



Università Ca' Foscari Venezia
Dipartimento di Filosofia e Teoria delle Scienze
MASTER SULL'IMMIGRAZIONE

Tesi di Master

Esclusione sociale e immigrazione: la condizione delle persone senza dimora nell'esperienza del Progetto "Avvocato di Strada" di Padova

Corsista: dott.ssa Elisa Nicoletti

Tutor: avv. Marco Ferrero

a.a. 2004-2005

Mi sono spiato illudermi e fallire
abortire i figli come i sogni.
Mi sono guardato piangere in uno specchio di neve
mi sono visto che ridevo,
mi sono visto di spalle che partivo.
Ti saluto dai paesi di domani
che sono visioni di anime contadine
in volo per il mondo.
(Anime salve, Fabrizio De Andrè)

Grazie a Nicola, per la disponibilità, l'accoglienza e la voglia di fare e di mettersi in gioco che trasmette.

Grazie a Giulia, per la grande competenza e professionalità che mette a disposizione di tutti e per l'entusiasmo che ridà speranza.

Grazie all'Avvocato Antonio Mumolo, perché mi è bastato incontrarlo e vedere i suoi occhi che brillano di umanità per capire che crede davvero in quest'impresa.

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. Precarietà sociale, condizione di senza dimora e immigrazione	
1.1 Povertà estrema, esclusione sociale, vulnerabilità e disagio generalizzati	5
1.2 Persone senza dimora: diverse definizioni, rappresentazioni, approcci	7
1.3 Alcune caratteristiche della popolazione senza dimora in Italia	10
1.4 La componente immigrata	13
2. Il Progetto “Avvocato di Strada”	
2.1 L’esperienza dell’Associazione “Amici di Piazza Grande” di Bologna	20
2.2 Il Progetto “Avvocato di Strada” a Bologna	22
2.2.1 <i>Descrizione del Progetto</i>	22
2.2.2 <i>Casi seguiti e risultati ottenuti</i>	25
2.2.3 <i>Sviluppi e prospettive futuri</i>	30
2.3 Persone senza dimora in Veneto	31
2.4 Il Progetto “Avvocati di Strada” a Verona	34
2.4.1 <i>Descrizione del Progetto</i>	34
2.4.2 <i>Lo stato dell’arte a Verona</i>	36
2.5 Il Progetto “Avvocato di Strada” a Padova	37
2.5.1 <i>Descrizione del Progetto</i>	37
2.5.2 <i>Lo stato dell’arte a Padova</i>	40

3. Il Progetto “Avvocato di Strada” di Padova e gli utenti immigrati

3.1 Quali immigrati?	42
3.2 Principali problematiche e bisogni	44
3.3 Risposte date dal servizio: particolare rilievo della funzione di ascolto e orientamento giuridico	45
3.4 Alcuni casi seguiti	48
3.5 Considerazioni sull’andamento del progetto	55
Conclusioni	58
Bibliografia	63

INTRODUZIONE

Gli immigrati nel nostro Paese continuano ad essere considerati come “individui provvisori”, soggetti su cui sperimentare ogni forma di precarizzazione e da “tenere in scacco” con una serie di norme e prassi che rendono la loro esperienza migratoria un percorso ad ostacoli: se uno cade, difficilmente gli viene data la possibilità di rialzarsi. Per non parlare poi del caso di chi il percorso lo inizia col piede sbagliato, per lui di possibilità non ne è prevista praticamente nessuna.

Questo elaborato prende avvio dall’interesse per un progetto rivolto agli “ultimi della fila” o ai “vuoti a perdere” (per rifarsi, in entrambi i casi, al titolo di due Rapporti di Caritas e Fondazione Zancan sull’esclusione sociale), a coloro che non sembrano poter avere un posto fisso in una società “avanzata” come la nostra. Il progetto si chiama “Avvocato di Strada” e nasce dall’esigenza di dare la possibilità a chi non ha un luogo dove vivere (non solo dove dormire, ma dove poter coltivare il proprio io e le relazioni con gli altri) di ricevere assistenza legale gratuita. Chi vi partecipa crede che i diritti non debbano essere alla portata solo di coloro che se lo possono permettere, bensì alla portata di tutti.

Partendo dalla realtà del mio territorio, Padova, dove il servizio è attivo da un anno, ho deciso di scoprire come funziona e soprattutto chi lo frequenta. E ho così constatato come vi si rivolgano in prevalenza migranti che si trovano in condizioni di forte precarietà e che sono diventati i nuovi utenti dei servizi a bassa soglia per persone senza dimora della città. E’ qui che in molti casi costoro vengono in contatto con i volontari di “Avvocato di Strada”, che hanno scelto di recarsi direttamente nei luoghi da loro frequentati, per mettersi in ascolto e fissare gli appuntamenti con i legali. Ogni intervento è gratuito e capita che qualcuno, quando lo viene a sapere, rimanga con gli occhi sbarrati e l’espressione attonita, perché non gli sembra vero che vi sia chi si adopera per lui e per i suoi diritti senza chiedergli qualcosa in cambio.

Dai racconti dei migranti emerge davvero un quadro emblematico della mancanza di politiche e prassi che mirino a considerarli non come lavoratori, né come criminali, ma come persone, titolari di diritti inalienabili di cittadinanza.

Diritti che, se volgiamo lo sguardo all’interno della nostra società, non sono riconosciuti neppure a quei cittadini, italiani sì, ma “di serie Z”, che vengono chiamati “senza dimora”. Quelli che hanno perso tutto: la casa, il lavoro, gli affetti, i documenti, spesso anche la dignità e che sono diventati inesistenti, invisibili di fronte a garanzie e tutele, ma ben visibili quando

commettono qualcosa “che non va”. Proprio come i migranti.

Troppo spesso ci si dimentica che molti di costoro non hanno retto il peso della vulnerabilità, della precarietà, dell’indifferenza e dell’individualismo, che sono tratti fondanti del nostro sistema sociale, a cui tutti siamo esposti.

Quest’ultima considerazione è uno dei punti di partenza del primo capitolo, nel corso del quale viene poi fatto un breve excursus sulle definizioni e le prospettive adottate nel riferirsi all’universo dei senza dimora e sulle caratteristiche principali di questo fenomeno nel nostro Paese. A partire da ciò vengono analizzate le relazioni che intercorrono tra condizione di senza dimora e immigrazione, puntando l’accento sul fatto che molti migranti, proprio a causa della mancanza di efficaci politiche di accoglienza e integrazione, si trovano a vivere tale esperienza, e su come essa abbia, però, generalmente una durata e delle modalità molto diverse da quelle riscontrate per i soggetti italiani. Gli immigrati, infatti, cercano di non rimanere a lungo in questa situazione, ma di mettere in campo strategie e risorse per rivendicare condizioni di vita migliori.

Il secondo capitolo è dedicato alla descrizione del Progetto “Avvocato di Strada”, che è nato anche dalla constatazione del fatto che in Italia non sono previste, ad eccezione del gratuito patrocinio, che riguarda però solo i cittadini residenti ed è applicabile nei casi in cui ci si debba presentare in giudizio, misure di assistenza giuridica gratuita per le persone non abbienti (come invece accade in altri Paesi).

Viene esaminata innanzitutto l’esperienza capofila di Bologna: qui il servizio è riuscito a strutturarsi sempre meglio e ad ottenere risultati importanti. Sul suo esempio il progetto è stato avviato, in tempi più recenti, a Verona e Padova, dove la presenza di persone senza dimora è consistente e, tra costoro, vi è un’alta percentuale di migranti. Segue quindi la descrizione di come si articola il progetto in questi territori, ponendone in risalto le specificità.

Nel terzo capitolo, infine, si analizza più approfonditamente il lavoro svolto dagli operatori di “Avvocato di Strada” di Padova con gli utenti immigrati: l’approccio con cui si entra in relazione, le problematiche presentate più frequentemente, alcuni possibili tipi di risposta, le difficoltà incontrate, le iniziative realizzate e in fieri.

A tutto ciò ho voluto aggiungere alcuni casi, per mostrare come sia importante conoscere in modo approfondito le storie personali dei migranti, per cercare di individuare ogni strada possibile per tutelare i loro diritti.

1. PRECARIETA' SOCIALE, PERSONE SENZA DIMORA E IMMIGRAZIONE

1.1 Povertà estrema, esclusione sociale, vulnerabilità e disagio generalizzati

Nel *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*¹, redatto nel 1992 dalla Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, la povertà estrema viene definita come: «la condizione umana nella quale la grave insufficienza di reddito economico si abbina a una serie di elementi negativi tra loro collegati, quali la mancanza di salute, di famiglia, di lavoro, di casa, di conoscenza, di sicurezza, che collocano di fatto la persona ai margini della società e ne rendono problematica l'integrazione».

Questa prima definizione rimanda a una visione più ampia rispetto al concetto tradizionale di povertà, intesa come pura mancanza di mezzi economici: la povertà estrema risulta infatti essere una condizione che combina molteplici fattori, di natura materiale e relazionale.

Successivamente la stessa Commissione, nel *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*², prodotto nel 1993, riferisce come, per la letteratura più recente in campo nazionale e internazionale, le povertà estreme risultino essere “quelle aree di privazione, di disagio e d'esclusione, che occupano i gradini più bassi della stratificazione sociale, e che non usufruiscono, se non in minima parte, della protezione legislativa e delle prestazioni dello Stato Sociale”.

La suddetta interpretazione pone l'accento su alcuni aspetti che precedentemente non erano stati considerati: gli individui che possono rientrare all'interno delle povertà estreme sono caratterizzati da una marginalità sociale e istituzionale e un'estromissione dalla sfera dei diritti e della protezione sociale.

Ciò viene ulteriormente evidenziato quando, nel sopra citato Rapporto, riferendosi sempre alle aree di emarginazione, si utilizza il termine “povertà invisibili” e lo si associa appunto a tre principali fattori: l'esclusione dall'esercizio di alcuni diritti fondamentali, la scarsa capacità di intervento dei servizi sociali e sanitari e la difficoltà di rapporti con la società civile, che dimostra in molti casi atteggiamenti di indifferenza, scarsa accoglienza e aperta conflittualità.

¹ Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, *Secondo Rapporto sulla povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1992.

² Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*, Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

Questi aspetti caratterizzano spesso la condizione delle persone senza dimora e di molti cittadini immigrati, soprattutto se irregolari; lo Stato tende a non riconoscere questi soggetti come portatori di diritti e a non predisporre politiche efficaci per la loro integrazione nella società e pertanto, sotto questo punto di vista, a renderli “invisibili”. Essi si trovano ad essere quindi facilmente esposti a sfruttamento e strumentalizzazione, in particolare sul piano lavorativo e alloggiativo.

Per altri versi, invece, a costoro viene attribuita un’ampia visibilità: ogni volta che si fa riferimento alle tematiche del degrado e dell’allarme sociale essi diventano, infatti, i protagonisti indiscussi della scena.

Al concetto di povertà estreme finora considerato si collega generalmente quello di esclusione sociale, che mette maggiormente in evidenza la contrapposizione tra coloro che stanno “dentro” la società, che si sentono parte integrante di essa, e coloro che invece si trovano “alle periferie”, a causa di una condizione di disuguaglianza non solo economica, ma anche e soprattutto sociale e politica.

Dalla nozione di esclusione sociale sembra, però, emergere una logica duale troppo rigida, che separa nettamente gli inclusi e gli esclusi, creando dei contenitori chiusi da cui sembra difficile uscire.

In realtà è opportuno considerare come oggi le società occidentali debbano necessariamente confrontarsi con molteplici situazioni di vulnerabilità presenti al loro interno, che non riguardano più soltanto alcuni gruppi specifici di popolazione, dalle condizioni di vita multiproblematiche, bensì toccano da vicino un numero sempre maggiore di soggetti estremamente diversi tra loro rispetto al contesto di provenienza e alle esperienze pregresse.

Come sostiene Luigi Gui, in un suo intervento relativo alle cause e ai percorsi delle povertà:

«Viviamo in una condizione di normalità “debole”, [...] “vulnerabile”, siamo tutti “a rischio” in questo senso. Le stesse cause non riguardano settori particolari o condizioni di vita specifiche, ma investono tutti gli aspetti che caratterizzano la nostra quotidianità, la realtà di ciascuno, nessuno escluso»³.

La precarietà caratterizza molti aspetti della vita di tutti i membri della società, siano essi apparentemente integrati o meno, e li rende fragili; l’identità di ciascuno, che si costruisce e definisce grazie al rapporto con gli altri, oggi diviene frammentata, in quanto viene

³ Gui L., *Cause e percorsi della povertà nel nostro territorio*, Atti del Convegno: *Visibili? Invisibili? ...comunque cittadini. Tra povertà ed emarginazione*, Padova, 3 ottobre 2003, reperibile sul sito: www.fiopsd.org

scomposta in relazione ai diversi ambiti dell'esperienza di vita, che tra loro appaiono sempre più scollegati.

L'insicurezza rispetto al proprio futuro e la scarsità di strumenti adeguati che tutelino il benessere dei singoli e della società nel suo insieme, rendono gli individui più esposti al disagio e alla vulnerabilità, che sono spesso alimentati dalla mancanza di relazioni forti, di persone con cui poter condividere i propri vissuti e le proprie emozioni, che sono parte fondante dell'esperienza di ogni uomo.

Competitività e individualismo sono modelli dominanti nelle moderne società occidentali, modelli ai quali sembra di doversi omologare per sentirsi più integrati, ma che in realtà rendono gli individui più soli e disorientati di fronte alla complessità che li circonda.

Vulnerabilità, disagio e marginalità non riguardano quindi solo nicchie specifiche di popolazione, ma si estendono a un numero sempre maggiore di soggetti che faticano a “stare a galla”; tra costoro, ve ne sono poi alcuni che più facilmente vengono inghiottiti dal vortice della precarietà, non avendo a disposizione risorse e strumenti efficaci per affrontare la realtà complessa in cui si trovano a vivere.

1.2 Persone senza dimora: diverse definizioni, rappresentazioni, approcci

Molti sono i termini e le definizioni con cui si fa generalmente riferimento a coloro che in questo elaborato vengono chiamati “persone senza dimora” e a ognuno di essi corrisponde una differente rappresentazione sociale di questi soggetti.

Nel contesto italiano, per esempio, è ancora molto in uso il termine “barbone”, che rimanda all'immagine di un individuo poco curato, trasandato, e che acquista un'accezione ancor più spregiativa se si considera uno dei significati attribuitogli da alcuni dizionari: il “barbone” risulta infatti essere un “vagabondo senza dimora fissa nè occupazione, che vive di espedienti”⁴. Al dato della trascuratezza fisica viene quindi associato un carattere morale che conferisce a questi soggetti una rappresentazione sociale tutt'altro che positiva.

Un'analogha accezione negativa si riscontra nel termine francese, usato anche in Italia, di “clochard”, che deriverebbe da “clocher”, che significa “zoppiare”, ma anche “essere manchevole, difettoso”.

Una distinzione va poi fatta rispetto alle espressioni “senza tetto” e “senza dimora” (che corrispondono a quelle inglesi di *houseless* e *homeless*): la prima indica generalmente la

⁴ C.f.r. il Grande Dizionario Garzanti della lingua italiana.

mancanza di una casa, intesa nel senso fisico del termine, mentre con la seconda si intende la mancanza di un ambiente di vita, di un luogo privilegiato dove sviluppare le proprie relazioni affettive⁵.

Oltre a ciò, essere senza dimora significa molto spesso essere privi anche di una residenza anagrafica che consente l'accesso ai servizi e la possibilità quindi di trovare anche le risposte più elementari ai propri bisogni⁶.

Leggera sembra la sfumatura tra l'espressione "senza fissa dimora" e "senza dimora", ma in realtà la prima veniva usata, soprattutto in passato, per indicare individui privi di abitazione stabile e dediti al vagabondaggio, mentre la seconda, coniata successivamente, pone l'accento non tanto sull'impossibilità per queste persone di vivere in un posto fisso, quanto piuttosto sul dato della mancanza effettiva di una dimora, intesa come luogo fondamentale per la realizzazione del sé. Va però precisato che attualmente viene fatto spesso un uso pressoché indistinto delle suddette espressioni.

Oltre a questa rapida analisi di alcuni termini usati per riferirsi alle persone senza dimora, è opportuno considerare come nel tempo si siano succedute diverse rappresentazioni e prospettive teoriche relative al fenomeno considerato e come esse abbiano comportato l'adozione di approcci metodologici differenti nell'affrontare le principali problematiche che caratterizzano l'esperienza dei senza dimora.

Innanzitutto è importante notare come sia stato, e in taluni contesti sia tuttora, diffuso lo stereotipo secondo cui la condizione di senza dimora dipenderebbe da una libera scelta: per alcuni soggetti essa consisterebbe nel ricercare uno stile di vita diverso da quello imposto dalla società, per altri semplicemente nell'accontentarsi di vivere alla giornata, non avendo voglia di far nulla.

Prospettiva completamente diversa, ma ancora parziale e riduttiva, è quella secondo cui la dimensione peculiare della condizione di senza dimora è la mancanza o la perdita dell'alloggio. Se si fa riferimento a questa visione, il problema del disagio abitativo diventa preminente nell'analisi globale del fenomeno e si tenderà a strutturare interventi che mirino all'ottenimento di una casa e al miglioramento delle condizioni materiali in cui si trova il soggetto.

⁵ Ufficio Stampa – Centro Studi del Centro di Documentazione Due Palazzi, *Inchiesta sulle povertà estreme in Italia e le persone senza fissa dimora*, Gennaio 2001, reperibile sul sito www.ristretti.it

⁶ Lombino M., *Gli homeless tra esclusione sociale ed istituzionalizzazione*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org

Altri approcci, al contrario, hanno posto l'accento sulle problematiche di tipo socio-relazionale che incidono profondamente sull'esperienza dei senza dimora, spingendo quindi a concentrarsi su interventi finalizzati a recuperare o ricreare dei legami significativi che supportino la persona.

Più completa, a mio parere, è la prospettiva, oggi molto accreditata, che analizza il fenomeno da un punto di vista multidimensionale: con l'espressione "persone senza dimora" si fa riferimento a "situazioni di disagio adulto nelle quali cause o eventi di carattere soggettivo, sommati ad altri di tipo oggettivo, provocano nel tempo rotture e isolamento dalle reti sociali"⁷.

A definire la condizione di senza dimora concorrono quindi sia fattori materiali, tra i quali spesso preminente è la mancanza di un alloggio, inteso come un luogo di appartenenza e identità, sia aspetti di carattere relazionale.

Molti individui che ora vivono per strada in precedenza conducevano un'esistenza "normale", che a un certo punto è stata sconvolta da rotture biografiche più o meno grandi (morte di una persona cara, separazione familiare, perdita del lavoro, sfratto, ecc.), che hanno dato avvio a una spirale di esperienze traumatiche da cui il soggetto non è più stato in grado di uscire. La condizione di senza dimora è dunque il risultato di un processo, che comporta la progressiva perdita della rete familiare e sociale di riferimento, fino ad arrivare a un isolamento pressoché totale.

Oggi quando si fa riferimento alle persone senza dimora si considera un insieme di individui composito: ognuno ha alle spalle una storia e un contesto di provenienza diversa e presenta problematiche specifiche. Proprio per questo è necessario pensare da un lato a prassi finalizzate a contrastare in generale le disuguaglianze e i soprusi di cui sono spesso vittime i senza dimora e a ripristinare i diritti di cittadinanza che di frequente sono loro negati, dall'altro a interventi che partano da una valutazione reale dei bisogni e delle risorse di ciascuno, evitando la logica puramente riparativo-assistenziale che tende a offrire soluzioni standardizzate e a considerare "l'emarginazione grave come un residuo occasionale della società, fatto da coloro che non stanno dentro un'impostazione corretta di vita e di normalità"⁸.

⁷ Gnocchi R., *Emarginazione grave adulta e dinamicità dei percorsi di esclusione e povertà*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org

⁸ Gui L., *Cause e percorsi della povertà nel nostro territorio*, Atti del Convegno: *Visibili? Invisibili? ...comunque cittadini. Tra povertà ed emarginazione*, Padova, 3 ottobre 2003, reperibile sul sito: www.fiopsd.org

In realtà, come si è già osservato più sopra, la vulnerabilità caratterizza l'esistenza di tutti i membri della società attuale e, piuttosto che creare delle nicchie in cui collocare chi non ce la fa ad affrontare da solo la complessità, è preferibile tentare nuove strade che ripongano l'attenzione sul soggetto, sulle sue capacità e sull'importanza per ognuno di poter condividere con gli altri il proprio percorso.

1.3 Alcune caratteristiche della popolazione senza dimora in Italia

Prima di analizzare le principali caratteristiche della popolazione senza dimora italiana, è opportuno notare come sia impossibile reperire dati precisi rispetto alle dimensioni di questo fenomeno nel nostro Paese.

Nel 1993 il Rapporto FEANTSA (Federazione Europea delle Associazioni Nazionali che lavorano per i Senza Dimora) ha stimato in Italia la presenza di 150.000 - 220.000 homeless, secondo la seguente ripartizione:

- 60.000 - 90.000 persone prive di qualsiasi sistemazione;
- 40.000 - 60.000 in sistemazioni provvisorie dei servizi pubblici, privati o di volontariato;
- 60.000 - 70.000 in sistemazioni marginali fortemente sottostandard.

Una successiva indagine, realizzata dalla Fondazione Zancan di Padova, su incarico della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, ha rilevato, nella sola notte del 14 marzo 2000, prendendo in considerazione un campione rappresentativo di comuni italiani di diverse dimensioni, la presenza di 17.000 persone che si trovavano per strada, nei parchi o in strutture a bassa soglia, quali i dormitori⁹.

Secondo la FIO. psd (Federazione Italiana degli Organismi per le persone senza dimora) i pochi dati a disposizione variano molto a seconda della definizione che si vuol dare del fenomeno, mentre è forte la necessità di studi quantitativi e qualitativi che permettano di averne una conoscenza precisa, per poter essere più efficaci nell'aiuto.

Per quanto riguarda i dati relativi alle caratteristiche della popolazione senza dimora presente in Italia, essi si possono ricavare da alcune ricerche condotte a livello territoriale da agenzie pubbliche e private e dalle informazioni contenute nei rapporti della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale e in quelli realizzati da Caritas Italiana e Fondazione

⁹ Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001*, Roma, reperibile all'indirizzo web: http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/rivi/riv_arch.htm

Zancan¹⁰. Rispetto alla variabile del genere (tabella 1), è stato rilevato come vi sia una prevalenza di uomini senza dimora (80,8%), anche se, soprattutto in tempi recenti, la presenza femminile ha subito un forte aumento. La ricerca italiana e internazionale ha dimostrato come il rischio di ritrovarsi in condizioni di povertà sia oggi leggermente superiore per le donne, ma come, d'altro canto, rispetto agli uomini, esse risultino maggiormente in grado di conservare relazioni sociali significative, che costituiscono una risorsa fondamentale per poter affrontare situazioni critiche¹¹.

Tab. 1 – Persone senza dimora per sesso e classi d'età

Sesso	Valori assoluti	Valori percentuali
Maschi	2.126	80,8
Femmine	480	18,2
Altro	26	1,0
Totale validi	2.632	100,0
Classi di età		
Fino a 27 anni	362	15,5
Da 28 a 37 anni	722	30,9
Da 38 a 47 anni	539	23,1
Da 48 a 57 anni	374	16,0
Da 58 a 64 anni	204	8,7
65 anni e oltre	127	5,8
Totale validi	2.338	100,0

Fonte: Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001

Facendo ancora riferimento alla tabella 1, si osserva come l'età media delle persone senza dimora si colloca nelle fasce centrali, con un'incidenza significativa della classe d'età compresa tra i 30 e i 40 anni.

Secondo i dati raccolti nel Rapporto “*Gli ultimi della fila*” redatto da Caritas e Fondazione Zancan¹², in genere le donne sperimentano la condizione di senza dimora a partire dai 35 anni, più tardi rispetto agli uomini (20 – 25 anni), con un'incidenza crescente fino ai 54 anni, dopo

¹⁰ In particolare *I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su emarginazione ed esclusione sociale e Gli ultimi della fila. Rapporto 1997 sui bisogni dimenticati*.

¹¹ Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001*, Roma, pag. 96.

¹² Nanni W., *Persone senza fissa dimora e povertà estreme: aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno*, in *Gli ultimi della fila. Rapporto 1997 sui bisogni dimenticati* (a cura di Caritas Italiana - Fondazione E. Zancan), Feltrinelli, Milano, 1998.

di che il fenomeno sembra ridursi, in parte anche grazie alla presa in carico dei servizi; per gli uomini, invece, l'incidenza maggiore si riscontra proprio nella fascia tra i 45 e i 49 anni.

Se si considera, poi, il tempo medio di vita sulla strada, che rappresenta uno degli indicatori più validi del grado di cronicità maturato dalle persone senza dimora, viene osservato come per le donne la permanenza non superi in genere i quattro anni, anche perché, come già rilevato, esse si dimostrano più capaci di coltivare relazioni, mentre per gli uomini arriva spesso a superare anche i dieci anni. Generalmente la presenza maschile è prevalente in strutture a bassa soglia (asili notturni, mense, ecc.), quella femminile in centri di accoglienza rivolti ad adulti in difficoltà.

I dati relativi allo stato civile (tabella 2) evidenziano come la maggior parte delle persone senza dimora è rappresentata da soggetti celibi o nubili (53,2%); significativo è anche il numero dei separati e divorziati (18,1%).

Tab. 2 – Persone senza dimora per stato civile

	Valori assoluti	Valori percentuali
Celibe/nubile	981	53,2
Coniugato/convivente	403	21,8
Separato/divorziato	333	18,1
Vedovo	108	5,9
Altro	19	1,0
Totale	1.844	100

824 mancate risposte

Fonte: Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001

Secondo il già citato Rapporto di Caritas e Fondazione Zancan vi è un maggior numero di donne separate, divorziate e vedove rispetto agli uomini; ciò evidenzia come la relazione tra disagio sociale e l'interruzione dei legami familiari si riveli un elemento ricorrente nell'esperienza delle donne senza dimora.

I problemi economici sono un'altra causa di forte crisi per la componente femminile, aggravati dal livello di scolarità di norma piuttosto basso e dall'irregolarità delle carriere lavorative. Quest'ultimo aspetto caratterizza spesso anche l'esperienza della componente maschile: per entrambi i generi il fatto di rimanere per periodi molto lunghi in una situazione di precarietà e marginalità lavorativa concorre nel determinare la perdita di autostima e il progressivo isolamento.

Va, però, osservato come, soprattutto in tempi recenti, sia stata riscontrata una presenza significativa di persone senza dimora che provengono da situazioni lavorative regolari, ma non adeguatamente garantite soprattutto per quanto concerne la retribuzione, che spesso è

talmente bassa da non permettere loro di riuscire a pagare un affitto¹³.

Questo dato indica nuovamente come condizioni di disagio e marginalità sociale non riguardino soltanto alcune fasce di popolazione, generalmente considerate svantaggiate, ma siano estendibili anche a soggetti di differente estrazione sociale.

Rispetto alla variabile della scolarizzazione, le persone senza dimora presentano un discreto livello di istruzione: anche se circa il 40% non ha completato la scuola dell'obbligo, il rimanente 60% ha un titolo medio o superiore, e addirittura circa il 4% ha compiuto studi universitari (tabella 3).

Tab. 3 – Persone senza dimora per livello di scolarizzazione

	Valori assoluti	Valori percentuali
Nessuna	112	7,1
Elementare	538	34,2
Medie inferiori	529	33,7
Medie superiori	278	17,7
Università	61	3,9
Altro	53	3,4
Totale	1.571	100,0

1.097 mancate risposte

Fonte: Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001

La componente femminile, secondo le informazioni provenienti dai centri di assistenza, presenterebbe un livello di scolarità inferiore a quello degli uomini, con una maggiore incidenza dell'interruzione degli studi nell'età dell'obbligo.

1.4 La componente immigrata

Diverse ricerche hanno evidenziato un aumento negli ultimi anni di soggetti immigrati che presentano problematiche tipiche delle persone senza dimora e che accedono ai servizi ad esse dedicati.

Va innanzitutto notato come la condizione di irregolarità in cui molti immigrati si trovano fa sì che essi, come accade spesso nel caso dei senza dimora, non possano godere del diritto alla residenza e di conseguenza esercitare appieno una serie di diritti ad esso connessi, tra cui quelli alla salute, al lavoro, al voto, alla casa.

Dal punto di vista occupazionale, poi, i migranti hanno molto spesso una bassa contrattualità sul mercato del lavoro e sono perciò maggiormente soggetti a situazioni di sfruttamento, di bassa retribuzione, di inquadramento sindacale diverso dagli italiani o, addirittura, inesistente.

¹³ Intervista a Paolo Pezzana, realizzata da Carlo Giorgi per il numero di ottobre – novembre 2005 del giornale di strada *Terre di mezzo*, reperibile sul sito: www.terre.it

Questa precarietà lavorativa ha ricadute sulla dimensione abitativa, in quanto impedisce l'accesso al mercato dell'alloggio, che in Italia risulta fortemente orientato alla proprietà e assai difficile per le fasce deboli di popolazione; mancano, inoltre, strutture di accoglienza temporanee, adeguate alle esigenze di persone sole e con un progetto migratorio non ancora stabile¹⁴. Altro ostacolo consiste nel pregiudizio di molti proprietari che non accettano di affittare il proprio alloggio a persone immigrate, anche qualora esse siano in possesso del permesso di soggiorno e di un'attività lavorativa regolare.

A tale proposito, pare opportuno sottolineare come la legislazione attuale in materia di immigrazione (T.U. 286/1998, così come modificato dalla L. 189/2002) preveda tra i requisiti essenziali per l'ottenimento del permesso di soggiorno (e anche per il suo rinnovo) il possesso di un'abitazione, che, nel caso in cui venga stipulato un contratto di soggiorno per lavoro subordinato (art. 5 bis, co. 1, T.U. 286/1998) deve essergli garantita dal datore di lavoro; in realtà, però, quest'ultima clausola spesso non trova corrispondenza nella prassi e comunque non riguarda la situazione di tutti quei migranti che già da anni lavorano regolarmente nel territorio italiano. Sembra, inoltre, opportuno notare come il vincolo più stretto tra posto di lavoro e alloggio, creato dalla suddetta disposizione normativa, renda l'immigrato più esposto alle richieste del datore di lavoro. Sapendo che, in caso di licenziamento, perderebbe non solo il posto, ma anche l'abitazione, il migrante sarà costretto ad accettare più facilmente ricatti e forme di sfruttamento¹⁵.

Rispetto, poi, alla possibilità per gli immigrati regolari di accedere all'offerta dell'edilizia residenziale pubblica, l'art. 27 della L. 189/2002 ha modificato il co. 6 dell'art. 40 del T.U. 286/1998, riservando tale diritto, prima esteso a tutti gli immigrati regolarmente soggiornanti, soltanto ai migranti titolari di carta di soggiorno¹⁶ e a quelli che possiedono un permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o

¹⁴ Secondo il Dossier di Ares 2000, *“Il colore delle case. 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia”*, i centri di accoglienza attualmente disponibili in Italia sono 1820, di cui 620 ubicati nel Nord, che sono in grado di offrire 17.200 posti letto a fronte di una domanda urgente di almeno 100.000 posti letto.

¹⁵ Perazza F., *Il disagio abitativo degli immigrati negli ultimi anni*, in *“Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione”*, Coin F. (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2004.

¹⁶ Secondo l'art. 9 del T.U. 286/1998, così come modificato dalla L. 189/2002, la carta di soggiorno può essere richiesta per sé, per il coniuge e per i figli minori conviventi, dal migrante regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni, che possieda un permesso di soggiorno rinnovabile all'infinito e che dimostri di avere un reddito sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari.

autonomo. Tale disposizione normativa ha quindi privato una grossa fetta di popolazione immigrata, regolarmente presente sul nostro territorio, della possibilità di usufruire degli alloggi del patrimonio edilizio pubblico, condannandola di fatto a una condizione di precarietà esistenziale¹⁷.

Secondo il Dossier di Ares 2000 *“Il colore delle case. 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia”*, circa 600.000 immigrati in Italia sono in costante ricerca di alloggio; nello specifico il 40% degli immigrati regolari e il 45% di quelli irregolari risulta privo di una casa¹⁸.

Nei confronti dei migranti, poi, si riscontrano una serie di atteggiamenti discriminatori messi in atto dai proprietari degli alloggi: in molti casi, come già osservato, essi non accettano di affittare a stranieri; qualora, invece, lo facciano, spesso, ben sapendo di trovarsi di fronte ad un’utenza socialmente più debole, adottano un’ottica speculativa, pretendendo un costo aggiuntivo, per cui si sarebbe arrivati a definire tacitamente un canone “speciale” per immigrati; non di rado, inoltre, l’affitto viene fissato in base al numero delle persone, anziché ai metri quadri.

Anche le agenzie immobiliari tendono a sfruttare a proprio vantaggio la situazione, chiedendo spesso somme rilevanti a titolo di mediazione per la ricerca di un appartamento e negando il risarcimento, anche parziale, della somma ricevuta, qualora esso non venga trovato.

Approfittando della disponibilità degli immigrati e della loro necessità di gestire spesso situazioni di irregolarità, è inoltre stato attivato un mercato specifico che fa un ricorso diffuso ad abitazioni sotto-standard, in stato di degrado, considerate irrecuperabili in rapporto alle esigenze della popolazione locale. A causa dei costi elevati degli alloggi, poi, molti migranti sono costretti a condividere l’abitazione con altri e ciò spesso provoca situazioni di sovraffollamento, da cui deriva un elevato disagio.

Proprio i fenomeni dell’esclusione e del disagio abitativi favoriscono in molti casi la marginalizzazione dei soggetti immigrati e la loro caduta a volte in una condizione di senza dimora.

¹⁷ Demanio G., *Gli immigrati e la casa*, in *Immigrazione. Dossier statistico 2004* (a cura di Caritas e Migrantes), Idos, Roma, 2004.

¹⁸ Ares 2000, *Il colore delle case. 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia* (a cura di R. Nobile, V. Lannutti, A. Cassanelli e P. Venturini e con la collaborazione di Siddique Nure Alam), settembre 2000. Il dossier è reperibile sul sito: www.ares2000.net

Dal “*Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale 2001*” della Commissione d’Indagine sull’Esclusione Sociale, emerge, infatti, un’elevata percentuale della componente immigrata nel totale dei senza dimora: essi rappresenterebbero il 45,6% del totale. Tali dati sono confermati dal Rapporto Nazionale 2002 della FIO.psd “*Immigrazione e persone senza dimora*”, che evidenzia la forte presenza di migranti nei servizi per persone senza dimora: il 93% dei servizi interpellati sostiene, infatti, di occuparsi sia di utenti italiani che di immigrati e per il 43% questi ultimi rappresentano più del 50% della propria utenza¹⁹. Vi è, però, una notevole differenza tra le modalità ed i tempi dell’essere senza dimora italiano e quelli dell’immigrato: per il primo tale condizione è spesso l’esito di un percorso di progressiva emarginazione e isolamento, dovuto al fallimento del proprio progetto di vita, che si manifesta con la perdita del lavoro, del contesto relazionale di riferimento, dell’abitazione; per il secondo, invece, essa è percepita come una fase transitoria della propria esperienza migratoria, legata soprattutto alla difficoltà iniziale di soddisfare bisogni primari, a causa appunto della precarietà lavorativa e abitativa in cui si trova.

All’interno dell’utenza straniera dei servizi per persone senza dimora, è stata, però, rilevata la presenza anche di persone in situazione di emarginazione e isolamento molto simile a quelle degli italiani; si tratta di casi in cui, a causa di diversi fattori di tipo sia materiale, che relazionale, l’immigrato vive il fallimento del proprio progetto migratorio e il contestuale allontanamento dal proprio gruppo di riferimento.

Secondo Paolo Pezzana, presidente della FIO.psd, si prevede che in un decennio vi sarà un aumento preoccupante di questi soggetti, anche perché l’attuale normativa in materia di immigrazione non consente di andare oltre l’assistenza immediata per i migranti senza permesso di soggiorno e non è quindi possibile formulare alcun progetto che faciliti la loro integrazione nel contesto italiano²⁰.

Dal Rapporto della FIO.psd emerge come il 70% dei servizi interpellati si occupi proprio di immigrati non in regola con le norme relative al soggiorno, per i quali le prestazioni erogate sono prevalentemente assistenziali, poiché manca una prospettiva progettuale chiara; per coloro che, invece, sono in possesso del permesso di soggiorno sono possibili interventi su lungo periodo.

¹⁹ FIO.psd, *Immigrazione e persone senza dimora. Rapporto nazionale 2002*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org

²⁰ Intervista a Paolo Pezzana, realizzata da Carlo Giorni per il numero di ottobre – novembre 2005 del giornale di strada *Terre di mezzo*, reperibile sul sito: www.terre.it

I dati raccolti confermano come vi sia un utilizzo prevalente da parte degli utenti immigranti di servizi a bassa soglia (dormitori, mense, ambulatori sanitari, servizi per il soddisfacimento di bisogni quali l'igiene personale e il vestiario), in quanto essi sono appunto caratterizzati dalla facilità di accesso e dalla temporaneità dell'intervento erogato. Molto minore è, invece, la presenza di migranti in servizi di seconda accoglienza, dove è privilegiato l'aspetto educativo e promozionale, al fine di un reinserimento sociale, secondo progetti individualizzati.

Le alte percentuali di utenti immigrati, specie irregolari, riscontrate nei servizi per senza dimora gestiti dal Privato sociale e dal volontariato trovano spiegazione nella maggiore possibilità da parte di questi soggetti, rispetto alle strutture pubbliche, di offrire servizi indipendentemente dallo status legale del migrante. Se si fa riferimento, in particolare, alle cure sanitarie, si nota come i servizi pubblici possano erogare a favore di immigrati irregolari solo le prestazioni urgenti o essenziali (in riferimento all'art. 35, co. 3 del Testo Unico sull'immigrazione 286/1998), mentre ogni altra cura o visita medica è affidata all'iniziativa dal Terzo Settore.

Passando a considerare la nazionalità degli immigrati che accedono ai servizi per senza dimora, dal suddetto Rapporto emerge che la maggioranza proviene dalla fascia Nord Africana (soprattutto dal Marocco e, in minor numero dalla Tunisia) e dall'Europa Centrale e Orientale (Romania, Ucraina, Albania e Polonia). I dati raccolti indicano come gli immigrati nord-africani tendono ad utilizzare i dormitori e, in buona percentuale, anche i servizi diurni, le mense e le unità di strada, mentre quelli dall'Est Europa utilizzano soprattutto le mense ed i centri diurni. All'interno dei diversi servizi di accoglienza notturna troviamo anche persone provenienti dai paesi dell'Africa Sub-sahariana o Tropicale, mentre nelle mense, negli ambulatori e nei servizi diurni molti utenti provengono dall'America latina (Perù, Bolivia, Ecuador).

Gli immigrati nord-africani, generalmente presentano un progetto migratorio più precario, talvolta determinato nel tempo, spesso segnato da ritorni periodici al paese di origine e perciò utilizzano principalmente servizi a bassa soglia. Per coloro che hanno un progetto più definito e duraturo, il disagio abitativo dipende anche dal pregiudizio dei proprietari di alloggi, diffuso verso tutti gli immigrati ma, forse, più forte nei loro confronti.

Per quanto riguarda gli immigrati dall'Europa dell'Est, viene rilevato come molti di costoro siano arrivati in Italia in tempi più recenti, trovandosi di fronte a un quadro legislativo più restrittivo, che riduce la possibilità di un progetto duraturo e definitivo.

Nella maggior parte dei casi gli utenti immigrati dei servizi per senza dimora sono uomini soli. Questo dato è utile anche per evidenziare alcune tendenze dell'immigrazione femminile: da un lato, infatti, spesso le donne immigrate arrivano in Italia per ricongiungersi al marito o ai familiari, quando la situazione lavorativa e abitativa è stabile; dall'altro, molte di quelle che, invece, perseguono da sole l'esperienza migratoria (esse provengono soprattutto dall'Est Europa e dall'America latina), una volta giunte nel nostro Paese vengono assunte come assistenti familiari di persone anziane, associando così al lavoro la possibilità di una sistemazione abitativa.

La situazione in cui si trovano molti immigrati è quasi paradossale se rapportata alla loro età e alle risorse potenziali: gli immigrati risultano più giovani²¹ rispetto agli italiani senza dimora e si collocano quasi sempre nella fascia in cui sarebbe loro possibile accedere senza particolari difficoltà al mercato del lavoro. Essi, inoltre, hanno un livello di istruzione più elevato rispetto alla componente italiana dei senza dimora e non hanno patologie tali da determinare un forte impatto sulla struttura sanitaria pubblica (in particolare tra i senza dimora immigrati è quasi del tutto assente la componente di disagio psichico, anche se un certo numero di essi manifesta dipendenza da sostanze psicotrope).

Un ulteriore dato, fornito dalla Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, evidenzia come per i migranti la condizione di senza dimora abbia solitamente una durata inferiore a quella degli italiani (tabella 4).

Tab. 4 – Durata della condizione di senza dimora per nazionalità

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Fino a 1 anno	118	16,1	209	31,4	327	23,3
Da 1 a 3 anni	245	33,3	306	46,0	551	39,4
Da 4 a 6 anni	156	21,2	79	11,9	235	16,8
Da 7 a 9 anni	85	11,6	30	4,5	115	8,2
10 e più anni	131	17,8	41	6,2	172	12,3
Totale	735	100,0	665	100,0	1400	100,0

Sono esclusi 12 apolidi

Fonte: Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001

Per costoro essa è abbastanza variabile, con circa la metà delle persone contattate che vive per strada da meno di tre anni e l'altra metà che invece è in questa condizione da almeno

²¹ Secondo il *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001* della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale gli italiani senza dimora hanno un'età media di 45,5 anni, mentre gli immigrati hanno un'età inferiore di undici anni (34,1).

quattro anni. Quasi un quinto (17,8%), una quota molto significativa, è senza dimora da almeno dieci anni.

Tre quarti (77,4 %) degli immigrati, invece, si trova in condizione di senza dimora da non più di tre anni e solo una percentuale molto bassa (6,2%) di costoro da almeno dieci anni.

Il Rapporto Nazionale 2002 della FIO. psd aggiunge un'ulteriore considerazione, evidenziando come gli immigrati usufruiscono dei servizi per persone senza dimora per un tempo inferiore a quello degli italiani e come ciò dipenderebbe soprattutto dalle risorse che i migranti sono in grado di mettere in gioco per superare la loro condizione di disagio e spesso anche dalla strategia di intervento dei servizi. Essi tendono, infatti, ad offrire una risposta alla situazione dei soggetti immigrati evitando forme di assistenzialismo e strutturando interventi corrispondenti all'effettiva condizione della persona, senza affiliarla al disagio del senza dimora italiano: si definiscono quindi tempi brevi di permanenza nel servizio e si aiuta a costruire, invece, legami forti con il territorio, che agevolino il percorso di integrazione.

Quanto sopra rilevato conferma come la condizione di senza dimora per gli immigrati sia in molti casi una fase transitoria nello sviluppo del loro progetto migratorio, caratterizzata da una difficoltà di inserimento nel tessuto lavorativo e sociale, che però in prospettiva potrebbe essere risolvibile. Ciò, comunque, non alleggerisce la gravità delle condizioni di vita di questi soggetti, che si trovano a trascorrere periodi più o meno lunghi in una situazione di forte precarietà giuridico-sociale.

Il grande afflusso di immigrati nei servizi per senza dimora evidenzia la mancanza o, comunque, la crisi, di politiche che riescano a cogliere la complessità del fenomeno sia sul versante dell'accoglienza, sia su quello dell'accesso alle risorse e dell'integrazione sociale.

2. IL PROGETTO “AVVOCATO DI STRADA”

2.1 L’esperienza dell’Associazione “Amici di Piazza Grande” di Bologna

Il Progetto “Avvocato di Strada” nasce alla fine del 2000 all’interno dell’Associazione bolognese “Amici di Piazza Grande”.

Tale Associazione ha origini in un gruppo di lavoro, costituitosi agli inizi degli anni '90 all’interno della CGIL, che si occupava di varie forme di marginalità e che sceglieva di promuovere un’iniziativa concreta per contrastare l’esclusione sociale e affermare i diritti delle persone senza dimora.

La prima azione realizzata è consistita nella creazione, nel 1993, del giornale “Piazza grande”, che ha rappresentato una nuova modalità di intervento sociale: esso è infatti scritto, redatto e diffuso da senza dimora, che possono così iniziare percorsi di recupero volti all’empowerment e all’aiuto di tipo non assistenziale.

A partire da questa iniziativa sono stati avviati progetti ed azioni che vedono come soggetti attivi, e non più come semplici utenti, i senza dimora del territorio bolognese e le persone appartenenti ad altre fasce di esclusione sociale.

Nell’aprile 1994 ha avuto così inizio un’ulteriore fase dell’esperienza: si è costituita l’Associazione “Amici di Piazza Grande”, che si propone “di intervenire per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone con forte svantaggio sociale e intende dare voce e visibilità ai problemi concreti delle persone senza fissa dimora a partire da una presa di parola di chi vive questa situazione, e con una significativa presenza degli stessi nell’Associazione.” Tutto ciò viene fatto con lo scopo di rimuovere le condizioni che facilitano l’emarginazione e l’esclusione di quei cittadini che si trovano in situazioni di indigenza e difficoltà²².

La nascita dell’Associazione ha dato avvio ad una fase più progettuale che realizza la logica dell’auto-aiuto: i cittadini che vivono in condizioni di marginalità sociale si ritrovano per mettere in comune idee e capacità, trovare risposte efficaci ai problemi che condizionano la loro esistenza in modo negativo, auto-organizzarsi e progettare nuove iniziative da realizzare.

Nel corso degli anni l’Associazione è arrivata così a dar vita a diversi servizi e attività, tra cui, in particolare:

- Il Servizio mobile di sostegno, gestito da operatori volontari, molti dei quali hanno

²² Dallo Statuto dell’Associazione “Amici di Piazza Grande” Onlus (24 giugno 2000 e modifiche del 28 febbraio 2002), reperibile alla pagina web: <http://www.piazzagrande.it/chiamo.htm>.

provato direttamente sulla loro pelle l'esperienza della vita di strada, che la sera, dalle 21 alle 24, girano per Bologna, avvicinando le persone che dormono in strada per offrire loro ascolto, informazioni, sostegno.

- “Le Officine”, create grazie alla partecipazione dell'Associazione al Progetto “Fare Mondi”, finanziato nel 1995 dalla Commissione Europea, all'interno della linea di intervento “Lotta all'esclusione sociale”, che si proponeva di legare ecologia e lavoro di utilità sociale, promuovendo la partecipazione e l'inserimento lavorativo di persone senza dimora. E' stata così creata un'attività di autoimprenditoria, che consiste nel recupero e riutilizzo di materiali dismessi (mobili, oggetti, biciclette, indumenti, ecc.).
- La Cooperativa “La Strada” di Piazza Grande, nata nel 1998, come prima Cooperativa sociale di tipo B legata all'Associazione, che è diventata un punto di riferimento nell'attuazione delle politiche sociali territoriali e ha diversificato le sue attività nei settori delle pulizie, delle piccole manutenzioni, dell'alfabetizzazione informatica, ampliando il suo settore d'intervento anche alla gestione di centri di accoglienza rivolti a cittadini immigrati e alle nuove marginalità.
- La Cooperativa sociale di tipo B “Fare Mondi”, creata nel 2003, grazie al Progetto “Riciclo e beni durevoli”, finanziato dal Fondo Sociale Europeo, per la regione Emilia Romagna. Essa si occupa di recupero di computer usati, magazzinaggio e relativo smaltimento; recupero di bancali in legno; attività di sgomberi, pulizie, piccola manutenzione, imbiancatura, ecc.
- La Fraternal Compagnia di Piazza Grande, nata nel 1999 da un Progetto di Intercultura Sociale, finalizzato a costruire laboratori in cui persone con problemi di esclusione sociale lavorassero assieme a persone esterne interessate. Il progetto parte da un laboratorio teatrale e uno di giornalismo sociale; dal primo si è formata la Fraternal Compagnia, di cui fanno parte dodici persone, sei delle quali in condizione di svantaggio. In quattro anni sono stati prodotti quattro spettacoli teatrali e due video; la Compagnia si è specializzata nella Commedia dell'Arte e porta nelle scuole i laboratori sul sociale, per sensibilizzare i ragazzi al problema dell'esclusione. Il primo ottobre 2003 la Fraternal Compagnia di Piazza Grande è diventata Associazione culturale di promozione sociale.

Nel 2000 l'Associazione "Amici di Piazza Grande" ha dato avvio al Progetto "Avvocato di Strada", che ha come obiettivo la tutela dei diritti delle persone senza dimora.

2.2 Il Progetto "Avvocato di Strada" a Bologna

2.2.1 Descrizione del Progetto

Secondo l'avvocato Antonio Mumolo, socio fondatore dell'Associazione "Amici di Piazza Grande" e coordinatore del Progetto "Avvocato di Strada", "essere poveri oggi è considerata una colpa e non più uno status – condizione" e sia le istituzioni, che i cittadini, mostrano atteggiamenti di chiusura e rigidità nei confronti di tutto ciò che non rientra nella cosiddetta "normalità".

Spesso, inoltre, proprio le persone che vivono in strada e, più in generale, i soggetti deboli e meno tutelati, lamentano di dover subire quotidianamente soprusi e prevaricazioni di ogni genere, senza potersi difendere²³. La giustizia, infatti, ha quasi sempre costi elevati e tali persone non possiedono i mezzi materiali per far fronte agli onorari degli avvocati, alle spese necessarie per difendersi in giudizio o anche soltanto per risolvere una controversia in via extragiudiziale (ad esempio con una lettera o una trattativa tra legali). Vi sono, inoltre, ostacoli non solo di carattere economico, ma anche di tipo culturale, che impediscono ai soggetti più svantaggiati di usufruire dell'assistenza legale. Essi, infatti, spesso non hanno coscienza dei propri diritti, né conoscenza degli strumenti a disposizione per tutelarli e delle strutture a cui potersi rivolgere per ricevere appunto informazioni e tutela. A volte, poi, a ciò si aggiunge la diffidenza verso i legali che prestano gratuitamente l'attività di patrocinio²⁴.

Alla luce di queste considerazioni è sorta quindi la necessità di creare un servizio gratuito che fornisca alle persone che si trovano in condizioni di svantaggio e precarietà sociale un sostegno, qualificato e organizzato, per la tutela giuridica dei loro diritti: così è nato il Progetto "Avvocato di Strada", sostenuto dall'associazione bolognese "Nuovamente – persone e progetti per la città", che ne ha anche organizzato concretamente la presentazione pubblica, avvenuta a Bologna il 21 dicembre 2000.

L'iniziativa ha ottenuto il consenso e l'adesione di molte altre associazioni (sindacati, cooperative sociali, ecc.) e di singoli cittadini; anche molti avvocati bolognesi, tra cui ad esempio il presidente delle Camere Penali e gli avvocati dell'Associazione "Iniziativa

²³ AA. VV., *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, I Quaderni di Nuovamente – Persone e progetti per la città, Edizioni SINGEM, Gennaio 2005, pag. 8.

²⁴ *Ibidem*, pp. 14-15.

Giuridica Democratica”, vi hanno aderito, ritenendo che devolvere alcune ore alla settimana per la tutela delle persone più disagiate rientri tra i doveri di ogni avvocato.

Rispetto ai rapporti con il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Bologna, Mumolo riferisce come il progetto sia stato presentato formalmente al Consiglio stesso, invitando tutti gli avvocati del suddetto foro a parteciparvi; l’Ordine ha risposto dicendo di ritenere meritoria una simile attività. Mumolo ribadisce come quella di “Avvocato di Strada” sia un’iniziativa aperta, senza fini di lucro e che non sottrae clienti a nessuno, poiché le persone a cui viene fornita assistenza giuridica non avrebbero i soldi per potersi rivolgere a un legale. Egli fa notare, inoltre, come vi siano alcune sentenze della Corte di Cassazione che riconoscono agli avvocati la possibilità di operare gratuitamente, tanto più quando i casi trattati sono di rilevanza sociale e l’attività viene svolta nei confronti di persone svantaggiate o in gravi condizioni economiche²⁵.

Il Progetto “Avvocato di Strada” si articola nelle seguenti azioni:

- apertura di un ufficio con personale composto da soli volontari, che svolgono funzioni di ascolto, informazione, indirizzo e orientamento, e organizzano gli appuntamenti con gli avvocati;
- consulenze giuridiche gratuite da parte degli avvocati che hanno aderito al progetto;
- presa in carico degli utenti relativamente alle questioni extragiudiziarie poste al Servizio e il loro accompagnamento presso strutture già esistenti ed in grado di risolvere i loro problemi (come ad esempio i patronati per le questioni pensionistiche);
- difesa gratuita, anche in assenza dei requisiti per il gratuito patrocinio, per ogni eventuale controversia giudiziaria;
- studio e approfondimento dei diritti della povertà.

A proposito di quest’ultimo punto, va sottolineato come esso costituisca un’ulteriore finalità del progetto (oltre a quella principale di tutela gratuita dei diritti delle persone senza dimora), che si intende realizzare attraverso le seguenti attività:

- costituzione di una rete che coinvolga: i sindacati unitari, la Consulta cittadina contro l’esclusione sociale, la realtà no profit e i Centri Diritti presenti sul territorio bolognese, le Associazioni di volontariato, le Università;

²⁵ Cassazione Civile sez. II, 3 dicembre 1994, n. 10393 e Cassazione Civile sez. III, 30 dicembre 1993, n. 13008.

- creazione di un archivio dei casi trattati, relativi a prevaricazioni, abusi, violenze che subiscono le persone “indifese” e produzione di materiale informativo;
- raccolta della normativa e della giurisprudenza che riguardano il problema dell’esclusione sociale;
- costituzione di un gruppo di avvocati civilisti, amministrativi e penalisti disponibili ad assistere le persone, anche attraverso l’uso del gratuito patrocinio;
- istituzione di campagne informative e di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza e agli utenti del servizio;
- redazione di una Carta dei Diritti e costituzione di un Centro Diritti per la povertà e il disagio.

Tornando a considerare le azioni di tutela legale, va detto che esse vengono svolte da 30 avvocati del Foro di Bologna, o laureati in giurisprudenza, che prestano la loro opera a turno gratuitamente e si riuniscono con cadenza mensile per meglio coordinare i loro interventi. Inoltre, altri 30 avvocati del suddetto Foro, pur non partecipando alle attività di sportello, si sono resi disponibili a patrocinare gratuitamente uno o due casi all’anno.

Le consulenze con gli avvocati hanno luogo in un ufficio organizzato come uno studio legale e denominato appunto “sportello”, situato presso l’Associazione “Amici di Piazza Grande”; gli utenti possono accedervi, direttamente o tramite appuntamento, il mercoledì e il venerdì dalle 15:00 alle 17:00 (un giorno è dedicato alle questioni di diritto civile, l’altro a quelle di diritto penale).

Ogni giorno, dalle 9:30 alle 13:30, è inoltre possibile accedere alla segreteria, per ricevere informazioni, ascolto, fissare gli appuntamenti, tramite colloqui con i volontari, che svolgono anche una funzione di segretariato sociale, indirizzando eventualmente gli utenti verso altri servizi presenti sul territorio.

Da marzo 2002 gli operatori del servizio (avvocati compresi) hanno deciso di assicurare la loro presenza anche direttamente presso due dormitori pubblici di Bologna, la Casa del Riposo Notturmo Massimo Zaccarelli e la struttura Madre Teresa di Calcutta, in giorni e orari concordati con gli enti gestori, per venire incontro alle esigenze degli utenti che non avevano la possibilità di recarsi allo sportello.

Nel verificare la reale utilità del servizio “Avvocato di Strada”, i legali che vi prendono parte hanno inoltre capito, fin dai primi mesi, che era necessario evitare il rischio del mancato

incontro domanda/offerta e si sono perciò impegnati affinché esso potesse essere conosciuto dagli utenti che necessitano di assistenza legale.

Hanno quindi pubblicizzato le attività tramite volantini distribuiti alla stazione ferroviaria, nei dormitori, nelle mense e nei luoghi di ritrovo degli utenti e nel giornale dei senza dimora, che dedica un'intera pagina alle attività, indicando orari e indirizzi presso cui si svolgono.

“Avvocato di Strada” ha inoltre redatto e pubblicato, nel 2002, l'opuscolo “Lascia che la giustizia scorra come l'acqua”, in cui vengono presentati il progetto e le finalità e gli obiettivi del servizio offerto. Tale opuscolo è stato inviato a tutti gli operatori bolognesi del settore e a tutti gli assessorati alle politiche sociali delle Regioni e delle Province italiane, al fine di diffondere l'esperienza a livello nazionale e riproporla in altri territori.

Nel 2003 è stato pubblicato un libretto tascabile intitolato “Dove andare per...”, che costituisce una guida di facile consultazione sui principali servizi presenti a Bologna a cui possono rivolgersi tutti coloro che si trovano in situazioni di difficoltà. Il libretto è stato distribuito in stazione, nei luoghi di ritrovo, in strada durante gli interventi sul territorio e in tutte le strutture che operano nell'ambito dell'assistenza e il recupero delle persone in stato di precarietà; esso si è rivelato molto utile, grazie soprattutto alla completezza delle informazioni fornite e alla semplicità di consultazione. Nel marzo 2004 è stata pubblicata la prima ristampa aggiornata e ampliata.

2.2.2 Casi seguiti e risultati ottenuti

Prima di analizzare i casi trattati finora dal gruppo di legali dello sportello bolognese di “Avvocato di Strada”, è opportuno mettere in evidenza l'importanza dell'attività dei volontari che collaborano con il servizio: essi, infatti, sono i primi ad entrare in contatto con gli utenti e hanno quindi, tra gli altri, il complesso compito di creare quel clima di fiducia che sarà indispensabile lungo tutto il percorso.

A tal proposito, un ruolo fondamentale è stato svolto, fin dall'inizio del progetto, da Alberto, un volontario senza dimora: soprattutto nei primi tempi, egli ha fatto da tramite tra il servizio e gli utenti, aiutando questi ultimi a superare l'ostacolo della diffidenza e a creare un legame diretto con gli operatori. Alberto si è occupato di prendere contatto con le persone in strada, nei dormitori, nelle stazioni: ha ascoltato i loro problemi e raccolto i loro bisogni in vista dell'appuntamento con i volontari del servizio e ha fornito informazioni sui loro diritti e su come gli avvocati dello sportello si adoperano per tutelarli. Il ruolo di Alberto non si è esaurito nel primo contatto: egli ha infatti continuato a seguire l'evoluzione delle pratiche,

intrattenendo con i soggetti da tutelare quel continuo rapporto umano che costituisce un elemento fondamentale dell'esperienza di "Avvocato di Strada"²⁶.

Passando a considerare l'attività di assistenza e consulenza legale svolta finora, lo sportello, come si può osservare dalla tabella sottostante, dall'1 gennaio 2001 (data in cui è stato attivato) al 31 dicembre 2004, ha affrontato 534 casi: 225 pratiche hanno riguardato il Diritto Civile, 178 il Diritto Penale e 131 quello Amministrativo. Il servizio ha assistito complessivamente 378 uomini e 156 donne.

Molti, inoltre, a quanto riferisce l'avvocato Mumolo²⁷, sono stati gli interventi di consulenza, di cui non è stato calcolato il numero preciso. A volte, ad esempio, senza dover aprire una pratica, è bastato individuare il problema e indirizzare gli utenti verso le strutture competenti. Gran parte delle controversie, invece, per cui si è effettuata una presa in carico da parte del servizio, è stata risolta grazie all'attività stragiudiziale, che ha consentito di procedere in modo più rapido ed evitando il giudizio.

Sempre dalla tabella 1 risulta che l'84% degli utenti è costituito da cittadini italiani, il 4% da comunitari e il 12% da extracomunitari. Per contestualizzare meglio questo dato, sembra importante fare riferimento a una considerazione dell'avvocato Mumolo, che spiega in parte il motivo per cui al servizio "Avvocato di Strada" di Bologna acceda una percentuale non molto cospicua di cittadini immigrati. Nella realtà bolognese, infatti, secondo il suddetto avvocato, è presente un Centro Stranieri che funziona molto bene e ci sono legali e volontari che si occupano specificatamente dei problemi legati alla condizione dei migranti. Il coordinatore di "Avvocato di Strada" ritiene che non serva, quindi, replicare esperienze del genere, mentre sia importante stringere degli accordi con i Centri Diritti già esistenti sul territorio, per lavorare in modo integrato²⁸.

Come si vedrà più avanti, invece, in altre realtà territoriali, quali per esempio quelle di Verona e Padova, i cittadini immigrati che usufruiscono delle attività del servizio "Avvocato di Strada" rappresentano più della metà del totale degli utenti. Ciò trova appunto in parte spiegazione nella carenza, in questi territori, di servizi strutturati rivolti in particolare agli

²⁶ AA. VV., *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, I Quaderni di Nuovamente – Persone e progetti per la città, Edizioni SINGEM, Gennaio 2005, pag. 15.

²⁷ Ibidem, pag. 11.

²⁸ Dagli *Atti della riunione del coordinamento nazionale degli "Avvocati di strada"*, Bologna, 10 luglio 2004 - Consiglio Nazionale delle Ricerche, a cura dell'Ufficio Stampa - Centro Studi di "Ristretti Orizzonti". Il materiale è reperibile sul sito: www.ristretti.it

immigrati non in regola con le norme relative al soggiorno, che quindi hanno maggiori difficoltà di accesso ai servizi di base (spesso faticano ad ottenere anche le prestazioni garantite loro dalla legislazione di riferimento) e subiscono frequenti prevaricazioni, senza poter godere di una tutela, anche di tipo legale.

Tab. 1 - Attività di assistenza e consulenza legale svolta dal Progetto “Avvocato di Strada” di Bologna dal 01/01/2001 al 31/12/2004

Pratiche di Diritto Civile	U.	D.	Tot.
Diritto alla residenza	22	10	32
Licenziamenti, crediti e altre problematiche relative al diritto del lavoro	18	5	23
Pratiche relative a sinistri stradali e risarcimento danni	6	2	8
Pratiche relative al diritto di mantenimento	2	2	4
Problematiche connesse ad invalidità e pensioni	5	-	5
Problematiche connesse allo smarrimento o mancanza di documenti di identità	2	-	2
Problematiche legate alla patria potestà e ai figli minori	8	12	20
Problematiche relative a situazioni debitorie nei confronti di privati	7	8	15
Problematiche relative alle successioni ereditarie	5	7	12
Procedure esecutive per mancato pagamento di imposte e tasse	3	2	5
Ricerca di parenti in vita	1	3	4
Richieste di interventi per mancata o inadeguata assistenza sociale	9	7	16
Separazioni e/o divorzi	19	17	36
Sfratti e problematiche relative alle locazioni	16	16	32
Problematiche relative a situazioni creditorie nei confronti di privati	7	4	11
Totale delle Pratiche di Diritto Civile	130	95	225
	58%	42%	100%
Pratiche di Diritto Penale	U.	D.	Tot.
Istanze per l'ottenimento della riabilitazione	3	-	3
Posizioni debitorie per spese di giustizia e di detenzione	8	-	8
Possesso ingiustificato di oggetti atti ad offendere	1	-	1
Pratiche relative a richieste di pene alternative alla detenzione	33	2	35
Procedimenti in qualità di persona offesa (aggressioni, minacce, molestie ecc.)	15	10	25
Procedimenti penali per reati legati agli stupefacenti	23	3	26
Procedimenti per diffamazione, offesa, o resistenza a pubblico ufficiale	3	2	5
Procedimenti per maltrattamento di animali	1	-	1
Reati contro il patrimonio (rapina, furto, ricettazione, truffa, etc.)	44	11	55
Reati contro la persona (minacce, violenza, diffamazione, etc.)	14	3	17
Vittime dello sfruttamento della prostituzione	-	2	2
Totale delle Pratiche di Diritto Penale	145	33	178
	81%	19%	100%
Pratiche di Diritto Amministrativo	U.	D.	Tot.
Cartelle esattoriali per mancato pagamento di imposte, tasse e contributi	15	8	23
Fogli di via e decreti di espulsione	15	3	18
Problematiche relative ai permessi di soggiorno	20	6	26
Procedimenti amministrativi per reati legati agli stupefacenti (ritiro patente ecc.)	12	1	13
Procedure per illeciti amministrativi (assegni a vuoto ecc.)	6	2	8
Sanzioni per mancanza di titolo di viaggio su mezzi pubblici	9	3	12
Sanzioni per violazioni al Codice della Strada	26	5	31
Totale delle Pratiche di Diritto Amministrativo	103	28	131
	79%	21%	100%
Totale delle pratiche dal 01/01/2001 31/12/ 2004	378	156	534
	71%	29%	100%
Di cui cittadini italiani	318	129	447
Di cui cittadini comunitari	14	6	20
Di cui cittadini extracomunitari	46	21	67

Fonte: Stato d'arte – Dati e statistiche di Avvocato di Strada, <http://www.piazzagrande.it/avvocatodistrada.htm>

Tra i casi affrontati dallo sportello bolognese in materia di Diritto Civile, un numero rilevante ha riguardato problemi legati alla richiesta e al riconoscimento del diritto alla residenza: per le persone senza dimora, infatti, questa questione è di primaria importanza, in quanto al possesso della residenza è legata la possibilità di esercitare alcuni diritti fondamentali, tra cui quelli alla salute, al lavoro, al voto, alla casa (l'iscrizione nei registri anagrafici è infatti il presupposto imprescindibile per beneficiare dell'assistenza sanitaria nazionale, per iscriversi alle liste di collocamento e in quelle elettorali e aver accesso alle graduatorie per la casa).

A tal proposito, un caso ha rappresentato un risultato importante per l'attività del servizio "Avvocato di Strada": esso ha infatti intentato una causa contro il Comune di Bologna, che aveva negato a una persona senza dimora il diritto alla residenza. La causa è stata vinta e il Tribunale ha obbligato il Comune a concedere la residenza e a pagare anche le spese legali; da allora altri 300 senza dimora sono diventati cittadini bolognesi. Tale provvedimento ha rappresentato il primo precedente giurisprudenziale in materia a livello nazionale e grazie ad esso oggi tutte le persone senza dimora possono chiedere e ottenere la residenza anagrafica presso i dormitori, i centri di accoglienza, le associazioni, di tutto il territorio nazionale.

Un altro problema affrontato con frequenza dagli avvocati riguarda l'adozione dei figli minori di soggetti che vivono per strada: nello stabilire questo tipo di provvedimento spesso non viene infatti tenuto conto del fatto che coloro che si trovano in situazione di grave disagio (alcolisti, tossicodipendenti, o semplicemente poveri) hanno normalmente una famiglia. Sarebbe auspicabile quindi affidare i minori temporaneamente a essa, stimolando così i genitori a intraprendere un percorso di recupero, che se avrà esiti positivi permetterà loro di tornare a vivere con i propri figli.

In due casi gli avvocati del servizio si sono opposti all'adottabilità di due minori e sono riusciti a far sì che essi venissero affidati a familiari dei genitori (in un caso ai nonni e nell'altro alla sorella della madre); questi ultimi nel frattempo hanno iniziato un percorso di recupero in comunità.

I legali del servizio hanno affrontato anche altre controversie che rientrano nell'ambito del diritto di famiglia come, ad esempio, separazioni e/o divorzi fra coniugi e problematiche relative alle successioni ereditarie.

Un numero cospicuo di casi ha poi riguardato questioni attinenti al diritto al lavoro, come, ad esempio, controversie in tema di licenziamento, retribuzione, risarcimento danni per infortunio, collocamento obbligatorio, invalidità.

Alcuni utenti hanno invece chiesto assistenza legale per problemi legati all'abbandono forzato

della propria abitazione, al contratto di locazione e alla partecipazione ai bandi di assegnazione delle case comunali.

Rispetto ai casi affrontati in materia di Diritto Penale, va rilevato come la maggior parte riguardino fatti di scarsa rilevanza sul piano della gravità; si tratta, infatti, soprattutto di reati legati alla quotidianità dei senza dimora: guida in stato di ubriachezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, furti, ricettazione, minacce e/o aggressioni ed altri.

Un numero cospicuo di pratiche ha inoltre interessato soggetti che si sono rivolti ai legali del servizio per venir aiutati nel richiedere le misure alternative alla detenzione.

Infine, altri utenti hanno chiesto consulenza allo sportello per questioni di Diritto Amministrativo, soprattutto per contravvenzioni e sanzioni amministrative relative ad autovetture e assistenza legale per il risarcimento dei danni subiti in occasione di incidenti stradali.

Sempre in questo ambito, gli avvocati si sono impegnati anche nel dare assistenza ai “punkabestia”, i nuovi senza dimora, che sono soliti stazionare nelle vie centrali di Bologna, con i loro cani, per chiedere l'elemosina. A partire dal mese di settembre 2001, forse a causa delle lamentele dei commercianti del centro, le Autorità di Pubblica Sicurezza, su espresso ordine del Questore, hanno iniziato a svolgere un'intensa attività di prevenzione nelle strade, allontanando dal territorio comunale, attraverso l'emissione di Fogli di Via Obbligatoria, tutti questi soggetti, considerati socialmente pericolosi.

I legali sono riusciti a fare archiviare un numero consistente di procedimenti per l'emissione di Fogli di Via. Spesso, infatti, il semplice fatto di stazionare in centro per chiedere l'elemosina, aveva determinato l'avvio delle procedure, mentre per l'emissione del Foglio di Via, deve necessariamente esserci, per legge, il presupposto della pericolosità sociale, unito alla probabilità che il soggetto possa continuare a delinquere in un determinato luogo.

Inoltre, il legislatore, con la legge n. 327/88, ha modificato la legge n. 1423/56, comma 1, art. 1, secondo cui potevano essere emessi i Fogli di Via nei confronti degli "oziosi e vagabondi abituali, validi al lavoro", per il solo fatto di essere in quella condizione. Con le modifiche apportate dalla legge del 1988, viene abrogata questa disposizione e si stabilisce la possibilità di emissione di Fogli di Via solo nei confronti di soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi o che vivono con proventi di attività illecite, o di coloro che commettono “reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza e la tranquillità pubblica.”

Tali misure, nonostante il loro intento preventivo, di fatto sono spesso usate come strumento

di controllo sociale di tipo repressivo. Inoltre è lasciata ampia discrezionalità su come operare all’Autorità di Pubblica Sicurezza, poiché mancano riferimenti legislativi chiari rispetto alle fattispecie concrete di pericolosità sociale²⁹.

Alla questione del rimpatrio con Foglio di Via Obbligatorio per i punkabestia, si associa anche quella dei decreti di espulsione rivolti a cittadini immigrati: questa, assieme alle problematiche relative ai permessi di soggiorno, costituisce una delle principali e specifiche ragioni per cui i soggetti immigrati si rivolgono allo sportello bolognese.

2.2.3 Sviluppi e prospettive futuri

Il Progetto “Avvocato di Strada”, fin dagli inizi, ha sempre avuto come obiettivo specifico quello di portare in tutte le principali città italiane un esempio efficace di lotta contro l’esclusione sociale, uno strumento capace di difendere i diritti fondamentali delle persone contro i soprusi e le prevaricazioni.

L’iniziativa nel corso di questi cinque anni si è strutturata e consolidata, fino a diventare un importante punto di riferimento per vari servizi presenti sul territorio bolognese, con i quali ha dato avvio a numerose collaborazioni. Uno degli obiettivi che si intende consolidare è l’espansione di questa rete di associazioni e servizi, che funga anche da strumento di tutela, contenitore di scambio e raccolta degli episodi di sopraffazione, luogo di produzione di materiale informativo divulgativo e di costruzione d’iniziative pubbliche contro gli abusi subiti quotidianamente dalle persone che non hanno una dimora e che vivono in condizioni d’estrema precarietà.

Un’altra finalità da raggiungere è quella di continuare la raccolta della normativa e della giurisprudenza rispetto ai temi dell’esclusione sociale, per arrivare a stilare una carta dei diritti e dar vita a un Centro Diritti della Povertà e del Disagio.

Tra le prospettive future c’è inoltre quella di dare avvio al Progetto “Avvocato di Strada” nelle principali città italiane: ciò finora è già avvenuto a Verona (marzo 2004), Padova (dicembre 2004), Foggia e Bari (aprile 2005), Ferrara (luglio 2005) e Bolzano (ottobre 2005), mentre a Torino, Roma, Napoli, Reggio Emilia, Reggio Calabria, Catania e Sassari la progettazione dell’apertura di sportelli è in fase avanzata.

L’avvocato Mumolo sottolinea a tal proposito come, a suo parere, in ogni città il progetto debba essere appoggiato ad un’associazione che si occupi di persone senza dimora e a rischio

²⁹ AA. VV. *I diritti e la povertà. L’esperienza di Avvocato di Strada*, I Quaderni di Nuovamente – Persone e progetti per la città, Edizioni SINGEM, Gennaio 2005, pag. 44.

di esclusione sociale e che conosca pertanto le loro esigenze.

Da parte degli operatori del servizio di Bologna c'è grande disponibilità per offrire appoggio, suggerimenti e spunti ricavati dall'esperienza maturata sul campo³⁰.

Nel luglio 2004 a Bologna si è tenuta la prima riunione nazionale delle realtà che hanno costituito o intendono aprire lo sportello di "Avvocato di Strada": durante questo incontro si sono confrontate le diverse esperienze e si sono poste le basi per un futuro coordinamento a livello nazionale.

Il Progetto "Avvocato di Strada" di Bologna ha ottenuto il premio quale miglior progetto per l'anno 2001 dedicato alle persone senza dimora dalla Fondazione Italiana per il Volontariato (Fivol).

2.3 Persone senza dimora in Veneto

Prima di descrivere le esperienze di "Avvocato di Strada" a Verona e Padova, sembra opportuno fornire un quadro generale sul fenomeno dei senza dimora nella Regione Veneto. Tale Regione nel mese di ottobre 2005 ha presentato la ricerca *Presenze nascoste. Viaggio nelle povertà estreme in Veneto*³¹, che, a partire dalla mappatura delle strutture che si rivolgono alle persone senza dimora presenti nelle sette città capoluogo, intende produrre una prima stima di costoro in Veneto, cogliendo la multidimensionalità del loro disagio e valutando l'efficacia dell'incrocio tra le risorse messe a disposizione dai servizi e le caratteristiche del fenomeno, al fine di predisporre per il futuro politiche sociali che sviluppino strategie di intervento adeguate alle reali necessità della popolazione di riferimento. Per far ciò il Tavolo Tecnico Regionale ha scelto di rilevare, per mezzo di apposite schede, i luoghi formali e informali frequentati dalle persone senza dimora e di raccogliere, tramite interviste strutturate, il punto di vista sia degli utenti dei servizi, che degli operatori, che dei funzionari delle Questure e della Polizia Municipale.

Per individuare le persone senza dimora sono state stabilite tre caratteristiche ritenute primarie e imprescindibili:

- il vivere fuori casa, inteso come la mancanza di un alloggio e di conseguenza il dover trascorrere gran parte della giornata per le vie della città;
- il dormire fuori, inteso come la necessità di passare la notte per strada o nei luoghi che

³⁰ Mariotti A., *Antonio Mumolo, l'avvocato dei senza dimora. Intervista ad Antonio Mumolo, coordinatore del progetto "Avvocato di Strada"*, reperibile sul sito www.ristretti.it

³¹ Una sintesi della ricerca è presente sul sito: www.venetosociale.it

offrono asilo notturno per le persone che vivono in una situazione di grave povertà;

- l'essere privo di legami comunitari.

Rispetto alle dimensioni del fenomeno, in Veneto è stata stimata la presenza di 1.211 persone senza dimora: di queste 353 vivono nel territorio veronese e 300 in quello padovano (tab. 2).

Tab. 2 - Stime del numero dei senza dimora nel Veneto, per luogo e comune in cui dormono

<i>Comune</i>	<i>Dormitori pubblici</i>	<i>Strada, fuori</i>	<i>Totale senza dimora</i>
Belluno	3	0	3
Padova	103	197	300
Rovigo	25	18	43
Treviso	3	63	66
Venezia	137	174	311
Verona	128	225	353
Vicenza	115	20	135
Veneto	514	697	1211

Fonte: Sintesi della ricerca “Presenze nascoste. Viaggio nelle povertà estreme in Veneto

Il profilo della popolazione senza dimora in Veneto è stato costruito confrontando i dati, contenuti nelle tabelle sottostanti, raccolti attraverso le interviste ai responsabili dei dormitori e agli operatori delle unità di strada e quelle svolte con le persone che usufruiscono dei servizi.

Tab. n. 3 - Il punto di vista degli operatori

<i>Caratteristiche</i>	<i>Dormitori</i>	<i>Strada, Fuori</i>	<i>Media Corretta</i>
Genere			
Maschi	84.0%	87.5%	85.8%
Femmine	16.0%	12.5%	14.2%
Età			
Meno di 30	12.7%	22.2%	17.6%
30 – 44	57.2%	45.0%	50.9%
45 – 64	27.3%	28.6%	28.0%
Oltre 64	2.8%	4.2%	3.5%
Totale	100%	100%	100%
Provenienza			
Italia	44.5%	42.9%	43.7%
Europa dell'Est	24.0%	19.1%	21.5%
Altro Paese Europeo	2.2%	6.7%	4.7%
Africa	24.2%	30.0%	27.2%
Asia	2.0%	1.2%	1.5%
Americhe	3.0%	0.1%	1.5%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: Sintesi della ricerca “Presenze nascoste. Viaggio nelle povertà estreme in Veneto”

Tab. 4 - Il punto di vista delle persone senza dimora

<i>Caratteristiche</i>	<i>Dormitori</i>	<i>Strada, Fuori</i>	<i>Media Corretta</i>
Genere			
Maschi	83.1%	92.9%	88.6%
Femmine	16.9%	7.1%	11.4%
Età			
Meno di 25	4.8%	10.6%	8.0%
25 – 44	50.5%	67.1%	59.8%
45 – 64	36.2%	21.6%	28.1%
Oltre 64	8.5%	0.6%	4.1%
Totale % (n)	100% (514)	100% (310)	100% (824)
Età Media in anni	43.4	37.2	39.5
Provenienza			
Italia	65.2%	24.2%	42.2%
Altro Paese	34.8%	75.8%	57.8%
Totale %	100%	100%	100%

Fonte: Sintesi della ricerca *“Presenze nascoste. Viaggio nelle povertà estreme in Veneto”*

Dall’analisi dei dati delle suddette tabelle si possono ricavare alcune informazioni comuni: i senza dimora risultano prevalentemente maschi, e si collocano soprattutto nella fascia d’età tra i 25 e i 44 anni.

Rispetto alla provenienza, secondo il punto di vista delle persone senza dimora il 42,2 % del totale è costituito da soggetti italiani, mentre il 57,8% proviene da altri Paesi. Tale dato è confermato dagli operatori, che forniscono anche una suddivisione per nazionalità: il 21,5% dei senza dimora proviene dall’Europa dell’Est; il 4,7% da un altro Paese Europeo; il 27,2% dall’Africa, l’1,5% dall’Asia e l’1,5% dalle Americhe.

Un altro aspetto considerato nelle due tabelle, per il quale emerge una visione simile, riguarda le percentuali di persone senza dimora che dormono nei dormitori e in strada: se confrontate con la variabile del genere si può notare come vi sia una presenza maggiore di uomini che dormono per strada, mentre le donne sembrano preferire i dormitori. In rapporto all’età, secondo il punto di vista degli operatori, solo le persone tra i 30 e i 44 anni usano dormire più nei dormitori che in strada; secondo il parere dei senza dimora, invece, le fasce più giovani scelgono la strada, mentre i soggetti dai 45 anni in su utilizzano di più i dormitori.

Rispetto, infine, alla nazionalità, per gli utenti dei servizi i senza dimora italiani dormono prevalentemente nei dormitori, mentre quelli provenienti da altri Paesi per strada; gli operatori confermano questi dati (anche se la differenza tra le due opzioni, dormitorio/strada, è meno

netta), ma con un'ulteriore precisazione relativa al Paese di provenienza: i soggetti africani e quelli di Paesi Europei non dell'Est dormono più spesso in strada, mentre quelli dell'Europa dell'Est, dell'Asia e delle Americhe nei dormitori.

2.4 Il Progetto “Avvocati di Strada” a Verona

2.4.1 Descrizione del Progetto

A Verona il Progetto “Avvocati di Strada” ha inizio ufficialmente nel marzo 2004 ed è promosso dalla Comunità dei Giovani, una Cooperativa Sociale che dal 1972 opera nell'ambito del disagio, della marginalità e dell'esclusione sociale, della vulnerabilità personale e collettiva, ponendosi come obiettivo principale quello di promuovere una cittadinanza solidale e plurale, una reale giustizia sociale e il benessere integrale di ogni individuo³².

Dal 1972 ad oggi la Comunità dei Giovani ha dato avvio a diversi servizi, progetti e attività in molteplici campi della sfera sociale, tra i quali: minori e adolescenti in difficoltà, giovani, madri nubili, dipendenze, prevenzione, animazione territoriale, mondialità e interculturalità, immigrazione, povertà disattese, senza dimora, prostituzione.

In particolare a metà degli anni '90, di fronte alla progressiva emersione di nuove forme di povertà e di marginalità e alla carenza della città nell'affrontare con risposte adeguate le varie dimensioni problematiche ad esse connesse, sono stati attivati dei servizi specifici per persone senza dimora.

Attualmente la Comunità dei Giovani gestisce, in collaborazione con i Servizi Sociali e l'Ufficio Stranieri del Comune di Verona e con altri soggetti pubblici e privati che operano in quest'ambito, due Asili Notturni, che accolgono senza dimora italiani e stranieri, una Casa di Accoglienza per donne senza dimora (sempre italiane e straniere) ed un Centro di Accoglienza Diurno.

Nella realizzazione di questi interventi e, in particolare, a seguito dell'attivazione del Centro Diurno, si è avvertita l'esigenza di usufruire di un apporto qualificato per tutelare anche dal punto di vista giuridico le persone senza dimora che accedevano a tali servizi; pertanto, nei primi mesi del 2003, alcuni avvocati veronesi hanno iniziato ad operare, sotto forma di volontariato ed in modo del tutto gratuito, nei luoghi abitualmente frequentati dalle persone senza dimora e soprattutto presso il Centro diurno.

³² C.f.r. il sito: www.comunitadeigiovani.org e la pagina web: <http://www.avvocatodistrada.it/verona.htm>

Dopo una prima esperienza, durata qualche mese e gestita in modo sperimentale senza un vero e proprio progetto, si è sentita la necessità di dare una struttura a questo tipo di attività, sia per organizzarla in modo più efficiente, che per rispondere con maggiore efficacia a una domanda crescente. Da questi presupposti è nato quindi “Avvocati di Strada”, alla cui progettazione e realizzazione ha partecipato il gruppo di avvocati coinvolto nella sperimentazione. L’iniziativa è stata presentata al Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Verona, da cui è stata accolta favorevolmente e da cui ha ottenuto sostegno in alcune occasioni.

Il progetto, rifacendosi all’esperienza di Bologna, ha come scopo principale quello di offrire alle persone senza dimora una tutela giuridica gratuita, qualificata e organizzata, promuovendo una maggiore consapevolezza per questi soggetti rispetto ai loro diritti negati e attivando forme di partecipazione e condivisione di costoro nella difesa dei loro diritti.

La prima azione effettuata è stata quella di creare uno sportello gestito da un pool di avvocati civilisti, penalisti, amministrativisti, che si fanno carico delle problematiche di natura giuridica delle persone senza dimora, secondo i seguenti principi:

- totale gratuità;
- competenza specifica in relazione alla particolare specializzazione dell’avvocato;
- assegnazione ad ogni avvocato di due questioni legali all’anno.

Dal punto di vista organizzativo si è iniziato a lavorare per costruire modalità concrete di relazione e sostegno reciproco tra gli avvocati e gli operatori del Centro diurno; è stata attivata una figura di segreteria, con la funzione di supportare il coordinamento tra gli avvocati che si alternano allo sportello, di favorire il collegamento con altri legali disponibili a partecipare con modalità differenti al progetto, di svolgere compiti specifici di segreteria (tenuta dei fascicoli, archiviazione, rapporti con altre organizzazioni pubbliche e private, ecc.).

Le azioni future, che possono prevedere la partecipazione diretta, sotto forma di volontariato, di altri cittadini in possesso di competenze e professionalità diverse, sono destinate a:

- estendere il progetto alla rete di soggetti pubblici e privati che si occupano di senza dimora a Verona;
- stilare una Carta dei Diritti delle persone senza dimora da divulgare tra chi vive in strada;

- costruire un Centro Diritti per la povertà e il disagio;
- produrre materiale informativo e divulgativo;
- promuovere momenti e iniziative pubbliche rispetto ai temi che emergeranno nella realizzazione dell'intervento.

Rispetto al numero di avvocati impegnati direttamente nel Progetto va segnalato che dall'aprile 2003 all'aprile 2005 si è passati da 10-12 a circa 40; una dozzina sono inoltre i legali di Verona e provincia che hanno chiesto di farne parte e che dovrebbero entrare entro la fine dell'anno.

Gli operatori della "Comunità dei Giovani", quali promotori di "Avvocati di Strada", hanno il compito di fungere da tramite tra gli avvocati e gli utenti, estendendo poi tale partecipazione attiva anche agli operatori delle altre organizzazioni pubbliche e private che operano sul territorio per la tutela delle persone senza dimora.

2.4.2 Lo stato dell'arte a Verona

Attualmente a Verona sono attivi due sportelli, uno presso il Centro Diurno della Comunità dei Giovani (mercoledì dalle 17:00 alle 18:30) e uno presso la Mensa dei Frati di Barana (martedì dalle 17:00 alle 18:30). L'obiettivo è quello di crearne altri in via sperimentale, delocalizzati nel territorio veronese.

Per quanto riguarda il numero di utenti che si sono rivolti agli sportelli, sono stati presi in considerazione i periodi compresi tra gennaio – dicembre 2004 e gennaio – marzo 2005: nel 2004 hanno utilizzato gli sportelli circa 140 persone, di cui 120 uomini e 20 donne, mentre nei primi mesi del 2005 vi è stato un incremento tendenziale del 70-80% (circa 60 utenti, di cui 54 uomini e 6 donne).

L'età media si aggira attorno ai 35-40 anni; rispetto alla nazionalità il 30% circa dell'utenza è costituito da cittadini italiani, mentre il 70% da cittadini immigrati provenienti soprattutto da Marocco, Tunisia, Nigeria, Algeria, Sri Lanka, Romania, Albania, ma anche da Russia, Moldavia, Kosovo, Serbia, Macedonia, Egitto, India.

Il 70% di questi ultimi soggetti ha presentato problemi specifici relativi alla condizione di migranti, legati quindi a permesso di soggiorno, espulsioni, asilo politico.

Il 30% del totale degli utenti ha invece espresso questioni relative all'ambito del lavoro (previdenza, infortuni, ecc.); il 65-80% a quello della abitazione (sfratti, morosità, ecc.); il 20-25% a quello familiare e il 20% a quello penale (reati legati agli stupefacenti, al gioco d'azzardo, a risse, ecc.).

Nei primi 3 mesi del 2005 sono rimaste pressoché invariate le percentuali degli utenti italiani e immigrati e anche la tipologia di problemi evidenziati agli sportelli, con un leggero incremento delle problematiche relative alla famiglia.

2.5 Il Progetto “Avvocato di Strada” a Padova

2.5.1 Descrizione del Progetto

Padova è stata, dopo Verona, la seconda città italiana a seguire l'esempio di Bologna, aprendo uno sportello di “Avvocato di Strada”.

Caratteristica specifica dell'esperienza padovana è il fatto che essa sia stata promossa e attuata grazie al contributo di varie associazioni che si occupano di volontariato in ambito penitenziario. Capofila del progetto, che è co-finanziato dal Centro Servizio per il Volontariato (CSV) della Provincia di Padova, è infatti l'Associazione “Gruppo Operatori Carcerari Volontari”, che ha come principali partner l'Associazione “Il Granello di Senape” e la Cooperativa sociale “AltraCittà”, che lavorano anch'essi a favore di detenuti ed ex-detenuti, e la Cooperativa sociale “Cosep – Cooperativa Servizi Plurimi” che si occupa di progetti e servizi di solidarietà sociale, molti dei quali rivolti a persone senza dimora. Collaborano inoltre il Comune di Padova e Agorà PSD (Agenzia Organizzazioni Persone Senza Dimora), un coordinamento di dieci associazioni e cooperative che si occupano di disagio grave.

Lo scopo generale dell'iniziativa è, come per i progetti di Bologna e di Verona, quello di offrire consulenza ed assistenza giuridica gratuita alle persone senza dimora, ponendo però particolare attenzione anche verso coloro che sono stati dimessi dagli Istituti di Pena e intendono avviare un percorso di reinserimento sociale nel territorio padovano.

Tra le azioni previste dal progetto c'è quindi la creazione di uno sportello strutturato come quelli di Bologna e Verona, che operi anche in collaborazione con uno di orientamento giuridico interno al carcere, da realizzarsi in futuro. Esiste infatti un legame forte tra carcere e strada: una persona che vive in condizioni di precarietà e marginalità sociale potrà facilmente essere immessa in circuiti devianti che la potranno portare a vivere anche l'esperienza della detenzione; viceversa coloro che escono dal carcere spesso non hanno né un posto dove andare a vivere, né una rete di supporto adeguata e finiscono quindi per tornare sulla strada. Anche Nicola Sansonna, responsabile della segreteria di “Avvocato di Strada”, nonché detenuto in art. 21, con lavoro all'esterno, sottolinea come “tra carcere e strada esiste un notevole travaso: da una nostra ricerca (Ristretti Orizzonti), nella casa di reclusione di Padova,

condotta nel novembre 2004 risulta che oltre il 30% di chi è in carcere era per strada o è stato per un periodo della sua vita più o meno breve un senza dimora. Ora che lavoro anche con loro, ho avuto modo di constatare che è drammaticamente vero. Sono parecchie le persone che ho conosciuto in carcere e che ritrovo alle Cucine Economiche Popolari, e spesso purtroppo mi dicono: Nic in carcere stavo meglio.”

Stefano Bentivogli, un altro detenuto della Casa di Reclusione Due Palazzi di Padova, da poco in affidamento ai Servizi Sociali, racconta come prima di venir arrestato fosse in possesso di una residenza, che gli è però stata cancellata in seguito a un censimento avvenuto mentre era in carcere e di essere diventato quindi, a causa di questo episodio, un senza dimora, per il solo fatto di “risiedere” in un istituto di pena. Per questo, a suo parere, “sarebbe veramente importante creare questa doppia dimensione: lo sportello che lavora fuori ma che inizia a lavorare già dentro, perché il carcere è un grosso bacino di futuri senza dimora”³³.

Dopo un primo periodo in cui sono stati stabiliti i criteri di gestione, i principi cardine e le modalità organizzative, dal 2 dicembre 2004 lo sportello “Avvocato di Strada” di Padova è diventato operativo e la sua gestione è affidata alla Cooperativa sociale “AltraCittà”, con l’apporto dell’Associazione “Il Granello di Senape”. Anche a Padova i legali coinvolti nel progetto hanno provveduto a prendere contatti, per illustrare l’attività, con l’Ordine degli Avvocati, che ha accettato l’iniziativa.

Il sopra citato Nicola Sansonna, in qualità di responsabile della segreteria, si occupa di organizzare gli appuntamenti, coordinare la presenza degli avvocati agli sportelli, archiviare le pratiche, raccogliere i dati, mantenere i rapporti con altri servizi e associazioni e altri compiti di segreteria. Egli è attualmente affiancato da 15 volontari nello svolgimento delle attività di primo contatto, che consistono nel fornire informazioni agli utenti sull’iniziativa, ascoltare le loro richieste, fissare gli appuntamenti con gli avvocati o eventualmente indirizzarli verso altri servizi presenti sul territorio che possono dare loro un sostegno adeguato rispetto ai problemi manifestati. Tutto ciò viene svolto in prevalenza ogni martedì e giovedì dalle 9:00 alle 11:30 presso le Cucine Economiche Popolari; Suor Lia Giancesello, responsabile del servizio, ha introdotto i volontari nell’ambiente e fin dal primo giorno ha fornito loro suggerimenti importanti su come rapportarsi con i futuri possibili utenti: parlare con semplicità, farsi conoscere, farsi accettare da loro e spiegare quale servizio si è in grado di offrire.

³³ Dagli *Atti della riunione del coordinamento nazionale degli “Avvocati di strada”*, Bologna, 10 luglio 2004 - Consiglio Nazionale delle Ricerche, a cura dell’Ufficio Stampa - Centro Studi di “Ristretti Orizzonti”. Il materiale è reperibile sul sito: www.ristretti.it

Oltre ai volontari, 30 avvocati hanno aderito al progetto e a turno prestano, naturalmente gratuitamente, le loro consulenze, tutti i lunedì dalle 15:30 alle 18:00 (gli orari variano poi con una certa flessibilità, a seconda dell'affluenza) presso un ufficio della Caritas Diocesana, messo a disposizione dal direttore Don Gianfranco Zenatto.

Qualora vi sia la necessità, gli avvocati si recano anche presso le Cucine Economiche Popolari per incontrare gli utenti; l'ultimo venerdì del mese, dalle 19:30 alle 21:00, inoltre, volontari e avvocati sono presenti presso il Centro di Prima Accoglienza ex-scuola Gabelli, una struttura comunale, gestita da una cooperativa sociale, dove lavoratori immigrati in possesso del permesso di soggiorno possono essere accolti per un periodo di sei mesi (eventualmente prorogabili). Si sta anche cercando di organizzare un servizio di presenza settimanale presso l'Asilo Notturmo, una struttura comunale, anch'essa in gestione a una cooperativa sociale, che ospita per un mese uomini e donne, italiani e immigrati, in stato di disagio socio-economico e privi di alloggio.

Oltre all'attività di sportello, il servizio "Avvocato di Strada" di Padova ha dato vita a "Il Brontolo", un giornale di strada, alla cui redazione e distribuzione partecipano anche persone senza dimora. Finora sono stati pubblicati tre numeri e nel primo di essi vengono così spiegate le motivazioni e le finalità di questa attività:

«L'idea con cui siamo nati è quella di rivalutare la vecchia abitudine di brontolare quando qualcosa non va, e di farlo però insieme. "Brontoliamo insieme" per farci sentire senza urlare, per creare un rumore significativo, ma non fastidioso.

La voglia è quella di far parlare-scrivere e quindi permettere di incontrarsi-leggersi ai cittadini che ogni giorno, ognuno per la sua parte, "vivono" nella città, e soprattutto nelle strade e nelle piazze della città. Quelli che non vogliono stare arroccati nelle case senza vedere tutto ciò che succede intorno. Le famiglie, gli studenti, i pensionati, i lavoratori, i giovani, gli immigrati, i senza casa, i diversamente abili, i disoccupati [...]. Con una attenzione particolare proprio ai senza casa, perché essere senza casa oggi significa non essere, non avere diritti. Quanti modi diversi di esistere, di vivere, di essere riconosciuti o invisibili! Un denominatore comune è la necessità di dare risposta ai nostri bisogni: mangiare, dormire, vestirsi, stare bene, lavorare, divertirsi, comunicare... eppure sono tanti quelli che questa risposta non la trovano affatto, e consumano la propria vita in una continua fatica per sopravvivere. Cerchiamo allora di occuparci un po' di più di loro.

E poi vogliamo provare a costruire insieme opportunità di espressione, comunicazione, relazione e conoscenza. Molto spesso viviamo gioie, ansie e fatiche di vivere in totale solitudine: perché non cerchiamo invece di socializzarle? [...]»³⁴.

³⁴ *Il Brontolo: perché brontolare a volte fa star meglio*, a cura della Redazione, in "Il Brontolo - Mille e una voce dalle strade e dalle piazze", n. 0, anno 2004, pag. 1.

Sull'esempio delle esperienze di Bologna e di Verona, anche a Padova si intendono inoltre perseguire lo studio e l'approfondimento dei diritti della povertà ed è in via di realizzazione un opuscolo da distribuire nei luoghi frequentati da senza dimora, contenente tutte le informazioni possibili (indirizzi e percorsi, orari, recapiti telefonici) su dove trovare alloggio, pasti, cure sanitarie, assistenza legale, ecc.

2.5.2 Lo stato dell'arte a Padova

Nel periodo di attività compreso tra il 2 dicembre 2004, data in cui lo sportello è diventato operativo, e il 12 luglio 2005, sono stati fissati 219 appuntamenti con i legali, da effettuarsi entro il 18 luglio 2005. Mentre inizialmente i potenziali utenti venivano a conoscenza delle attività del servizio solo attraverso la relazione diretta con i volontari, che si recavano nei luoghi da loro frequentati, via via si è diffuso con successo anche il metodo del passaparola tra coloro che si trovano in condizioni di difficoltà e precarietà. Attualmente, inoltre, molti contatti vengono presi per telefono e alcune persone vengono indirizzate al servizio dalla Caritas, da varie associazioni, o inviate da uffici pubblici, soprattutto nel caso di soggetti immigrati. Esistono un archivio cartaceo e uno informatico degli appuntamenti.

Delle suddette 219 persone, solo 150 si sono poi presentate per il colloquio con il legale e per ognuna di loro è stata aperta una pratica nel pieno rispetto della legge sulla privacy. Come si può osservare nella sottostante tabella 5, che comprende appunto tutte le pratiche aperte, di queste, 60 hanno riguardato il Diritto Civile, 18 il Diritto Penale, 63 quello Amministrativo e 9 altro. Il servizio ha assistito nel complesso 99 uomini e 51 donne.

Si può inoltre notare come, a differenza dell'esperienza bolognese, ma in parallelo con quella di Verona, al servizio di Padova si siano rivolte in prevalenza persone di nazionalità non italiana: il 70% degli utenti è costituito infatti da soggetti europei (35%) ed extra – europei (35%), contro il 30% di italiani. Ciò trova corrispondenza anche nel fatto che le pratiche inerenti le problematiche relative ai permessi di soggiorno risultano di gran lunga più numerose in confronto a tutte le altre.

Oltre a questa tipologia di problematiche, appaiono abbastanza diffuse quelle riguardanti il diritto del lavoro e le questioni legate al diritto alla residenza.

Un dato che non compare nella tabella, ma è stato rilevato dagli operatori, riguarda il fatto che circa il 25% del totale degli utenti ha alle spalle esperienze di detenzione; ciò sottolinea il legame tra carcere e strada a cui si è fatto riferimento più sopra.

A coloro che si rivolgono allo sportello viene offerto prevalentemente un servizio di

consulenza legale; in 23 casi è stato invece aperto un procedimento giuridico - e assunta quindi a pieno titolo la difesa - mentre rispetto ad altri se ne sta valutando la necessità.

La maggior parte dei casi prospettati agli operatori sono di natura sociale e in particolare vengono richiesti informazioni e supporto su come ottenere una casa, un lavoro, la residenza, il tesserino sanitario, regolarizzare la propria posizione di immigrati, ricevere assistenza in quanto rifugiati politici, ecc. Spesso, perciò, gli operatori, oltre a offrire consulenze prettamente legali, svolgono una funzione di indirizzo degli utenti presso altri servizi o associazioni presenti in città.

Tab. 5 - Attività di assistenza e consulenza legale svolta dal Progetto “Avvocato di Strada” di Padova dal 02/12/2004 al 18/07/2005

Pratiche di Diritto Civile	Uomini	Donne	Totale
Diritto alla residenza	5	3	8
Licenziamenti, crediti e altre problematiche relative al diritto del lavoro	10	4	14
Pratiche relative a sinistri stradali e risarcimento danni	3	-	3
Problematiche connesse ad invalidità e pensioni	2	-	2
Problematiche connesse allo smarrimento o mancanza di documenti di identità	2	-	2
Problematiche legate alla patria potestà e ai figli minori	3	6	9
Problematiche relative alle successioni ereditarie	2	1	3
Procedure esecutive per mancato pagamento di imposte e tasse	1	-	1
Richieste di interventi per mancata o inadeguata assistenza sociale	2	1	3
Separazioni e/o divorzi	1	3	4
Sfratti e problematiche relative alle locazioni	3	3	6
Problematiche relative a situazioni creditorie nei confronti di privati	2	-	2
Ricongiungimento familiari all'estero	2	1	3
Totale delle Pratiche di Diritto Civile	38	22	60
	63%	37%	100%
Pratiche di Diritto Penale			Tot.
Posizioni debitorie per spese di giustizia e di detenzione	3	1	4
Pratiche relative a richieste di pene alternative alla detenzione	3	-	3
Procedimenti in qualità di persona offesa (aggressioni, minacce, molestie ecc.)	1	1	2
Procedimenti per diffamazione, offesa, o resistenza a pubblico ufficiale	1	-	1
Reati contro il patrimonio (rapina, furto, ricettazione, truffa, etc.)	3	2	5
Reati contro la persona (minacce, violenza, diffamazione, etc.)	1	2	3
Totale delle Pratiche di Diritto Penale	12	6	18
	67%	33%	100%
Pratiche di Diritto Amministrativo			Tot.
Cartelle esattoriali per mancato pagamento di imposte, tasse e contributi	1	1	2
Fogli di via e decreti di espulsione	3	1	4
Problematiche relative ai permessi di soggiorno	38	15	53
Procedimenti amministrativi per reati legati agli stupefacenti (ritiro patente ecc.)	1	-	1
Sanzioni per violazioni al Codice della Strada	2	1	3
Totale delle Pratiche di Diritto Amministrativo	45	18	63
	71%	29%	100%
Altro	4	5	9
	44%	56%	100%
Totale delle pratiche dal 02/12/2004 al 18/07/2005	99	51	150
	66%	34%	100%
Di cui cittadini italiani	30	15	45
Di cui cittadini europei	25	27	52
Di cui cittadini extra - europei	44	9	53

Fonte: Elaborazione dati dell'attività dello sportello “Avvocato di Strada” di Padova

3. IL PROGETTO “AVVOCATO DI STRADA” DI PADOVA E GLI UTENTI IMMIGRATI

3.1 Quali immigrati?

Come più volte sottolineato, il progetto “Avvocato di Strada” è rivolto a persone senza dimora: tale definizione, secondo l’avvocato Antonio Mumolo, è da intendersi in modo sostanziale, non formale, e hanno quindi diritto ad usufruire del servizio di tutela legale gratuita coloro che vivono in un dormitorio, un centro di accoglienza, una comunità, in strada, in stazione o in una roulotte, indipendentemente dal fatto che essi possiedano o meno una residenza anagrafica.

Una caratteristica specifica di “Avvocato di Strada” di Padova, come si è già constatato nel capitolo precedente e si può osservare nella tabella 1 contenuta nel paragrafo successivo, è la presenza molto alta di utenti immigrati; essi sono in prevalenza uomini (65%), anche se va comunque notato che vi è una percentuale di donne non indifferente (35%). Rispetto alla provenienza, agli sportelli si rivolge pressoché lo stesso numero di cittadini europei ed extra-europei.

Gli utenti del servizio sono prevalentemente persone non in regola con le norme relative al soggiorno, che non possono quindi godere della residenza e dei diritti ad essa connessi. Costoro vivono in condizioni di forte precarietà sotto il profilo giuridico e sociale e spesso vedono calpestati i loro diritti, senza poter far sentire la propria voce in merito.

Molti di questi soggetti, essendo privi di un’abitazione, di un’attività lavorativa regolare e di una rete che possa offrire loro supporto, si trovano a vivere per strada: quindi per soddisfare i bisogni primari si rivolgono a quei servizi, gestiti soprattutto dal Privato sociale e da associazioni di volontariato, pensati proprio per chi versa in condizioni di estrema povertà, quali, in particolare, l’Asilo notturno, che funge da dormitorio, e le Cucine Economiche Popolari, dove vengono forniti pasti, è possibile accedere a un ambulatorio medico, a docce e lavanderia, ricevere ascolto e informazioni.

Gli operatori che partecipano all’iniziativa “Avvocato di Strada” hanno quindi scelto di recarsi proprio nei suddetti luoghi per fornire informazioni sull’attività e fissare appuntamenti; questa modalità si è rivelata efficace, forse la sola che permetta di rendere il servizio realmente visibile a chi generalmente vive nell’invisibilità.

Spesso gli immigrati sentono forte la necessità di trovare qualcuno che li ascolti, a cui poter manifestare la sofferenza, la difficoltà, la solitudine, la paura e tutti quei sentimenti che

caratterizzano la loro condizione di migranti e che si fanno ancor più esasperati quando essi non rientrano tra i “regolari”, bensì fanno parte della schiera dei “clandestini”, quelli che non rispettano le leggi, i “delinquenti”, insomma. Con un clima del genere, credo non sia facile per questi soggetti nemmeno pensare di poter avere anch’essi dei diritti da far valere e che ci sia qualcuno a cui potersi rivolgere senza paura di essere segnalati alle Autorità di Pubblica Sicurezza, disposto ad ascoltare i ricatti e le prevaricazioni che essi subiscono. E il fatto che questo qualcuno vada direttamente nei luoghi dove per costoro è possibile trovare un minimo di accoglienza è già un primo passo che infonde fiducia.

Oltre agli immigrati irregolari, a cui si è finora fatto riferimento, va detto che agli sportelli di “Avvocato di Strada” si rivolgono anche migranti in regola con il permesso di soggiorno. Generalmente gli avvocati valutano la condizione in cui si trova ciascuno di questi soggetti e il tipo di richieste presentate: in molti casi si tratta di persone che non sono riuscite a reperire un’abitazione, a causa dei costi troppo elevati degli affitti, del pregiudizio dei proprietari degli alloggi, o di altri fattori, e dormono quindi o nelle strutture della città destinate all’accoglienza di persone senza dimora (Asilo Notturmo, Centro di Prima Accoglienza ex-scuola Gabelli) o in sistemazioni provvisorie (presso amici o conoscenti, in edifici dismessi, ecc.) o addirittura per strada.

Questi soggetti, quindi, qualora non vi siano nel territorio altri servizi che possono occuparsi dei loro problemi (per esempio gli sportelli sindacali per questioni lavorative), vengono presi in carico dai legali di “Avvocato di Strada”, proprio in virtù del fatto di non essere in possesso di una sistemazione abitativa stabile (ciò, come si è osservato all’inizio del paragrafo, dà infatti diritto ad essere seguiti dal servizio).

Quando, al contrario, l’immigrato regolare non si trova in una condizione di disagio abitativo, gli avvocati gli spiegano che non possono occuparsi della sua situazione, ma gli forniscono comunque delle indicazioni di carattere generale sulla via da seguire per risolverla e sui servizi territoriali che possono prenderla in carico.

Va poi precisato che, nel caso in cui un immigrato regolarmente soggiornante nel territorio italiano debba presentarsi in giudizio e sia considerato non abbiente secondo gli standard previsti dalla parte terza del D.P.R. 115/2002, relativa al patrocinio a spese dello Stato, egli ha diritto a usufruire del gratuito patrocinio³⁵; pertanto in queste situazioni i legali che partecipano all’iniziativa “Avvocato di Strada” indirizzano il soggetto al Consiglio

³⁵ Gli immigrati non regolarmente soggiornanti, invece, sono ammessi al gratuito patrocinio solo nei giudizi penali e nel caso di ricorso avverso il decreto di espulsione, come da art. 13, co. 8, del T.U. 286/1998.

dell'Ordine degli Avvocati di Padova, presso cui è possibile consultare l'elenco dei legali per il patrocinio a spese dello Stato.

3.2 Principali problematiche e bisogni

Da un'analisi dettagliata dei dati a disposizione, contenuti nella tabella sottostante, si può notare come nel periodo compreso tra il 2 dicembre 2004 e il 18 luglio 2005, su 150 pratiche aperte dal servizio "Avvocato di strada" di Padova, 105 siano relative a cittadini immigrati, le cui richieste hanno riguardato in 56 casi il Diritto Amministrativo, in 34 quello Civile, in 9 quello Penale e in 6 altro.

Tab. 1 - Attività di assistenza e consulenza legale svolta dal progetto "Avvocato di Strada" di Padova dal 02/12/2004 al 18/07/2005 nei confronti di cittadini immigrati

Pratiche di Diritto Civile	Uomi- ni	Donne	Tot.	Euro- pei	Extra euro- pei
Diritto alla residenza	1	1	2	1	1
Licenziamenti, crediti e altre problematiche relative al diritto del lavoro	7	3	10	6	4
Pratiche relative a sinistri stradali e risarcimento danni	3	-	3	-	3
Problematiche connesse ad invalidità e pensioni	1	-	1	-	1
Problematiche legate alla patria potestà e ai figli minori	2	4	6	3	3
Procedure esecutive per mancato pagamento di imposte e tasse	1	-	1	-	1
Richieste di interventi per mancata o inadeguata assistenza sociale	1	-	1	1	-
Separazioni e/o divorzi	-	1	1	1	-
Sfratti e problematiche relative alle locazioni	2	2	4	2	2
Problematiche relative a situazioni creditorie nei confronti di privati	2	-	2	-	2
Ricongiungimento familiari all'estero	2	1	3	2	1
Totale delle Pratiche di Diritto Civile	22	12	34	16	18
	65%	35%	100%	47%	53%
Pratiche di Diritto Penale			Tot.		
Posizioni debitorie per spese di giustizia e di detenzione	1	1	2	1	1
Pratiche relative a richieste di pene alternative alla detenzione	2	-	2	1	1
Procedimenti in qualità di persona offesa (aggressioni, minacce, molestie ecc.)	-	1	1	-	1
Procedimenti per diffamazione, offesa, o resistenza a pubblico ufficiale	1	-	1	-	1
Reati contro il patrimonio (rapina, furto, ricettazione, truffa, etc.)	2	1	3	1	2
Totale delle Pratiche di Diritto Penale	6	3	9	3	6
	67%	33%	100%	33%	67%
Pratiche di Diritto Amministrativo			Tot.		
Fogli di via e decreti di espulsione	2	1	3	2	1
Problematiche relative ai permessi di soggiorno	35	15	50	27	23
Procedimenti amministrativi per reati legati agli stupefacenti (ritiro patente ecc.)	1	-	1	-	1
Sanzioni per violazioni al Codice della Strada	1	1	2	-	2
Totale delle Pratiche di Diritto Amministrativo	39	17	56	29	27
	70%	30%	100%	52%	48%
Altro	1	5	6	4	2
	17%	83%	100%	67%	33%
Totale delle pratiche dal 02/12/2004 al 18/07/2005	68	37	105	52	53
	65%	35%	100%	50%	50%

Fonte: Elaborazione dati dell'attività dello sportello "Avvocato di Strada" di Padova

Se si osservano, poi, nello specifico le tipologie di pratiche, emerge come i soggetti immigrati abbiano chiesto supporto al servizio sia per le stesse problematiche per le quali si sono rivolti anche i cittadini italiani, sia per questioni relative al loro status giuridico di migranti.

Tra queste ultime sono più numerose quelle inerenti alla regolarizzazione: in molti casi si è trattato di soggetti che desideravano ottenere il permesso di soggiorno e non conoscevano le disposizioni previste dalla legislazione in merito a ciò; in altri è stata chiesta consulenza rispetto a problemi relativi al rinnovo del suddetto documento; in altri ancora, invece, è stata espressa la volontà di richiedere lo status di rifugiato.

Esaminando ulteriormente tali pratiche, va poi aggiunto un altro dato che emerge dal confronto tra la suddetta tabella e la tabella 5 del capitolo precedente: in tre casi a rivolgersi allo sportello sono stati cittadini italiani che desideravano avere informazioni su come poter regolarizzare i soggetti immigrati che lavorano presso di loro, soprattutto come badanti.

Problematiche riguardanti il ricongiungimento familiare e i decreti di espulsione hanno costituito, in numero però più limitato, le altre tipologie di richieste legate alla condizione specifica di migranti.

Tra le questioni invece comuni anche agli italiani, prevalgono quelle relative al diritto del lavoro, come ad esempio la non regolarizzazione della propria posizione lavorativa, la retribuzione non adeguata, il monte ore settimanale non rispettato, il licenziamento senza preavviso o considerato illegittimo, ecc. Seguono poi, sempre nell'ambito del Diritto Civile, le problematiche legate alla patria potestà e ai figli minori e quelle relative alle locazioni e agli sfratti.

3.3 Risposte date dal servizio: particolare rilievo della funzione di ascolto e di orientamento giuridico

Da quel che ho potuto notare, recandomi in più occasioni agli sportelli di “Avvocato di Strada”, sia per fissare appuntamenti, che per assistere ad alcuni colloqui con i legali, il lavoro svolto dagli operatori si caratterizza per una doppia funzione: giuridica e sociale. Rispetto a quest'ultima, ho constatato fin da subito l'importanza, nel momento del primo contatto, dell'atteggiamento di Nicola Sansonna, responsabile della Segreteria, e dei volontari: essi, come è già stato rilevato, si recano nei luoghi frequentati abitualmente dalla “gente della strada”, per fare sì che domanda e offerta possano incontrarsi più facilmente, in modo diretto. Per rendersi ancor più visibili e far conoscere la loro iniziativa, i volontari, invece che chiudersi in un ufficio o in una stanza, si mescolano agli abituali frequentatori, si presentano,

scambiano qualche battuta, si siedono a un tavolo e si mettono in ascolto.

Nonostante abbiano quasi tutti qualifiche e competenze specifiche da mettere a disposizione, non sono professionisti di cui si conosce solo il nome e di cui se non bussi alla porta non scoprirai mai il volto, bensì persone tra le persone, lì in carne ed ossa, a mettersi in gioco, accogliere racconti di vita e offrire informazioni sull'attività. Mi ha colpito molto questo clima, per alcuni versi informale, che aiuta enormemente a stabilire un contatto, una relazione umana, che genera fiducia e facilita quindi l'esposizione dei propri problemi.

L'azione di fissare gli appuntamenti non viene svolta in modo meccanico: gran parte del tempo è dedicata all'ascolto, alla condivisione di vissuti, spesso dolorosi, da cui emergono diversi tipi di bisogni. Generalmente Nicola e i volontari spiegano come funziona il servizio e invitano a presentarsi a una consulenza con il legale, che aiuterà a fare chiarezza sulla situazione dal punto di vista giuridico e indicherà, ove possibile, le forme di tutela da esercitare in difesa dei propri diritti.

A volte, invece, le persone che si presentano allo sportello esprimono richieste che non necessitano di risposte di carattere giuridico: proprio i migranti, ad esempio, spesso hanno bisogno di venire informati e indirizzati ai servizi che la città offre e in questo caso gli operatori dello sportello fanno da tramite, mettono in comunicazione, tessono reti.

Dopo questo primo contatto, hanno luogo gli incontri con gli avvocati e ha così inizio il lavoro vero e proprio di orientamento, consulenza e tutela giuridica. A quel che ho potuto osservare, i legali tendono a conciliare la loro professionalità con l'atteggiamento di cui si è parlato più sopra e a evitare di utilizzare una terminologia troppo tecnica, che risulterebbe incomprensibile e non permetterebbe uno scambio efficace.

Rispetto agli interventi effettuati dagli avvocati nei confronti degli utenti immigrati, va innanzitutto osservato come essi varino molto a seconda della tipologia di problema.

Spesso, ad esempio, si presentano alle consulenze migranti irregolari che chiedono informazioni su come ottenere il permesso di soggiorno. In questi casi i legali devono quasi sempre limitarsi a fornire un quadro delle leggi vigenti in materia di immigrazione, che offrono nelle suddette situazioni pochissime opportunità di regolarizzazione, almeno rimanendo nel territorio italiano: per l'attuale normativa, infatti, un migrante entrato senza visto nel nostro Paese non ha la possibilità di regolarizzarsi, ad eccezione di alcune situazioni specifiche (ottenimento dello status di rifugiato, motivi umanitari).

Egli dovrebbe quindi tornare nel proprio Paese e ottenere innanzitutto un visto d'ingresso in Italia; nel caso voglia riuscire ad avere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, inoltre,

egli dovrà rientrare nelle quote stabilite annualmente dal decreto flussi e, se si tratta di un'attività lavorativa dipendente, dovrà esserci una chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro con il quale il migrante stipulerà un contratto di soggiorno. Come è facile intuire, tutto ciò risulta assai difficile, se non impossibile, per molti soggetti per i quali la scelta di migrare è stata dettata da condizioni di vita tutt'altro che semplici e che vedono il fatto di tornare nel proprio Paese come un fallimento del tentativo di creare un futuro, il più possibile migliore, per sé e per la propria famiglia.

La stessa situazione si ripresenta per quegli immigrati che non possono veder rinnovato il loro permesso di soggiorno, avendo perso il lavoro e non essendo riusciti a sottoscrivere un nuovo contratto entro i sei mesi previsti dall'art. 22, co. 11 del T.U. 286/1998.

Nei confronti di questi migranti, quindi, generalmente le possibilità di azione per gli avvocati coinvolti allo sportello sono alquanto ridotte, però va sottolineata comunque, a mio parere, l'importanza della funzione di informazione e orientamento da loro svolta: essi, infatti, chiariscono ai suddetti la loro posizione dal punto di vista giuridico e rendono noti i diritti di cui possono godere, anche se non posseggono il permesso di soggiorno. Costoro, infatti, proprio in virtù della condizione di non regolarità in cui versano, da un lato non hanno coscienza delle, seppur poche, forme di tutela previste anche per loro dalla norme attualmente in vigore (per esempio, in ambito sanitario, il diritto alle cure urgenti o essenziali, previsto dall'art. 35, co. 3 del T.U. 286/1998), dall'altro sono spesso altamente sfruttabili e subiscono prevaricazioni e soprusi, da cui non sanno come difendersi.

Oltre a questi casi, ve ne sono alcuni che i legali tentano di risolvere in via extragiudiziale, prendendo contatto con gli altri soggetti coinvolti: per esempio la Questura, per trattare richieste relative alla regolarizzazione; il/la compagno/a, quando vi sia una situazione di maltrattamento o altre questioni; il padre italiano che non vuole riconoscere il figlio avuto con una donna immigrata; il datore di lavoro, qualora non rispetti i diritti fondamentali del lavoratore, seppure non assunto regolarmente.

A proposito di quest'ultima problematica, nel caso in cui il suddetto tentativo non vada a buon fine, l'avvocato Mumolo, propone di seguire l'esperienza di Bologna nel tutelare nelle cause di lavoro i migranti privi di permesso di soggiorno che hanno lavorato presso un datore di lavoro in maniera non regolarizzata e non hanno ricevuto una retribuzione adeguata. Gli avvocati di strada di Bologna hanno infatti adottato una prassi che permette al lavoratore immigrato irregolare di non presentarsi in prima persona in giudizio, evitando così il rischio di venir mandato direttamente al Centro di Permanenza Temporanea e di essere poi espulso,

bensì di farsi rappresentare da un soggetto terzo (generalmente un sindacalista), tramite una procura notarile³⁶. I legali del servizio di Padova finora non si sono mai trovati a dover affrontare situazioni di questo tipo, ma sembra opportuno comunque sottolineare la rilevanza della suddetta prassi, in quanto consente di offrire un'opportunità di difendere i propri diritti anche a coloro che, non essendo in regola con le norme sul soggiorno, sono per molti versi esclusi da qualsiasi forma di tutela legale.

Un altro tipo di intervento riguarda il migrante che si trova nella condizione di richiedere lo status di rifugiato: qualora non ne sia a conoscenza, lo si informa su questa possibilità, viene indicata la procedura da seguire e, qualora scelga di intraprendere questa strada, lo si aiuta a documentare meglio la propria storia, per far sì che la sua pratica venga accolta. In altri casi è, invece, lo stesso migrante a chiedere spiegazioni su come poter ricorrere contro il provvedimento di diniego dello status di rifugiato: gli avvocati forniscono allora chiarimenti sulle possibili strade da seguire e offrono il loro sostegno nello svolgimento delle pratiche a livello stragiudiziale.

In generale si può affermare che i legali rispondono alla maggior parte delle problematiche presentate dagli utenti immigrati fornendo loro consulenze e realizzando interventi di tipo stragiudiziale, che risultano più veloci ed efficaci.

In molte situazioni è necessario e utile lavorare in rete con altri soggetti attivi nel territorio che si occupano di senza dimora, immigrati e persone in condizioni di disagio: ciò si ritiene sia infatti importante per poter consolidare modalità di lavoro integrato che permettono di affrontare le problematiche tenendo conto della loro complessità, non offrendo soluzioni standardizzate, ma cercando di aiutare realmente gli individui a riappropriarsi delle proprie capacità e dei propri diritti.

3.4 Alcuni casi seguiti

Per conoscere più nello specifico come vengono affrontate dagli operatori che partecipano all'iniziativa "Avvocato di Strada" di Padova alcune tipologie di problematiche manifestate da utenti immigrati, vengono di seguito proposti alcuni casi che mi sono stati raccontati dagli avvocati o che ho potuto seguire, almeno in parte, direttamente, partecipando ad alcune consulenze legali.

³⁶ Nicola Sansonna, *In strada per occuparsi degli "invisibili"*, in "Ristretti orizzonti. Periodico di informazione e cultura dal Carcere Due Palazzi di Padova", n. 1, Gennaio–Febbraio 2005, pp. 30-31.

1. Il signor N. ha 47 anni, viene dal Marocco e si presenta allo sportello per un problema di rinnovo del permesso di soggiorno. Racconta al legale di non essersi potuto recare all'appuntamento in Questura, perché aveva affidato tutti i suoi documenti, compresa la ricevuta con la data dell'incontro, ad un amico, mentre egli si recava nel Sud Italia, per lavorare in nero per alcuni mesi. Una volta tornato a Padova, aveva scoperto che l'amico era dovuto rientrare per un periodo nel suo Paese e aveva portato con sé anche i documenti da lui affidatigli.

Il primo problema consiste quindi nel motivare alla Questura come mai il signor N. non si sia presentato all'appuntamento. Secondo l'avvocato non si tratta di un'impresa facile, ma si può provare a procedere scrivendo una lettera, sottoscritta dall'amico, in cui si spiega com'è andata la vicenda.

A questo punto, però, emerge un'altra difficoltà: il signor N., infatti, dice di non essere in possesso di un lavoro regolare da più di sei mesi, periodo massimo previsto dalla normativa vigente per poter trovare un altro datore di lavoro con il quale procedere alla sottoscrizione di un nuovo contratto di soggiorno.

Il signor N. racconta all'avvocato che, all'inizio della sua esperienza in Italia, era stato assunto regolarmente presso l'officina di un meccanico (nonostante nel suo Paese egli avesse conseguito il titolo di studio di architetto), ma che, dovendosi pagare i contributi, non era riuscito a guadagnare abbastanza per vivere dignitosamente qui e mandare un po' di risparmi alla sua famiglia rimasta in Marocco. Aveva perciò cercato un'altra occupazione, ma non aveva trovato nessuno che lo assumesse con regolare contratto e aveva perciò svolto molteplici lavori, sempre in nero, alcuni dei quali appunto reperiti nel Sud Italia.

Negli ultimi mesi il signor N. non ha più trovato alcun tipo di lavoro e ha iniziato a sperimentare la vita di strada: l'Asilo notturno e le Cucine Economiche Popolari sono diventati i suoi punti di riferimento.

L'avvocato gli spiega che purtroppo nel suo caso pare non vi sia alcuna possibilità che gli venga rinnovato il permesso di soggiorno, proprio perché è sprovvisto di lavoro regolare da più di sei mesi; egli sembra non capire, si fa rispiegare il tutto, non riesce ad arrendersi all'idea che per il suo problema non ci siano soluzioni.

Il legale riferisce al signor N. che se vuole si può comunque tentare la strada della lettera di motivazione alla Questura sottoscritta dall'amico, ma che, a suo parere, se decide di presentarsi in Questura, c'è un alto rischio che la sua richiesta non venga accolta e gli

venga dato addirittura il foglio di via.

Prima di rivolgersi ad “Avvocato di Strada” il signor N. aveva esposto il suo caso ad un altro legale, suggeritogli da un amico; costui si era tenuto per un mese i suoi documenti e poi per seguire la sua pratica gli aveva richiesto il pagamento anticipato della parcella. Purtroppo, sulla base degli elementi forniti al servizio, per la sua situazione sembra non ci sia nulla da fare; questa consulenza non avrà risolto i suoi problemi, ma almeno non ha creato false aspettative.

Del signor N. mi è rimasta impressa soprattutto l'espressione attonita nel venire a conoscenza del fatto che se vorrà rimanere qui in Italia, molto probabilmente dovrà vivere da “clandestino”.

In Marocco, a sentire i suoi racconti, riusciva a condurre una vita dignitosa con la sua famiglia, ma il desiderio di poter avere un minimo di benessere in più lo ha condotto a una sorte peggiore.

A proposito di questo primo caso presentato, sono venuta in seguito a conoscenza del fatto che il signor N. è successivamente riuscito a ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno, grazie all'intervento di un altro legale a cui si è poi rivolto. L'avvocato ha svolto un intenso lavoro da un lato di ricostruzione di tutta la vicenda nei dettagli con l'interessato e l'amico a cui erano stati affidati i documenti (che si è poi presentato a rilasciare una dichiarazione e a confermarla davanti al funzionario della Questura), dall'altro di sensibilizzazione della Questura stessa.

Ciò spinge a riflettere su quelli che possono essere i limiti dell'attività di sportello: di fronte alle molteplici richieste di consulenza, non sempre il tempo a disposizione è sufficiente per valutare approfonditamente la situazione di alcuni soggetti, senza togliere ad altri la possibilità di presentare il proprio caso e ricevere informazioni a riguardo. In futuro, se vi sarà la disponibilità dei legali, sarà magari opportuno potenziare l'attività di sportello, per poter distribuire meglio gli appuntamenti e dedicare più tempo soprattutto ai casi in cui vi sono più dettagli da ponderare.

2. La signora L. è una giovane donna albanese che vive in Italia da alcuni anni con il marito, della sua stessa nazionalità, e una figlia di un anno e mezzo. Si rivolge allo sportello di “Avvocato di Strada” per conto del fratello minore, un ragazzo di diciassette anni da poco giunto in Italia. Egli è entrato nel territorio nazionale illegalmente, sembra proprio grazie all'aiuto della sorella, che fin da subito si è attivata per dargli ospitalità presso la sua

abitazione. L. riferisce all'avvocato di essere molto legata al fratello e di aver scelto questa strada in quanto in Albania nessuno si sarebbe potuto occupare di lui e non ci sarebbe stata alcuna prospettiva per il suo futuro. La signora si rende disponibile a prendersi cura del ragazzo, che potrebbe così continuare a vivere in Italia con lei e la sua famiglia.

L'avvocato, dopo aver verificato che tutti i requisiti richiesti dalla legge fossero soddisfatti (la signora e il marito sono regolarmente soggiornanti e hanno un'abitazione idonea), si è messo in contatto con i Servizi Sociali, che tra l'altro si stavano già occupando della situazione della signora L. per alcune problematiche legate allo stato di salute della figlia. Dopo aver valutato congiuntamente il caso, si è stabilito che l'assistente sociale avrebbe presentato la richiesta di affidamento al Giudice Tutelare; tale compito è infatti di competenza dei Servizi Sociali, in quanto il ragazzo risultava al momento essere un minore straniero non accompagnato. La richiesta è stata presentata di lì a poco, dato che l'età del giovane era prossima ai diciott'anni e che, se li avesse compiuti prima che venisse decretato l'affidamento, non ci sarebbe stata alcuna possibilità per lui di rimanere in Italia. Fortunatamente tale procedura non ha richiesto tempi di attesa molto lunghi: nel giro di un mese e mezzo il Giudice Tutelare, dopo che la signora ha dichiarato in Tribunale il proprio impegno ad occuparsi del fratello, ha espresso parere favorevole all'affidamento.

Il fratello della signora L. può così vivere assieme a lei in Italia, senza più doversi nascondere per paura di venir rimandato in Albania. Presto la sorella lo aiuterà a cercare un corso di studi a cui iscriversi e grazie al quale costruirsi davvero un futuro.

Questo caso costituisce, a mio parere, un buon esempio di lavoro integrato tra servizi: la consulenza dell'avvocato è stata utile per valutare quale fosse la strada da seguire a livello giuridico e per attivare poi l'intervento dei Servizi Sociali, indispensabile per realizzare nel concreto l'affidamento.

3. D. è una signora bulgara di quarant'anni, in Italia dal 2002. Racconta al legale di "Avvocato di Strada" di aver trovato lavoro, poco dopo il suo arrivo, come collaboratrice domestica presso una famiglia dell'alta padovana, che però non è mai riuscita a metterla in regola. Dopo pochi mesi, D. ha cominciato a presentare problemi di salute, fino a scoprire di essere malata di tumore; da questo momento è stata soggetta a cure mediche costanti. La famiglia presso cui lavorava l'ha sostenuta per un periodo, ma poi D. si è ritrovata a

vivere per strada e le sue condizioni di salute sono peggiorate sempre più, fino a doversi sottoporre a una prima operazione chirurgica. Al momento delle dimissioni dall'ospedale la signora ha trovato ospitalità presso una struttura del territorio gestita da suore comboniane; qui ha reperito informazioni sul servizio gratuito di consulenza e assistenza legale e ha deciso di rivolgersi.

Durante il colloquio con l'avvocato D. appare alquanto sofferente: la sua malattia la costringe a passare gran parte della giornata a letto a causa di continui dolori. I medici dicono che a breve le verranno fatti altri interventi chirurgici; la signora mostra al legale tutti i referti ed esprime la volontà di richiedere un permesso di soggiorno per cure mediche, in quanto è molto preoccupata anche per la situazione di irregolarità in cui tuttora si trova.

L'avvocato chiede a D. di farsi dare dal medico che la segue un resoconto aggiornato sulla sua situazione clinica, che allega poi, insieme agli altri referti, alla richiesta di permesso di soggiorno per motivi di salute indirizzata alla Questura di Padova: in essa viene sottolineato come la signora necessiti di cure mediche costanti, che nel suo Paese non potrebbero venirle garantite.

La Questura ha risposto alla richiesta affermando che non sussistono i presupposti per concedere a D. il permesso di soggiorno per cure mediche, in quanto esso è subordinato al preventivo ottenimento del relativo visto d'ingresso, come da art. 36 del T.U. 286/1998.

La signora potrà continuare a ricevere le cure mediche necessarie ai sensi dell'art. 35, co. 3 del suddetto T.U., ma dovrà vivere ancora da irregolare, posizione che, come è noto, le consentirà di esercitare ben pochi diritti.

La signora, dopo aver ricevuto la notizia del parere negativo della Questura, esprime all'avvocato la sua preoccupazione anche per i suoi figli che sono rimasti in Bulgaria: essendo malata e non potendo lavorare, non riesce a farsi carico del loro sostentamento e della loro istruzione e perciò avrebbe bisogno di un sostegno economico nel suo Paese.

In tal senso si stanno muovendo attualmente gli operatori di "Avvocato di Strada": sono stati presi contatti con il Consolato Bulgaro in Italia affinché venga fatta la traduzione e la legalizzazione del certificato medico che attesta la malattia della signora e della certificazione di assistenza per indigenza; questi documenti potrebbero, infatti, far sì che i figli di D. ricevano aiuti economici in Bulgaria.

La signora D., come moltissime donne provenienti dai Paesi dell'Europa dell'Est, è venuta in Italia per cercare di garantire un futuro ai suoi figli e ha dovuto invece far fronte

a una situazione inaspettata che ha fatto crollare il suo progetto migratorio.

La sua vita nel nostro Paese è stata sconvolta da un evento drammatico, una malattia contro cui lei, soprattutto grazie all'aiuto di chi le ha fornito ospitalità, sta cercando di combattere. D., però, è destinata a continuare a sentire il peso della condizione di irregolarità giuridica in cui si trova e per la quale sembra non esserci alcuna soluzione.

Se si riuscirà a far sì che almeno i suoi figli possano ricevere un sostegno nel loro Paese, una volta che verrà resa nota la situazione in cui si trova la loro madre qui in Italia, forse la signora D. riuscirà a sopportare un po' meglio il fallimento del suo progetto migratorio.

4. M. è una ragazza rumena di vent'anni, solare e piena di entusiasmo; porta sempre con sé la sua bambina di sette mesi, A., nata da una relazione con un uomo italiano, che non sembra però intenzionato a effettuarne il riconoscimento, nonostante le pressioni di M.

La ragazza trova fin da subito negli operatori di "Avvocato di Strada" un supporto prima di tutto emotivo: racconta loro la sua storia, le difficoltà di relazione con l'uomo, che vive in un'altra città e che in certi momenti le fa credere di voler essere presente nella sua vita e in altri, invece, non si fa trovare. Al momento M. e la piccola A. si trovano in una situazione abitativa molto precaria; la ragazza per gran parte della giornata se ne va in giro con la carrozzina e cerca qualcuno con cui fare amicizia: vorrebbe potersi godere la sua età e a volte le pesa un po' il fatto di doversi occupare, da sola, di quella "creaturina", che ha un continuo bisogno della sua presenza.

Alla giovane è da poco scaduto il permesso di soggiorno ottenuto per il periodo della gravidanza e i sei mesi successivi; ella riferisce quindi all'avvocato di voler convincere il papà della bambina a effettuarne il riconoscimento: questa è l'unica strada per loro per poter rimanere in Italia e costituisce un'importante garanzia per il futuro della figlia.

Il legale ha preso più volte contatto con l'uomo, ascoltando il suo punto di vista, ma al contempo invitandolo a riflettere sulla situazione di M. e A. e sulle sue responsabilità nella vicenda. Dopo diverse occasioni di confronto, costui ha deciso di riconoscere la figlia, tutelando così anche la posizione di M.

Ora la ragazza è riuscita a trovare un lavoro e una sistemazione per sé e la bimba e ha ritrovato la serenità e la voglia di scoprire il mondo con i suoi occhi di ventenne.

5. Un caso particolare che ha coinvolto gli operatori di "Avvocato di Strada" riguarda sei ragazzi nigeriani, partiti dal loro Paese, come spesso avviene, per inseguire un sogno e

finiti invece per strada, in Italia. Il sogno gli viene “venduto” da un uomo italiano, che dopo averli visti giocare a calcio, chiede di incontrarli assieme alle loro famiglie, alle quali dice di essere un importante talent-scout e di poter aiutare i loro figli, dei quali ha riconosciuto il grande talento calcistico, a sottoscrivere contratti molto allettanti con importanti squadre italiane. Le famiglie vengono convinte e si indebitano, vendono addirittura i loro beni, per non lasciarsi sfuggire questa irripetibile opportunità, che consentirà ai figli di coronare un sogno e a loro di ottenere un sostegno economico, che mai avrebbero potuto avere in altro modo.

Consegnano quindi al “benefattore” una spropositata somma di denaro; in cambio vengono dati ai ragazzi visti e biglietti aerei e ha quindi inizio l’avventura (o meglio la disavventura).

Non appena i sei arrivano in Italia vengono inizialmente sistemati in un appartamento che non sanno dove si trovi e spostati poi da una città all’altra, finché un giorno il loro talent-scout li scarica a Padova, davanti alla stazione, dicendo di dover sbrigare delle pratiche e che sarebbe tornato di lì a poco. L’uomo, però, sparisce per sempre, assieme all’ingente quantità di denaro versatagli dalle famiglie, ai bagagli dei ragazzi e ai pochi risparmi in essi contenuti; quando i giovani capiscono che qualcosa non è andato come gli era stato prospettato, iniziano a girare per la città, in cerca innanzitutto di un pasto caldo, che trovano, infine, presso una parrocchia.

Qui i sei raccontano, in inglese, la loro storia, cercando qualcuno che li possa aiutare e quando gli viene chiesto se vogliono avvertire la polizia, accettano.

In Questura vengono quindi identificati e dichiarano di avere tutti 17 anni; dal successivo esame osseo, risultano però essere maggiorenni e quindi espellibili.

I ragazzi continuano a tentare di dimostrare la loro minor età, tramite dei certificati che attestano ciò, ma, secondo la Questura, tali documenti, per poter essere riconosciuti validi, devono venir legalizzati dall’Ambasciata Italiana in Nigeria.

Per il primo periodo i sei vengono sostenuti dai Servizi Sociali, che riescono a reperirgli, grazie alla disponibilità di volontari, una sistemazione provvisoria dove dormire, e danno loro dei buoni pasto. Proprio recandosi alle Cucine Economiche Popolari per ricevere i pasti e altri servizi, i ragazzi conoscono una volontaria che offre loro supporto e contatta il segretario di “Avvocato di Strada”, che fissa loro un appuntamento con un legale.

L’avvocato, dopo aver ascoltato la loro vicenda, valuta la situazione e le varie strategie d’intervento: la legalizzazione dei certificati da parte dell’Ambasciata Italiana in Nigeria

ha un costo non indifferente e pertanto si pensa di chiedere la disponibilità della Questura rispetto a una soluzione alternativa. I ragazzi potrebbero, infatti, fornire la loro collaborazione a identificare e rintracciare l'italiano che li ha convinti con l'inganno a venire in Italia, che è colpevole di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, e ottenere in cambio un permesso di soggiorno, rifacendosi all'art. 18 del T.U. 286/98.

Attualmente il legale si sta muovendo in questa direzione; i sei giovani, grazie alla solidarietà di vari servizi e associazioni del territorio, hanno trovato un posto dove dormire e rimangono in attesa di capire se ci potrà essere una qualche possibilità, realmente positiva, per loro nel nostro Paese.

Capita spesso di imbattersi in storie di imbrogli, truffe, inganni a danno di persone provenienti da altri Paesi, a cui sono state fatte tante promesse, mai mantenute; sarebbe bello che in questi casi non fossero costoro a dover pagare le conseguenze, bensì coloro che hanno saputo ben sfruttare situazioni di difficoltà a proprio vantaggio, sulla pelle degli altri.

Anche perché questi ragazzi, come tanti altri, si portano addosso il peso di un doppio fallimento: hanno visto frantumarsi sia il proprio sogno, sia quello delle famiglie, che su di loro hanno investito tutti i frutti delle loro fatiche, pur di garantirsi un giorno condizioni di vita migliori.

3.5 Considerazioni sull'andamento del progetto

Il Progetto "Avvocato di Strada" a Padova costituisce una realtà sperimentale, in quanto è stato avviato di recente e rappresenta un'esperienza nuova nel panorama dei servizi presenti sul territorio. E' nato con la finalità di fornire un sostegno giuridico gratuito a un'utenza specifica, le persone senza dimora, che versa in condizioni di forte disagio e marginalità e che presenta al suo interno una varietà di soggetti estremamente diversi tra loro, con alcune problematiche comuni.

Soprattutto negli ultimi anni, a Padova, come in altre città, i servizi dedicati ai senza dimora, e in particolare quelli a bassa soglia, hanno visto un'affluenza massiccia di persone provenienti da altri Paesi, molte delle quali presentano innanzitutto un disagio dovuto alla loro condizione di irregolarità rispetto alle norme relative al soggiorno nel territorio italiano e al fatto che, se vi rimangono, il loro destino è quello di vivere da invisibili, senza prospettive.

Tanti di costoro sono entrati nel nostro Paese in maniera non regolare; vi è, però, anche chi un permesso di soggiorno è riuscito ad ottenerlo, ma non ha poi retto la condizione di continua

precarietà giuridica, abitativa, lavorativa, sociale, con cui il migrante deve generalmente fare i conti se decide di vivere in Italia, ed è finito a sperimentare anch'egli la vita da "clandestino". Precarietà multipla, disagio ed esclusione riguardano, infatti, molto spesso e purtroppo tenderanno a riguardare ancora di più, anche gli immigrati in regola con il permesso di soggiorno, che sono sottoposti a un regime di continui controlli e scadenze da rispettare e verso i quali in molti casi vengono attuati atteggiamenti discriminatori, in particolare rispetto alla dimensione abitativa e a quella lavorativa.

Anche gli operatori che partecipano alle attività del Progetto "Avvocato di Strada", sebbene esso non sia nato come un'iniziativa rivolta a soggetti immigrati, si sono trovati, come già osservato, a confrontarsi fin dall'inizio dell'esperienza con un numero elevato di persone provenienti da altri Paesi, che, durante questo primo anno, ha raggiunto addirittura più dei due terzi del totale.

Uno dei limiti più sentiti da chi collabora con il progetto consiste proprio nel fatto che con i migranti nella maggior parte dei casi vi è un margine di azione molto più ristretto, rispetto a quello che si ha, invece, con i senza dimora italiani: di fronte alle questioni presentate dagli utenti immigrati, molto spesso gli operatori si sentono impotenti a causa della condizione di irregolarità di costoro, che nega la possibilità di esercitare la maggior parte dei diritti. Vi è comunque sempre uno sforzo da parte loro, laddove naturalmente vi sia qualche opportunità di azione, di tentare di intraprendere tutte le possibili vie da percorrere per offrire un supporto, senza però creare aspettative illusorie.

Gli operatori, inoltre, prestano attenzione a far sì da un lato che, laddove il soggetto abbia i requisiti per poter ricevere aiuti da altri servizi competenti, venga indirizzato ad essi; dall'altro che comunque egli si attivi in prima persona per cercare di risolvere la sua situazione, evitando di delegare ogni aspetto al legale.

A partire dalla tipologia di domande e bisogni presentata dagli utenti agli sportelli, gli operatori del servizio hanno manifestato l'esigenza di approfondire le loro conoscenze rispetto a varie tematiche, tra cui proprio quelle relative al diritto dell'immigrazione. A tal proposito dal mese di ottobre 2005 è iniziata una serie di incontri di formazione, con cadenza settimanale, per alcuni mesi, rivolti appunto ai volontari e ai legali che partecipano al progetto "Avvocato di Strada". Hanno aderito a questa iniziativa anche operatori di altri servizi, sia del territorio, che di alcune province venete, il cui contributo rende possibile uno scambio di esperienze e di suggerimenti.

Oltre agli incontri di formazione, durante questo primo anno di attività, sono state fatte

delle riunioni di coordinamento tra coloro che collaborano con il servizio “Avvocato di Strada” di Padova: anche se fin da subito si è constatato come sia difficile che tutti riescano a partecipare, a causa dei vari impegni di lavoro, sembra tuttavia necessario rendere più frequenti queste occasioni, utili per la reciproca conoscenza (in virtù anche del fatto che nel corso del tempo è aumentato il numero di persone coinvolte) e per organizzare e gestire meglio le attività. Alcuni dei legali sentono inoltre l’esigenza di fissare incontri con gli altri colleghi coinvolti per potersi confrontare su casi affrontati, scambiarsi conoscenze e informazioni e cercare linee di intervento comuni.

Gli operatori padovani hanno anche preso parte alle riunioni di coordinamento a livello nazionale di tutte le esperienze nate in varie città sull’esempio del Progetto “Avvocato di Strada” di Bologna: queste occasioni sono state utili per ricevere spunti sull’organizzazione e la gestione delle attività e informazioni su come affrontare eventuali nodi critici.

Per far conoscere alla cittadinanza le attività del progetto di Padova e sensibilizzarla alle problematiche delle persone senza dimora, si stanno programmando diverse iniziative. Una di queste, che avverrà a breve, prevede l’allestimento di una mostra fotografica sulle nuove povertà a Padova e la presentazione dell’opuscolo, realizzato all’interno del Progetto “Avvocato di Strada”, rivolto alle persone senza dimora e contenente tutte le informazioni su dove trovare risposte ai loro bisogni primari, che verrà poi distribuito nei luoghi più frequentati da questi soggetti.

CONCLUSIONI

Nel corso di questo elaborato si è fatto riferimento a due tipologie di soggetti, persone senza dimora e migranti, la cui condizione è per molti versi imparagonabile, ma che spesso si trovano a vivere esperienze simili di forte precarietà e marginalità giuridica e sociale.

Quello dei senza dimora, come si è potuto osservare nel primo capitolo, è un universo composito, all'interno del quale si trovano soggetti dalle storie più varie, che nella maggior parte dei casi non hanno scelto tale condizione, ma vi sono precipitati in seguito ad eventi traumatici, che hanno segnato in modo indelebile la loro vita. Eventi che spesso toccano aspetti non distanti da ciascuno di noi, quali la mancanza o la perdita degli affetti o di un luogo dove poterli coltivare, la difficoltà di trovare e mantenere un lavoro, il disfacimento delle relazioni familiari, l'assenza di legami significativi. Proprio la difficoltà di trovare persone con cui condividere le proprie vicende, sembra incidere fortemente sulle esperienze dei senza dimora. A costoro, infatti, manca sì una dimora stabile, ma in molti casi mancano anche delle figure di riferimento con cui intessere relazioni e che aiutino a guadagnare fiducia in se stessi e verso la realtà esterna, che il più delle volte appare, però, escludente nei loro confronti.

Accanto ai problemi di natura relazionale, le persone senza dimora sono generalmente i soggetti che accedono più difficilmente alle risorse e per i quali le forme di tutela sono alquanto ridotte; in molti casi i loro diritti non vengono riconosciuti ed essi non possiedono i mezzi culturali ed economici per difendersi.

Anche rispetto alle politiche sociali la tematica delle persone senza dimora, assieme a quella del disagio abitativo, è rimasta ai margini: molti degli interventi previsti hanno avuto, e in parte hanno ancora, carattere emergenziale e non hanno permesso di sviluppare soluzioni continuative, che potrebbero risultare più efficaci per la risocializzazione di questi soggetti.

In molte realtà locali sono state le organizzazioni del Privato sociale e il volontariato a rivolgere un'attenzione maggiore alle problematiche delle persone senza dimora, investendo le loro risorse per realizzare interventi più strutturati e innovativi.

Un tentativo a livello nazionale di attivare percorsi di reinserimento abitativo, lavorativo e sociale per i senza dimora e le persone che versano in situazioni di povertà estrema si è avuto con la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" 328 del 2000, che, anche tramite il successivo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003, ha previsto l'attivazione di alcuni servizi a livello territoriale, che offrano

soluzioni di tipo alloggiativo, ma andando oltre l'ottica emergenziale. Ad essi si prevede siano affiancati interventi sia di tutela, sia mirati ad agevolare il reinserimento della persona nel contesto sociale.

Un'altra importante azione, prevista dalla legge 328/2000, è stata l'istituzione della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, che ha il compito di effettuare indagini sulla povertà e l'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze.

La suddetta legge ha, inoltre, dato rilievo al principio di sussidiarietà, secondo cui al Terzo Settore è affidato il compito di progettare e gestire gli interventi per le persone senza dimora, sulla base delle linee guida fornite da Regioni ed Enti Locali e dei finanziamenti da essi stanziati. Tale scelta, se da un lato valorizza il lavoro svolto in passato dal Privato sociale in questo ambito, dall'altro può, però, comportare in alcune realtà il rischio di una delega quasi totale – e quindi di un disinteressamento – da parte del Pubblico, degli interventi a favore di queste categorie di soggetti.

La carenza di politiche realmente efficaci di accoglienza e integrazione nella società è uno degli elementi che caratterizzano anche la posizione dei migranti nel nostro Paese.

E sembra essere proprio uno dei principali fattori che fanno sì che costoro si ritrovino nelle fila dei senza dimora o comunque ad usufruire dei servizi rivolti a questa categoria di soggetti. Come si è potuto constatare, la condizione di senza dimora per molti migranti costituisce una fase transitoria del loro percorso nella nostra società, in quanto essi generalmente possiedono, rispetto agli italiani, sia una maggiore motivazione all'inserimento e all'integrazione, che maggiori risorse, soprattutto di carattere relazionale (molti, infatti, fanno riferimento a reti di solidarietà basate sulla provenienza dallo stesso contesto geografico), per fronteggiare le numerose difficoltà che incontrano soprattutto all'inizio dell'esperienza migratoria. Ciò spinge a riflettere ulteriormente su come la condizione di senza dimora per i soggetti immigrati consista in molti casi nel fatto di non riuscire a soddisfare, almeno inizialmente, bisogni primari, e in particolare non avere un luogo dove vivere.

Tale condizione è quindi legata a quella di esclusione, in cui i migranti versano molto spesso nel nostro Paese, e che dipende soprattutto da politiche che mirano a creare disuguaglianze rispetto all'accesso ai diritti, al mercato del lavoro e a quello abitativo.

Se l'irregolarità della presenza è un fattore importante tra quelli che possono portare a questa esclusione, è necessario tener presente, come viene sottolineato anche nel *Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia*, che in situazioni di precarietà, in particolare

abitativa, e in vari casi estrema, si trovano anche quote significative di immigrati regolari e stabili. Si torna quindi a constatare, sempre secondo il suddetto Rapporto:

«la debolezza delle nostre politiche abitative dal punto di vista sociale: l'estrema ristrettezza di un'offerta di affitto accessibile e l'insufficienza delle politiche mirate rivolte all'area della povertà (che si è accompagnata fino ad oggi ad una relativa debolezza delle politiche contro la povertà e ad una grande disparità regionale nella messa in opera di interventi in questo campo). In discussione è soprattutto la scarsa capacità preventiva di un sistema che adotta una accezione di "sociale" che [...] è troppo centrata su situazioni di crisi, situazioni di deriva conclamate.³⁷».

La difficoltà di accesso all'alloggio sperimentata dai migranti è lo specchio di una condizione di disagio abitativo più ampio, che in Italia colpisce anche diverse fasce di popolazione autoctona, a causa di politiche per molti versi escludenti. È necessario ripensare, quindi, a interventi che rendano il mercato dell'alloggio più accessibile a tutti coloro che versano in condizioni di precarietà e fragilità.

Al contempo c'è bisogno di politiche e prassi che favoriscano l'integrazione nella nostra società da un lato delle persone che più si trovano ai margini, quali i senza dimora, dall'altro di chi è arrivato nel nostro Paese per tentare di costruirsi un futuro migliore, rendendo meno precaria, innanzitutto dal punto di vista giuridico, la loro posizione, garantendo l'esercizio dei diritti di cittadinanza e l'accesso alle risorse, secondo una logica non emergenziale e assistenziale.

L'esperienza di "Avvocato di Strada" si colloca in questa direzione: a Bologna il servizio di tutela legale gratuita è nato all'interno di un'associazione del Privato sociale che da diverso tempo realizza interventi mirati a ridare dignità e capacità alle persone senza dimora e a chi si trova ai margini; attualmente l'iniziativa rappresenta un punto di riferimento importante per la città, in quanto sono stati strutturati legami molto significativi con i vari servizi del territorio.

I legali che hanno aderito al progetto hanno portato avanti cause rilevanti per affermare, tra gli altri, il diritto alla residenza per le persone senza dimora. Spesso infatti costoro, perdono la residenza, perché, vivendo in strada, non compaiono in nessun censimento; tuttavia essi hanno comunque diritto ad ottenere l'iscrizione presso l'anagrafe del Comune dove hanno stabilito il proprio domicilio (art. 1 della legge 1228/1954 e art. 1 del D.P.R. 223/1989). Tale possibilità,

³⁷ Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati, *Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia* (a cura di Zincone G.), Roma, 2001, reperibile all'indirizzo web: http://www.cestim.it/integra2/integra2_index.htm

però, non sempre viene riconosciuta dalle Amministrazioni Comunali e ciò fa sì che queste persone non possano esercitare appieno una serie di altri diritti fondamentali, quali quello al voto, a ricevere l'assistenza sociale e sanitaria, al lavoro, alla casa, ad avere i documenti di riconoscimento. Il senza dimora, che, oltre a non avere un luogo dove vivere, non ha neppure riconosciuta la residenza è quindi come se non esistesse.

Il lavoro svolto in questi anni dal servizio "Avvocato di Strada" di Bologna ha permesso di portare alla luce tanti altri casi in cui i diritti di chi non possiede una dimora vengono calpestati, situazioni di cui spesso si tende a non interessarsi, perché comportano costi, fatiche, e nessun vantaggio di natura economica.

Molte controversie sono state risolte, grazie all'intervento dei legali, che credono nell'importanza di mettere a disposizione tempo, competenze ed esperienza, per operare gratuitamente a favore di soggetti con cui non sempre è facile comunicare, che hanno bisogno soprattutto di attenzione, ascolto, per poter costruire una relazione di fiducia che va al di là del comune rapporto legale/assistito.

Gli utenti degli sportelli bolognesi sono prevalentemente italiani senza dimora; gli immigrati che versano in tale condizione generalmente ottengono supporto da una rete di servizi ben organizzata presente in città, pensata per tutelare appunto la loro posizione di migranti.

In altre città dove l'esperienza di "Avvocato di Strada" ha trovato seguito la percentuale di utenti immigrati, invece, supera nettamente quella degli italiani.

Ciò si è verificato a Padova: qui nell'ideare il servizio si è voluto porre un'attenzione particolare al rapporto tra carcere e strada, in quanto, come è stato segnalato precedentemente, si è ritenuto che gli ex-detenuiti siano una delle categorie di soggetti più a rischio di ritrovarsi nella condizione di senza dimora (tale assunto è stato successivamente confermato dalla rilevazione del fatto che circa il 25% degli utenti del servizio ha alle spalle esperienze di detenzione), anche perché spesso costoro sono privi di una rete di legami significativi nel territorio, in grado di sostenerli nel loro percorso di reinserimento sociale.

Una volta iniziata l'attività di sportello ci si è trovati, però, di fronte a un altro aspetto, non atteso: la presenza consistente di migranti che vivono in condizioni di forte precarietà e che, per soddisfare bisogni primari, si rivolgono a quei servizi, nati per offrire accoglienza alle persone più emarginate, che in precedenza erano frequentati solo da italiani.

Molti di questi immigrati, quando sono venuti a conoscenza dell'iniziativa, hanno voluto accedervi, alcuni, magari, con la speranza che questi "fantomatici" avvocati "di strada" potessero risolvere tutti i loro problemi. Naturalmente ciò non è avvenuto, ma, almeno, in

molti casi queste persone hanno potuto ricevere informazioni importanti sulle norme e prassi giuridiche con cui è regolato il loro status nel nostro Paese, sui – purtroppo pochi – diritti essenziali garantiti dalle nostre leggi e su come poterli esercitare e tutelare.

Quando gli avvocati hanno ritenuto che le questioni sollevate dai migranti potessero trovare soluzione grazie a interventi di tipo legale – ma con una rilevanza spesso anche sociale –, si sono attivati, agendo soprattutto in via stragiudiziale.

Anche se non sempre si sono raggiunti i risultati sperati, non manca, però, la volontà di non fermarsi di fronte agli impedimenti formali, ma di cercare bensì di produrre innovazione nell'applicazione giuridica, attraverso buone prassi e precedenti giurisprudenziali che consentano, come è avvenuto per l'esperienza di Bologna, di sancire in maniera vincolante i diritti che spesso vengono negati dai rigidi burocrati.

Di fronte a uno scenario di leggi e politiche repressive che sembrano voler considerare gli immigrati o come pura forza lavoro o come pericolosi criminali da temere e allontanare, credo sia importante tentare di diffondere prassi che mirino, per quanto possibile, alla tutela dei diritti che ogni individuo, al di là della sua nazionalità, dovrebbe vedersi riconosciuti, e al superamento di situazioni di sopraffazione e sfruttamento, causate spesso proprio dalla precarietà indotta dal nostro sistema giuridico.

L'esperienza di “Avvocato di Strada” di Padova è orientata verso questa direzione, ma è comunque un'esperienza ancora in fieri: dopo questo primo anno di lavoro sperimentale, sarà opportuno effettuare una verifica delle attività svolte e, sulla base anche delle considerazioni e dei suggerimenti emersi dal corso di formazione realizzato all'interno del progetto, ripensare a modalità organizzative più strutturate, che permettano soprattutto di monitorare meglio gli interventi effettuati dai vari legali. In questo modo si potrà avere un quadro completo dei risultati ottenuti, che aiuterà anche a rilevare quali sono gli aspetti più difficoltosi e critici, per poi ideare linee guida comuni e strumenti operativi più efficaci.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *I diritti e la povertà. L'esperienza di Avvocato di Strada*, I Quaderni di Nuovamente – Persone e progetti per la città, Edizioni SINGEM, Gennaio 2005.
- Ares 2000, *Il colore delle case. 1° Rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia* (a cura di R. Nobile, V. Lannutti, A. Cassanelli e P. Venturini e con la collaborazione di Siddique Nure Alam), settembre 2000, reperibile sul sito: www.ares2000.net
- Basso P., Perocco F. (a cura di), *Immigrazione e trasformazione della società*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Basso P., Perocco F. (a cura di), *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Caritas, Fondazione E. Zancan, *I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su emarginazione ed esclusione sociale*, Feltrinelli, Milano, 1997.
- Caritas, Fondazione E. Zancan, *Gli ultimi della fila. Rapporto 1997 sui bisogni dimenticati*, Feltrinelli, Milano, 1998.
- Caritas, Fondazione E. Zancan, *Cittadini invisibili. Rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti di cittadinanza*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- Caritas, Fondazione E. Zancan, *Vuoti a perdere. Rapporto 2004 su esclusione sociale e cittadinanza incompiuta*, Feltrinelli, Milano, 2004.
- Caritas, Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004*, Idos, Roma, 2004.
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2001*, Roma, reperibile all'indirizzo web: http://www.sociologiadip.unimib.it/mastersqs/rivi/riv_arch.htm
- Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, *Secondo Rapporto sulla povertà in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1992.
- Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Emarginazione, *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*, Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

- Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati, *Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia* (a cura di Zincone G.), Roma, 2001, reperibile all'indirizzo web: http://www.cestim.it/integra2/integra2_index.htm
- Coin F. (a cura di), *Gli immigrati, il lavoro, la casa. Tra segregazione e mobilitazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- FEANTSA, *L'Europa contro l'emarginazione: una casa per tutti*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- FIO.psd, *Cittadinanza attiva per tutti è prevenzione della grave marginalità adulta*, agosto 2004, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- FIO.psd, *Immigrazione e persone senza dimora. Rapporto nazionale 2002*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- FIO.psd, *Rapporto sulle misure legislative nazionali a favore delle persone senza dimora*, marzo 2003, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- Giorgi C., *Il quinto Stato*, in "Terre di mezzo", ottobre – novembre 2005, reperibile sul sito: www.terre.it
- Gnocchi R. , *Emarginazione grave adulta e dinamicità dei percorsi di esclusione e povertà*, ottobre 2003, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- Gui L., *Cause e percorsi della povertà nel nostro territorio*, Atti del Convegno: *Visibili? Invisibili? ...comunque cittadini. Tra povertà ed emarginazione*, Padova, 3 ottobre 2003, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- Lombino M., *Gli homeless tra esclusione sociale ed istituzionalizzazione*, reperibile sul sito: www.fiopsd.org
- Macrì G., *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio. Aspetti sociologici e giuridici*, reperibile all'indirizzo web: <http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir/marginal/macri/>
- Magistratura democratica e Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, *Espulsione, accompagnamento alla frontiera e trattenimento dello straniero. La normativa dopo la legge n. 271 del 2004*, reperibile sul sito: www.magistraturademocratica.it
- Mariotti A., *Antonio Mumolo, l'avvocato dei senza dimora. Intervista ad Antonio Mumolo, coordinatore del progetto "Avvocato di Strada"*, reperibile sul sito: www.ristretti.it

- Minardi R., *Residenza fittizia: un diritto per le persone senza dimora e per i senza tetto*, reperibile sul sito: www.fiopdsd.org
- Minardi R., *Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti*, reperibile sul sito: www.fiopdsd.org
- Piccolo D., *Marginalità grave a Padova*, reperibile sul sito: www.ristretti.it
- Poschettino G. (a cura di), *I senza fissa dimora*, Piemme, Casale Monferrato, 1995.
- Redazione (a cura della), *Il Brontolo: perché brontolare a volte fa star meglio*, in “Il Brontolo - Mille e una voce dalle strade e dalle piazze”, n. 0, 2004.
- Regione Veneto, *Presenze nascoste. Viaggio nelle estreme povertà in Veneto*, sintesi della ricerca, reperibile sul sito: www.venetosociale.it
- Sansonna N., *In strada per occuparsi degli “invisibili”*, in “Ristretti orizzonti. Periodico di informazione e cultura dal Carcere Due Palazzi di Padova”, n. 1, Gennaio–Febbraio 2005.
- Tosi A. (a cura di), *La casa: il rischio e l’esclusione sociale. Rapporto Irs sul disagio abitativo in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- Ufficio Stampa – Centro Studi del Centro di Documentazione Due Palazzi, *Inchiesta sulle povertà estreme in Italia e le persone senza fissa dimora*, Gennaio 2001, reperibile sul sito www.ristretti.it

Riferimenti normativi

- Cassazione Civile sez. III, 30 dicembre 1993, n. 13008.
- Cassazione Civile sez. II, 3 dicembre 1994, n. 10393.
- Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.
- D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 – Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
- Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003.

D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

Legge 30 luglio 2002, n. 189 – Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo.

D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334 – Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione.

Siti Web:

www.asgi.it

www.ares2000.net

www.avvocatodistrada.it

www.caritasitaliana.it

www.centrostudi.gruppoabele.org

www.cestim.org

www.comunitadeigiovani.org

<http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir/>

www.fiopsd.org

www.magistraturademocratica.it

www.piazzagrande.it

www.ristretti.it

www.sociologiadip.unimib.it

www.meltingpot.org

www.ristretti.it

www.stranieriinitalia.it

www.terre.it

www.venetosociale.it