



Dipartimento di Scienze della Formazione

Corso di Laurea Interclasse Servizio Sociale e Sociologia
Laurea in Servizio Sociale L39

Tesi di Laurea

VIA MODESTA VALENTI
VITE INVISIBILI A ROMA

Relatore Chiar.ma
Prof.ssa Cristina Tilli

Laureanda
Livia Sassoli

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE

1. IL DIRITTO ALLA RESIDENZA

- 1.1. Contarsi per contare: la registrazione anagrafica come garanzia dei diritti fondamentali
- 1.2. Costituzione e diritti sociali
- 1.3. Residenza e welfare nel sistema italiano
- 1.4. Gli invisibili: Chi sono? Quali diritti sociali? Quali tutele?
- 1.5. La residenza fittizia

2. ROMA E LA CASA CHE NON C'È: VIVERE IN VIA MODESTA VALENTI

- 2.1. Un indirizzo per i senza dimora
- 2.2. Il mondo di via Modesta Valenti: le persone, i problemi, le fragilità, i servizi attivi

3. VERSO UNA MAGGIORE INCLUSIONE SOCIALE: ACCOMPAGNARE VITE FRAGILI NELLA CITTÀ

- 3.1 Contrastare la grave emarginazione: le "Linee di Indirizzo" del 2015
- 3.2 Multidisciplinarietà e fattori di contesto
- 3.3 Accompagnare vite fragili: pratiche e servizi sociali

CONCLUSIONI

Bibliografia

Sitografia

Ringraziamenti



“Homeless Jesus”, installazione dell’artista canadese Timothy P. Schmalz.

La scultura in bronzo raffigura un uomo disteso su una panchina avvolto da una coperta da cui spuntano solo i piedi nudi, segnati dalle stigmate della crocifissione.

È stata simbolicamente collocata nel cortile di S. Egidio in Vaticano, all’ingresso dell’Elemosineria Apostolica, durante il “Giubileo dei senza fissa dimora” nel novembre 2016.

INTRODUZIONE

La ricerca è focalizzata sul diritto alla residenza per le persone senza fissa dimora e sul suo rapporto con i diritti sociali con un approfondimento specifico sul caso di Roma, in cui il fenomeno assume una dimensione rilevante e significativa, attraverso una rilettura degli avvenimenti degli ultimi trent'anni.

L'individuazione di questo ambito di ricerca nasce dalla volontà di analizzare l'istituto della residenza anagrafica come un diritto soggettivo e non concessorio. Esso, infatti, rappresenta il requisito fondamentale e imprescindibile per essere riconosciuti cittadini e intraprendere reali percorsi di inclusione, favorendo l'accesso ai servizi essenziali per le fasce più deboli. Da qui, l'importanza di prevedere una "via fittizia" per consentire alle persone senza fissa dimora di ottenere i documenti necessari per l'accesso al sistema di welfare.

L'esperienza di Roma ha rappresentato, in tal senso, un esempio particolarmente significativo: per la complessità del fenomeno, la diversificazione dei soggetti coinvolti, l'importanza dei progetti attivati e i recenti processi amministrativi utilizzati per riorganizzare complessivamente il settore. Gli strumenti e gli approcci metodologici di cui la ricerca si è avvalsa spaziano dalla ricostruzione storico-giuridica all'approfondimento tematico e metodologico nelle diverse discipline coinvolte, dalla rilettura delle cronache giornalistiche recenti alla ricerca ed elaborazione dei dati significativi utili alla descrizione del fenomeno, fino all'analisi dei testi normativi e alle interviste condotte con gli operatori del settore.

Sulla scelta del tema e delle metodologie utilizzate ha influito in modo determinante l'esperienza di tirocinio svolta tra il 2017 e il 2019 presso il Servizio Sociale Area Adulti del Municipio I, che ha consentito di sviluppare una conoscenza ravvicinata del fenomeno dei senza fissa dimora e la pratica

diretta dei percorsi di presa in carico, sostegno e reinserimento sociale. Un percorso che ha alimentato la consapevolezza del problema ma, allo stesso tempo, il desiderio di approfondirlo in ogni suo aspetto, anche con l'obiettivo di verificare quanto le gravi e irrisolte condizioni sociali e culturali contribuiscano a generare marginalità, esclusione e nuove fragilità.

Nel primo capitolo, dopo un'analisi complessiva di natura storica, giuridica e amministrativa sul diritto alla residenza, sugli altri diritti sociali e sul sistema di welfare in Italia, viene condotto un approfondimento specifico sulla residenza fittizia, come presupposto di garanzia delle persone più fragili.

Il caso di Roma Capitale costituisce il "focus" del secondo capitolo con l'analisi delle azioni attivate nel tempo, di concerto tra l'Amministrazione Comunale e le Associazioni presenti nel territorio, per una migliore organizzazione del sistema della residenza fittizia istituita nel 2002 presso via Modesta Valenti. Un'esperienza particolarmente significativa, presa in esame sotto due punti di vista. La prima parte del capitolo è dedicata all'istituzione della residenza virtuale e alle delibere che ne hanno caratterizzato il processo, la seconda parte analizza nel dettaglio, sulla base di dati statistici appositamente reperiti presso gli uffici comunali, le trasformazioni della distribuzione dei residenti senza fissa dimora all'interno della città, avvenuta dopo l'attuazione della delibera comunale del 2017 e i servizi presenti sul territorio. A partire dall'avvio del sistema della residenza virtuale nel 1992 fino alle recenti modifiche normative, l'indagine ha esaminato l'evoluzione del ruolo svolto dai soggetti pubblici e dal terzo settore e l'efficacia delle risposte fornite, anche per quanto riguarda il sistema dei servizi attivi nel territorio. Un particolare approfondimento – supportato anche da un'analisi di dati numerici - ha riguardato gli ultimi cinque anni in cui, a livello nazionale e a livello locale, sono state gettate le basi per una profonda revisione dell'approccio alla gestione del problema.

Nel terzo capitolo, sulla base delle “Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta”, approvate nel 2015, viene affrontata la necessità di sviluppare interventi organici e strutturati su tutto il territorio nazionale in favore delle persone in condizione di grave emarginazione. Nello specifico si evidenziano le caratteristiche principali del fenomeno, come la complessità e i fattori di contesto che ne influenzano lo sviluppo, il ruolo della città nei confronti degli emarginati e l'importanza, da parte degli operatori sociali, di adottare un approccio multidisciplinare e riflessivo nell'accompagnamento delle persone più fragili.

1. Il diritto alla residenza

1.1 Contarsi per contare: la registrazione anagrafica come garanzia dei diritti fondamentali

Per definire e comprendere correttamente i principi di fondo che concorrono al moderno concetto di residenza e ai diritti connessi occorre fare riferimento a un quadro generale più ampio che affonda le sue radici nelle origini del moderno stato di diritto, a partire dall'unità d'Italia.

Al momento dell'unificazione dello Stato italiano sotto il Regno sabauda, avvenuta nel 1861, sorge immediata l'esigenza di attivare efficaci strumenti per la conoscenza e la gestione delle popolazioni e delle amministrazioni confluite da nord a sud nella formazione del neonato Regno d'Italia. Nasce a tal fine il primo censimento nazionale, ad adesione facoltativa: *“Nella notte tra il 31 dicembre del 1861 e il 1 gennaio del 1862, a nove mesi dall'Unità d'Italia, gli italiani provano a contarsi e a tracciare la prima fotografia della popolazione suddivisa per sesso, età e stato civile”*. Così viene descritto, con una efficace sintesi, nella storia dei censimenti presente nel sito web dell'ISTAT¹.

In quella “fotografia” la popolazione italiana conta oltre 22 milioni di residenti (che diventeranno circa 26 milioni considerando anche le zone non ancora annesse nel Regno d'Italia), equamente distribuiti tra maschi e femmine (i maschi sono appena superiori alla metà, con il 51%). Da sottolineare in modo particolare la sua caratteristica di popolazione estremamente giovane, con un'età media di soli 27 anni, con la fascia di età

¹ ISTAT, “I censimenti precedenti: la storia dal 1861 ad oggi”
www.istat.it/it/censimenti-permanenti/censimenti-precedenti

dei bambini con meno di 10 anni che rappresenta ben il 24% del totale.

Risale a quel periodo anche la nascita del moderno servizio anagrafico, con cui viene istituito il registro della popolazione in ogni comune del Regno.² Il nuovo ufficio, previsto dall'art. 6 del R.D. 31 dicembre 1864 n. 2105, viene chiamato "ufficio delle anagrafi" - il termine deriva dal greco *anagraphè* e significa "registrazione, iscrizione" - con la funzione di registrare nominativamente tutti gli abitanti residenti, sia come singoli, sia come parte di una famiglia o convivenza, nonché tutte le variazioni che si verificano nel tempo (nascite, morti, immigrati, emigrati).

Tuttavia molti Comuni italiani non si adeguano alle prescrizioni del decreto ed altri, pur avendo correttamente impiantato il servizio, non si attengono alla rigorosa osservanza delle norme che prevedono il costante aggiornamento. Per tale ragione, in occasione del secondo censimento generale della popolazione del 1871 - immediatamente successivo al completamento dell'unificazione nazionale dopo l'annessione dello Stato Pontificio e la proclamazione di Roma capitale - viene disposta la tenuta obbligatoria del registro di popolazione. La legge 20 giugno 1871, n. 297, all'art.7, stabilisce infatti: "*In ogni Comune vi sarà un registro di popolazione, compilato e corretto, dove già esistesse, secondo i risultati ottenuti col nuovo censimento*". Il legislatore rende così obbligatorio, e non più facoltativo, il servizio anagrafico: una scelta fondamentale che avrà riflessi nello sviluppo del moderno Stato di diritto, in cui si fissano non solo i diritti e i doveri del cittadino-residente ma anche gli obblighi dell'amministrazione pubblica.

I regolamenti attuativi risalgono al 1873 (R.D. 4 aprile 1873, n. 1363) e al 1901 (R.D. 21 ottobre 1901, n. 445). Il registro della popolazione viene

² In Italia le città più importanti degli Stati preunitari già possedevano uffici di anagrafe, che proseguivano le tradizioni consolidate di registrazione della popolazione nel passato svolte dai registri parrocchiali o da altri sistemi consolidati.

diviso in due parti che comprendono sia la popolazione stabile, con residenza abituale nel comune, sia la popolazione “mutabile o fluttuante”. Con quest’ultimo termine ci si riferisce a tutti coloro che, per diversi motivi, non risiedono stabilmente in un luogo definito, come ad esempio gli studenti, i pazienti ricoverati in ospizi, i detenuti in case di pena, i militari assegnati a caserme o a distretti territoriali e persino gli infanti a balatico. Non compaiono ancora le particolari tipologie di persone la cui esistenza è caratterizzata da una vita nomade o prive di una regolare abitazione, che saranno oggetto di specifici rilevamenti solo molti decenni più tardi. L’aggiornamento dei sistemi di registrazione e conoscenza della popolazione nazionale prosegue con cadenza regolare decennale con tutti i successivi censimenti (uniche eccezioni sono rappresentate dal 1891, quando il censimento non viene svolto per difficoltà finanziarie, e dal 1941, a causa della guerra). Dal 1931 il compito di effettuare il censimento viene trasferito dai comuni all’ISTAT (istituito nel 1926). Passata la lunga sospensione derivante dal conflitto mondiale, dopo l’avvento della Repubblica, nel 1951 riparte la regolare attività dei censimenti nazionali che viene svolta ancora oggi ogni dieci anni.

È di pochi anni dopo la prima disposizione normativa che riorganizza le funzioni di anagrafe a livello nazionale: la legge n. 1228 del 24 dicembre 1954 “*Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*”. L’anagrafe infatti, seppur organizzata su base comunale, è a tutti gli effetti un servizio di interesse statale che comporta riflessi e implicazioni fondamentali sulla vita del paese. Essa, nello specifico, riguarda le informazioni statistiche sulla popolazione di tutto il territorio nazionale, la distribuzione delle risorse economiche, l’erogazione delle prestazioni dovute ai cittadini e l’assicurazione dei loro diritti. Tra questi, in particolare, il diritto allo studio, il diritto di voto, i diritti sanitari e sociali, il diritto all’identificazione con il rilascio di documenti e il diritto al gratuito patrocinio. È chiaro dunque come il

Sindaco, in tutta la materia anagrafica, svolga la funzione di ufficiale di Governo e sia quindi subordinato gerarchicamente al Prefetto.

Nella stessa legge trovano diretta applicazione anche le definizioni di residenza, domicilio e dimora. Con l'art. 1, infatti, si stabilisce che nell'anagrafe della popolazione debbano essere registrate, oltre alle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, anche *“le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio”*. Nel successivo art. 2 si precisa, inoltre, che *“la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha il domicilio, e in mancanza di questo, nel Comune di nascita”*.

Il concetto giuridico di residenza e di domicilio era stato peraltro già affrontato e definito nel Codice Civile del 1942. All'interno del Libro primo, interamente dedicato alle persone e alle famiglie, il tema viene affrontato nel Titolo terzo *“Del domicilio e della residenza”*: in particolare l'art. 43 descrive il domicilio come *“il luogo dove il soggetto stabilisce la sede principale dei propri affari e interessi”* e la residenza come *“il luogo in cui la persona ha la dimora abituale”*. Da questi due principi, per esclusione, si ricava anche la definizione di dimora, che si distingue dalla residenza in virtù del suo carattere non abituale. Essa, infatti, è la sede occasionale, temporanea o episodica della persona come, ad esempio, la villa al mare o la casa in campagna. Dunque, sia la residenza che il domicilio sono caratterizzati da un elemento oggettivo, cioè l'insistenza di una persona in un luogo dello spazio, e da un elemento volutaristico, cioè la libera decisione della persona di voler utilizzare quel luogo a fini di domicilio o a fini di residenza, che si manifesta tramite la dichiarazione/domanda di iscrizione anagrafica in quel luogo. La scelta dell'individuo di fissare la sua residenza o il suo domicilio deve corrispondere dunque ad un fatto: è necessario che alla volontà

dichiarata corrisponda una consuetudine di vita in un luogo³.

Significativo, a questo proposito, è l'esempio indicato dal giurista Paolo Morozzo Della Rocca che, riferendosi alla condizione carceraria, spiega come la permanenza in un istituto penitenziario, anche per molti anni, *“non implichi necessariamente l'attribuzione della residenza, che però dovrà essere attribuita al detenuto, non più in attesa di giudizio, che ne faccia richiesta, essendo un suo diritto riceverla”*⁴. Entrambi dunque fatti volontari, il domicilio e la residenza indicano due diverse relazioni della persona con lo spazio in cui opera e vive, anche se la distinzione tra le due non risulta del tutto scontata. Dal citato articolo 43 risulta, infatti, come il domicilio costituisca il luogo di imputazione di posizioni giuridiche soggettive prevalentemente patrimoniali del soggetto, con riferimento dunque agli affari della persona, a differenza della residenza che invece *“sembra coincidere con il luogo dell'esistenza tout court, il luogo degli affetti familiari, dei bisogni elementari ed esistenziali del soggetto”*⁵. Da questa definizione normativa si ricava il fatto che una persona può fissare una sola residenza mentre può eleggere diversi domicili (fiscale, sanitario, processuale).

A fare chiarezza interpretativa, dopo anni di dibattiti e controversie, è intervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza del 14 marzo 1986, che recita: *“La residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di*

³ P. MOROZZO DELLA ROCCA, “Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche” in *Il diritto di famiglia e delle persone*, Giuffrè Editore, 2003/4, 1013 ss. p. 9

⁴ Ivi p. 2

⁵ Ivi p. 3

abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali". I giudici della Corte specificano inoltre che *"la stabile permanenza sussiste anche quando la persona si rechi a lavorare o a svolgere altre attività fuori del Comune di residenza, sempre che conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali"*⁶. La residenza è dunque un diritto soggettivo imprescindibile della persona e comporta l'obbligo di richiedere l'iscrizione nel comune di dimora abituale per se stessi e per le persone sulle quali si esercita la potestà o la tutela e di dichiarare allo stesso qualsiasi cambiamento relativo alle posizioni anagrafiche. Non riconoscere la residenza viola il dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale. Questa definizione, con i suoi dettagli, non è mai mutata fino ad ora ed è ancora valida.

L'articolo 43 del Codice Civile richiama, inoltre, la stretta connessione della residenza con le esigenze di vita esistenziali ma anche materiali della persona. Da ciò deriva la diretta discendenza tra la registrazione anagrafica in un luogo, l'esercizio in quel luogo delle relazioni fondamentali della persona e i diritti della persona, poi divenute oggetto di specifiche garanzie costituzionali.

Solo a titolo di esempio si ricordano alcune funzioni assicurate dal sistema di registrazione della popolazione residente che fa capo all'ufficio di anagrafe: la conoscenza della composizione della popolazione distribuita sul territorio, indispensabile per l'attività di governo; la corrispondente distribuzione delle risorse economiche; l'individuazione degli obblighi e dei doveri dei cittadini, sia patrimoniali (tasse e imposte) sia non patrimoniali (leva militare); l'individuazione dei diritti spettanti ai cittadini (diritto allo studio, diritti politici, diritti sociali ed economici); ed infine la funzione certificativa e

⁶ Sentenza della Corte di Cassazione del 14/03/1986 n. 1738.

documentale (rilascio di documenti).

Tutte queste funzioni sono strettamente connesse a diritti della persona e sono oggetto di espressa previsione e garanzia costituzionale.

1.1 Costituzione e diritti sociali

*“Un popolo che non riconosce i diritti dell’uomo
e non attua la divisione dei poteri,
non ha Costituzione”*

“Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino”, art. 16
(1789, Assemblea Rivoluzionaria Francese)

Il termine “Costituzione” vuol dire letteralmente “qualcosa di stabilito” ed esprime l’idea della struttura essenziale propria di un organismo, come la raccolta di leggi che regolano i fondamenti di un’organizzazione sociale e politica. Ogni società politica ha delle regole fondamentali ma, con la moderna idea di costituzione, si vogliono stabilire anche le regole in base alle quali le autorità devono esercitare il loro potere. Tali regole fissano i limiti al potere di chi comanda e stabiliscono la condizione e i modi in cui l’autorità deve essere esercitata ma, nel contempo, affermano e difendono i diritti dei soggetti nei confronti dell’autorità.

Oltre ad una serie di doveri pubblici che lo Stato può vantare nei confronti dei singoli (rispettare le leggi, pagare le tasse, difendere la patria), la Costituzione mette a punto una sorta di barriera di protezione di alcuni diritti inviolabili che non possono essere disconosciuti né disattesi da nessuno. È il passaggio fondamentale allo Stato di diritto e cioè ad un sistema nel quale il potere pubblico è limitato e perciò anche l’autorità deve rispettare, riconoscere e garantire i diritti dei cittadini. Dunque i diritti sociali, civili ed economici degli individui sono protetti dalla Costituzione e si fondano

sul riconoscimento di ogni persona e della sua dignità⁷.

In particolare, i diritti sociali sono quelli che devono garantire ad ogni cittadino condizioni di vita dignitose e richiedono un intervento diretto dello Stato, mentre i diritti civili consentono agli individui di agire, muoversi, esprimersi ed entrare in rapporto con gli altri, anche senza che lo Stato intervenga. I diritti economici sono, infine, i diritti che rendono possibile il mercato, in base ai quali chiunque può lavorare, produrre, commerciare, vendere, comprare, risparmiare, dare e ricevere in prestito senza interferenze da parte dello Stato.

I primi 12 articoli della Costituzione riguardano i principi fondamentali e ne rappresentano i riferimenti essenziali. Nello specifico, per quanto attiene ai diritti sociali, si prendono in considerazione la persona, la solidarietà, l'uguaglianza e il lavoro.

Nell'ambito del principio personalista e solidarista, l'articolo 2 afferma: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*. È un testo che stabilisce i diritti assoluti e innati dei cittadini, legati alla natura umana, e si riferisce al principio dell'invulnerabilità della persona anche nel suo essere membro di formazioni sociali. Viene così riconosciuto e affermato il valore del singolo individuo, la possibilità che possa sviluppare pienamente la propria personalità, che possa fare le proprie scelte, facendo valere i propri diritti (diritto di vivere, di parlare, di procreare) e adempiendo ai propri doveri come chiave per il mantenimento della società, così come viene

⁷ V. ONIDA, 2004, La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica, Bologna, il Mulino cap. 4 “Le parole chiave della Costituzione: i diritti e i doveri”

definito dalla Costituzione. Si tratta del principio più profondo della nostra Costituzione poiché assegna ad ognuno la responsabilità delle proprie scelte e definisce una comune cornice di libertà e pari opportunità.

Nell'articolo 3 è rintracciabile il principio di uguaglianza, laddove si precisa che *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese”*. Nella prima parte si sancisce l'uguaglianza formale dei cittadini di fronte alla legge - specificando chiaramente le caratteristiche che sono alla base della maggior parte delle discriminazioni – mentre, in merito alla dignità sociale, stabilisce che non possono esserci distinzioni che abbiano una rilevanza sociale se non quelle basate sulla capacità e sul merito dell'individuo. La seconda parte riguarda l'uguaglianza sostanziale: prevede, cioè, che lo Stato si impegni attivamente dal punto di vista politico, economico e sociale per eliminare ogni discriminazione. Quindi, oltre che dal punto di vista del diritto, l'articolo 3 sancisce l'uguaglianza di fatto dei cittadini e affida alla Repubblica il compito di creare la possibilità di realizzazione delle proprie aspirazioni.

L'importanza riconosciuta al lavoro emerge fin dal primo articolo della Costituzione (*“L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”*) ma la centralità del principio del diritto al lavoro viene meglio precisata nell'art. 4: *“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*.

Nella seconda parte, dedicata ai “Diritti e Doveri dei cittadini”, la Costituzione affronta e definisce alcuni ulteriori e particolari diritti civili e sociali come l’inviolabilità della libertà personale (art.13) e del domicilio (art.14), il diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno nel territorio nazionale (art. 16), il diritto alla tutela legale (art. 24), il diritto alla tutela della salute (art. 32), il diritto all’istruzione (art. 34) e il diritto all’assistenza sociale (art. 38). Il diritto alla tutela legale garantisce ai cittadini il diritto alla difesa dei propri diritti e interessi legittimi, che viene assicurato anche ai non abbienti tramite il sistema del patrocinio a spese dello stato. La tutela della salute è uno dei compiti principali della Repubblica in quanto fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività e per questo garantisce cure gratuite agli indigenti. Il diritto all’istruzione costituisce un vantaggio sia per l’individuo che per la società ed è garantito con la scuola aperta a tutti i cittadini, obbligatoria e gratuita per l’intero ciclo delle scuole elementari e medie.

Ma, tra tutti i diritti costituzionalmente riconosciuti, quelli che rivestono particolare interesse per il tema in esame sono definiti dall’articolo 16 e dall’articolo 38. Infatti, il diritto alla libera circolazione e al libero soggiorno nel territorio nazionale (art. 16), oltre a garantire la libertà di movimento, riconosce a tutti cittadini il diritto di fissare liberamente il luogo della propria residenza. Con il diritto all’assistenza sociale (art. 38) si sancisce, inoltre, il passaggio da un sistema basato sulla residualità e la discrezionalità ad uno fondato sulla sicurezza sociale: a tal proposito non viene introdotto un monopolio pubblico ma viene lasciata piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più idonee ed efficienti, mentre l’assistenza privata è libera.

Tra i diritti di cui la Costituzione si fa garante pesano, quindi, in modo notevole proprio quelli connessi alle garanzie sociali. Sono gli stessi diritti che, pochi mesi dopo l’entrata in vigore della Costituzione italiana, vengono

espressamente enunciati anche nella *“Dichiarazione universale dei diritti umani”*, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 a Parigi. *“Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.”* Questo testo, contenuto nell’articolo 25 della Dichiarazione, viene comunemente considerato *“il codice genetico dello stato sociale e dell’intera agenda politica dei diritti umani”* la cui traduzione operativa *“consiste nelle politiche sociali e nelle azioni positive nei settori della sanità, della casa, dell’occupazione, dell’assistenza, della speciale protezione dei bambini e della maternità”*⁸.

Nel sistema italiano la garanzia di questo insieme di diritti costituzionali è affidata al sistema del welfare che si è progressivamente definito e delineato nella seconda metà del Novecento, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, il dopo guerra e il boom economico.

1.3. Residenza e welfare nel sistema italiano

Le garanzie e le tutele dei diritti fondamentali dei cittadini, enunciati nella carta costituzionale e ribaditi anche nelle carte internazionali, trovano concreta attuazione in specifiche norme, procedure, strutture e programmazioni economiche di cui occorre esaminare attentamente le modalità operative per verificarne l’effettiva efficacia. Anche perché *“il passaggio dalla enunciazione costituzionale all’esercizio effettivo dei diritti*

⁸ “Articolo 25 – Abbiamo cura di te”, dossier: La dichiarazione universale dei diritti umani commentata dal prof. Antonio Papisca in www.centrodirittiumani.it

passa attraverso le leggi quadro, i processi di decentramento e sussidiarietà, la copertura finanziaria effettiva e strutturale, statale e regionale, delle misure di welfare. Troppi sistemi normativi, pur formalmente enunciati, rimangono sulla carta per mancata copertura finanziaria e/o inefficienza delle strutture/servizi territoriali competenti”⁹

Il sistema del welfare comprende, per i meno abbienti, le garanzie relative alla tutela legale, al diritto alla salute, all’istruzione e all’assistenza sociale.

La tutela legale viene assicurata con l’istituto del patrocinio a spese dello Stato, che nasce con l’obiettivo di consentire ai soggetti economicamente deboli di farsi assistere da un avvocato senza sostenerne i costi.

La tutela della salute viene garantita per la prima volta dal Servizio Sanitario Nazionale istituito con la legge n. 833 del 1978 e comprende un complesso di funzioni, strutture, servizi e attività che lo Stato garantisce a tutti i cittadini, senza alcuna distinzione, per il mantenimento e il recupero della salute fisica e psichica. Il Ministero della Salute rappresenta l’organo principale del sistema sanitario e ha il compito di provvedere alla salute pubblica. Il Piano sanitario nazionale definisce gli obiettivi generali da raggiungere per la salute pubblica, l’importo del fondo sanitario e il metodo di ripartizione di tale fondo alle Regioni che garantiscono l’attività dei servizi sanitari sul territorio mediante una rete di Aziende Unità Sanitarie Locali (ASL), intese come il complesso dei presidi di ricovero, cura e riabilitazione, degli uffici e dei servizi dei comuni (singoli o associati) e delle comunità montane.

⁹ Campagna “I diritti alzano la voce”, Presentazione Manifesto per il welfare “I diritti esigibili nel XXI secolo”, 2010, Limena (PD) p.10

L'istruzione è regolata dal competente Ministero con modalità diverse a seconda della forma giuridica (scuole pubbliche, paritarie e private) mentre la formazione professionale dipende dalle Regioni. L'ordinamento prevede diversi livelli di studio: i servizi sociali a carattere educativo fino a 3 anni e la scuola dell'infanzia dai 3 ai 6 anni, non obbligatori. La scuola primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado sono invece obbligatorie e gratuite fino ai 16 anni.

Per quanto riguarda, infine, l'assistenza sociale intesa come servizio obbligatorio per assicurare un livello minimo dignitoso della vita indistintamente a tutte le persone, la prima legge organica per un sistema integrato di interventi e servizi sociali arriva solo nel 2000¹⁰. La competenza legislativa esclusiva in materia sociale è, a quell'epoca, affidata allo Stato ma già un anno dopo con la legge n. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione passa alle Regioni che stabiliscono i principi e le regole per l'organizzazione del sistema integrato. Allo Stato rimane il solo compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni (LIVEAS), a cui le regioni e i territori si devono adeguare e che riguardano tutti gli interventi erogabili sotto forma di beni e servizi nei limiti delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali. Si tratta, quindi, di misure di contrasto alla povertà, di misure economiche per favorire la vita autonoma, di interventi di sostegno per i minori, di sostegno alle famiglie e alle donne, di interventi per l'integrazione delle persone disabili e per favorire la permanenza a domicilio di anziani e disabili e di prestazioni integrate di tipo socio educativo. Tutti interventi che trovano la loro concreta attuazione nelle leggi regionali attraverso l'erogazione di diversi servizi e attività. La Legge Quadro 328/2000 ha ridefinito completamente il profilo delle politiche sociali e, nonostante abbia perso la sua cogenza normativa, rimane il punto di riferimento e il modello

¹⁰ "Legge Quadro per la Realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali", 8 novembre 2000 n. 328

per le Regioni che legiferano in materia di servizi socio-sanitari. Gli ambiti nei quali interviene il sistema integrato riguardano i minori e la famiglia, la disabilità, gli anziani, la salute mentale, le dipendenze, gli immigrati e particolari stati di bisogno come la povertà, i senza dimora e il disagio abitativo. I soggetti pubblici competenti sul piano operativo sono gli enti locali (comuni singoli e associati), le ASL e le articolazioni territoriali del Ministero della Giustizia.

Un'efficace sintesi del processo di formazione del sistema dell'assistenza sociale è quella offerta da Maurizio Giordano durante il seminario "Diritti e doveri sociali: forme di esigibilità e di tutela" svoltosi a Malosco (TN) nel 2009. *"La radice del diritto all'assistenza si ritrova negli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione – spiega Giordano – e si è cominciata a declinare con gli articoli 1, 2 e 22 della legge 328/2000 sulla base di una garanzia dei livelli essenziali di assistenza per i cittadini. Questa scelta è stata resa effettiva dalla riforma costituzionale del 2001, garantendo l'uguaglianza su base nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali e civili, con il potere sostitutivo dello Stato, quando essi non siano garantiti, con il fondo perequativo".* In seguito, la legge sul federalismo fiscale è andata oltre, stabilendo che tali livelli siano obbligatoriamente garantiti dalle Regioni con le proprie entrate e con le integrazioni a carico del Fondo perequativo nazionale. Ma soprattutto, *"i LEA non sono più condizionati dalla disponibilità di risorse finanziarie, bensì queste devono essere previste contestualmente ai livelli, garantendone quindi l'effettiva erogazione".*

Tutto questo sistema di tutele, particolarmente importante per le fasce sociali più deboli, prevede la residenza come requisito imprescindibile di accesso. Ciò determina l'automatica esclusione di tutte quelle fasce della

popolazione che vivono in condizioni di emarginazione e di esclusione e che non hanno la possibilità di essere rilevate nei servizi anagrafici e quindi all'interno dei meccanismi di protezione sociale. Un esercito di decine di migliaia di persone che si trovano costrette a vivere "vite invisibili". L'iscrizione nel registro dell'anagrafe rappresenta, infatti, lo strumento fondamentale per rendere effettivamente esigibili i diritti di cittadinanza e per intraprendere un reale percorso di inclusione sociale.

1.4 Gli invisibili: chi sono? quali diritti sociali? quali tutele?

*“La casa è molto nella vita.
È sicurezza, memoria, identità, possibilità di futuro.
Essere senza dimora non è solo precarietà,
vita che dura di meno, riduzione ai bisogni primari.
È umiliazione e fatica di vivere, rapporto difficile con la città,
paura degli altri, mentre gli altri hanno paura
di una donna e un uomo senza dimora.”*
Mario Marazziti¹¹

A partire dal secondo dopoguerra, in particolare dagli anni Settanta in poi, l'universo dei senza dimora comincia ad essere attraversato da profonde trasformazioni e novità¹². In primo luogo le migrazioni interne e il processo di rapida crescita delle città e delle periferie e, successivamente, la chiusura degli ospedali psichiatrici con la Legge Basaglia n.180 del 13 maggio 1978, portano una crescente presenza di persone alla ricerca di un riparo per la notte non avendo più un'abitazione, un'accoglienza nelle famiglie di origine o

¹¹ Mario Marazziti Prefazione, in Francesca Zuccari “Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale”. Roma 2007

¹² Le considerazioni contenute nel presente paragrafo prendono spunto dai temi affrontati nel testo: F. ZUCCARI, 2007, “Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale”, Roma, Carocci Editore

in strutture alternative. Questi fattori, insieme alla rilevante diffusione della droga nelle periferie delle grandi città e all'arrivo di stranieri spesso provenienti dal sud povero del mondo, hanno contribuito a far registrare un'evoluzione riguardo alla concezione e alla mentalità relativa alle persone senza dimora. Vivere per strada è stato spesso accostato a una libera scelta, come se la precarietà non fosse una necessità ma una scelta di vita e una responsabilità esclusivamente personale.

È proprio in seguito a queste particolari mutazioni sociali che il fenomeno comincia ad essere considerato con maggiore attenzione e le politiche sociali degli enti locali iniziano a dedicarsi sistematicamente al problema e ad approvare i primi provvedimenti a favore di questa nuova fascia di popolazione, in assenza di una legislazione nazionale in materia.

Dietro la definizione di “persona senza dimora” si ritrovano molteplici tipologie di disagio, tutte ricollegabili a forme di grave esclusione sociale: persone di tutte le età, di diversa condizione socio-economica, con problemi personali di vario tipo, spesso con mancanza di alloggio e di qualsiasi forma di sostentamento. Aspetti molto complessi che non permettono di ricollegare queste nuove tipologie di povertà con le categorie già conosciute e che fanno affrontare questo fenomeno solo nell'ottica emergenziale attraverso una gestione episodica, con interventi residuali e poche risorse. Tutto ciò ha impedito di prendere in carico quelle situazioni da un punto di vista complessivo. Il profondo disagio in cui vivono i senza dimora, infatti, non va riferito solo alla mancanza di un'abitazione o all'assenza della realtà fisica e tangibile della “casa come tetto” ma alla, più profonda e più complessa, mancanza di un ambiente di vita, di un luogo privilegiato di sviluppo delle relazioni affettive. Senza dimora non vuol dire solo senza casa, ma senza ambiente di vita, senza legami, senza interessi personali.

Grazie al contributo delle organizzazioni del privato, degli istituti

religiosi e delle associazioni di volontariato, a partire dagli anni Ottanta e Novanta, sono stati messi a punti diversi servizi e percorsi di inclusione, mentre la programmazione degli interventi sociali spettante alle amministrazioni locali è avvenuta a rilento e con molta fatica, limitandosi a servizi come mense e dormitori. Solamente negli ultimi anni si sono cominciati a strutturare percorsi e interventi più complessi. Per questa dimensione della povertà è, infatti, sempre più necessario ed urgente avviare politiche efficaci di interventi, programmare un sistema di servizi differenziato e integrato, mettere in campo nuove strategie e modelli di azione. Perché il mondo dei senza dimora è caratterizzato da diversi e molteplici problemi di natura personale e da problematiche sovrapposte, come alcolismo, tossicodipendenza e malattie mentali. In assenza di una modalità di intervento integrata che non si limiti, come è spesso avvenuto finora, alla mera sopravvivenza ma che miri a duraturi ed efficaci percorsi di recupero, è necessaria la presa in carico da parte di servizi diversi che devono essere coordinati tra di loro.

Anche la conoscenza del fenomeno presenta diverse problematiche, perché il mondo delle persone senza dimora, complesso da ogni punto di vista, è molto difficile da indagare, trattandosi di un fenomeno mutevole nel tempo e composto di persone che vivono una condizione di estrema marginalità dal punto di vista relazionale e comunicativo. Qualsiasi tentativo di entrare in contatto con questo universo richiede tempi, modalità e tecniche particolari per riuscire a fornire una conoscenza delle caratteristiche di questa popolazione non generica o stereotipata.

Le prime importanti ricerche condotte in Italia possono farsi risalire agli anni Ottanta, quando il tema dei senza dimora comincia ad avere una certa rilevanza e il fenomeno raggiunge dimensioni tali da non poter essere ignorato. È ben chiaro il processo di esclusione sociale e isolamento che queste persone vivono ma non è chiaro se si tratta di una scelta di vita o di

un percorso obbligato, conseguenza di itinerari difficili di emarginazione.

Un tentativo organico di indagare, descrivere e interpretare le problematiche sui senza fissa dimora, utilizzando differenti strumenti di indagine, è la ricerca “Essere barboni a Roma” condotta dalla Fondazione LABOS e promossa dal fondatore della Caritas romana Don Luigi Di Liegro nel 1987, con l’obiettivo di conoscere questo nuovo aspetto della povertà ma anche di individuare le politiche sociali e le possibili strategie di intervento.

Dagli anni Novanta si tenta una stima a livello nazionale. La Commissione d’indagine sulla povertà e l’emarginazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio, valuta tra 44.853 e 61.753 il numero dei senza fissa dimora in Italia nel 1993.

Successivamente, due importanti ricerche a livello nazionale (“Indagine sulle persone senza dimora” condotta dalla Fondazione Zancan¹³ e “Modelli di intervento e politiche sociali per le persone senza dimora” curata da Antonella Meo della Fondazione Bignaschi di Milano, entrambe pubblicate nel 2000) evidenziano l’offerta dei servizi pubblici e privati a favore dei senza dimora ma anche la distanza tra i loro problemi e gli interventi pubblici di sostegno e reinserimento.

La collaborazione tra la Caritas Italiana e la Fondazione Zancan ha permesso, poi, di realizzare una serie di rapporti sulla povertà nel corso degli ultimi vent’anni. La comune visione della società fondata sull’uguaglianza dei cittadini, sulla centralità della persona e della famiglia, sulla solidarietà, sull’apertura alla mondialità e alla pace hanno contribuito a produrre il primo rapporto del 1996, che poneva una particolare attenzione sulla condizione

¹³ La Fondazione «Emanuela Zancan» Onlus è un centro di studio, ricerca e sperimentazione fondato a Padova nel 1964; opera nell’ambito delle politiche sociali, sanitarie, educative, dei sistemi di welfare e dei servizi alla persona.

delle persone senza fissa dimora. In esso sono stati evidenziati alcuni nodi irrisolti del welfare come la scarsa integrazione sociosanitaria, le sperequazioni tra regioni e territori nell'esigibilità dei diritti, i conflitti di competenze tra regioni e comuni.

Il rapporto del 2002, dal titolo "Cittadini invisibili", prende spunto dalle due novità legislative allora rappresentate dalla Legge Quadro sui servizi alle persone n. 328/2000 e dalla Legge Costituzionale n. 3/2001. Il rischio percepito nella nuova politica sociale faceva riferimento ad alcuni diritti di cittadinanza, teoricamente garantiti a tutti, ma che, di fatto, in molti casi non erano esigibili. Un rischio che riguardava tutti quei cittadini che non riuscivano a rendersi presenti nella città a causa di una situazione di svantaggio o di un diffuso disinteresse alla partecipazione alla vita sociale. Quattro le situazioni prese in considerazione: donne in difficoltà, persone disabili, responsabilità genitoriali, minori in situazioni di disagio. Il rapporto si concludeva con la presentazione del risultato di una ricerca su quella forma di povertà che è allo stesso tempo visibile e invisibile: l'accattonaggio.

Dall'esame delle citate ricerche emerge un progressivo sviluppo della definizione della persona senza dimora. Definizioni che riflettono l'evolversi della concezione e della mentalità relativa ad essi e che registrano il cambiamento che è maturato nel corso degli anni all'interno di questa popolazione. Inizialmente viene messo l'accento sulle caratteristiche della persone e non sulla condizione oggettiva di povertà, ma già dagli anni Ottanta si comincia a rivedere questa definizione in relazione alla disponibilità o meno di un alloggio e non tanto rispetto al suo stile di vita.

Nel 1989 la FEANTSA¹⁴, l'organizzazione europea che riunisce le

¹⁴ FEANTSA European Federation of National Organisations Working with the Homeless www.feantsa.org

associazioni nazionali che si occupano delle persone senza dimora, fornisce una definizione a partire da alcune caratteristiche:

- diseguaglianza sociale
- impossibilità a partecipare al benessere della società a causa di vincoli nell'inserimento sociale e lavorativo
- mancanza di prospettive di cambiamento della propria situazione
- mancanza fruizione dei diritti di cittadinanza
- mancanza di autonomia individuale
- identità personale e sociale danneggiata.

Nel 1990, anche la Comunità di S. Egidio propone una nuova concezione, definendo il senza dimora come *“colui che non beneficia di una sistemazione alloggiativa che abbia la caratteristica della stabilità e della dimora cioè di un luogo che abbia i requisiti per essere considerato tale”*¹⁵. Si comincia così ad adottare una definizione più ampia che non tiene conto della tipologia o degli itinerari personali ma delle condizioni di contesto in cui esse vivono e delle caratteristiche della loro sistemazione. L'attribuzione dello status di senza dimora è dunque da far risalire alla condizione oggettiva di disporre di un luogo che possa considerarsi a tutti gli effetti un alloggio stabile, un luogo dignitoso dove vivere.

Risale al 1990 anche la costituzione della prima Federazione italiana che riunisce tutte le organizzazioni di volontariato e del terzo settore che, in

¹⁵ F. ZUCCARI, 2007, “Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale”, Roma, Carocci Editore p.30

vario modo e con diversa distribuzione sul territorio, operano a supporto dei senza dimora. Si tratta della Federazione Italiana delle Organizzazioni per le Persone Senza Dimora (fio.PSD), con sede a Roma, che ad oggi raccoglie ben 125 tra organizzazioni, associazioni, cooperative sociali ed enti locali distribuiti in 16 Regioni, in 5 città metropolitane e in oltre 60 comuni di tutta Italia. Questa rete ha acquisito un ruolo crescente nel settore svolgendo il suo ruolo di rappresentanza sui tavoli internazionali e diventando un partner importante anche a livello nazionale, tanto da affiancare il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sia nello svolgimento delle ultime indagini statistiche che nella stesura delle recenti Linee di Indirizzo del 2015.

La FEANTSA, che ha attivato nel 1991 uno specifico “Osservatorio sul fenomeno dei senza dimora in Europa”, ha pubblicato nel 2002 un documento nel quale si afferma che la condizione di senza dimora è da rintracciare in una di queste quattro condizioni: essere senza tetto, essere senza alloggio, occupare un abitazione precaria, occupare un abitazione inadeguata. Sono definizioni che prendono in considerazione tutte le persone che hanno, per varie cause, un problema abitativo a partire dal diritto all'alloggio, diritto riconosciuto a tutti coloro che vivono nei paesi dell'Unione Europea.

Dunque dagli anni Novanta in poi, a livello nazionale e a livello europeo, lo studio e il dibattito sul fenomeno dei senza fissa dimora si è avviato verso percorsi sempre più strutturati con appuntamenti ricorrenti, indagini periodiche e stesura di documenti programmatici.

I dati nazionali più recenti risalgono al 2011 e al 2014 (indagini ISTAT sulle persone senza dimora, svolte in collaborazione con fio.PSD, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana) e riguardano le prime ricerche a livello nazionale sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, con una particolare attenzione ai processi che conducono

all'*homelessness* e alla deprivazione abitativa. Quella del 2011 rileva 47.648 persone senza dimora mentre quella del 2014 aggiorna tale numero a 50.724 unità. Si tratta di persone che vivono in povertà estrema, ovvero, in una condizione di disagio profondo legato prima di tutto alla mancanza di una casa come luogo intimo e di rifugio, all'intreccio di povertà di beni materiali per la sussistenza ed anche a fragilità personali, multi-dimensionali e complesse.

Infine nel 2018, trent'anni dopo la ricerca "Essere barboni a Roma" condotta in collaborazione con la Fondazione Labos, la Caritas diocesana di Roma pubblica "Persona senza dimora. Le sfide di un sistema integrato", un articolato rapporto che mette *"a disposizione della comunità cittadina, delle parrocchie, dell'associazionismo e di quanti interessati al tema, una proposta di accompagnamento delle persone senza dimora che vivono nella Capitale"*¹⁶.

Il documento, suddiviso in due parti, affronta il tema delle persone in povertà estrema attraverso riflessioni, analisi e proposte concrete nel contesto italiano con un approfondimento specifico sulla situazione di Roma.

La prima parte, dedicata all'analisi, raccoglie definizioni, statistiche e considerazioni derivate dalla ricerca sociale con un inquadramento delle condizioni politiche di contesto e degli ambiti di intervento abitativo, sociosanitario e lavorativo.

La seconda parte è dedicata alle proposte e alle possibili modalità di

¹⁶ Dalla presentazione di don Benoni Ambarus in CARITAS ITALIANA, 2018, "Persone senza dimora, Le sfide di un sistema integrato".

intervento, considerando la condizione dei senza dimora non come un problema da contenere ma come un campo su cui agire per riconnettere le persone con la società attraverso il coinvolgimento attivo di ogni cittadino. Per questo motivo i temi salienti affrontati riguardano la necessità di ripensare il lavoro di strada, l'accoglienza, il lavoro, la formazione e l'accompagnamento.

Questo rapporto, per l'articolazione dei temi trattati e integrati da interessanti proposte operative, costituisce ad oggi, insieme al precedente rapporto curato nel 2015 da fio.PSD, la base di riflessione e di lavoro più completa su cui impostare eventuali successivi approfondimenti.

1.5 La residenza fittizia

In un sistema che subordina la certezza dei diritti sociali alla registrazione e all'identificazione di tutti gli individui, anche se "senza dimora", l'iscrizione anagrafica è dunque il primo passo per "esistere". Ma rappresenta anche il nodo cruciale, irrisolto per decenni, della riconoscibilità/esigibilità dei loro diritti.

Le modalità di iscrizione anagrafica sono caratterizzate da due diversi criteri: il primo fa riferimento alla regola generale che si fonda sulla residenza e cioè sulla effettiva, abituale dimora sul territorio comunale; il secondo riguarda l'iscrizione di tutti coloro che non hanno una dimora abituale e quindi mancano dell'elemento della residenza ma, dimorando stabilmente sul territorio nazionale, hanno ugualmente diritto all'iscrizione anagrafica.

È per questo motivo che l'ufficiale d'anagrafe di fronte ad una persona senza fissa dimora può essere tentato di negare l'iscrizione proprio per la mancanza della dimora abituale ma abbiamo visto chiaramente che se una

persona non si trova nel territorio dello stato occasionalmente, solamente per un periodo limitato o a tempo determinato, ha il diritto di essere iscritto all'anagrafe secondo il criterio dell'elezione del domicilio. Quindi, non disporre di un'abitazione, ai fini anagrafici, è irrilevante¹⁷. Secondo l'art. 2 della legge 1228 del 1954 infatti *“la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune ove ha il domicilio, e in mancanza di questo nel comune di nascita”*. La legislazione anagrafica, a partire da questa legge, prende atto della possibile presenza di persone senza dimora nel territorio comunale e ne stabilisce una particolare posizione all'interno delle anagrafi proprio per facilitare l'acquisizione della residenza¹⁸.

Sul tema interviene l'ISTAT con la Circolare n. 29/1992 (Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE, Metodi e Norme, serie B - n. 29 - edizione 1992) che detta istruzioni per mettere l'ufficiale d'anagrafe in condizione di poter operare con correttezza in una materia non adeguatamente normata¹⁹. *“Se il senza fissa dimora non ha un recapito o un vero e proprio domicilio (sede principale dei propri affari) nel Comune, ma elegge domicilio al solo fine di chiedere ed ottenere l'iscrizione anagrafica, come suo diritto, si presenta il problema dell'indirizzo da indicare negli atti anagrafici. In tal caso (...) si ravvisa la necessità che anche in anagrafe venga istituita una via,*

¹⁷ R. MINARDI, “Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti” di Romano Minardi, articolo pubblicato sul n.4/2005 de “I Servizi Demografici” - Maggioli editore

¹⁸ Sia la legge che il regolamento anagrafico non spendono una sola parola sulle modalità operative concrete che l'ufficiale d'anagrafe deve adottare qualora si presenti l'esigenza di iscrivere o cancellare una persona senza fissa dimora o senza tetto.

¹⁹ Il diritto dei senza fissa dimora di ottenere l'iscrizione anagrafica viene riaffermato chiaramente anche nella successiva circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8, che specifica: *“La richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale”*.

territorialmente non esistente, ma conosciuta con un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe. In questa via verranno iscritti con numero progressivo dispari sia i "senza tetto" risultanti residenti al censimento, sia i "senza fissa dimora" che eleggono domicilio nel Comune ma che in realtà non hanno un vero e proprio recapito nel Comune stesso".

Nasce così il sistema della residenza fittizia che, dalla sua istituzione, dà il via all'applicazione diffusa in molte città italiane, grandi e piccole.

Ad oggi sono 215 le medie e grandi città italiane che hanno reso operative le indicazioni sulla residenza fittizia²⁰, dando finalmente attuazione al regolamento anagrafico ISTAT in tutte le regioni. Non si rileva una particolare differenza tra il nord e il sud anche se, in realtà, il Piemonte (36), la Lombardia (20), la Liguria (22), il Veneto (16) e l'Emilia Romagna (14) ne contano insieme più della metà. La Puglia ne registra 21, la Sicilia 16, il Lazio, la Campania e la Sardegna 9 ciascuna e, a seguire, tutte le altre, con una media di 4 residenze fittizie per regione.

Sono presenti la maggior parte delle grandi città capoluogo come Torino, Bari, Palermo, Firenze, Trento, Perugia, L'Aquila, Potenza, Catanzaro, Napoli, Bologna, Trieste, Roma, Genova, Milano, Campobasso, Venezia, Ancona. A Roma viene istituita nel 2001²¹ con un indirizzo anagrafico convenzionale gestito direttamente dall'Amministrazione comunale, che si aggiunge a quelli già autorizzati presso le associazioni dal 1992.

L'iscrizione nella via fittizia, territorialmente non esistente, costituisce

²⁰ L'elenco completo è reperibile on line sul sito <https://www.fiopsd.org/elenco-vie-fittizie/>

²¹ Con delibera D.D. 1872/2001 il Comune di Roma istituisce la residenza fittizia denominata "via della Casa comunale".

residenza anagrafica a tutti gli effetti e permette il rilascio della carta di identità, nonché l'accesso a tutti i diritti e le prestazioni normalmente dipendenti dall'iscrizione anagrafica (diritti civili, diritti sociali, diritto alla salute e alla cura di sé, etc.). Ogni limitazione nell'accesso a tali diritti e prestazioni nei confronti di coloro che sono iscritti in una "via virtuale" è infatti da ritenersi illegittima. L'illegittimità deriva dal fatto che la residenza è a tutti gli effetti un diritto soggettivo e non concessorio²² ed ogni prassi discrezionale, quale la titolarità di un rapporto di lavoro, la disponibilità di una abitazione, i legami familiari, imposte come requisiti da alcune amministrazioni, è di fatto arbitraria e viola la legislazione nazionale.

La residenza fittizia identifica così, per ogni persona, un indirizzo che non corrisponde al luogo di effettiva dimora, ma permette alle persone che vivono in situazione di precarietà abitativa di accedere ai servizi del territorio. Per gli stranieri, inoltre, il possesso di un indirizzo di residenza valido costituisce uno dei presupposti per il rinnovo del permesso di soggiorno.

Appare interessante, in conclusione, fare una breve riflessione sulle modalità con cui, nelle diverse situazioni cittadine, vengono attribuite le denominazioni ufficiali a queste strade. Al riguardo la circolare ISTAT dava indicazioni di carattere generale, suggerendo di adottare *"un nome convenzionale dato dall'ufficiale di anagrafe (es. via... seguita dal nome dello stesso comune, via della Casa Comunale, ecc.)"*. Ma, esaminando la lista disponibile delle vie attivate fino ad oggi, emergono casi specifici in cui le amministrazioni hanno adottato delle scelte volte a legare le denominazioni a particolari significati, storie personali e nomi evocativi.

Si riscontrano nomi che alludono espressamente alle condizioni di vita delle persone, come "via degli Introvabili" e "via dei Senza fissa dimora", o

²² Ribadito anche nella Legge anagrafica, n. 1228 del 24.12.1954

alle azioni e ai concetti fondativi per la gestione dei loro problemi, come “via dell’Accoglienza”, “via della Solidarietà”, “via dell’Ospitalità” e “via dell’Amicizia”. Non mancano anche “via della Speranza” e “via della Fantasia” e persino nomi che, seppur apparentemente poetici ed evocativi, si riferiscono espressamente alla condizione di disagio di coloro che devono passare la notte all’addiaccio, come “via delle Stelle”, “via della Luna”, “via Lattea” e “via delle Meteore”.

In alcune situazioni particolari le vie sono invece intitolate a personaggi particolarmente simbolici. È il caso del piccolo comune di Prata Camportaccio (Sondrio) dove la via fittizia è intitolata a Benedetto Giuseppe Labre, santo per la Chiesa cattolica, conosciuto come “il vagabondo di Dio” e patrono dei senza fissa dimora.

A Roma, invece, la via fittizia²³ dal 2002 viene dedicata a Modesta Valenti, anziana senza dimora lasciata morire alla stazione Termini nell’indifferenza e senza soccorsi perché in pessime condizioni igienico sanitarie. Da allora, abitare in via Modesta Valenti significa per i senza dimora romani avere un punto di riferimento per uscire dall’invisibilità e cominciare ad esistere.

²³ Istituita nel 2001 con la denominazione di “via della Casa comunale”.

2. Roma e la casa che non c'è: vivere in via Modesta Valenti

2.1 Un indirizzo a Roma per i senza dimora

Quella di Modesta Valenti è una storia di disagio e marginalità. Ma è soprattutto una storia di ingiustizia che fa capire come la mancanza di compassione e umanità possa uccidere. Una storia che, con il tempo, è diventata anche di indignazione e rivalsa, perché ha lasciato dietro di sé una scia che ha permesso oggi di dare un volto e una vita a tanti invisibili che sarebbero rimasti nell'ombra.

Modesta è solita chiedere l'elemosina nei pressi della basilica di S. Maria Maggiore, rifugiandosi nell'area della Stazione Termini per dormire. Viene da Trieste, dove è nata nel 1912, e la sua vita è stata profondamente segnata anche dalla dura esperienza del ricovero in un ospedale psichiatrico. Non si sa per quale motivo abbia lasciato Trieste per trasferirsi a Roma e vivere per strada²⁴. In una fredda notte del gennaio 1983 è colta da un malore: viene chiamata l'ambulanza ma gli operatori, giunti sul posto, si rifiutano di soccorrerla perché sporca e piena di pidocchi. Modesta muore poche ore dopo, circondata dall'indifferenza, senza assistenza né aiuto.

Quel giorno non viene dimenticato ed è proprio a lei che, quasi vent'anni dopo, viene dedicata la via fittizia di Roma per i senza fissa dimora e per tutte quelle persone che sono in difficoltà e non hanno un'identità riconosciuta, un'iniziativa fortemente sostenuta dalla Comunità di S. Egidio²⁵.

²⁴ R. IARIA, "Modesta Valenti e la preghiera per chi vive e muore in strada" in Famiglia Cristiana.it 1 feb 2020

²⁵ L'intitolazione a Modesta Valenti viene effettuata con la delibera n.84 del 26 febbraio 2002, su proposta della Comunità di S. Egidio.

“Ogni anno il ricordo di Modesta si è arricchito di significato, ha permesso di accorgersi di tante altre situazioni, di difenderle, di arrabbiarsi, di sconfortarsi. Siamo noi che condanniamo queste persone ad essere invisibili perché non abbiamo cuore. L’amore rende visibili, l’indifferenza rende invisibili”²⁶: con queste parole don Matteo Zuppi commemorava nel 2013 i 30 anni dalla morte di Modesta Valenti alla stazione Termini.

Di seguito è illustrato un breve riepilogo delle tappe principali che hanno portato il comune di Roma ad istituire la residenza fittizia per i senza dimora.

Da sempre a Roma, come in tutti i grandi comuni italiani, si registra una grande presenza di persone senza dimora che, pur gravitando da tempo nel territorio cittadino, non hanno la residenza o sono residenti anagraficamente altrove. Ciò rende molto difficile per loro accedere a percorsi di sostegno e integrazione, perché gli interventi ordinari, sia assistenziali (contributi economici, accoglienza in strutture residenziali) che sanitari (scelta del medico di base, Centro di Salute Mentale - CSM, Consultori, Servizio Tossicodipendenze - SERT, Tutela Salute Mentale e Riabilitazione Età Evolutiva - TSRMEE), sono legati al possesso della residenza anagrafica. A Roma, ad esempio, gli unici interventi di cui si può usufruire essendo residenti in altro comune sono i servizi di mensa e l’ammissione per brevi periodi in centri di accoglienza notturna.

Per fronteggiare questo problema nel 1994 il Comune, invece di dare attuazione operativa alla citata circolare ISTAT del 1992 (che prevede la possibilità di istituire una via fittizia presso gli uffici comunali), sceglie di seguire una strada alternativa, dando seguito alle sollecitazioni di alcune associazioni impegnate nel sociale, come la Comunità di S. Egidio e il Centro

²⁶ “Shaker, pensieri senza dimora” <https://www.youtube.be/dJizVZofpY>

Astalli. Il loro contatto diretto e quotidiano con le situazioni di disagio hanno infatti fatto emergere l'urgenza di dare una risposta concreta alle necessità delle persone prive di documenti o con posizioni anagrafiche irregolari, escluse da ogni possibile intervento di sostegno e reinserimento sociale.

Nasce così la Circolare n. 19120 del 14 febbraio 1994, che permette alle persone senza dimora di fissare la propria residenza anagrafica presso organismi di volontariato appositamente autorizzati. È una soluzione che, seppur non contemplata dal regolamento anagrafico, offre la possibilità di scegliere come propria residenza anagrafica l'indirizzo di mense, centri di accoglienza, dormitori o altri servizi abitualmente frequentati. Non si trattava di una dimora effettiva ma solo di un recapito ai fini anagrafici, come ad esempio il recapito postale dove ricevere comunicazioni e corrispondenza, e derivava dal fatto che molte associazioni di volontariato rappresentavano l'unico punto di riferimento per le persone che vivevano in strada.

I senza fissa dimora hanno spesso un passato di rapporti difficili con i servizi pubblici, vivono una sorta di rassegnazione sulla propria situazione e non hanno gli strumenti necessari per far valere i loro diritti più elementari. Per questo alle associazioni viene riconosciuta un'importante funzione di collegamento e di tramite tra i cittadini in situazioni di disagio e la pubblica amministrazione, esercitando, nei fatti, quell'importante principio di sussidiarietà che è alla base della moderna organizzazione sociale. Questa esperienza ne è un esempio concreto.

Le tipologie di problemi che motivano la richiesta di residenza fittizia riguardano diverse categorie di persone che non possono essere iscritte al servizio anagrafico del territorio in cui si trovano e, per questo, non possono essere prese in carico dai servizi sociali²⁷. Si tratta di:

²⁷ F. ZUCCARI, 2004, "Via Modesta Valenti una strada per vivere", Roma, Armando

- Cittadini italiani senza dimora che sono residenti anagraficamente a Roma ma in un indirizzo presso il quale non abitano più da tempo e dove non possono tornare a vivere. Queste persone gravitano in altre zone della città e non hanno contatti con i servizi sociali: rientrano in questa categoria coloro che, cambiando la propria dimora senza però averlo comunicato al Comune, possono essere cancellati dall'anagrafe per irreperibilità accertata dopo un anno;

- Cittadini italiani senza dimora che si trovano a Roma ma sono residenti in un altro comune e non hanno un domicilio fisso;

- Cittadini italiani senza dimora che si trovano nella posizione più difficile, per assenza nell'ultimo censimento della popolazione o per irreperibilità accertata: queste persone, residenti presso il comune di Roma o in un altro comune, sono state cancellate dai registri anagrafici e non possono chiedere neppure il documento d'identità. Fino al 2001 queste persone venivano iscritte in "Via Ignorarsi", una posizione anagrafica particolare: non si trattava di una vera e propria cancellazione ma di fatto la persona aveva la documentazione sospesa e non poteva ottenere la carta di identità e le certificazioni anagrafiche per un nuovo indirizzo.

- Per gli stranieri invece, l'acquisizione della residenza è molto importante perché con 10 anni continuativi di residenza in Italia è possibile ottenere la cittadinanza;

La circolare del 1994 si rivela particolarmente utile perché consente a molte persone di ottenere la residenza anagrafica ma, al tempo stesso, con il monitoraggio diretto sui numeri delle persone senza fissa dimora, fa emergere la reale dimensione del fenomeno. Il numero di richieste continua a crescere negli anni, inglobando anche le persone che fino a quel momento

non avevano contatti con le associazioni: infatti all'ottobre 2002 già si contano 17 associazioni autorizzate, presso le quali sono ben 4187 le persone iscritte, in maggioranza stranieri (1704 italiani e 2483 stranieri).

Le associazioni però non sono obbligate a fornire la residenza a tutte le persone che lo richiedono, di norma la concedono solo a coloro che sono in contatto con i servizi. Per questo motivo la distribuzione tra le varie associazioni è molto differenziata. Inoltre, le associazioni non sono obbligate a fornire il proprio indirizzo come residenza ma lo fanno come una forma di servizio e supporto all'amministrazione comunale. L'iscrizione, dunque, è soggetta al consenso dell'associazione ma questo ha determinato diverse discrezionalità e arbitrarietà nella concessione, finendo per contrastare la circolare del 1995 del Ministero dell'Interno sul diritto alla residenza. D'altra parte va evidenziato anche che, nella gestione operativa del sistema della residenza fittizia, le associazioni si sono viste attribuire carichi di responsabilità, a volte anche giuridica, difficili da sostenere come, ad esempio, gli obblighi di controllo sulle persone.

A questo punto appare con tutta evidenza la necessità che l'amministrazione comunale si faccia pienamente carico della gestione del problema, anche assumendo le necessarie determinazioni normative.

Nasce da qui la decisione di istituire la residenza fittizia comunale, con la delibera D.D. 1873/2001, che prevede un indirizzo anagrafico convenzionale gestito direttamente dall'amministrazione comunale, denominato "Via della Casa Comunale", da affiancare agli indirizzi delle associazioni già autorizzati. Solo un anno dopo quell'indirizzo viene modificato con la delibera della giunta comunale n. 84/2002, che istituisce al suo posto *"la posizione anagrafica "Via Modesta Valenti" per le persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale e prive di domicilio"*, su proposta della Comunità di S. Egidio.

Dalla lettura delle premesse di quella delibera emergono con chiarezza la volontà politica e gli obiettivi sui quali si fonda la decisione. Partendo dalla circolare del 1994, che ha segnato l'avvio della collaborazione con le associazioni di volontariato e la possibilità di istituire la residenza presso le loro sedi, si fa un primo bilancio dei dati rilevati e si ribadisce l'importanza di quel servizio ai fini del reinserimento sociale. Evidenziando poi la *“accresciuta dimensione della territorialità e della richiesta di tale servizio connessa evidentemente all'ampiezza dell'area metropolitana dell'area di Roma”* si afferma la necessità di dare seguito alle disposizioni dell'ISTAT (1992) per l'istituzione di un indirizzo anagrafico convenzionale gestito direttamente dall'Amministrazione comunale, ribadendo però la volontà di *“continuare ad avvalersi della collaborazione delle associazioni di volontariato fin qui coinvolte”*.

La delibera dedica, inoltre, un'attenzione particolare alla denominazione da dare all'indirizzo convenzionale precisando che lo stesso *“non deve connotare in modo negativo la persona che ne usufruisce”*, soprattutto a tutela della privacy personale e dispone quindi che sia analogo ad altre strade realmente esistenti e specificamente dedicate a personaggi reali. È a questo punto che si ufficializza l'intenzione di *“rendere omaggio alla figura di Modesta Valenti (..) simbolo della condizione di isolamento e di difficoltà di accesso ai servizi che affrontano coloro che si trovano a vivere in strada”*.

Da quel momento le nuove iscrizioni delle persone senza dimora vengono fissate presso quell'indirizzo, con numeri civici progressivi corrispondenti ai 20 municipi all'epoca esistenti. Poiché per i senza fissa dimora si prevede solo l'utilizzo dei numeri civici dispari, per tutti i municipi con numero pari viene aggiunto il numero 1 (ad esempio Municipio 8 = via Modesta Valenti, 81).

La procedura di iscrizione prevede il coinvolgimento preventivo e obbligatorio del servizio sociale del Municipio di riferimento che si occupa di rilasciare la dichiarazione di disponibilità all'iscrizione anagrafica *“accreditando così le persone che ne faranno richiesta presso gli uffici di anagrafe dei singoli municipi”*. Gli assistenti sociali hanno, quindi, il compito di effettuare un colloquio con la persona interessata al termine del quale verrà rilasciata la disponibilità all'iscrizione da presentare all'anagrafe e la presa in carico da parte dei servizi sociali: nell'attuazione di questa funzione, l'assistente sociale non deve compiere valutazioni di tipo discrezionale ma limitarsi a verificare la condizione di fragilità sociale dell'interessato. Spetta solo all'ufficiale d'anagrafe verificare se la persona è effettivamente stabilmente presente nel comune, unica condizione al rilascio della residenza.

Questo aspetto è molto interessante in quanto evidenzia la necessità e l'importanza data al ruolo e all'accompagnamento dei servizi sociali. Infatti, per tutti coloro che non manterranno un rapporto continuo e periodico con l'assistente sociale verrà predisposta la cancellazione se, per almeno un anno, non saranno stati registrati contatti o colloqui.

Gli assistenti sociali del Municipio, dunque, da quel momento si trovano a dover organizzare nuove modalità operative per far fronte a questo fenomeno e, trattandosi di un carico di lavoro molto impegnativo, non tutti i municipi hanno attivato subito il servizio.

L'istituzione della via fittizia in ogni municipio romano dà la possibilità di realizzare una più equa distribuzione delle iscrizioni anagrafiche su tutto il territorio cittadino e tra i municipi. Alle associazioni non è stata revocata la possibilità di concedere la residenza e, a tal proposito, si sottolinea che nel centro città hanno sede molte associazioni del volontariato e del circuito umanitario per cui in questa zona gravita un maggior numero di persone

senza dimora.

Restituire ai senza dimora l'appartenenza alla comunità cittadina ha rappresentato un importante passaggio per cominciare a costruire reali percorsi di integrazione, superando gli interventi basati solo sull'emergenza²⁸.

Fino al 2002 il ruolo delle associazioni di volontariato è stato fondamentale: si sono fatti carico nell'immediato del problema, lo hanno studiato e hanno permesso di conoscerlo più a fondo, promuovendo strategie di intervento e soluzioni. Da quel momento l'amministrazione pubblica ha cominciato a prendersene carico più direttamente fino a quando, con la delibera n. 31 del 2017, si è assunta interamente il compito della gestione della residenza anagrafica dei senza fissa dimora. Viene così finalmente data piena attuazione alle disposizioni di cui all'art 28 della L 328/2000 che attribuivano ai comuni il compito di progettare, gestire, erogare servizi e interventi a favore delle persone in condizioni di marginalità sociale o a rischio esclusione.

La necessità di codificare un nuovo sistema di iscrizione anagrafica virtuale deriva da diverse esigenze e considerazioni²⁹:

- Evitare il rischio, soprattutto in una metropoli come Roma che conta quasi 3 milioni di abitanti, di un uso distorto per chi intenda porsi in una situazione di sostanziale irreperibilità. Ciò è da riferire anche a situazioni verificatesi nel passato in cui sono state rilevate attività economiche intestate a senza fissa dimora presso gli indirizzi virtuali, fenomeno sul quale sono in corso indagini amministrative e giudiziarie, e che va pertanto adeguatamente

²⁸ F. ZUCCARI, 2004, "Via Modesta Valenti una strada per vivere", Roma, Armando Editore

²⁹ Delibera della Giunta Comunale 3 Marzo 2017, n. 31

contrastato. È evidente infatti che i presupposti sociali sono incompatibili con l'utilizzo di questo indirizzo come sede legale da parte di persone giuridiche, di società di persone, di associazioni o di soggetti titolari di partita IVA³⁰.

- Superare il sistema di iscrizione anagrafica virtuale affidato in buona parte ad associazioni, attraverso la totale gestione da parte del Comune al fine di verificarne direttamente la corretta applicazione. Da questo momento tutti i compiti passano integralmente ai competenti municipi.

- Adeguare il sistema alla nuova delimitazione territoriale dei municipi ridotti al numero di 15 con un'ideale riformulazione delle numerazioni (via Modesta Valenti da 1 a 15).

Per quanto riguarda i compiti affidati al Servizio Sociale municipale, la delibera prevede che lo stesso produca un'attestazione di prima analisi della condizione soggettiva del richiedente il quale, tra gli elementi necessari per lo svolgimento degli accertamenti anagrafici atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio, viene chiamato ad autodichiarare esplicitamente i suoi luoghi abituali di vita. Inoltre, il servizio sociale è chiamato a svolgere un ruolo di garante sulla reperibilità: il rapporto con il servizio sociale va portato avanti e rispettato anche perché l'assenza di ogni contatto per oltre un anno dall'ultimo accesso al servizio costituisce la prova dell'abbandono della domiciliazione in Roma e determina la dichiarazione di irreperibilità anagrafica e la conseguente cancellazione dell'iscrizione di residenza.

Questa decisione ha suscitato forti perplessità e preoccupazioni da

³⁰ Fin dal 2014 era emerso a Roma un meccanismo illegale utilizzato da migliaia di imprese fantasma che registravano la loro sede presso le residenze fittizie comunali per evadere il fisco. Ne sono state rilevate circa 2500, più della metà distribuite tra la Comunità di S. Egidio e il Centro Astalli. Successivamente, con la Delibera n. 280 dell'11 Agosto 2015, la Giunta Comunale diminuisce a 5 le associazioni autorizzate a rilasciare le residenze presso indirizzi fittizi: via Marsala, 109 e via delle Zoccolette, 19 (Caritas Diocesana), via Dandolo, 10 (Comunità di S. Egidio), via Astalli, 14/A (Centro Astalli), via Giolitti, 225 (Focus-Casa dei diritti sociali), via degli Apuli, 40 (Esercito della Salvezza).

parte delle associazioni che, oltre a rilevare la loro esclusione da un settore che li aveva visti impegnati in prima linea per decenni, hanno evidenziato il rischio rappresentato dall'inadeguatezza delle strutture municipali e dalla mancanza di risorse che avrebbero lasciato scoperte alcune aree critiche, costituendo, di fatto, una limitazione all'esigibilità dei diritti sociali³¹.

2.2 Il mondo di via Modesta Valenti: le persone, i problemi, le fragilità, i servizi attivi

La realizzazione di un'analisi approfondita del fenomeno delle persone senza dimora a Roma è stata possibile grazie alla disponibilità dell'Ufficio di Piano del Municipio I che ha messo a disposizione i dati relativi alle registrazioni durante il periodo 2017- 2020 presso i municipi e le associazioni. Si tratta di dati molto significativi che consentono di analizzare le conseguenze del riassetto normativo prodotto dalla delibera n 31 del 2017. Da quella data, infatti, il Comune ha diramato le nuove norme che hanno modificato la distribuzione territoriale dei residenti senza dimora.

L'analisi è stata realizzata a partire dal numero delle residenze registrate a febbraio 2017, momento immediatamente precedente alla delibera, fino alle residenze registrate a gennaio 2020, consentendo di ottenere una fotografia della situazione e delle trasformazioni che si sono verificate.

Prima della delibera le associazioni nelle quali sono ancora registrati la maggior parte dei senza dimora romani sono il Centro Astalli (via degli Astalli, 14A), l'ostello "Don Luigi di Liegro" del circuito Caritas (via Marsala,

³¹ <https://centroastalli.it/anagrafe-dei-senza-dimora-roma-associazioni-preoccupate-per-la-nuova-delibera-possibile-limitazione-dei-diritti-di-chi-vive-per-strada-come-documenti-didentita-pensione-e-assist/>

109), la mensa per i poveri della Comunità di S. Egidio (via Dandolo, 10) e lo sportello di ascolto di "FOCUS - Casa dei Diritti Sociali" (via Giolitti, 225). Trattandosi di sedi localizzate all'interno del Municipio I, tutti coloro che sono registrati presso gli indirizzi di queste associazioni fanno riferimento al servizio sociale dello stesso municipio, che si trova quindi a dover rispondere alle necessità e alle richieste di un numero elevatissimo di persone.

Nel febbraio 2017 risultano 20.424 residenti totali, distribuiti tra le quattro associazioni e le 15 residenze fittizie dei municipi (via Modesta Valenti da 1 a 15). La maggior parte (18.844 persone) è registrata presso le associazioni, con una prevalenza significativa del Centro Astalli (49%) e della mensa della Comunità di S. Egidio (38%) e, a seguire, lo sportello di ascolto FOCUS – Casa dei diritti sociali (12%) e l'ostello di via Marsala (1%) che ne ospita solo un numero minimo. Nonostante siano passati 15 anni dall'istituzione dell'indirizzo virtuale nel comune di Roma, solo 1.517 persone risultano registrate in via Modesta Valenti nei 15 municipi.

Tutto ciò dimostra la grande capacità di risposta e di prossimità che le associazioni sono in grado di offrire ai senza dimora, ma allo stesso tempo anche la scarsa incidenza su questo fenomeno della dimensione pubblica e quindi la necessità di operare per rafforzarla.

Un mese dopo nel marzo 2017, infatti, il comune dà avvio ad un processo di riorganizzazione che mira ad una maggiore "presa in carico" del problema a partire dalle registrazioni anagrafiche, presupposto fondamentale per l'erogazione di tutti gli altri servizi correlati. La delibera del 3 marzo concede 60 giorni di tempo per il trasferimento della propria residenza dalle associazioni ai municipi di riferimento del loro luogo di vita prevalente e quindi le nuove residenze virtuali sono tutte da fissare in via Modesta Valenti, dal numero 1 al 15. In caso di inadempienza l'operazione sarà svolta d'ufficio da parte del Comune. Ovviamente per i tempi stretti, la difficoltà di

raggiungere con un'adeguata informazione tutte le persone interessate e l'inevitabile carico di lavoro che questo avrebbe provocato per compensare le prevedibili inadempienze, tale ipotesi ha subito manifestato i suoi punti deboli e le sue difficoltà attuative suscitando immediatamente le reazioni da parte delle associazioni. Il 4 aprile, dopo un incontro con il comune, esse affidano a un comunicato stampa la loro preoccupazione sull'accessibilità e l'effettivo futuro esercizio del diritto di residenza garantito ai senza dimora a seguito delle nuove norme. Contestano, inoltre, il processo decisionale che non ha visto il loro coinvolgimento nonostante l'impegno decennale a fianco dei senza dimora, registrati presso di loro per il 92%.

Il comunicato evidenzia che *“la nuova procedura rischia di non garantire tale servizio a tutti i cittadini in situazioni di fragilità sociale, penalizzando quanti hanno meno possibilità di incontrare la pubblica amministrazione”* e ancora che *“le organizzazioni, pur riconoscendo che la nuova delibera investe, finalmente, l'amministrazione pubblica di un ruolo che le è proprio, temono che affidare in modo esclusivo il servizio di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora ai Municipi, in una realtà complessa come quella romana, senza un'adeguata preparazione degli impiegati e un incremento delle risorse, rischia di creare problemi effettivi di esigibilità dei diritti di cui i tempi di attesa molto lunghi sarebbero solo il primo di una serie di ostacoli senza assicurare al meglio i diritti della persona senza dimora. Basti pensare alla mediazione culturale per gli stranieri, al servizio di casella postale per la corrispondenza fiscale e amministrativa e all'assistenza nella compilazione della modulistica”*.

Contemporaneamente, le criticità di attuazione della delibera sono state evidenziate anche all'interno della struttura comunale con numerose richieste di delucidazioni da parte dei municipi che segnalavano l'assenza di indirizzi e indicazioni, come ad esempio per il servizio di posta.

A poco più di un anno dalla delibera, i dati del maggio 2018 restituiscono la seguente situazione: scende sensibilmente la quota di residenti presso le associazioni (12.989 pari al 55%) mentre inizia il processo di redistribuzione presso i 15 municipi che ne contano complessivamente 10.392 pari al 44% del totale. Questo dimostra che il percorso, anche se progressivamente avviato verso il riequilibrio, ha necessariamente bisogno di tempi lunghi tanto che, a un anno dall'avvenuta scadenza del termine fissato di 60 gg, sono ancora quasi 13.000 i residenti presso le associazioni ancora da trasferire. Una difficoltà evidente – e ampiamente prevedibile – di cui deve aver avuto piena consapevolezza anche il comune, che ha infatti provveduto a prorogare ripetutamente i termini fissati per la scadenza, ancora fino ad oggi e ad abolire il trasferimento d'ufficio³². Le associazioni non possono più consentire le registrazioni presso i propri indirizzi ma continuano a contare e ad “ospitare” ancora un gran numero di persone.

³² Queste informazioni sono state acquisite nel corso dei contatti diretti e delle interviste rilasciate dalla dott.ssa Elena Barberi, Responsabile Organizzativo dell'Ufficio di Piano del Municipio I Centro.

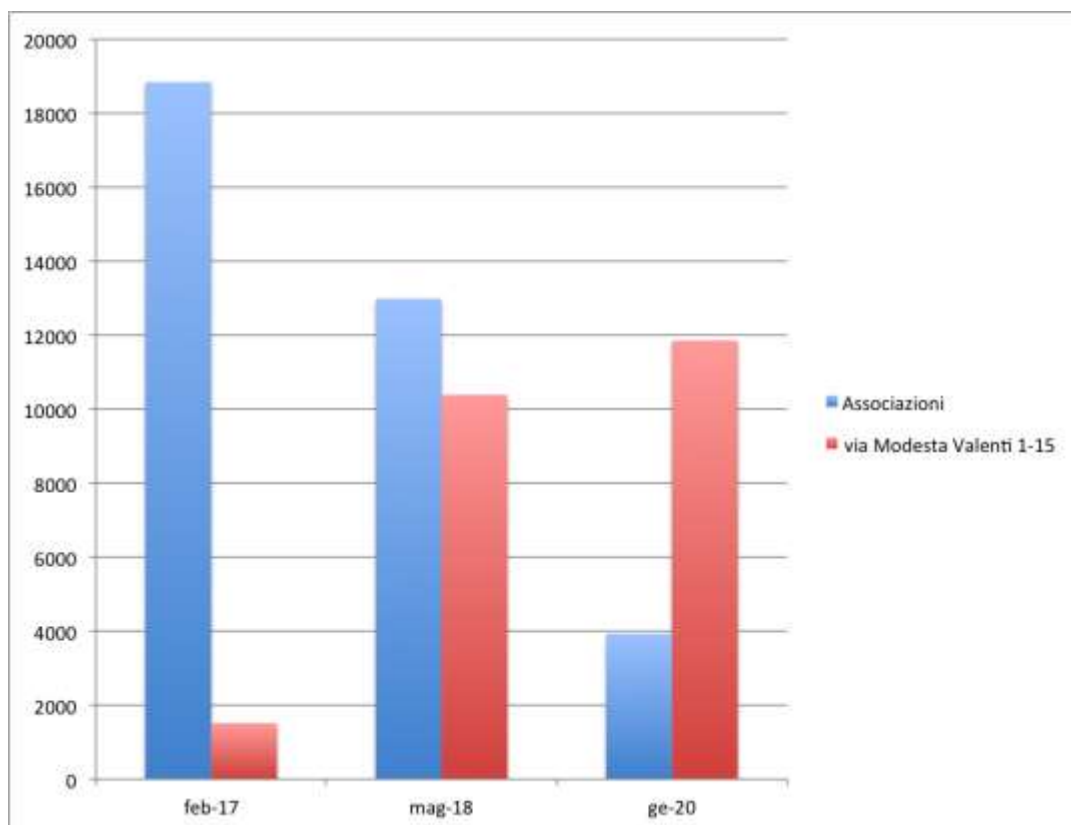


Grafico 1 - Evoluzione del rapporto tra i residenti registrati presso le associazioni e i residenti presso gli indirizzi virtuali dei 15 municipi con l'approvazione della Delibera del 3 marzo 2017.

In ogni caso gli effetti del provvedimento si sono fatti sentire soprattutto per quanto riguarda la redistribuzione degli utenti a carico dei diversi servizi sociali municipali. Bisogna infatti tener presente che, fino a marzo 2017, 18.844 residenti presso le associazioni gravavano interamente, per competenza territoriale, sul servizio sociale del Municipio I (nelle due sedi di via Petroselli e circ.ne Trionfale) insieme alle poche decine di unità iscritte in via Modesta Valenti 1. Con l'avvio della redistribuzione il numero delle associazioni ha iniziato a ridursi tanto che, già nel maggio 2018, se ne contavano 12.989 (con un calo di circa 6.000) mentre contemporaneamente i residenti in via Modesta Valenti 1 salivano a 2.546. Il numero totale in carico

al servizio sociale del Municipio I passava dai 18.907 del 2017 ai 15.535 del 2018. Allo stesso tempo aumentavano le presenze negli altri 14 municipi che, complessivamente, passavano dai 1.454 ai 7.846. Dunque, sia pur a fatica, il riequilibrio del carico di lavoro dei servizi sociali sul territorio sembra avviato.

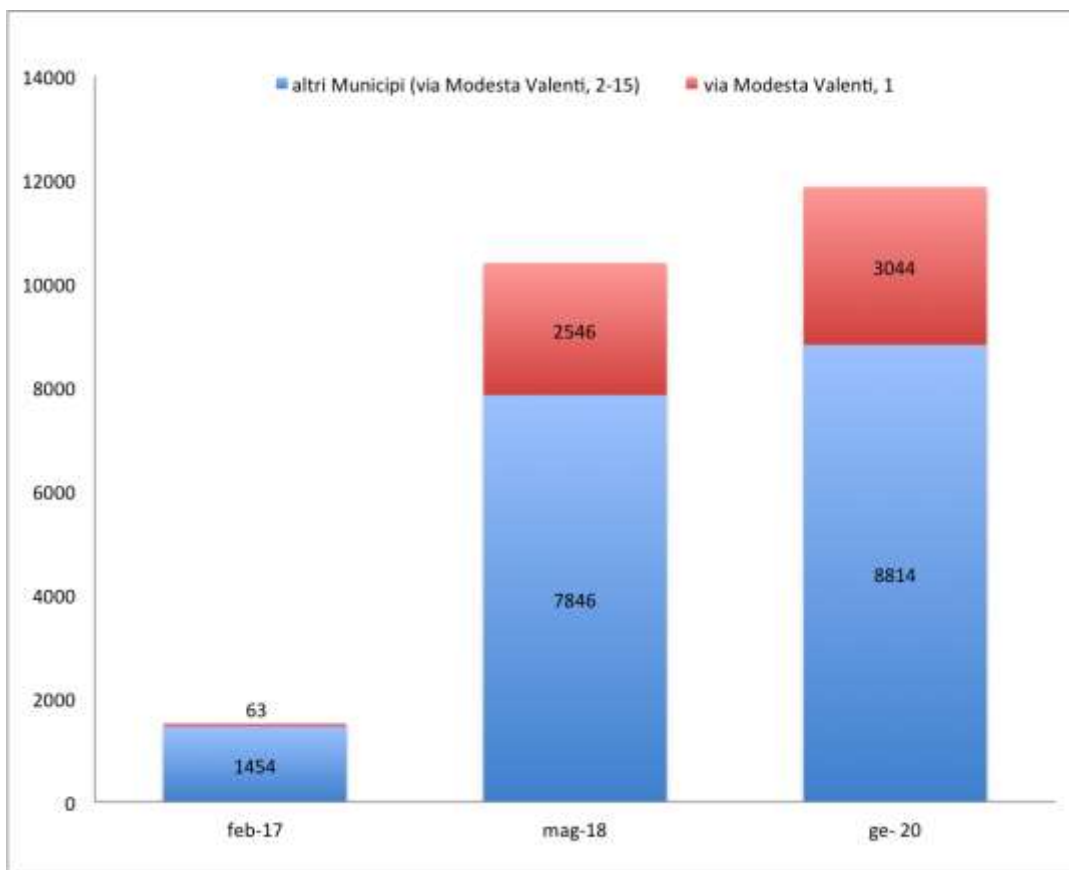


Grafico 2 – Distribuzione delle residenze virtuali all'interno del municipio 1 e degli altri 14 municipi, a seguito della Delibera del 3 marzo 2017.

Il processo è proseguito nei mesi successivi fino alla situazione odierna, rintracciabile negli ultimi dati forniti relativi al gennaio 2020. Le associazioni contano 3.930 registrati, dato che si sta progressivamente avvicinando a quello delle residenze in via Modesta Valenti 1 (3.044) mentre negli altri municipi si raggiungono gli 8.814 residenti complessivi. Il totale dei

residenti nei 15 municipi è pari a 11.858 ed è interessante rilevare, in particolare, alcune situazioni specifiche esposte qui di seguito.

- municipio 4: 850 residenti (+206 rispetto al 2017)
- municipio 5: 1.986 residenti (+1.574 rispetto al 2017)
- municipio 6: 1478 (+1.444 rispetto al 2017)
- municipio 7: 1.921 (+1.786 rispetto al 2017)
- municipio 10 : 845 (+722 rispetto al 2017)

Si tratta dei municipi con il numero più alto di residenze fittizie al 2020 che insieme raggiungono il 60% del totale dei residenti nei 15 municipi.

Un altro elemento interessante che emerge dall'analisi dell'evoluzione dei dati è il confronto dei valori complessivi, da cui si evince che il totale dei senza fissa dimora, in qualunque sede o municipio vengano registrati, passa dai 20.424 del 2017 ai 15.788 del 2020 con una riduzione secca di quasi 5.000 unità, un quarto del totale.

Si tratta di un dato che merita certamente di essere approfondito per comprenderne le cause in quanto potrebbe derivare da una ipotetica riduzione delle presenze dei senza fissa dimora a Roma ma, più probabilmente, potrebbe ricondursi alle loro difficoltà di adattamento ai mutamenti del sistema a seguito della delibera del 2017, con la mancata registrazione anagrafica o la perdita dei contatti con il servizio sociale.

In sostanza, le 5.000 persone che “mancano all'appello” potrebbero continuare a vivere sul territorio come prima ma prive di qualunque forma di registrazione, controllo e assistenza. Tutto questo, se verificato, potrebbe confermare, nei fatti, alcune delle preoccupazioni sollevate dalle associazioni. In ogni caso, un attento bilancio di questi primi tre anni di attuazione di questa delibera merita di essere analizzato in tutti i suoi aspetti, avvalendosi anche del ruolo svolto sul territorio dai servizi sociali municipali.

In questo scenario complesso e in via di trasformazione continua si muove il “mondo” dei senza fissa dimora che, al di là della registrazione e della residenza anagrafica, si trova ogni giorno a dover soddisfare bisogni e necessità di ogni genere per rispondere ai quali, nel tempo, si è costruito un sistema articolato di risposte e soluzioni.

Da circa 30 anni l'insieme dei servizi offerti nella città di Roma è raccolto nella guida “Dove mangiare, dormire, lavarsi” curata dalla comunità di S. Egidio e distribuita gratuitamente in migliaia di copie. In essa sono riportate tutte le informazioni utili per accedere a numerosi servizi che vanno dalle mense ai centri di accoglienza, dai dormitori ai servizi di doccia e lavanderia, fino ai servizi sociali, anagrafici e medici, per un totale di 891 luoghi. Oltre a valorizzare i servizi attivi sul territorio, la guida rappresenta essa stessa un servizio che ne consente la conoscenza e l'accessibilità: un supporto prezioso *“per i senza dimora, per le persone in difficoltà, e per chi aiuta”*.

A Roma la stazione Termini rappresenta un tetto e un rifugio per i senza dimora e per tutti coloro che versano in condizioni di povertà, emarginazione e disagio sociale ma anche un punto di riferimento perché riunisce intorno a sé indispensabili servizi.

All'interno del Polo Sociale Roma Termini, finanziato da Roma Capitale in collaborazione con Ferrovie dello Stato, si trovano l'HelpCenter, sportello di orientamento e assistenza sociale, il Binario 95, Centro Polivalente per persone senza dimora e il Magazzino Sociale Cittadino NexTop, destinato alla raccolta e distribuzione delle donazioni di vestiario, coperte e beni di prima necessità. Intorno alla stazione si trovano inoltre la mensa, l'ostello e il poliambulatorio della Caritas Diocesana e l'associazione di volontariato “Focus – Casa dei diritti sociali”, impegnata nella promozione dei diritti umani e sociali delle persone. Queste realtà realizzano da due anni

l'iniziativa "Termini Sociali", un evento di sensibilizzazione ma anche un laboratorio sociale rivolto a migliorare i servizi e l'accoglienza nella città.

3. Verso una maggiore inclusione sociale: accompagnare vite fragili nella città

3.1 Contrastare la grave emarginazione: le Linee di Indirizzo del 2015

Nel novembre 2015 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali approva le "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta", documento che per la prima volta in Italia³³ sistematizza in modo organico i criteri e le modalità attuative delle politiche sociali a sostegno delle persone senza dimora e in questo modo la grave emarginazione adulta acquisisce una nuova visibilità.

Il principio sul quale si fonda il documento è quello dell'inclusione attiva, a cui tutte le misure di contrasto alla povertà si devono ispirare e intorno al quale il sistema di welfare si deve riorganizzare e rafforzare. La sua stesura fa seguito alle due specifiche indagini condotte sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, realizzate nel 2011 e nel 2014 a seguito di una convenzione tra l'ISTAT, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas Italiana.

Entrambe le ricerche riguardano i 158 comuni italiani in cui il

³³ L'unico precedente è rappresentato dall'art 28 della Legge 8 novembre 2000 n. 328.

fenomeno si concentra maggiormente, tra cui le principali città, calcolando tutte le persone senza dimora che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei mesi di novembre e dicembre. Quella del 2011 conta 47.648 persone senza dimora e rileva una grande prevalenza di uomini (86,9) con una netta maggioranza di persone di età inferiore ai 45 anni (57,9%) e di stranieri (59,4%). In quella del 2014, pubblicata insieme alle Linee di indirizzo, il numero delle persone senza dimora sale a 50.724. Rispetto al 2011 si confermano le principali caratteristiche (uomini 85,7% e stranieri 58,2%).

Le Linee di Indirizzo vengono elaborate in risposta alla necessità di adottare un approccio strategico, di sviluppare interventi organici e strutturati e di unificare gli interventi a favore delle persone in condizione di grave emarginazione su tutto il territorio nazionale. Tutto questo è stato reso possibile da un approfondito lavoro - coordinato da una segreteria tecnica affidata alla fio.PSD – che ha visto la partecipazione dei rappresentanti dei diversi livelli di governo e delle grandi città metropolitane, delle Regioni, dell’Anci e del mondo del Terzo settore, da sempre in prima linea nell’intervento sociale in Italia.

Questo percorso ha dimostrato l’importanza di mettere a frutto le conoscenze e le esperienze dei territori ed ha permesso la condivisione delle migliori pratiche dei servizi e delle azioni di coloro che gestiscono quotidianamente in prima linea i casi più gravi di disagio e di marginalità, promuovendo la costruzione di un sistema rivolto ad affrontare ogni situazione di disagio con gli strumenti più opportuni.

La grave marginalità, in cui vivono i senza dimora, viene così riconosciuta come ambito di intervento sociale e si va ad aggiungere alle categorie socio-assistenziali gestite dall’azione pubblica, con prestazioni uniformi a livello nazionale. Per la prima volta vengono definiti nel dettaglio i

livelli essenziali di assistenza (LIVEAS), previsti dall'art 28 della Legge 8 novembre 2000 n. 328.

Nel documento, dopo un'approfondita analisi del fenomeno, vengono messi in luce gli approcci, le pratiche e i servizi per il contrasto alla grave marginalità e, successivamente, vengono definiti i destinatari e i ruoli del sistema integrato e delle professioni sociali.

Un altro importante passo avanti è rappresentato dall'elaborazione del primo Piano Nazionale di Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale e del Fondo nazionale per la lotta alla povertà, istituiti con la Legge di stabilità del 2016. Il Fondo, ripartito secondo le disposizioni del Piano,³⁴ e inizialmente sostenuto da un finanziamento annuo di 1 miliardo di euro, è stato successivamente incrementato³⁵ fino a raggiungere i 2,7 miliardi di euro previsti per il 2020.

3.2 Multidisciplinarietà e fattori di contesto

Il percorso che ha portato alla definizione delle Linee di Indirizzo partiva dalla consapevolezza della concentrazione del fenomeno dei senza dimora in alcune grandi città, dato riscontrabile non solo nelle indagini statistiche condotte ma anche nell'ampia letteratura scientifica che ha esaminato il problema. I fenomeni di emarginazione e disagio sociale non si concentrano solo in alcuni territori ma investono la città nel suo complesso, infiltrandosi nell'intero tessuto urbano. La città viene così a rappresentare non solo il luogo privilegiato di concentrazione del fenomeno, ma anche il luogo per eccellenza di osservazione delle diverse forme di povertà e dei loro

³⁴ Approvato il 10 Maggio 2018

³⁵ Con Decreto Legislativo n. 147 del 2017

legami con la società.

Significativo è il passaggio del prof. Maurizio Bergamaschi nel suo libro "Ripensare la città": *"Il senza dimora può illustrare la natura profonda di alcune tendenze che investono tanto la città quanto i suoi sistemi di welfare. Le trasformazioni intervenute nel trattamento degli homeless sono rivelatrici e ci aiutano a comprendere dinamiche più generali (...) in atto nelle nostre città e nei sistemi di protezione sociale"*.

La presenza dei senza dimora testimonia e permette così di cogliere l'insieme delle trasformazioni sociali in corso ma anche il ruolo della città nei loro confronti, facendo così di ogni soggetto "un analizzatore in carne ed ossa" della realtà in cui tutti siamo immersi. Processi sociali che tendono a raffigurare il senza dimora come un nemico e una minaccia da escludere e da nascondere laddove, invece, avrebbe bisogno di aiuto e protezione. Basti pensare a tutto il sistema di sanzioni, ordinanze e divieti nei suoi confronti, compresi i dispositivi di arredo urbano "antibarbone".

In realtà la condizione dei senza dimora non è ricollegabile ad una loro cattiva volontà, ad un insufficiente impegno personale, ad un disagio psichico o ad una passività ma alla deprivazione di quell'insieme di risorse e di supporti sociali che permettono alla persona di costituirsi positivamente come individuo.

Pertanto, una modalità di intervento sociale basata solo sui fattori psicologici rischia di portare avanti progetti che dipendono esclusivamente dalle capacità dell'individuo o dalla sua volontà di aderire ai percorsi proposti. Si deduce, quindi, che i progetti individuali, lavorando sul potenziale umano e operando direttamente sulle persone, tendono a gestire le fragilità responsabilizzando l'utente rispetto al suo percorso per cui l'individuo assume un ruolo di protagonista. Bisogna però tenere presente che lavorare

solo sui fattori psicologici ed individuali rischia di sottovalutare tutti gli altri aspetti che concorrono alla situazione di marginalità ed esclusione: dal contesto sociale ai fattori economici, dalle politiche pubbliche alla salute. Questa modalità rischia, inoltre, di provocare uno spostamento di responsabilità, poiché in tal modo la protezione sociale viene ricondotta alla volontà dell'individuo, trasformando così l'esclusione da condizione di contesto a condizione soggettiva.

Da una parte al soggetto è lasciata la responsabilità di fronteggiare e gestire la propria situazione, dall'altra un problema di natura sociale, politica ed economica viene trattato come un problema individuale di disequilibrio psicologico e tutto questo costringe la persona a ritrovarsi in un circuito senza uscita, processo che contribuisce alla cronicizzazione del fenomeno.

Se le difficoltà sono considerate come problemi psicologici o come scarso impegno e cattiva volontà, gli individui vengono visti come manchevoli o pericolosi, percepiti in permanente stato di marginalità, difficili da integrare e patologici.

Questo approccio porta le politiche sociali a concentrarsi non tanto sull'obiettivo della trasformazione del contesto ma su quello della gestione e del contenimento dei problemi individuali. Si vengono così ad identificare due tipologie prevalenti di percorsi, entrambe insufficienti e inefficaci. Una di tipo repressivo, tendente ad allontanare il "pericolo" rappresentato dagli emarginati e una di tipo assistenzialistico, centrata su forme di aiuto alla persona intesa come destinataria ma non protagonista.

Esiste invece una terza via che si basa sulla difesa e sull'esigibilità dei diritti, in cui le persone fragili vengono accompagnate e sostenute verso la realizzazione di una dignità sociale *"nella sua specifica qualità di diritto"*

*all'identità come appartenenza a un gruppo*³⁶ e non come carità elargita.

Tutto ciò necessita di un approccio che non può che essere multidisciplinare, sia nella fase di analisi del fenomeno che nella fase di definizione di possibili soluzioni e pratiche. Una riflessione approfondita, in tal senso, è presente nel testo "Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi" curato da Raffaele Gnocchi. Si tratta di una panoramica affidata ad esperti di diversi settori che affrontano il tema dei senza dimora dal punto di vista delle scienze umane, cogliendone tutti gli aspetti. È interessante evidenziare la struttura del libro che, nella prima parte, mette insieme lo sguardo dell'antropologia, dell'architettura-urbanistica, dell'economia, della giurisprudenza, della medicina, della pedagogia, della psicologia e della sociologia, per poi approfondire, nella seconda parte, le pratiche sociali e le politiche di welfare a favore della grave emarginazione adulta. Quello che ne deriva è *"un proficuo – e in parte inedito – dialogo interdisciplinare per consentire l'analisi e l'implementazione di corretti e puntuali contesti di pratica sociale"*³⁷.

Per fronteggiare la grave emarginazione è necessario tenere conto di tutti i fattori che colpiscono le persone senza dimora e per questo occorre mobilitare una pluralità di attori, su più livelli, per sviluppare azioni, strumenti e sistemi di fronteggiamento integrati. Per garantire questa multidisciplinarietà è indispensabile la costruzione di una adeguata *governance* a supporto della gestione pubblica del problema, che possa permettere a tutte le figure coinvolte di offrire il proprio contributo di

³⁶ M. MARINO (a cura di), "Per una pedagogia dei diritti umani" p.109

³⁷ C. M. MOZZANICA, prefazione in "Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi" p. 11

esperienza, di sviluppare i processi di negoziazione degli obiettivi da raggiungere e dei poteri da impiegare e, infine, di condividere il percorso attuativo. La dimensione complessa - sfaccettata, multidimensionale e processuale - in cui le persone senza dimora vivono, diventa così un problema sociale e dunque un problema politico.

La “Carta dei principi e dei valori”, contenuta nello statuto della fio.psd, può essere considerata un manifesto delle organizzazioni che operano oggi in Italia con le persone senza dimora e costituisce anche un prezioso strumento. Al suo interno si trovano dei riferimenti operativi utili per tutti gli attori organizzati che si confrontano con i problemi sociali delle persone senza dimora, considerando il fenomeno in un’ottica dinamica e processuale. Tutte le attività e gli obiettivi dell’associazione sono orientati in senso proattivo verso obiettivi politici di costruzione del benessere sociale che partano, prima di tutto, dal riconoscimento della dignità e dei diritti negati agli emarginati, compresi il diritto universale ed esigibile per ciascuno all’accompagnamento sociale in situazioni di difficoltà e il diritto all’accesso ai servizi sociali e sanitari. Tra le finalità più importanti si ritrovano *“la volontà di promuovere la coesione sociale, l’inclusione e la lotta alla povertà come valori fondanti per la convivenza civile e politica e come compito imprescindibile per la società (...) promuovere, tutelare ed allargare la sfera dei diritti di cittadinanza delle persone senza dimora”*.

Ulteriori tratti caratteristici della grave emarginazione adulta si ritrovano nell'emergenzialità e nelle lacune legislative, che rendono questo fenomeno difficile da gestire e che non permettono lo sviluppo di dinamiche di *governance* vera e propria. L'emergenzialità presenta il fenomeno come un problema derivante da fatalità, da una catena casuale di eventi ma soprattutto come un fallimento provocato da un'irresponsabilità individuale. Tutto questo solitamente provoca delle forme immediate di solidarietà concreta in risposta a bisogni necessari ed urgenti, senza però dare luogo ad

una dinamica più responsabilizzante e impegnativa di presa in carico di medio-lungo periodo da parte dello stato. I servizi che hanno sempre fronteggiato direttamente questo fenomeno, infatti, sono stati i servizi territoriali e i servizi di bassa soglia limitati alla soddisfazione dei bisogni primari e legati alle risorse disponibili, come ad esempio accade durante l'inverno per "l'emergenza freddo". Lo stato dunque, in questa maniera, assicura la sopravvivenza ma non affronta il problema dell'emarginazione nella sua interezza e non ne ricerca le cause più profonde. In concreto, non sviluppa percorsi di accompagnamento sociale e non si assume una responsabilità più organica e strutturata di inclusione sociale dei suoi membri più deboli e di tutti coloro che necessitano di prossimità, legami, durevolezza e capacità educative.

Altro fattore significativo, che provoca un'elevata frammentazione nella gestione del fenomeno, è rappresentata dalla lacunosità dell'impianto legislativo statale. Nel sistema italiano non c'è stata un'esperienza di *governance* territoriale in grado di mettere a sistema le vere iniziative sulla grave emarginazione: sia per quanto riguarda la mancata trasformazione dei fondi in leggi regionali che per la mancata definizione di livelli essenziali di assistenza sociale, prestazioni dovute ad ogni cittadino italiano come diritto esigibile uniformi su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, da dove si può partire per realizzare dei produttivi ed efficaci processi di *governance*?

È da tenere in considerazione l'esistenza di livelli e di piani sui quali il fenomeno si manifesta che necessitano di essere integrati, connessi ed equilibrati tra di loro, per riuscire a realizzare processi di *governance* in grado di offrire servizi ed opportunità di inclusione efficaci.

L'insieme dei problemi che caratterizzano la grave emarginazione si

articola su vari livelli: un livello individuale, uno sociale relativo ai legami sociali e alla coesione della comunità territoriale e uno politico relativo agli strumenti e ai percorsi di benessere messi in atto dalle politiche sociali. I piani di intervento sui quali è necessaria un azione integrata e dove è fondamentale intervenire sono, invece, di carattere relazionale e riguardano il piano della percezione, dell'abitare, del potere e dello scambio.

In Italia, la mancanza di integrazione tra le azioni, i servizi e le politiche rappresenta la causa principale dell'inefficacia delle pratiche di contrasto alla grave emarginazione adulta.

3.3 Accompagnare vite fragili: pratiche e servizi sociali

*“... un uomo davanti al muro è un uomo solo,
ma due uomini davanti al muro sono il principio di un'evasione”.*
D. Cugia /Jack Folla, “Alcatraz” (1999)

La multidisciplinarietà, tratteggiata nel paragrafo precedente, sembra trovare una concreta sistematizzazione nelle Linee di Indirizzo (2015), che puntano a superare gli approcci di natura emergenziale laddove è necessario un intervento strutturato e organico.

“È evidente che di fronte a situazioni di disagio tanto differenti non è affatto semplice dare una risposta univoca. Anzitutto perché le esperienze e i contesti di vita di ognuno possono essere i più dissimili, ma anche perché, spesso, la condizione di marginalità chiama in causa la presenza contemporanea di bisogni e problemi molteplici, che investono l'intera sfera della persona e delle sue relazioni familiari e sociali. A fronte di tale complessità, i servizi fanno fatica a progettare interventi capaci di farsi carico di questo bisogno e troppo spesso l'approccio che governa l'azione diventa

di natura emergenziale. Appare invece necessario adottare un approccio strategico per sviluppare interventi organici e strutturati in grado di programmare e assicurare prestazioni appropriate, oltre che uniformi a livello nazionale.”³⁸

Le linee di indirizzo rappresentano il primo documento ufficiale di programmazione nel settore della grave marginalità e sono l'esito dell'impegno del governo di voler conoscere più a fondo il fenomeno della povertà estrema, con l'obiettivo di definire degli standard operativi e delle misure di intervento da adottare.

La finalità principale è quella di dotare il sistema di welfare nazionale e il servizio sociale professionale di un quadro comune e di una modalità di lavoro omogenea e condivisa. Il nucleo centrale del documento è rappresentato dalla sezione dedicata ai servizi per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla loro operatività.

La prima parte affronta il grave disagio abitativo attraverso la classificazione ETHOS³⁹, che descrive le categorie dei destinatari a livello europeo: senza tetto, senza casa, sistemazioni insicure, sistemazioni inadeguate. L'attenzione principale è focalizzata sul riconoscimento di diritti civili e sociali, primo fra tutti il diritto alla residenza anagrafica. Successivamente vengono elencati e illustrati i servizi presenti nel sistema italiano: servizi di supporto in risposta ai bisogni primari, servizi di

³⁸ Giuliano Poletti, Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali “Prefazione” in Linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, 2015

³⁹ European Typology of Homelessness and Housing Exclusion: classificazione europea dei senza dimora e dell'esclusione abitativa, sviluppata da FEANTSA nel 2005 e utilizzata per le due indagini sui senza dimora condotte da fio.PSD con il Ministero del Lavoro, Istat e Caritas Italiana nel 2011 e nel 2014

accoglienza notturna, servizi di accoglienza diurna, servizi di segretariato sociale e servizi di presa in carico e accompagnamento.

Tutti questi i servizi sono caratterizzati da “*un intervento ripetuto nel tempo, socialmente riconosciuto e fruibile*” e possono avere natura istituzionale, quando sono erogati direttamente da un ente pubblico, natura formale, quando sono strutturati e riconoscibili dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali e natura informale, quando sono spontanei, ripetuti e socialmente riconosciuti.

La seconda parte è dedicata alla declinazione operativa e all’attuazione delle pratiche per contrastare, prevenire e gestire i bisogni sociali connessi alla grave emarginazione. In essa vengono individuate diverse tipologie di destinatari (persone senza un valido titolo di soggiorno sul territorio nazionale, persone profughe e richiedenti asilo, donne senza dimora, persone senza dimora giovani, persone senza dimora con più di 65 anni, persone senza dimora con problemi di salute fisica, psichica e di dipendenza, persone senza dimora che patiscono discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale e sull’identità di genere) e diverse tipologie di strutture (accoglienza notturna di bassa soglia o prolungata, accoglienza diurna, mense e centri di distribuzione).

Ulteriori temi affrontati riguardano la residenza e il diritto esigibile di cittadinanza, la gestione dell’emergenza, i servizi di strada, il miglioramento dei servizi di prima accoglienza e l’*housing first*⁴⁰, proposto come approccio

⁴⁰ È un approccio innovativo, già avviato in Italia, che considera l’accesso diretto in una casa (intesa come luogo stabile, sicuro e confortevole dove stabilirsi) come il punto di partenza per avviare ogni percorso di inclusione sociale. Questo modello è stato sviluppato dal Dr. Sam Tsemberis a New York negli anni Novanta e si è rivelato un successo nei tentativi di risolvere la condizione di senza dimora di persone con disagio multi-fattoriale negli USA, in Canada ed in molti paesi europei incluso l’Italia. Le persone con anni di vita in strada o a serio rischio di perdere l’abitazione, ricevono dai servizi sociali territoriali

metodologico orientato all'autonomia abitativa e al reinserimento sociale.

Ruolo cardine di tutto il sistema è rappresentato dalla presa in carico, grazie alla quale è possibile mettere in pratica e attivare il sistema integrato dei servizi. Essa è affidata alla regia del servizio sociale il quale, a partire dal riconoscimento dello stato di bisogno del soggetto e della condizione specifica delle persone, individua un intervento mirato a potenziarne le capacità e a fornirle strumenti per fronteggiare il disagio, rinsaldare i legami sociali e riprendere il controllo della propria vita.

Nell'ambito della grave emarginazione e dei senza dimora, in cui è maggiore il livello di disaffiliazione sociale⁴¹, per presa in carico si intende *l'attivazione coordinata di tutte le risorse professionali e culturali, formali ed informali, esplicite e implicite che, in un territorio, possono essere messe a disposizione della persona in difficoltà, a partire da una specifica relazione di aiuto, al fine di ricostituire un legame sociale funzionante e adeguato ad una sopravvivenza dignitosa*. Per questo motivo è fondamentale il coinvolgimento di una pluralità di soggetti.

Nella rete dei servizi, il soggetto della presa in carico è l'equipe multidisciplinare composta da competenze educative, sociali, legali, sanitarie, psicologiche, transculturali e organizzative. L'accompagnamento della persona senza dimora avviene così in più direzioni: trattandosi di una

l'opportunità di entrare in un appartamento autonomo "senza passare dal dormitorio" godendo dell'accompagnamento di una equipe di operatori sociali direttamente in casa. La ricerca mostra che in 8 casi su 10 la persona esce dall'isolamento, stabilizza il proprio benessere psico-fisico, si prende cura della propria salute, si impegna in attività di training e occupazioni (piccoli lavoretti), di svago ed in molti casi riprende i legami con familiari e amici.

⁴¹ Concetto teorizzato da R. Castel in "Insicurezza sociale: cosa significa essere protetti?" che fa riferimento agli emarginati ("disaffiliati"), persone isolate che non fronteggiano, e alle dinamiche di esclusione ed emarginazione ("disaffiliazione sociale") che riguardano gli individui nella società post-moderna alle prese con il problema della sicurezza

domanda multiproblematica e complessa, la risposta non può essere frammentata e superficiale ma deve coinvolgere una rete locale di servizi gestiti dall'ente pubblico, al fine di strutturare percorsi di reinserimento sociale attraverso relazioni e prestazioni.

Nella comunità, la presa in carico comprende la sensibilizzazione e il coinvolgimento del contesto e dei luoghi relazionali ai quali la persona è legata, come la società civile, la città, il quartiere, la comunità religiosa e i soggetti responsabili della sua cura. Chi vive per strada non è sempre dotato di risorse culturali, sociali ed emotive e questo rende necessario mobilitare i contesti nei quali si trovano immersi, per realizzare effettivamente dei percorsi di inclusione sociale.

A livello individuale, la presa in carico avviene attraverso un percorso di accompagnamento condiviso. *“Accompagnare significa stabilire una relazione con la persona, ricercare insieme delle risposte, sostenendola nei tentativi di soluzione, formulando con lei un progetto che tenga conto della situazione e delle risorse attivabili, aiutandola a porsi degli obiettivi realistici, graduali e verificabili”.*

L'accompagnamento è affidato alle professioni sociali e agli interventi degli operatori professionali in una logica di multidisciplinarietà, derivante dalla complessità e dalla dinamicità del fenomeno. Molto importante, infatti, è l'integrazione di diverse e specifiche professionalità che permettono di agire non solo con il soggetto ma anche all'interno dei contesti di vita. L'obiettivo delle professioni sociali è mirato a restituire benessere e autonomia attraverso interventi di recupero delle situazioni personali e sociali e ad azioni di supporto e sostegno dei processi di cambiamento. Tutto questo implica specifiche competenze da mettere in campo a partire dal contatto con il senza dimora, al ripristino delle capacità relazionali fino alla fase di accompagnamento della persona in un contesto di vita più protetto e stabile.

La base del lavoro sociale è costituita dall'approccio riflessivo che, nella relazione con i senza dimora, diventa imprescindibile. Essi, portatori di bisogni complessi, multidimensionali e in continua evoluzione, necessitano di tempo e di un lavoro diretto sulla motivazione al cambiamento. Le persone che vivono la strada hanno elaborato una struttura mentale dura e difficile da aprire alla riflessione, hanno perso la propria intenzionalità e non riescono a dare un senso e un significato alle cose. Vivono una sorta di rinuncia della propria soggettività e un'incapacità di concepirsi come origine di comportamenti e scelte. Inoltre, la sfiducia in se stessi li porta a non accettarsi e a vivere un annullamento del proprio modo di pensare, di comunicare con gli altri, di sentire la realtà e di agire su di essa. A tal fine è necessario per queste persone ridisegnare la relazione con sé e con gli altri, recuperando la fiducia di base perduta. A tutto questo devono dedicarsi le azioni degli operatori sociali, professionisti della relazione, a cui è affidato il compito di elaborare le sofferenze e di trovare strategie. "Ciascuno cresce solo se sognato"⁴² e "sognare l'altro non è chiuderlo dentro un sogno ma viverlo e accompagnarlo a viverci come sogno, come essere in possibilità, come speranza aperta ai giorni a-venire. Così le risorse possedute possono gradualmente essere utilizzate perché se ne matura la capacità".⁴³

L'accompagnamento rappresenta una modalità complessa di intervento e si realizza attraverso diverse fasi: inizialmente è fondamentale riconoscere i bisogni e le caratteristiche dell'altro per essere in grado di sviluppare uno sguardo strategico, in grado di pensare e proporre azioni adatte per il benessere della persona. Successivamente ruolo centrale è assunto dalla relazione, per cui diventa necessario mettere in campo delle adeguate e specifiche competenze relazionali ed emotive che partano dalla

⁴² "Poesia Diversa" di Danilo Dolci (poeta, animatore sociale ed educatore)

⁴³ R. GNOCCHI, 2009, "Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi", p. 154

consapevolezza del professionista del proprio ruolo e della propria identità. L'ascolto permette la comprensione, l'accettazione permette di superare il giudizio, di essere empatici e di guardare il punto di vista dell'altro. Attraverso il silenzio è possibile ascoltare e dare spazio, riflettere e guardarsi dentro, entrando in punta di piedi e con rispetto nelle storie e nei vissuti di chi è più fragile, per arrivare a coglierne le sofferenze più profonde e le richieste implicite e nascoste. Mettersi al fianco è possibile a partire da un lavoro personale degli operatori sociali di messa in discussione del proprio punto di vista attraverso il dubbio, l'accettazione dei propri limiti e la pazienza. Il tempo, infatti, rappresenta una dimensione fondamentale nella relazione che permette di stare su se stessi ma al tempo stesso di rispettare i tempi dell'altro.

In questo modo gli operatori sociali diventano agenti di cambiamento, mettendo in campo competenze umane e relazionali necessarie per saper stare in contatto con gli altri e per trasmettere la volontà di esserci, in maniera autentica e genuina. La relazione diventa l'unica via necessaria perché l'uomo costruisca la sua identità e si configuri come persona.

CONCLUSIONI

Con questa ricerca si è cercato di mettere in luce il difficile mondo dei senza dimora, tra bisogni e diritti, tra domande e risposte.

Un'indagine che non può considerarsi conclusa perché ha davanti ancora molta strada da fare e molto da esplorare, ma che ha permesso di attraversare e conoscere le dinamiche principali e la portata di un fenomeno complesso e diffuso.

Questa prima esplorazione ha consentito di chiarire la molteplicità delle cause che lo determinano e lo alimentano, a fronte delle quali è indispensabile adottare uno sguardo e un approccio multidisciplinare. La lettura delle cronache degli ultimi anni ha restituito, inoltre, la consistenza e la crescente attualità del fenomeno, che dovrà misurarsi anche con la dimensione sovranazionale delle nuove migrazioni.

La riflessione principale dell'intero percorso ruota attorno alla residenza anagrafica come chiave di accesso ai diritti sociali, a tutti i servizi e alle prestazioni ad essa connessi. È emerso chiaramente come, a partire dal 1992, il sistema della residenza virtuale abbia iniziato a garantire l'esigibilità dei diritti e l'accesso ai servizi primari ma, allo stesso tempo, abbia costruito una sorta di realtà parallela, segnando una crescente distanza dalla dimensione concreta del fenomeno e dei suoi bisogni. La ricerca ha permesso di osservarne lo sviluppo, puntando uno sguardo particolare su Roma dove il meccanismo della residenza fittizia ha prodotto quasi 20.000 residenti presso le principali associazioni riconosciute. Questa distribuzione virtuale descriveva una concentrazione sull'area centrale della città che, tuttavia, non corrispondeva alla reale localizzazione delle persone, creando di fatto uno scollamento tra la città virtuale delle residenze fittizie e quella reale, in cui i senza dimora vivono quotidianamente le loro difficoltà.

La difficoltà di rilevare l'effettiva distribuzione territoriale rischia di rendere difficile, se non impossibile, l'attivazione di servizi di prossimità e la creazione di reali percorsi di accompagnamento e inclusione.

A questa criticità ha cercato di rispondere la delibera comunale del 2017, volta a una redistribuzione delle residenze virtuali che fosse più aderente alla realtà. Questa è la premessa indispensabile per offrire una migliore risposta attraverso i servizi sociali municipali. Questo processo è partito solo da pochi anni e si è già incagliato in un corto circuito normativo e gestionale che merita un adeguato monitoraggio ed un attento approfondimento. Sarà questo uno degli sviluppi con cui la presente ricerca dovrà confrontarsi nell'immediato futuro.

L'analisi condotta ha permesso anche di conoscere e di intercettare la straordinaria ricchezza e vivacità delle realtà presenti nel territorio, che rappresentano da sempre una grande risorsa per la loro capacità di anticipare le azioni e i programmi e di svolgere quel ruolo di sussidiarietà di cui l'azione pubblica non può fare a meno. Da qui la necessità di un loro pieno coinvolgimento nei processi decisionali e gestionali.

Quali, dunque, le prossime tappe, gli approfondimenti da condurre e i nuovi percorsi da esplorare?

Eventuali sviluppi futuri di questo lavoro potrebbero articolarsi, contemporaneamente o con percorsi distinti e autonomi, su tre filoni:

1. Il livello normativo e gestionale: seguendo da vicino gli sviluppi delle azioni di governo avviate nel 2015 con le "Linee di indirizzo", i dettagli del "Piano Nazionale di Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale" e del "Fondo nazionale per la lotta alla povertà" verificandone l'operatività, con particolare riferimento all'attivazione dei Livelli Essenziali di Assistenza e la relativa programmazione finanziaria.

2. Il contesto specifico di Roma: approfondendo l'analisi già condotta dal punto di vista della gestione pubblica del servizio sociale e integrandola

con una conoscenza più ravvicinata dell'operato delle associazioni, anche attraverso interviste agli operatori direttamente coinvolti e con l'acquisizione di dati. Inoltre, dai nuovi indirizzi normativi e dalle più recenti indagini, sarà possibile individuare gli interventi utili a ridurre la distanza tra la città virtuale e quella reale, costruendo una rete diffusa di servizi a partire dalle esigenze di ogni municipio e sviluppando nuove modalità di azioni per il sistema pubblico e per gli operatori sociali.

3. L'ambito della formazione e dell'aggiornamento delle competenze professionali: individuando nuovi possibili percorsi formativi "sul campo" capaci di integrare sia il livello della conoscenza generale del fenomeno che quello dell'esperienza diretta. Questa ricerca ha consentito, infatti, di verificare quanto la formazione teorica e multidisciplinare acquisita nel corso degli studi universitari non possa prescindere da un'esperienza diretta che consenta di mettere alla prova le conoscenze acquisite, moltiplicandone gli effetti nell'interazione con le situazioni reali.

Operare su questi tre filoni di studio potrà consentire l'acquisizione di un adeguato livello di conoscenza e approfondimenti sul fenomeno per riuscire ad operare contemporaneamente sui singoli e sul contesto, al fine di accompagnare efficacemente le tante vite fragili delle nostre città.

BIBLIOGRAFIA

M. AUGÈ, 2011, *Diario di un senza fissa dimora*, Milano, Raffaello Cortina Editore.

M. BERGAMASCHI, 2017, *Ripensare la città. Senza dimora e intervento sociale*, Milano, FrancoAngeli Editore.

T. BERTOTTI, 2018, *Decidere nel servizio sociale. Metodo e riflessioni etiche*, Roma, Carocci Editore.

Campagna "I diritti alzano la voce", Manifesto per il welfare *I diritti esigibili nel XXI secolo*, 2010, Limena (PD).

CARITAS ITALIANA, FONDAZIONE ZANCAN, 2007, *Vite fragili. Rapporto 2006 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.

CARITAS ITALIANA, 2018, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*.

CARITAS ITALIANA, 2018, *Persone senza dimora, le sfide di un sistema integrato*.

G. CASONI, dicembre 2011, *L'iscrizione del senza fissa dimora frequentemente «suggerito» all'ufficiale d'anagrafe: un caso dubbio, l'interpretazione della norma e le osservazioni dell'Istat* in "Lo Stato Civile Italiano".

R. CASTEL, 2011, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi Editore.

F. FILIPPINI, 2007, *Uno sguardo sulla povertà e sulla condizione dei senza dimora* in "Pedagogia Sociale, Interculturale, della Cooperazione".

E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai – o di negazione dei – diritti sociali*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa" Milano, 29 Settembre - 1 Ottobre 2011.

GNOCCHI R. (a cura di), 2009, *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi e confronto tra modelli diversi*, Roma, Carocci Editore.

L. GUI, 1995, *L'utente che non c'è. Emarginazione grave, persone senza dimora e servizi sociali*, Milano, FrancoAngeli Editore.

ISTAT, *Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE, Metodi e Norme*, serie B - n. 29 - edizione 1992.

ISTAT, 2014, *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia*, Roma.

M. MARINO, 2003, *Per una pedagogia dei diritti umani*, Anicia Editore.

R. MINARDI, *Senza fissa dimora, senza tetto, senza diritti* in "I Servizi Demografici", n.4/2005 - Maggioli Editore.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 2015, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020*.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche* in "Il diritto di famiglia e delle persone", Giuffrè Editore, 2003/4, 1013 ss.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, 2009, *Le nuove regole sull'iscrizione anagrafica dei senza fissa dimora* in "Lo Stato Civile Italiano".

P. MOROZZO DELLA ROCCA, settembre 2014, *Senza fissa dimora a Roma* in "Lo Stato Civile Italiano".

V. ONIDA, 2004, *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, Il Mulino.

M. PELLEGRINO, F. CIUCCI, G. TOMEI, 2011, *Valutare l'invisibile. Interventi di contrasto alle povertà estreme a dieci anni dalla legge 328/2000*, Milano, FrancoAngeli Editore.

G. PIZZO, aprile 2010, *Le persone senza fissa dimora del 'pacchetto sicurezza* in "Lo Stato Civile Italiano".

G. PIZZO, luglio/agosto 2015 *Le residenze fragili, perchè sconosciute o misconosciute* in "Lo Stato Civile Italiano".

A. SICORA, 2005, *L'assistente sociale riflessivo. Epistemologia*

professionale del servizio sociale, Lecce, Pensa MultiMedia Editore.

TOSI, 2009, *Senza dimora, senza casa: note di ricerca* in “Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione” a cura di A. Brandolini, C. Saraceno, A. Schizzerotto, Bologna, Il Mulino.

F. ZUCCARI (a cura di), 2004, *Via Modesta Valenti. Una strada per vivere*, Roma, Armando Editore.

F. ZUCCARI, 2007, *Senza dimora: un popolo di invisibili. Una sfida per il servizio sociale*, Roma, Carocci Editore.

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA

Regio Decreto 31 dicembre 1864 n. 2105 (istituzione della prima anagrafe non obbligatoria).

Legge 20 giugno 1871 n. 297 (obbligatorietà della tenuta dei registri d'anagrafe, in occasione del secondo censimento della popolazione).

Legge 24 dicembre 1954 n. 1228, “Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente”.

Sentenza Corte di Cassazione Civile, Sezione II, 14 marzo 1986, n. 1738.

Circolare Ministero dell'Interno 29 maggio 1995 n. 8, “Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente, di cittadini italiani”.

Legge 8 novembre 2000 n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Delibera Giunta Comunale 2002 n. 84, “Istituzione della posizione anagrafica *Via Modesta Valenti* per le persone senza fissa dimora presenti abitualmente sul territorio comunale e prive di domicilio in sostituzione della precedente *Via della Casa Comunale*”.

Delibera Giunta Comunale di Roma 3 marzo 2017 n. 31, “Sistema di iscrizione anagrafica delle persone senza dimora presenti abitualmente sul territorio di Roma Capitale. Revoca della deliberazione Giunta Comunale n.

84/2002 e della deliberazione Giunta Capitolina n. 280/2015”.

SITOGRAFIA

fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora www.fiopsd.org

Avvocato di Strada Onlus www.avvocatodistrada.it

FEANTSA European Federation of National Organisations Working with the Homeless www.feantsa.org

Caritas Diocesana di Roma www.caritasroma.it

Associazione Centro Astalli www.centroastalli.it

Fondazione Emanuela Zancan Onlus www.fondazionezancan.it

Sepel Editrice, Lo Stato Civile Italiano www.sepel.it

Comunità di S. Egidio www.santegidio.org

Polo Sociale Binario95 www.binario95.it

www.istat.it/it/censimenti-permanenti/censimenti-precedenti

<https://www.fondazionezancan.it/download/file/232>

https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tutela_diritto_residenza.pdf

http://www.fondazionepromozionesociale.it/PA_Indice/093/93_diritti_d_ei_cittadini.htm

www.centrodirittiumani.it

Shaker, Pensieri senza dimora <https://shaker.roma.it/>