

Verso un welfare più inclusivo per i senza dimora nel Comune di Milano

Il servizio ResidenzaMi

Miriam Pasqui, | 23 giugno 2023

Riferimenti normativi

Il diritto alla residenza è un diritto soggettivo. Non riconoscere la residenza alle persone senza dimora significa:

- Violare il dovere di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Costituzione);
- Violare il diritto all'uguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Costituzione);
- Violare il diritto al lavoro (no residenza, no iscrizione CPI, no Partita I.V.A.) (art. 4 Costituzione);
- Violare la libertà personale e dell'inviolabilità del domicilio (art. 14 Costituzione);
- Violare la libertà di fissare la propria residenza nel territorio dello Stato (art. 16 Costituzione);
- Violare il diritto alla difesa (no residenza, no accesso al gratuito patrocinio) (art. 24 Costituzione);
- Violare il diritto alla salute (art. 32 Costituzione);
- Violare il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale (no residenza, no pensione) (art. 38 Costituzione);
- Violare il diritto al voto (no residenza, no circoscrizione elettorale) (art. 48 Costituzione).

Anche l'iscrizione alla anagrafe comunale è un diritto soggettivo (e non concessorio) riconosciuto dal nostro ordinamento (Legge n. 1228 del 24.12.1954) a tutti i cittadini che ne hanno facoltà. Fanno eccezione gli stranieri non regolarmente soggiornanti sul territorio. Il nostro ordinamento prevede la possibilità per la persona senza dimora di:

- **Stabilire la residenza nel luogo del proprio domicilio** ovvero nel Comune in cui la persona vive di fatto e, in mancanza di questo, nel Comune di nascita ([223 del 30.05.1989](#));
- **Fissare la residenza in una via fittizia** territorialmente non esistente o esistente ma non adibita a residenza per i cittadini, equivalente in valore giuridico ([Circolare Istat 29/1992](#)).

Inoltre, il [D.M. 6 luglio 2010](#) del Ministero dell'Interno, in attuazione alla Legge sulla sicurezza pubblica n. 94 del 15 luglio 2009, stabilisce che una volta iscritta una persona nell'anagrafe della popolazione residente, i Comuni debbano evidenziare la posizione anagrafica di senza fissa dimora nell'Indice Nazionale delle Anagrafi.

Servizio ResidenzaMi

Il servizio ResidenzaMi è attivo a Milano dal 18 febbraio 2019 ed è co-progettato e co-gestito dall'Amministrazione Comunale con un'ATI costituita da Fondazione Casa della Carità "A. Abriani"; Fondazione Caritas Ambrosiana e Cooperativa Farsi Prossimo, soggetti del Terzo Settore selezionati attraverso Avvisi pubblici di co-progettazione. È finanziato da risorse PON Inclusion (ora POC) e parzialmente con risorse del Fondo Nazionale Politiche Sociali, della Quota Povertà Estrema del Fondo Povertà, nel 2023 parzialmente dal PrInS.

Esiste un **Tavolo di co-progettazione e monitoraggio** interno all'Amministrazione comunale, che si riunisce periodicamente e vede coinvolte diverse direzioni, oltre all'ATI dei soggetti co-progettanti:

- Direzione Welfare e Salute – Area Diritti e Inclusione, Unità Diritti e Grave Emarginazione;
- Direzione Servizi Civici e Municipi – Area Servizi al Cittadino, Unità Anagrafe e Messaggi Civici;
- Direzione Servizi Civici e Municipi – Area Municipi, Unità Gestione Servizi;
- Direzione Welfare e Salute – Area Territorialità e Sistema Integrato di Accesso ai Servizi Sociali, Unità Milano Welfare Territoriale Municipi 1, 2 e 4.

Fin da subito si è definito che la politica e il servizio dovessero essere trasversali a più aree della Direzione Welfare e Salute e trasversali a più Direzioni dell'Amministrazione comunale. Importante è stato attuare fin dall'inizio una condivisione, concertazione e co-progettazione del servizio anche con l'Anagrafe e i Municipi.

A Milano, precedentemente all'avvio del servizio ResidenzaMi, l'Amministrazione rilasciava la residenza anagrafica alle

persone senza dimora attraverso un proprio sportello presente in una sola sede nel Municipio 1, affidato ad un soggetto del privato sociale (Cooperativa Aldia, che gestiva anche le attività aggregative e socio ricreative c/o il Centro di Aggregazione Multifunzionale - Garibaldi di Via Strehler), con un numero massimo di 500 persone. Una volta raggiunto il tetto di 500 persone, per poter riprendere con le iscrizioni, bisognava aspettare che avvenissero delle cancellazioni. In città vi erano poi numerosi enti del Terzo Settore che consentivano l'elezione della residenza presso le proprie sedi (Centri ascolto parrocchiali, SAM e SAI di Fondazione Caritas Ambrosiana, Casa della Carità "A. Abriani", Comunità di Sant'Egidio, Fondazione Progetto Arca, Fondazione Fratelli di San Francesco, etc.).

Tra il 2017 e il 2018 si è sviluppato un forte movimento dal basso sul territorio milanese, auto-organizzato nel Coordinamento "Miseria Ladra", che ha chiesto all'Amministrazione di attivarsi e svolgere un ruolo istituzionale di coordinamento nell'erogazione della residenza ai senza dimora ai fini di un loro reale accesso ai diritti di cittadinanza e ai servizi di welfare cittadini.

Principi ispiratori e finalità generali

Il servizio ResidenzaMi si inserisce nel contesto del PON Inclusion, Avviso 4/2016 che prevede azioni a sostegno dell'obiettivo specifico 9.5. *"Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione sociale a favore delle persone senza dimora"* e, specificatamente, si colloca nell'ambito degli interventi finalizzati all'implementazione dei servizi per la residenza anagrafica (Azione 2.4.p). Di seguito i principali principi ispiratori:

- Il servizio persegue la finalità di garantire alle persone senza dimora presenti sul territorio del Comune di Milano l'iscrizione anagrafica, da cui normativamente discende la possibilità di fruire di servizi essenziali connessi ad ulteriori diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, quali l'accesso ai servizi socio-assistenziali e sanitari;
- L'iscrizione nel registro dell'anagrafe delle persone residenti rappresenta uno strumento fondamentale per rendere effettivamente esigibili diritti di cittadinanza e consente, attraverso l'aggancio della persona, di intraprendere un reale percorso di inclusione ed integrazione sociale. La residenza virtuale consente anche di richiedere documenti, quali carta di identità, tessera sanitaria, permesso di soggiorno (o suo rinnovo), fine pena.

La finalità del progetto ResidenzaMi è stata il **rafforzamento del sistema con cui il Comune di Milano riconosce a qualsiasi persona senza dimora - che ne faccia richiesta e ne abbia titolo - di essere iscritta nei registri anagrafici**, secondo le modalità previste dalla legge, sperimentando un modello cittadino il più possibile uniforme ed esteso a tutti i 9 Municipi, in spazi dell'Amministrazione comunale, ben identificabili e fisicamente riconoscibili. Attraverso la scelta di vie realmente esistenti presso le quali hanno sede i 9 Municipi della città, si è così deciso di rendere "pubblico" ed istituzionale l'accesso alla residenza anagrafica fittizia e/o di soccorso.

Inoltre, particolarmente importante è stata l'attività di **accompagnamento sociale delle persone senza dimora nell'istruttoria per la richiesta di residenza**, che verrà poi regolarmente rilasciata dagli Uffici dell'Anagrafe, attraverso:

- Raccolta delle posizioni anagrafiche delle persone senza dimora, coadiuvando gli interessati nella compilazione della richiesta di residenza e nel reperimento e presentazione dei documenti necessari;
- Colloqui di orientamento ai servizi socio-assistenziali e sanitari prioritariamente dell'area metropolitana di Milano e di accompagnamento, supporto giuridico/legale per i titoli di soggiorno, iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- Consegna, a conclusione dell'iter di invio della pratica all'Anagrafe, di ricevuta di avvio della procedura di iscrizione anagrafica;
- Costante verifica delle posizioni anagrafiche;
- Monitoraggio della regolare tenuta del registro anagrafico, segnalando all'Ufficio Anagrafe i casi in cui occorre procedere, stante l'irreperibilità del soggetto interessato, alla cancellazione dalle stesse liste anagrafiche;
- Raccolta, conservazione e gestione della posta del soggetto interessato;
- Gestione del rapporto con l'Ufficio Messi e con le Forze dell'Ordine per la consegna e il deposito di atti giudiziari civili e penali;
- Gestione dell'indirizzo di posta elettronica dedicato sia per rispondere a richieste dei cittadini, sia per tenere relazioni con gli uffici dell'Anagrafe competenti ed altri servizi istituzionali dell'Amministrazione comunale o del sistema complessivo di welfare della città (residenzami@comune.milano.it);
- Verifica della permanenza della persona nella sua "dimora abituale", sede degli affari, delle sue relazioni e dei suoi interessi primari e, in caso di necessità, cancellazione del destinatario del servizio dalle liste anagrafiche, come previsto dall'Art. 11 del Decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 1989, n. 223;
- Gestione dei 5 Sportelli attivi per la residenza anagrafica per persone senza dimora con personale dedicato che accoglie le persone su appuntamento, consegna la posta, e gestisce le pratiche, oltre ad informare, orientare e accompagnare ad altri servizi.

Target e funzionamento

Il flusso di risorse e pensiero sul tema dei senza dimora ha consentito all'Amministrazione comunale di leggere bisogni più ampi, che non riguardano solo le persone senza dimora, e di costruire servizi che hanno realizzato risposte funzionali a bisogni anche di altre categorie di popolazione, che homeless non sono.

Il servizio di supporto ed accompagnamento all'iscrizione anagrafica è rivolto a persone:

- Effettivamente senza dimora;
- Che siano stabilmente presenti sul territorio del Comune di Milano;
- Che documentino l'**esistenza di una relazione continuativa con il territorio** in termini di interessi, relazioni e affetti, attraverso una relazione da parte di un ente del Terzo Settore che si occupa di grave marginalità adulta o di servizi sociali, socio-assistenziali territoriali o sanitari di base e/o specialistici che hanno in carico il percorso individuale del beneficiario della prestazione;
- Che esprimano la volontà e l'intenzione di permanere nel Comune di Milano.

Ogni quattro mesi, l'Anagrafe si impegna a comunicare all'Ente co-progettante gestore degli sportelli e all'Unità Diritti e Grave Emarginazione l'elenco nominativo delle persone effettivamente iscritte, cioè coloro che hanno concluso l'iter procedurale amministrativo per l'iscrizione anagrafica. Si tratta dunque di un servizio rivolto prevalentemente a **persone senza dimora che vivono in strada o in strutture di accoglienza destinate alla grave marginalità adulta**, che però nei fatti ha accolto le istanze di un **target molto più ampio**, quali occupanti abusivi di alloggi popolari, persone che vivono in alloggi dove non è regolarizzato un contratto di locazione, affitta-camere e studenti fuori sede.

In realtà il servizio è funzionale anche per i Servizi Sociali Territoriali Professionali dei Municipi: dalla grande paura di un incremento spropositato della platea di potenziali utenti in accesso ai servizi alla considerazione che la residenza è strumento di lavoro utile per giovani neomaggiorenni in tutela che devono separarsi dal nucleo familiare di origine; per progetti e percorsi di presa in carico di situazioni complesse, etc. Elevata è la percentuale di invii in qualità di segnalanti da parte dei SSPT dell'Amministrazione.

In città ci sono attualmente **5 sportelli**, istituiti presso le sedi di 5 Municipi, che gestiscono in coppia due indirizzi, in attesa che anche gli altri 4 Municipi individuino spazi confortevoli ed adeguati per attivare lo sportello.



✓ **5 Sportelli fisici attivi per la residenza anagrafica per persone senza dimora:**

- **M1: c7o CAM Garibaldi - Via Strehler, 2**
- **M4 - M2: Via Oglio, 18**
- **M5 - M3: Viale Tibaldi, 41**
- **M6 - M7: Viale Legioni Romane, 54**
- **M8 - M9: Via Quarenghi, 21**

IN APERTURA ANCHE LO SPORTELLO C/O IL MUNICIPIO 9 IN VIA GUERZONI, 38 E IN ATTESA DI RISTRUTTURAZIONE SEDE DEL MUNICIPIO 2 IN UN UFFICIO ANAGRAFICO DECENTRATO IN VIALE PADOVA.

✓ **9 Indirizzi: Uno in ogni Municipio:**

- **M1: Via Strehler, 2**
- **M2: Viale Zara, 100**
- **M3: Via Sansovino, 9**
- **M4: Via Oglio, 18**
- **M5: Viale Tibaldi, 41**
- **M6: Viale Legioni Romane, 54**
- **M7: Via Anselmo da Baggio, 55**
- **M8: Via Quarenghi, 21**
- **M9: Via Guerzoni, 38**

In aggiunta sono presenti due **sportelli "filtro"**, rivolti alle persone che non possono dimostrare nessun legame con enti del Terzo Settore o servizi e a chi vive fisicamente in un appartamento ma per diversi motivi non può eleggere lì regolarmente la sua residenza anagrafica:

- Uno è attivo c/o il Centro Sammartini: svolge funzioni di filtro per l'accesso al servizio ResidenzaMi, incontrando chi non è agganciato da alcun servizio istituzionale o ente del Terzo Settore, cerca di rilevarne i reali bisogni socio assistenziali e di delinearne le caratteristiche, concentrandosi sulla tipologia di utenza della **grave emarginazione adulta**, ossia di persone effettivamente senza dimora. Lo scopo è dunque l'accoglienza, l'ascolto, la lettura del bisogno e la stesura delle relazioni di presentazione per l'attivazione della procedura di iscrizione anagrafica per gli homeless "tradizionali". La funzione di aggancio e costruzione di relazione è fondamentale;
- Uno invece è operativo c/o Casa della Carità, gestita dall'ATI dei soggetti del Terzo Settore co-progettanti, che si concentra, invece, su **altre tipologie di utenza**: nuclei familiari, studenti fuori sede, persone che fisicamente abitano in un alloggio senza averne il titolo e/o senza poter avere lì il contratto, affittacamere, housing e servizi di accoglienza....

Oggi l'accesso alla residenza anagrafica e il fermo posta sono LEPS, ma l'esperienza del Comune di Milano è precedente perché negli anni c'è stata una forte pressione dal basso e la volontà di trovare risposte a bisogni reali e concreti.

Gli elementi più rilevanti e significativi che caratterizzano l'esperienza milanese sono, dal mio punto di vista, l'individuazione di indirizzi reali e non fittizi presso le sedi dei Municipi e l'importanza data all'integrazione tra servizi, interni ed esterni all'Amministrazione comunale, e con gli enti del Terzo Settore.

Questioni aperte sul servizio ResidenzaMi

- Il target: **solo homeless e senza dimora**? Quali tipologie di risposte e soluzioni può porre in campo l'Amministrazione comunale per dare la residenza a tutti quei soggetti che non necessariamente sono senza dimora ma non possono eleggere residenza dove effettivamente vivono?;
- Istituzionalizzazione e valorizzazione del **Tavolo casi complessi**, a vocazione fortemente sociale, costituito dagli operatori degli enti co-progettanti e del Centro Sammartini, che periodicamente si confrontano e riflettono su alcune richieste e situazioni particolarmente articolate sia dal punto di vista giuridico che dal punto di vista sociale;
- Al 25 gennaio 2023 il Comune di Milano ha concesso **688** residenze anagrafiche fittizie, di cui **6.448 residenze c/o i Municipi e 3.240 c/o enti del Terzo Settore**. Si sta inoltre realizzando un lavoro di graduale di trasferimento delle persone dagli indirizzi degli enti del Terzo Settore (che non ne iscrivono più di nuovi) verso quelli degli sportelli anagrafici del Comune, in modo da rendere tutto maggiormente accessibile e di competenza istituzionale;
- Considerati i numeri importanti, i **tempi per gli appuntamenti agli sportelli filtro** per la conoscenza del caso, la verifica dei requisiti e la stesura della relazione di presentazione, **gli appuntamenti agli sportelli decentrati** nei Municipi per la formalizzazione dell'istanza e la raccolta della documentazione, **la concessione effettiva della residenza anagrafica dagli Uffici dell'Anagrafe risultano enormemente dilatati**;
- Esistono pochi altri esempi virtuosi di Comuni della città metropolitana milanese e in Regione Lombardia: rarissime procedure formalizzate per la concessione di residenza "virtuale o fittizia" da parte di altri Enti Locali;
- La **gestione degli atti giudiziari e delle notifiche**: come organizzare la gestione della posta? Quali responsabilità giuridiche e legali?;
- Formazione del sistema (Anagrafe, Municipi, servizi sociali territoriali, Servizio ResidenzaMi, politica: Presidenti ed Assessori di Municipio) e sensibilizzazione della cittadinanza.