza dimora in condizioni di vulnerabilità;

b) alla mediazione sociale e tutela dei diritti delle persone senza dimora;

c) alla promozione dell'autonomia abitativa, sociale e lavorativa delle persone senza dimora;

d) al supporto psicologico, sanitario e accompagnamento all'inclusione delle persone senza dimora.

2. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le regioni e le reti associative nazionali, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le linee guida e i percorsi formativi uniformi, finalizzati a garantire l'efficacia e la qualità degli interventi nel territorio nazionale.

3. La partecipazione del personale ai percorsi formativi costituisce requisito per l'accesso e la gestione dei programmi e dei progetti finanziati dal Fondo, al fine di assicurare la competenza professionale e l'adeguatezza degli interventi nei confronti delle persone beneficiarie.

Art. 6.

(Disposizioni finanziarie)

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di 20 milioni di euro

annui a decorrere dall'anno 2026, da destinare al Fondo di cui all'articolo 2.

2. Le eventuali economie derivanti dal mancato utilizzo delle risorse del Fondo e gli interessi attivi su eventuali somme vincolate reintegrano il Fondo stesso e sono destinate al finanziamento dei medesimi interventi.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0203880