

buone pratiche di cittadinanza

L'ABITUALE DIMORA

Lo sportello "avvocato di strada" per dare tutela gratuita alle persone senza fissa dimora; il difficile rapporto con l'Ordine professionale preoccupato dell'inderogabilità dei minimi tariffari; la battaglia per dare la residenza a chi non ha una casa, requisito fondamentale per essere cittadini; intervista a Antonio Mumolo.

Antonio Mumolo, avvocato del foro bolognese, è il Presidente dell'Associazione "Avvocato di strada", che offre tutela legale gratuita alle persone senza dimora.

Come è nata l'associazione "Avvocato di strada"? Quali sono i suoi obiettivi e le sue forme di organizzazione?

A Bologna dal 1993 esiste l'Associazione "Amici di Piazza Grande", che si occupa di varie forme di marginalità e che promuove iniziative concrete per contrastare l'esclusione sociale e affermare i diritti dei senza tetto. L'Associazione stampa il giornale di strada "Piazza Grande", ha una compagnia teatrale, un'officina di biciclette, una sartoria, un'unità mobile di sostegno e una cooperativa che effettua sgomberi e traslochi. Tutte queste attività coinvolgono direttamente persone senza fissa dimora che affrontano percorsi di recupero.

Nell'esperienza dell'associazione è emerso (ed è stato denunciato) il degrado delle relazioni fra istituzioni e cittadini, da una parte, e tutto ciò che non rientra nella "normalità", dall'altra. Essere poveri è oggi considerata una colpa, e non più uno *status*, una condizione in cui chiunque potrebbe trovarsi. Le persone che vivono in strada, e in generale i soggetti deboli e meno tutelati, lamentano di subire quotidianamente soprusi e prevaricazioni di ogni genere, senza possibilità di difendersi.

E' da questa constatazione che, all'interno dell'associazione "Amici di Piazza Grande" è nato, nel 2001, lo sportello "Avvocato di Strada", destinato alla tutela organizzata e gratuita, anche sul piano legale, dei diritti delle persone senza fissa dimora (cioè di coloro che vivono in strada, nelle stazioni, nei dormitori, in una parola degli *homeless*).

In particolare, lo sportello è un servizio a bassa soglia che si propone di consentire l'effettività dell'accesso alla giustizia agli emarginati, garantendo un'assistenza legale a persone private dei diritti fondamentali.

Il progetto, oltre alla principale funzione di tutela dei diritti delle persone senza fissa dimora, si prefigge gli scopi di raccogliere le norme e la giurisprudenza in materia di esclusione sociale, di realizzare una carta dei diritti degli esclusi e, infine, di costituire un centro sui diritti di chi vive in povertà e in condizioni di disagio.

Il raggiungimento di questi obiettivi prevede alcune azioni, fra le quali: 1) la costituzione di una rete che coinvolga i sindacati unitari, la Consulta cittadina contro l'esclusione sociale, le realtà no profit, i centri per i diritti degli emarginati presenti nel territorio cittadino, ol-

tre all'Università; 2) la costituzione di un archivio dei casi trattati e la produzione di materiale informativo ad uso degli operatori; 3) il censimento sistematico della normativa e della giurisprudenza inerenti l'esclusione sociale; 4) la costituzione di un gruppo di avvocati civili, amministrativi e penalisti disponibili ad assistere le persone senza fissa dimora, anche ove non sia possibile utilizzare l'istituto del gratuito patrocinio; 5) l'istituzione di campagne informative rivolte alla cittadinanza e agli utenti del servizio.

Tutto ciò è attivo a Bologna. Esiste un'unica sede, oppure vari poli di questo tipo di servizio anche legale? Esistono poi altri "nodi" di questa rete di sostegno contro l'esclusione?

La tutela legale è attualmente prestata, a Bologna, presso un ufficio, cosiddetto "sportello", organizzato come un vero e proprio studio legale nell'accoglienza, nella consulenza e nell'istruzione delle pratiche. Il servizio, inoltre, è "sceso in strada", assicurando la propria presenza direttamente presso i centri di accoglienza e i dormitori pubblici ove la notte dimorano le persone prive di alloggio; gli utenti sono oggi ricevuti dagli avvocati anche all'interno di quattro dormitori cittadini.

Uno dei principali obiettivi del progetto è quello di aprire sportelli nelle città italiane ove vivono persone senza fissa dimora.

il diritto di ottenere la residenza nella città in cui si abita, anche se si dorme in strada o in un dormitorio

Sin dall'inizio dell'attività lo sportello di Bologna ha organizzato incontri con legali di altri Fori e associazioni di volontariato di altre città interessati a replicare questa esperienza. In tali incontri sono stati illustrati gli obiettivi del progetto e le sue caratteristiche, ed è stato offerto ogni possibile aiuto a coloro che intendevano provare a replicare l'esperienza nel proprio territorio.

Nel febbraio 2007 è nata l'Associazione "Avvocato di strada Onlus", che riunisce ed organizza tutti gli sportelli dislocati sul territorio nazionale. Oggi gli sportelli di "Avvocato di strada" sono presenti in 19 città: Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Ferrara, Foggia, Jesi, Lecce, Macerata, Milano Modena, Napoli, Padova, Pescara, Roma, Reggio Emilia, Rovigo, Taranto, Trieste. Tutti gli sportelli sono attivi all'interno di associazioni di volontariato che si occupano specificatamente delle persone senza dimora. Ogni sportello è organizzato come un vero e proprio studio legale, con orari e giorni

di ricevimento durante tutto l'arco dell'anno. Ogni sportello di "Avvocato di strada" gode di piena autonomia organizzativa e fa parte dell'associazione nazionale "Avvocato di strada". Ogni sportello, all'atto della sua costituzione, si impegna a collaborare con gli altri omologhi sportelli presenti nel territorio nazionale, oltre che con l'associazione nazionale, fornendo, a scopi meramente statistici, i dati relativi all'attività svolta a vantaggio delle persone senza fissa dimora.

Ad oggi collaborano con l'associazione "Avvocato di strada", in Italia, oltre 600 avvocati, tra volontari degli sportelli già aperti e professionisti che si sono dichiarati disponibili a lavorare gratuitamente in caso di domiciliamenti nelle città in cui non è ancora aperto uno sportello (per ogni ulteriore informazione sul progetto Avvocato di Strada è possibile consultare il sito www.avvocatodistrada.it).

L'apertura di un nuovo sportello richiede l'autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, l'individuazione della sede e dei legali interessati; essenziale è altresì che lo sportello inizi la sua attività all'interno di un'associazione già presente sul territorio che si occupa di persone senza fissa dimora.

I Consigli dell'Ordine, autonomi sui loro territori, hanno reagito in diverse maniere alla richiesta di autorizzazione per l'apertura di uno sportello. Nella maggioranza dei casi non hanno risposto ufficialmente, limitandosi a far sapere ufficiosamente di non essere contrari purché l'utenza fosse composta esclusivamente da persone senza dimora. In due casi la risposta è stata negativa e, per iscritto, è stato intimato ai colleghi richiedenti di non aprire lo sportello sotto pena di sanzioni disciplinari, in quanto si violerebbe la norma deontologica relativa all'inderogabilità del minimo tariffario e quella relativa all'accaparramento di clientela (!). In tre casi invece la risposta è stata positiva e, sempre per iscritto, l'iniziativa è stata elogiata in quanto di grande valore morale "soprattutto tenendo conto che viene svolta in forma gratuita e a tutela dei più deboli".

Ci racconti un qualche episodio particolarmente significativo della vostra esperienza?

Tra i casi affrontati, uno in particolare, ha assunto notevole importanza per la realizzazione degli obiettivi del progetto: quello del diritto alla residenza. Il gruppo "Avvocato di Strada" ha promosso una causa pilota nei confronti del Comune di Bologna, per avere il riconoscimento del diritto di ottenere la residenza nella città in cui si abita, anche se si dorme in strada o in un dormitorio. I relativi riferimenti normativi sono stati gli articoli 2, 3 e 14 della Carta Costituzionale. Gli articoli 43 e seguenti del codice civile e il Dpr 30 maggio 1989 n. 223. L'azione giudiziale si è resa necessaria a causa del comportamento tenuto dall'amministrazione comunale di Bologna, che aveva, sino a quel momento, negato a una persona senza fissa dimora il diritto di fissare la propria residenza nel luogo di abituale dimora, nel caso di specie presso un dormitorio pubblico.

La causa si è conclusa con un'ordinanza dal valore di sentenza -in quanto dichiara cessata



Bologna

la materia del contendere - che accoglie la domanda del richiedente in sede di provvedimento di urgenza e condanna il Comune di Bologna al pagamento delle spese legali: a seguito della pronuncia ogni persona senza fissa dimora, in tutto il territorio nazionale, può oggi richiamare questo precedente (Tribunale Bologna, sez. I civ., giud. Palumbi, 21 giugno 2001, depositata il 26 giugno 2001) per ottenere la residenza anagrafica presso i dormitori, i centri di accoglienza, le sedi di associazioni di solidarietà sociale, o semplicemente in una via fittizia che ogni città deve istituire proprio a questo scopo. La decisione, al momento unica nel panorama nazionale, fa sì che il Comune di Bologna abbia oggi diverse centinaia di cittadini in più, molti dei quali hanno trovato un lavoro e stanno intraprendendo il faticoso percorso che li allontana dalla precarietà.

Il risultato è ancora più importante considerando che l'iscrizione nei registri anagrafici è il presupposto imprescindibile per beneficiare dell'assistenza sanitaria nazionale, per esercitare il diritto di voto, per iscriversi alle liste di collocamento, per aprire la partita Iva e, in generale, per godere dei diritti riconosciuti dallo Stato sociale.

Vi occupate anche di minori?

Sì, lo sportello affronta con frequenza anche i problemi correlati alle situazioni in cui versano i figli minori delle persone che vivono in strada. Spesso questi bambini vengono dati in adozione, su indicazione dei servizi sociali e con decisione del tribunale per i minorenni. Assistenti sociali e tribunale, peraltro, dimenticano spesso che chi vive in strada e si trova in situazioni di grave disagio (alcolisti, tossicodi-

pendenti o, semplicemente, poveri) ha, di regola, una famiglia alla quale sarebbe possibile affidare i minori temporaneamente, consentendo -fra l'altro- ai genitori di intraprendere percorsi di recupero che possano farli tornare a vivere con loro. E', questa, una soluzione che non soltanto consente ai genitori senza fissa dimora di evitare di perdere i figli, ma offre altresì l'ulteriore vantaggio di dare loro uno stimolo in più per uscire dalla situazione in cui si trovano.

in due casi "Avvocato di Strada" ha fatto opposizione al decreto di adottabilità di minori, e in entrambi ha vinto

In due casi "Avvocato di Strada" ha fatto opposizione al decreto di adottabilità di minori, e in entrambi il Tribunale ha deciso che i bimbi venissero affidati ai familiari dei genitori (in un caso ai nonni, nell'altro alla sorella della madre). Nel frattempo i genitori sono entrati in comunità per affrontare un percorso che, auspicabilmente, consentirà loro di ritornare a vivere con i propri figli.

C'è qualche episodio che vi ha confermato la forza del vostro progetto, ovvero la sua concreta possibilità di dare un futuro a persone che rischiano di perderlo per sempre?

Negli ultimi tempi il provvedimento del foglio di via è stato adottato da alcune Questure con una preoccupante frequenza nei confronti di persone senza fissa dimora e, più di una volta, senza le necessarie motivazioni.

Uno degli ultimi casi affrontati dallo Sportello di Bologna appare emblematico.

Un ragazzo ospitato in un dormitorio pubblico, in cura presso il Sert e con borsa lavoro presso

una cooperativa sociale, era stato fermato dalla Polizia con una pistola giocattolo col tappino rosso. In particolare era stato fermato in una piazza cittadina dove stava giocando con un suo coetaneo, che aveva acquistato la medesima pistola presso la medesima edicola; i due facevano finta di sparare ai piccioni facendoli volare via, non avevano certo un atteggiamento minaccioso e le pistole, con l'evidente tappo rosso, apparivano chiaramente dei giocattoli.

Una volta portato in Questura, gli era stato notificato un foglio di via, cioè l'ordine di lasciare la città di Bologna per un periodo non inferiore a tre anni. Allontanare una persona dalla città vuol dire allontanarlo dal suo contesto amicale, vuol dire recidere senza possibilità di ritorno ogni tentativo di recupero, che seppur difficile rimane comunque possibile. Se fosse tornato al suo paese, dove era ormai conosciuto e additato come tossicodipendente, non avrebbe potuto proseguire il percorso che lo stava allontanando dalla dipendenza e non avrebbe certo trovato un lavoro.

Tramite "Avvocato di Strada", questo ragazzo ha fatto ricorso e il Tar ha annullato il provvedimento, ritenendo che non sussistessero i motivi per l'emissione di un foglio di via ed ha condannato la Questura al pagamento delle spese processuali (una decisione che il Tar prende molto raramente).

Il ragazzo nel frattempo ha potuto continuare a seguire il percorso di recupero, che aveva già iniziato prima del provvedimento, e attualmente sta seguendo un corso di informatica. Il futuro in cui adesso può sperare gli sarebbe stato negato se non si fosse opposto al foglio di via e se non avesse potuto contare sull'aiuto

buone pratiche di cittadinanza

di una associazione che lo ha sostenuto nella causa al Tar.

E' evidentemente necessario vigilare con molta attenzione affinché nessuno possa sostenere l'equazione secondo cui chi è ai margini della società è anche pericolosamente ai margini della legalità. Sono due cose molto, molto diverse.

Che tipo di rapporto avete con le varie istituzioni?

Un rapporto dialettico, nella consapevolezza della differenza dei ruoli.

Le istituzioni dovrebbero aiutare le persone senza dimora, cercando di rimuovere le cause che determinano esclusione ed emarginazione e promuovendo percorsi di "uscita" dalla strada. Per fare questo spesso serve un supporto giuridico qualificato, servizio di cui nessuna amministrazione dispone (nel senso che i legali delle amministrazioni locali non possono essere utilizzati dai servizi sociali per risolvere le questioni dei singoli utenti). Così, dove siamo presenti, noi diventiamo, effettivamente, i "beniamini" dei servizi sociali, perché offriamo ai loro assistiti la tutela legale necessaria per risolvere il singolo problema.

in caso di vittoria e di condanna alle spese della controparte l'avvocato devolve all'associazione il suo onorario

In altri casi, quando le istituzioni agiscono in maniera illegittima (magari negando la residenza ad una persona solo perché povera o cercando di allontanare senza un valido motivo le persone che vivono in strada), procediamo con le necessarie azioni, stragiudiziali o giudiziali. La prima causa dell'associazione è stata intentata, come accennato, proprio contro un Comune, il Comune di Bologna, che aveva negato la residenza ad una persona che viveva da ben due anni in un dormitorio pubblico. Il Comune è stato costretto a concedere la residenza al nostro assistito e poi, su nostra richiesta, anche a tutte le altre persone che vivevano nei dormitori pubblici.

Molto importante è, su un altro versante, il protocollo che abbiamo firmato con l'Unar, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità. Al fine di incrementare la rete di collaborazione con il mondo dell'associazionismo non economico, esso, nel febbraio 2008 ha siglato un protocollo d'intesa con l'Associazione "Avvocato di strada". L'Unar ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso.

L'obiettivo del protocollo è quello di gettare un ponte fra le vittime di discriminazione e razi-

simo, le associazioni legittimate ad agire e il mondo forense.

Come vi finanziate?

Il nostro statuto prevede che l'attività svolta dagli avvocati sia resa in maniera totalmente gratuita e a titolo di volontariato puro. E' tuttavia necessaria un'attività di raccolta fondi per sostenere l'apparato amministrativo, il costo delle sedi e delle spese legali.

In caso di vittoria giudiziale e di condanna alle spese della controparte l'avvocato devolve all'associazione l'intero importo dell'onorario, detratte le tasse e l'iva che il professionista deve pagare allo stato e questa è una modalità di autofinanziamento. L'associazione partecipa poi ai bandi pubblici e chiede finanziamenti alle fondazioni, pubbliche e private.

Quali sono i progetti per il futuro?

I progetti sono tanti: tra i più importanti la creazione di una rete nazionale che si occupi di tutelare i diritti delle persone senza dimora, la realizzazione, in ogni città ove viene aperto uno sportello, di una rete in grado di coinvolgere associazioni, centri per i diritti degli emarginati, facoltà di giurisprudenza, sindacati, per dialogare su questi temi, come già è avvenuto a Bologna. Allo stato attuale è in fase avanzata l'apertura di sportelli a Arezzo, Piacenza, Viterbo, Livorno, Firenze, Marsala, Palermo, Parma, Catania, Caserta. Più avanti, ci auguriamo, sarà la volta di altre città.

L'associazione, che mi pare si caratterizzi anche per originali modalità organizzative, realizza anche pubblicazioni e ha un suo sito. Quali sono le peculiarità di questi progetti e le loro specifiche finalità?

Nel 2002 "Avvocato di Strada" ha realizzato e pubblicato l'opuscolo *Lascia che la giustizia scorra come l'acqua*, ove viene effettuata una presentazione del progetto e sono illustrate finalità e caratteristiche dei servizi offerti. L'opuscolo, stampato in 5000 copie, è stato inviato a tutti gli operatori bolognesi del settore e a tutti gli assessorati alle politiche sociali delle Regioni e delle Province in Italia, con l'intento di far conoscere questa esperienza al di fuori dei nostri confini, anche per incentivare a riproporla altrove.

Dal 2003, inoltre, "Avvocato di Strada" pubblica ogni anno *Dove andare per...*, una guida di Bologna per le persone senza fissa dimora, che costituisce un manuale di rapida e facile consultazione per tutti coloro i quali si trovano o si troveranno in stato di necessità nel territorio bolognese. Il libretto tascabile, aggiornato ogni anno, fornisce indicazioni e indirizzi utili per nutrirsi, vestirsi, lavarsi, dormire, curarsi, trovare un lavoro e, naturalmente, per avere consulenza ed assistenza legale: si è rivelato di grande utilità pratica ed ha avuto successo grazie alla semplicità di utilizzo e alla completezza delle informazioni fornite. E' distribuito in stazione, in strada durante gli interventi nel territorio, nei luoghi di ritrovo, nelle mense e in tutte le strutture che operano nell'ambito dell'assistenza e del recupero delle persone in stato di difficoltà.

Nel 2004 è stato pubblicato *I diritti e la povertà*, volume che raccoglie contributi volti ad ap-

profondire l'esperienza dei primi anni di attività di "Avvocato di Strada", i profili di dottrina e giurisprudenza dei più significativi casi trattati, il raffronto comparatistico con l'ordinamento e l'esperienza statunitense.

Nel settembre 2007 è stato pubblicato *I diritti dei minori*, un libro sull'esperienza di "Avvocato di Strada" e le problematiche legali legate al mondo dell'infanzia, ove vengono riportate una serie di testimonianze che raccontano vicende risolte o da risolvere, relative a minori che vivono in situazioni di forte disagio sociale. Per quanto riguarda gli aspetti telematici, dal novembre 2004 è *on line* il sito web di "Avvocato di strada": <http://www.avvocatodistrada.it>. Il sito è una finestra informativa raggiungibile da chiunque: da tutti quelli che hanno bisogno di un aiuto, da quelli che vogliono seguire l'esempio di cosa è già stato fatto, da quelli che vogliono aiutarci o anche solo da chi ci vuole conoscere. Il sito, organizzato in varie sezioni, raccoglie tutto il materiale relativo all'esperienza di "Avvocato di strada": video, rassegna stampa, informazioni su come collaborare, notizie di aggiornamento, stato d'arte, ecc.

Ogni sportello ha a disposizione una pagina web dove pubblicare tutti i propri materiali: contatti, dati statistici, pubblicazioni, immagini, iniziative, ecc. Una sezione particolarmente ricca del sito è quella che raccoglie sentenze e leggi, divise per argomenti, tutti inerenti l'attività di "Avvocato di strada": cittadinanza, immigrazione, minori, diritto di famiglia. La sezione è una guida rapida destinata ai volontari di "Avvocato di strada", utile a districarsi all'interno delle leggi che dovrebbero garantire la protezione dei diritti dei più deboli.

Oltre a quella in italiano, è disponibile *on line* una versione in francese, spagnolo e tedesco. La traduzione delle pagine è stata pensata per avvicinare ad "Avvocato di strada" cittadini, avvocati, operatori sociali, di altri paesi.

una guida con gli indirizzi utili per nutrirsi, vestirsi, lavarsi, dormire, curarsi, trovare un lavoro...

Attualmente il sito è consultato da una media di circa 200 visitatori giornalieri, per un totale di circa 400 pagine aperte al giorno.

Sono attualmente in progettazione una newsletter, destinata a tutti coloro che vorranno iscriversi, e un forum, pensato per favorire la comunicazione e la collaborazione tra avvocati e volontari che si trovano a operare in città distanti. Nello svolgimento della nostra attività, supportata anche da questi strumenti, cerchiamo di affermare un semplice principio: difendere i diritti dei deboli significa tutelare i diritti di tutti; a maggior ragione in una società in cui è troppo, troppo facile scivolare verso la povertà estrema, perdere ogni garanzia e diventare "invisibili".

Facciamo tutto questo sperando di dare il nostro piccolo contributo alla costruzione di una società migliore, un società in cui la legge sia davvero uguale per tutti, come è scritto in ogni aula dei nostri tribunali.

(a cura di Thomas Casadei)