



Consiglio regionale della Calabria

*Settore Commissioni Affari Istituzionali Riforme, Sanità, Attività Sociali, Culturali e
Formative, Ambiente e Territorio*

PROPOSTA DI LEGGE N. 47/XII DI INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE REGIONALE A. C. BRUNI

RECANTE:

“Iscrizione dei senza fissa dimora nelle liste degli assistiti delle aziende sanitarie provinciali calabresi”

RELATORE: PASQUALINA STRAFACE
RELATORE IN CONSIGLIO: AMALIA CECILIA BRUNI

Il Dirigente
F.to Dina Cristiani

Il Presidente
F. to Pasqualina Straface

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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 di costoro venga garantito su tutto il territorio nazionale da una legge statale organica.

La condizione di vita di coloro che non hanno una dimora stabile è da considerarsi come una delle forme più gravi di povertà estrema e di esclusione sociale. Nella fattispecie la persona c.d. senza fissa dimora è in primis, un cittadino ‘italiano’ o una cittadina ‘italiana’ (precedentemente titolare di tessera sanitaria) che per qualche ragione ha perso la casa e, dunque, la residenza. Si tratta in altri termini di persone fragili che hanno pieno diritto di cittadinanza, persone diventate povere in alcuni casi poverissime.

In generale, ai fini anagrafici l’Istat definisce la persona ‘senza fissa dimora’ come: *“Chi non abbia in alcun comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l’accertamento della residenza ovvero coloro che non dimorano abitualmente in nessun comune oltre a non avere una normale abitazione”.*

A tutt’oggi, per gli italiani la residenza continua a essere un requisito, conditio sine qua non, per l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), ai sensi dell’art. 19, comma 3, della legge 833/1978, con la conseguenza che la relativa ‘perdita’ condiziona negativamente non solo il diritto alla salute e l’accesso all’assistenza sanitaria, ma anche l’accesso a tutta una serie di diritti fondamentali, sociali, civili e politici, oggetto della più alta protezione, che ‘di fatto’ non possono essere esercitati. Le persone senza fissa dimora, dunque, non possono ricevere prestazioni dal Servizio Sanitario Nazionale (ad eccezione di quelle fornite al Pronto soccorso), non possono avere cure continuative, non possono scegliere un medico di base per ottenere la prescrizione di un farmaco o di una visita specialistica, non possono rivolgersi ai Sert se hanno problemi di alcolismo, di tossicodipendenza o di altri tipi di dipendenza, non possono rinnovare la carta d’identità, non possono aprire una partita Iva, non possono esercitare il diritto al voto.

Molte sono donne, ma tanti sono anche gli uomini, spesso padri separati che non riescono a mantenersi, imprenditori falliti, pensionati con assegno al minimo o più semplicemente persone che perdono per una qualche ragione il lavoro o le cui pensioni irrisorie non consentono di pagare l’affitto, il mutuo e le bollette. L’inevitabile conseguenza è finire per strada, vivendo in estrema difficoltà economica, in spazi pubblici, in dormitori notturni, in ostelli per persone senza casa, in sistemazioni alloggiate temporanee o in alloggi per interventi di supporto sociale specifici. Non sempre si tratta dunque di soggetti con problemi di salute, alcolismo e tossicodipendenza.

Questa diventa di fatto una situazione paradossale, poiché, proprio coloro che non hanno più una casa sono maggiormente esposti a numerosi fattori di rischio ambientali e psicologici (freddo, malnutrizione, scarsa igiene, depressione, solitudine, ecc.) generando un quadro di grave fragilità psico-fisica, che a sua volta nel tempo può causare gravi patologie. La mancanza di cure adeguate e di controlli medici contribuiscono a far peggiorare il quadro clinico.

Dunque, non potendo rivolgersi a un medico di base, queste persone hanno una sola opportunità, che è quella di ricorrere al Pronto soccorso con un pesante e inevitabile ‘aggravio’ dei costi sanitari pubblici. La mancata cura di determinate malattie, inoltre, può rappresentare un pesante rischio per la tutela della salute pubblica. Ed in questa prospettiva è possibile parlare di diritto alla salute come diritto collettivo poiché assicurare l’assistenza sanitaria ai singoli permette, come è stato

reso evidente dalla gestione della pandemia da Covid 19, di tutelare l'intera comunità anche in un'ottica di prevenzione e di cura.

Ne deriva che rientra tra i compiti dello Stato garantire a tutti (e a fortiori ai soggetti 'senza fissa dimora') l'esercizio dei diritti fondamentali e, in particolare, del diritto alla salute.

Tuttavia, queste importanti affermazioni di principio si scontrano nella realtà dei fatti, come abbiamo visto, con molteplici problematiche in ordine all'effettività di esercizio e accesso a tale diritto in caso di perdita del presupposto giuridico della 'residenza'.

Con il presente progetto di legge (si ribadisce) si intende motivare la scelta della Regione di estendere l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle ASP alle persone 'senza fissa dimora' presenti sul territorio regionale rientrando, come tale, nelle azioni dirette a garantire non solo il diritto alla salute, ma anche al rispetto degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa.

L'obiettivo è dunque quello di riconoscere l'esercizio effettivo del diritto alla salute (di cui il soggetto è titolare ex art. 32 della Costituzione) rimuovendo l'ostacolo giuridico rappresentato dalla perdita della residenza (condizione necessaria per l'iscrizione al SSR) e, contemporaneamente, assicurare un miglior impiego delle risorse pubbliche, dato che i costi a carico del Sistema Sanitario sono esponenzialmente più alti (determinando un danno economico al Servizio Sanitario della nostra Regione attualmente commissariata con relativo Piano di rientro) se si lascia questa platea di persone senza la copertura del medico di base costringendole ad utilizzare, in caso di necessità, i servizi di Pronto soccorso ed ospedalieri. Approvando questo provvedimento si limiterebbe l'improprio utilizzo dei servizi di emergenza-urgenza e il peggioramento degli esiti clinici con riduzione dei costi sociali.

È innegabile, pertanto, che questa proposta di legge possa comportare un notevole risparmio economico perché le persone 'senza fissa dimora' affidate ad un medico di medicina generale possono essere seguite, valutate nelle loro situazioni sanitarie, diagnosticate per tempo e trattate, massicciamente riducendo gli accessi, altrimenti inevitabili, nei Pronto soccorso e riducendo inoltre i ricoveri ospedalieri.

Il costo annuo di un medico di base si aggira, infatti, intorno agli 80 euro a persona (e tale costo è conteggiato in automatico nel bilancio regionale sin dalla nascita per il solo fatto di essere un cittadino italiano); un solo accesso al Pronto soccorso costa in media 250 euro; oltre 700 euro la spesa di un giorno di degenza ospedaliera, soluzione quasi obbligata per queste persone che non possono usufruire di cure mediche "fuori" dall'ospedale.

Non va tuttavia dimenticato che la persona 'senza fissa dimora', nella eventuale possibilità del venir meno delle cause che hanno determinato la perdita del diritto alla residenza, può sempre richiederla riacquistando tutti i diritti connessi tra cui, in primis, la possibilità di riavere la tessera sanitaria.

È bene ricordare, altresì, i dati ISTAT relativi all'anno 2020 sul Bilancio demografico, il quale attesta non solo il dato negativo del saldo naturale, avendo il tasso di mortalità superato quello di natalità, ma anche il dato negativo del saldo migratorio.

**Proposta di legge n. 47/XII di iniziativa del Consigliere regionale A. C. Bruni, recante:
 "Iscrizione dei senza fissa dimora nelle liste degli assistiti delle aziende sanitarie provinciali calabresi".
 - Relatore: Pasqualina Straface -**

Popolazione residente e relativo trend, saldo naturale e saldo migratorio, tasso di natalità, tasso di mortalità, tasso di crescita e tasso migratorio nella **Regione CALABRIA**

BILANCIO DEMOGRAFICO (ANNO 2020)		TREND POPOLAZIONE		
Popolazione al 1 gen.	1.894.110	Anno	Popolazione (N.)	Variazione % su anno prec.
Nati	13.966	2015	1.970.521	-
Morti	21.024	2016	1.965.128	-0,27
Saldo Naturale^[1]	-7.058	2017	1.956.687	-0,43
Iscritti	25.932	2018	1.912.021	-2,28
Cancellati	52.383	2019	1.894.110	-0,94
Saldo Migratorio^[2]	-26.451	2020	1.860.601	-1,77
Saldo Totale^[3]	-33.509			
Popolazione al 31° dic.	1.860.601			
		Variazione % Media Annuale (2015/2020): -1,14		
		Variazione % Media Annuale (2017/2020): -1,66		

Si riportano, infine, i dati dei decessi Covid che hanno interessato la Regione Calabria negli anni 2020-2021.

Tabella 4. Valori assoluti regionali dei decessi COVID-19 e tassi standardizzati (per 100.000 abitanti) con popolazione standard Europa 2013. Anni 2020-2021⁴

Regione\ripartizione	decessi covid 2020	tasso standardizzato decessi covid	decessi covid 2021	tasso standardizzato decessi covid
Piemonte	7.979	63	3.348	27
Valle d'Aosta	382	104	104	28
Lombardia	25.362	102	9.625	37
Pa Bolzano	798	60	534	41
Pa Trento	946	62	434	32
Veneto	7.220	53	5.192	40
Friuli-Venezia Giulia	1.802	46	2.404	66
Liguria	2.880	57	1.586	33
Emilia-Romagna	7.863	62	6.300	51
Toscana	3.636	33	3.735	36
Umbria	621	24	863	36
Marche	1.560	36	1.689	38
Lazio	3.951	30	4.769	37
Abruzzo	1.301	38	1.327	41
Molise	202	24	333	51
Campania	3.481	34	5.269	52
Puglia	2.639	29	4.274	49
Basilicata	287	21	356	27
Calabria	481	11	1.064	27
Sicilia	2.831	27	4.599	45
Sardegna	943	23	900	22
<i>Nord</i>	<i>55.232</i>	<i>73</i>	<i>29.527</i>	<i>39</i>
<i>Centro</i>	<i>9.768</i>	<i>31</i>	<i>11.056</i>	<i>37</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>12.165</i>	<i>28</i>	<i>18.122</i>	<i>43</i>
Italia	77.165	51	58.705	40

Fonte: Iss, Sistema di sorveglianza integrata Covid-19

Quanto appena esposto sta a dimostrare la ‘non onerosità’ (nullità finanziaria) della proposta di legge presentata, che di fatto è, e lo si ribadisce con convinzione, una legge di civiltà, di solidarietà e di uguaglianza, oltre che un atto dovuto per limitare i costi a carico del SSR.

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 50.724 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. 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).

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’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)	Calabria	Italia
Persone senza dimora (Valori assoluti)	529	20.980
Quota di riparto contributo variabile	2,5%	100,00%
Risorse contributo fisso	€ 300.000,00	€ 6.300.000,00
Risorse contributo variabile	€ 467.500,00	€ 18.700.000,00
Risorse complessive	€ 767.500,00	€ 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 Distribuzione beni	PO I FEAD Misure di accompagnamento	TOTALE	RISORSE	ASSEGNATE
Calabria	€ 383.750,00	€ 366.306,82	€ 17.443,18		€ 767.500,00

Nel seguito la descrizione dei possibili ambiti di intervento.

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

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”:

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 proposta si compone di 6 articoli come di seguito descritti:

- l’art. 1 indica l’oggetto e la finalità della proposta di legge;
- l’art. 2 prevede le disposizioni attuative;
- l’art. 3 prevede la clausola valutativa, al fine di monitorare lo stato attuativo della legge;
- l’art. 4 reca la clausola di salvaguardia, al fine di superare una possibile interferenza con i poteri del Commissario ad acta, essendo la Regione Calabria ancora assogettata al Piano di Rientro dal disavanzo sanitario;
- l’art. 5 prevede la clausola di invarianza finanziaria;
- l’art. 6 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 tecnico-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 fissa dimora nelle liste degli assistiti delle aziende sanitarie provinciali calabresi.”.*

Tab. 1 – Oneri finanziari

Articolo	Descrizione spese	Tipologia	Carattere Temporale	Importo
Art. 1	Indica l’oggetto e la finalità della proposta di legge.			0
Art. 2	Prevede le disposizioni attuative			0
Art. 3	Prevede la clausola valutativa, al fine di monitorare lo stato attuativo della legge.			0
Art. 4	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. 5	Prevede la clausola di invarianza finanziaria			
Art. 6	Dispone l’entrata in vigore anticipata della legge.			0

"Iscrizione dei senza fissa dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie provinciali 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 (SSR), riconosce alle persone di cittadinanza italiana senza fissa dimora, di cui all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n.1228 (Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente), prive di 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 livelli essenziali di assistenza (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.

Art. 2

(Disposizioni attuative)

1. L'iscrizione nelle liste degli assistiti delle aziende ASP e la scelta del MMG avvengono a seguito di segnalazione da parte dei servizi sociali, nonché delle realtà associative e del Terzo settore che si occupano di assistenza alle persone senza fissa dimora, secondo le modalità e le procedure definite con atto della Giunta regionale, da approvare nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.
2. Per l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, la Regione Calabria promuove la stipula di protocolli d'intesa con le realtà associative e del Terzo settore di cui al comma 1, favorendo una maggiore informazione e supportando l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle ASP.

Art. 3

(Clausola valutativa)

1. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull’attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti. A tal fine, entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge e con successiva cadenza biennale, la commissione consiliare competente per materia invita il dipartimento regionale competente a presentare e illustrare alla medesima commissione 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. 4

(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 per l’attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario regionale, 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. 5

(Clausola di invarianza finanziaria)

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

Art. 6

(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.