



Consiglio regionale della Calabria

PROPOSTA DI LEGGE recante:

“Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie provinciali (ASP) calabresi”

f.to Amalia Cecilia Bruni

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Nella situazione straordinaria in cui ci troviamo, a seguito dell'emergenza sanitaria in corso, risulta fondamentale adottare misure utili a garantire il diritto alla salute di tutti coloro i quali vivono nelle nostre città, nessuno escluso, con un'attenzione particolare alla tutela delle persone più vulnerabili, tra le quali rientrano i cittadini senza fissa dimora.

L'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo per tutti i cittadini italiani e stranieri, comunitari e non, con regolare titolo di soggiorno (Legge anagrafica, Legge n. 1228 del 24.12.1954). Per le persone senza casa si utilizza il criterio del domicilio in luogo di quello di residenza, dove per domicilio il diritto privato italiano (articolo 43, primo comma c.c.) intende il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi [14 Cost., artt. 45 e 46 c.c.]. In assenza anche di questo parametro, la residenza della persona senza casa viene stabilita nel Comune di nascita.

Più in particolare, l'articolo 2 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228, così come modificato dall'art. 3 della L. 15 luglio 2009, n. 94, stabilisce che: La persona che non ha fissa dimora si considera residente nel Comune dove ha stabilito il proprio domicilio. La persona stessa, al momento della richiesta di iscrizione, è tenuta a fornire all'ufficio anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. In mancanza del domicilio, si considera residente nel Comune di nascita.

La residenza verrà fissata in una via fittizia territorialmente non esistente ma equivalente in valore giuridico (Circolare Istat n. 29/1992).

Secondo quanto stabilito dal D.M. 6 luglio 2010 del Ministero dell'Interno, in attuazione alla legge sulla sicurezza pubblica n. 94 del 15 luglio 2009, i Comuni devono evidenziare la posizione anagrafica delle persone senza fissa dimora nell'Indice nazionale delle anagrafi (Ina).

La Regione Calabria, con la presente proposta di legge, segue l'iniziativa della Regione Emilia Romagna e della Regione Puglia, le quali hanno già approvato leggi ad hoc, e si impegna ad attivarsi in sede di conferenza Stato-regioni affinché anche le altre regioni italiane garantiscano l'assistenza del medico di base e delle prestazioni specialistiche/ambulatoriali alle persone senza fissa dimora e affinché il diritto alla salute delle persone senza dimora venga garantito in tutto il territorio nazionale da una legge statale organica.

Quanto al dato numerico dei senza dimora in Calabria, si evidenzia quanto segue.

L'analisi dello stato di fatto per l'acquisizione dei dati dell'ISTAT è stata effettuata anche sentito il Settore della Giunta regionale competente in materia di statistica e il Dipartimento regionale competente in materia di welfare, per come di seguito specificato.

Nel 2014 è stata realizzata la seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, a seguito di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana.

Si stimano in 50 mila 724 le persone senza dimora che, nei mesi di novembre e dicembre 2014, hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta

l'indagine. Tale ammontare corrisponde al 2,43 per mille della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine, valore in aumento rispetto a tre anni prima, quando era il 2,31 per mille (47 mila 648 persone). Il collettivo osservato dall'indagine include tuttavia anche individui non iscritti in anagrafe o residenti in comuni diversi da quelli dove si trovano a gravitare. Circa i due terzi delle persone senza dimora (il 68,7%) dichiarano di essere iscritte all'anagrafe di un comune italiano, valore che scende al 48,1% tra i cittadini stranieri e raggiunge il 97,2% tra gli italiani. La quota di persone senza dimora che si registra nelle regioni del Nord-ovest (38%) è del tutto simile a quella stimata nel 2011, così come quella del Centro (23,7%) e delle Isole (9,2%); nel Nord-est si osserva invece una diminuzione (dal 19,7% al 18%) che si contrappone all'aumento nel Sud (dall'8,7% all'11,1%).

Quanto all'impatto della proposta di legge sul territorio, e alla conseguente valutazione della situazione di fatto esistente al momento della redazione della stessa, si è cercato di reperire i dati disponibili coinvolgendo il Settore "Ufficio Statistico" del Dipartimento "Programmazione Unitaria" della Giunta regionale e il Dipartimento regionale competente in materia di "Welfare: Immigrazione, nuove marginalità e inclusione sociale, centro antidiscriminazione, contrasto alla povertà, famiglia e servizi educativi, terzo settore, volontariato e servizio civile".

In particolare, è emerso che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha predisposto, partendo dai dati della rilevazione Istat sulle persone senza dimora del 2014, l'avviso pubblico n. 4/2016 (del 3 ottobre 2016) per la presentazione di Proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione" e sul Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti, programmazione 2014-2020, Programma Operativo per la fornitura di prodotti alimentari e assistenza materiale di base (PO I FEAD).

Per assicurare interventi organici e strutturati per le persone senza dimora e con particolari fragilità, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha predisposto delle "Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia", con il coinvolgimento di un tavolo di lavoro composto dai responsabili delle politiche di settore ai diversi livelli di governo: oltre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, (Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali), il Ministero delle Infrastrutture (Direzione Generale per le politiche abitative), la Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'ANCI e le 12 città con più di 250 mila abitanti, in cui il fenomeno è particolarmente concentrato. Il 50% dello stanziamento complessivo, pari a 25 milioni di euro, è stato attribuito alle Città metropolitane o con più di 250.000 abitanti che presentano una concentrazione del fenomeno particolarmente rilevante, quantificabile in un numero di persone senza dimora superiore a 1.000 unità, come stimato nell'ambito della Indagine di follow up sulla grave emarginazione adulta in Italia e riportato nel report Istat "Le persone senza dimora - Anno 2014".

Il restante 50% dello stanziamento dell'Avviso, pari a 25 milioni di euro, è stato attribuito alle Regioni/Province autonome, che possono presentare Proposte di intervento con riferimento a territori degli Ambiti territoriali di competenza.

Nella tabella che segue il dato relativo alla Calabria, confrontato con quello dell'intero territorio nazionale. Atteso che, per i motivi di cui si è detto relativamente all'indagine Istat, sulle persone senza dimora, del 2014, non è stato pubblicato il numero delle persone senza dimora in Calabria, il dato numerico delle persone senza dimora è stato stimato dall' dall'Isfol – Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, sulla base dei microdati della Indagine di follow up sulla grave emarginazione adulta in Italia, forniti dall'Istat.

Regione/Provincia Autonoma (territorio al netto delle Città metropolitane)	Persone senza dimora (Valori assoluti)	Quota di riparto	contributo variabile	Risorse contributo fisso	Risorse contributo variabile	Risorse complessive
--	--	------------------	----------------------	--------------------------	------------------------------	---------------------

Calabria	529	2,5%	€ 300.000,00	€ 467.500,00	€ 767.500,00
Italia	20.980	100,00%	€ 6.300.000,00	18.700.000,00	€ 25.000.000,00

Le risorse complessivamente attribuite a ciascun Ente territoriale erano riferite ai due Programmi operativi, PON "Inclusione" e PO I FEAD, secondo la ripartizione finanziaria di seguito riportata:

Ente territoriale	PON inclusione		PO I FEAD	TOTALE RISORSE ASSEGNATE
	Distribuzione beni	Misure di accompagnamento		
Calabria	€ 383.750,00	€ 366.306,82	€ 17.443,18	€ 767.500,00

Le risorse di cui sopra sono state messe a disposizione degli Enti territoriali per l'attuazione di progetti conformi alle "Linee di indirizzo" per il contrasto alla marginalità estrema.

Le linee di indirizzo, allegate all'Avviso per costituirne parte integrante, promuovono il superamento di approcci di tipo emergenziale, che consistono nel dispiegamento straordinario di risorse temporanee per la soddisfazione di bisogni primari fondamentali, urgenti e indifferibili - in genere in concomitanza di mutate condizioni esterne quali l'abbassamento delle temperature o un afflusso in strada di nuove persone senza dimora - in favore di approcci maggiormente strutturati. In quest'ultima tipologia rientrano i cosiddetti approcci housing led e housing first, i quali assumono il rapido re-inserimento in un'abitazione come punto di partenza affinché i senza dimora possano avviare un percorso di inclusione sociale. Comune a tutti gli approcci strutturati, e punto di divergenza rispetto ai servizi emergenziali, è la cosiddetta pratica della "presa in carico": partendo dal riconoscimento dello stato di bisogno del soggetto e dal mandato istituzionale ad un operatore sociale, si declina un progetto mirato a potenziare le capacità della persona affinché esca dalla condizione di disagio e riprenda il controllo della propria vita.

Anche i servizi e gli interventi di bassa soglia o di riduzione del danno, possono essere concepiti in una logica non emergenziale, all'interno di un sistema strutturato. Essi possono essere concepiti all'interno di un sistema di servizi strategicamente orientati verso il perseguimento del maggior grado di inclusione sociale

possibile per ciascuna persona in stato di bisogno, al fine di garantire il fronteggiamento primario dei bisogni delle persone senza dimora mediante servizi di pronta e prima accoglienza svolti in strada o in strutture di facile accessibilità, in una dimensione di prossimità rispetto alla persona bisognosa.

Nel seguito la descrizione dei possibili ambiti di intervento.

PO I FEAD, Misura 4 – “Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili”: finanziamento di progetti formulati in coerenza con le Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta, strutturati in rete con la programmazione sociale negli ambiti di seguito indicati:

- a) interventi a bassa soglia, quali la distribuzione di beni di prima necessità (ad esempio indumenti, prodotti per l'igiene personale, kit di emergenza, etc.);
- b) distribuzione di altri beni materiali (ad esempio di dotazioni per alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, di indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro delle persone senza dimora) all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento sociale finalizzati a promuovere e sostenere l'autonomia della persona.

Ciascuna proposta di intervento avrebbe dovuto prevedere l'attuazione, da parte delle Organizzazioni partner, di misure di accompagnamento (ad esempio segretariato sociale, supporto nell'accesso ai servizi, svolgimento di pratiche burocratiche, sostegno multidimensionale nell'acquisizione dell'autonomia, etc.).

PON “Inclusione”, Assi 1 e 2, Azione 9.5.9 – “Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia”: finanziamento di progetti da realizzare nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani per interventi mirati al potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per il sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia, nel rispetto delle “Linee di indirizzo” con le seguenti caratteristiche:

- a) Sperimentazione della integrazione tra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia;
- b) Prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione;
- c) Interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia. Gli interventi programmati nell'ambito di tale azione devono essere coerenti, limitatamente al target delle persone senza dimora o in condizione di marginalità estrema, con l'Obiettivo specifico 9.5 del PON.

Destinatari finali dei Progetti finanziati a valere sull'Avviso erano, in via generale, le persone in condizione di marginalità estrema con particolare riferimento alle persone senza dimora. Per quanto riguarda gli interventi a valere sul PON “Inclusione”, gli interventi oggetto del bando potevano fare riferimento sia ad azioni “dirette alle persone”, sia ad “azioni di sistema”, dirette cioè al generale rafforzamento dei servizi e delle reti. Le

azioni dirette alle persone hanno come destinatari le persone senza dimora e le altre persone in condizione di marginalità estrema; le azioni di sistema non hanno destinatari diretti, ma vanno comunque indirettamente a beneficio di tutti coloro che fruiscono dei servizi rivolti ai senza dimora.

Gli interventi a valere sul PO I FEAD prevedevano esclusivamente azioni dirette alle persone, sia sotto forma di aiuto materiale, sia in forma di misure di accompagnamento.

Le tabelle inviate dal dipartimento, invece, rappresentano il monitoraggio dell'intervento della provincia di Cosenza dove i destinatari vengono distinti per:

- sesso;
- status lavorativo (inattivi, disoccupati, occupati);
- fascia d'età (0-15, 16-17, 18-24, 25-29, 30-53, 54-64, > 64 anni);
- titolo di studio (ciclo precedente all'istruzione primaria - fase prescolare, nel ciclo di istruzione primaria o in possesso di un diploma di istruzione primaria, in possesso di un diploma di istruzione secondaria inferiore, in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore o post secondaria, in possesso di un diploma di istruzione terziaria, nessun titolo di studio);
- cittadinanza (italiana, diversa da italiana, extra UE);
- condizione abitativa (senza tetto, senza casa, sistemazione insicura, sistemazione inadeguata).

L'Avviso del 4/2016 del Ministero del Lavoro. è di interesse nella misura in cui, partendo dai risultati dell'indagine Istat sulle persone senza dimora del 2014 (nessun dato pubblicabile per la Calabria per le motivazioni che ho già rappresentato) l'Avviso, avendo necessità di stimare le risorse da assegnare alla regione, prende a base un dato numerico "stimato da ISFOL" (oggi INAPP) "sulla base dei microdati della Indagine di follow up sulla grave emarginazione adulta in Italia, forniti dall'Istat". L'ISFOL stima in 529 il numero delle persone senza dimora in Calabria (probabilmente alla data dell'Avviso del 3 ottobre 2016) e sulla base di tale dato procede all'attribuzione delle risorse relative.

Le tabelle trasmesse dal dipartimento regionale competente rappresentano, invece, unicamente il monitoraggio degli interventi finanziati nell'ambito del comune di Cosenza.

La riforma costituzionale del 2001 consente alle Regioni non solo di formalizzare, attraverso organiche leggi, i rispettivi modelli di gestione sanitaria, ma anche di fare passi in avanti nell'autonomia nell'ambito delle proprie scelte di politiche della salute, nella quale può pienamente rientrare l'estensione della tutela sanitaria ordinaria alle persone senza fissa dimora.

La scelta della Regione, che si intende azionare con il presente progetto di legge, di estendere l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle AUSL alle persone senza dimora presenti sul territorio regionale rientra altresì nelle azioni dirette al rispetto degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, dato che, in mancanza della residenza anagrafica le persone senza dimora possono accedere ai soli servizi di Pronto Soccorso, il cui costo è stimato mediamente per singolo intervento sui 250 euro, con punte addirittura di 400 euro e con un minimo di 150 euro, mentre il costo di un Medico di Medicina Generale per ogni paziente è di

44 euro l'anno. La legge di riforma sanitaria (Legge 23 dicembre 1978, n. 833) mirava ad assicurare l'assistenza a tutta la popolazione presente sul territorio nazionale e, quindi, occorre superare ogni diversa prescrizione organizzativa che limiti tale diritto. Inoltre, l'art. 32 della Costituzione definisce espressamente la salute come un diritto fondamentale dell'individuo, che deve essere garantito a tutti (cittadini italiani e stranieri). Da ciò si desume che ciascun cittadino ha il diritto a essere curato e ogni malato deve essere considerato un "legittimo utente di un pubblico servizio, cui ha pieno e incondizionato diritto".

L'obbligo, ai fini dell'iscrizione negli elenchi delle ASP, della residenza e, quindi, della preventiva iscrizione anagrafica è un limite rientrante nella competenza organizzativa relativa al servizio sanitario, ma detto limite deve, necessariamente, essere temperato in relazione alla esigenza fondamentale di assicurare l'assistenza sanitaria, specie in un momento in cui sono relevantissime, a causa della pandemia, anche le esigenze di tutela della salute pubblica.

La condizione di persone senza fissa dimora è infatti spesso caratterizzata da fragilità, marginalità e scarsa consapevolezza dei propri diritti, nonché delle procedure necessarie per esercitarli.

L'obiettivo del progetto di legge è dunque quello di garantire alle persone senza dimora, che vivono sul territorio regionale, l'esercizio effettivo del diritto alla salute e, contemporaneamente, garantire un miglior impiego delle risorse pubbliche, dato che i costi a carico del sistema sanitario sono esponenzialmente più alti se si lascia questa platea di persone senza la copertura del medico di base e quindi le si costringe ad utilizzare, in caso di necessità, i servizi di pronto soccorso.

La proposta si compone di 5 articoli come di seguito descritti:

- l'art. 1 indica l'oggetto e la finalità della proposta di legge;
- l'art. 2 prevede la clausola valutativa, al fine di monitorare lo stato attuativo della legge;
- l'art. 3 reca la clausola di salvaguardia, al fine di superare una possibile interferenza con i poteri del Commissario ad acta, essendo la Regione Calabria ancora assoggettata al Piano di Rientro dal disavanzo sanitario;
- l'art. 4 prevede la clausola di invarianza finanziaria;
- l'art. 5 prevede l'entrata in vigore anticipata della legge, disponendone, data l'urgenza di provvedere, l'efficacia al giorno successivo a quello della pubblicazione della stessa nel BURC, in luogo dell'ordinario termine di *vacatio legis* di quindici giorni.

RELAZIONE FINANZIARIA

La presente legge ha natura ordinamentale e pertanto non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio regionale.

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)

Titolo della legge: **“Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie provinciali (ASP) calabresi ”**

Tab. 1 - Oneri finanziari:

	Descrizione spese	Tipologia	Carattere Temporale	Importo
Art.1	Indica l’oggetto e la finalità della proposta di legge.			0
Art. 2	Prevede la clausola valutativa, al fine di monitorare lo stato attuativo della legge.			0
Art. 3	Reca la clausola di salvaguardia, al fine di superare una possibile interferenza con i poteri del Commissario ad acta, essendo la Regione Calabria ancora assoggettata al Piano di Rientro dal disavanzo sanitario.			
Art. 4	Prevede la clausola di invarianza finanziaria.			
Art. 5	Dispone l’entrata in vigore anticipata delle legge.			0

PROPOSTA DI LEGGE recante: “Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie provinciali (ASP) calabresi”

Art. 1

(Oggetto e finalità)

1. Al fine di assicurare l'esercizio del diritto all'assistenza sanitaria, la Regione Calabria, nell'ambito della propria potestà di organizzazione del Servizio sanitario regionale, riconosce alle persone senza dimora, di cui all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n.1228 (Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente), privi di qualsiasi assistenza sanitaria, il diritto di iscriversi nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie provinciali (ASP) del territorio regionale, e di effettuare la scelta del Medico di Medicina Generale (MMG), nonché di accedere alle prestazioni garantite dai LEA per i cittadini italiani residenti in Italia.
2. La Regione sostiene l'approvazione di normative nazionali che perseguono gli obiettivi della presente legge e si adegua tempestivamente alle medesime, qualora prevedano ulteriori condizioni migliorative per le persone senza dimora.
3. L'iscrizione nelle liste degli assistiti delle aziende ASP e la scelta del MMG avvengono a seguito di segnalazione da parte dei servizi sociali, secondo le modalità e le procedure definite con atto della Giunta regionale, da approvare nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 2

(Clausola valutativa)

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, dopo due anni dall'entrata in vigore della presente legge e con successiva cadenza triennale, la Giunta regionale presenta alla Commissione consiliare competente per materia una relazione che fornisca informazioni sull'attuazione della presente legge, relativamente ai seguenti dati:
 - a) numero delle persone senza fissa dimora iscritte al SSR in ciascuna ASP;
 - b) numero e tipologia delle prestazioni erogate a favore delle persone senza fissa dimora;
 - c) eventuali criticità emerse dall'applicazione della presente legge.

Art. 3

(Norma di salvaguardia)

1. Fino al termine della gestione commissariale di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n.159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito dalla legge 29 novembre 2007, n.222, sono fatte salve, nell'attuazione della presente legge, le competenze attribuite al Commissario ad acta, nonché agli atti adottati in attuazione dei poteri al medesimo conferiti.

2. La presente legge si applica laddove non in contrasto con quanto disposto dal decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della Regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 2020, n. 181.

Art. 4

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. La presente legge non comporta nuovi oneri a carico del Bilancio regionale.

Art. 5

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria.