



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA**  
**Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi**  
**Servizio Affari e Studi Legislativi e Giuridici**

**SCHEDA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA**

**l.r. 29/2011, art. 7**

**Atto Consiglio n. 252/A XI Legislatura**

<b>PROPONENTI</b>	Consiglieri: D. Metallo, F. Caracciolo, Fr.sco Paolicelli, M. Bruno, D. Ciliento, M. Vizzino, M. Stellato, L. Capone, V. Di Gregorio, Fr.sco P. Campo, G.co Lopane, G. Di Bari, A.A. Leoci, Fr.sco La Notte, G. Tupputi, L. Parchitelli.
<b>TITOLO</b>	<i>"Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende Asl regionali".</i>

**RILEVAZIONE ELEMENTI INTERNI E DI ACCOMPAGNAMENTO**

Numero articoli relazione allegati	4 Si No
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>	L. n. 833 del 1978_ art. 19

**ANALISI NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE**

L. n. 1228 del 1954\_ art. 2, comma 3  
L.R. n. 32 del 2009\_ Puglia  
Risoluzione UE del 21 gennaio P9\_TA-PROV(2021)0020  
L.R. 29 luglio 2021, n. 10\_ Emilia Romagna  
A.C. 5200\_XVI Legislatura  
Corte cost. sent. n. 328 del 2006\_ punto 3.1 del *Considerato in diritto*

**RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO REDAZIONALE**

Nella Pdl non si rilevano particolari criticità di drafting normativo.

**RILEVAZIONE DI CRITICITÀ SOTTO IL PROFILO SOSTANZIALE**

La Commissione europea nell'ultimo decennio ha dimostrato una sempre crescente attenzione al tema della *homelessness*; l'aggravarsi e il diffondersi delle condizioni di marginalità prodotte dalla crisi economica, unitamente al diffondersi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, non hanno fatto altro che accrescere ulteriormente l'attenzione sul tema e rendere ancora più urgente la necessità di adottare misure di prevenzione e

strategie di lungo periodo che, a partire dagli strumenti di politica sociale esistente, possano dare tempestiva risposta a queste forme di disagio senza delle quali lo sviluppo del continente europeo non potrà essere sostenibile e inclusivo ma vedrà ampliarsi il divario tra condizioni di benessere e fette di povertà estrema.

Gli studi sul tema dimostrano come la condizione di senza fissa dimora rappresenti sempre più spesso lo sbocco, a volte temporaneo, di una situazione di disagio economico e sociale, più che uno *status* caratterizzante una quota ridotta di individui la cui marginalità è dettata dalla presenza di molteplici (e rari) fattori di esclusione (Busch-Geertsema et al. 2014). Pertanto, il permanere nella condizione di senza fissa dimora non è sempre una questione di difficoltà economica: a volte costituisce una vera e propria scelta di vita, per non essere reperibili.

Nel contesto italiano, il fenomeno non è rappresentato in modo univoco, ciò nonostante la definizione di *homeless*, ufficialmente adottata in Italia, è così articolata: "Una persona può essere considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio" (ISTAT, in *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia*, 2014, pag. 9).

Da questa definizione ne deriva come le misure di prevenzione e di risposta al fenomeno *homeless* siano strettamente legate al sistema delle politiche abitative e sociali, ovvero all'insieme di misure poste in essere per garantire l'accesso alla casa nonché il supporto alle condizioni di fragilità.

La presenza di forme di *housing sociale* e sussidi per l'affitto rivolti alle categorie più svantaggiate, insieme alla presenza di forme di sostegno al reddito e servizi personalizzati per coloro che vivono forme di disagio legate alla condizione di immigrato, a malattie e dipendenza o a vicende carcerarie sono preconditione per lo sviluppo di qualsiasi strategia di lotta alla *homelessness* (Tosi A., "Senza dimora, senza casa: note di ricerca", in A. Brandolini, C. Saraceno e A. Schizzerotto, *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute e abitazione*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 355-368).

Nell'ambito degli impegni internazionali dell'Agenda ONU 2030 e del Pilastro Europeo dei diritti sociali, il Parlamento Europeo ha approvato lo scorso 21 gennaio una Risoluzione (P9\_TA-PROV(2021)0020) per affrontare il problema dei senzatetto, fortemente acuito dagli effetti della pandemia di Covid-19. A supporto di tale risoluzione, il Parlamento Europeo ha richiamato l'attenzione sugli obblighi internazionali in materia, partendo:

- dall'**Agenda 2030** delle Nazioni Unite, sullo **sviluppo sostenibile**;
- i **dieci obiettivi strategici** per attuare i principi dell'Agenda, sviluppati dalla Commissione europea, fra cui spicca l'impegno degli Stati a **porre fine alla povertà estrema entro il 2030**;
- l'art. 19 del **Pilastro Europeo dei diritti sociali** che, adottato nel 2017 dalla Commissione, il Consiglio e il Parlamento Europeo, chiede agli Stati europei l'impegno a garantire assistenza e alloggio per i senzatetto.

Sebbene le istituzioni europee non abbiano competenza diretta in materia di politica abitativa degli Stati, il Parlamento Europeo ha ricordato come l'Europa può sempre incidere sulle politiche nazionali con gli **aiuti di stato**, le leggi in materia di **diritto tributario** e il **diritto della concorrenza**, e non ultimo con l'approvazione di raccomandazioni e orientamenti degli stati.

La Risoluzione del 21 gennaio, infatti, individua una serie di azioni destinate ad avere un futuro riflesso nelle **politiche nazionali** dei Paesi dell'Unione, ponendo la premessa

importante che l'accesso ad un alloggio e il diritto a un domicilio costituiscono un **diritto umano fondamentale** della persona.

\*

I servizi predisposti dallo Stato a tutela del cittadino sono, come noto, legati al possesso della residenza. In mancanza dell'iscrizione anagrafica non è possibile ottenere il rilascio della carta d'identità così come accedere al Servizio sanitario nazionale (SSN); difatti l'art. 19 della legge n. 833 del 1978, che ha istituito il SSN, individua nella residenza il criterio normale di collegamento tra utente e ASL.

Questo comporta, alla luce di quanto sopra rappresentato, che le persone senza fissa dimora, non avendo una casa e quindi una residenza, non possono essere iscritte al SSN e quindi esercitare la facoltà di scelta del medico di base. In questi termini l'assistenza sanitaria, per i senza fissa dimora, è di fatto assicurata solo dagli ambulatori gestiti da medici volontari e l'ospedalizzazione è circoscritta alla gestione delle situazioni di emergenza attraverso le prestazioni erogate dal servizio di pronto soccorso.

Nel corso della XVI legislatura, al fine di garantire a tutti ed indipendentemente dal possesso della residenza anagrafica, i livelli essenziali di assistenza sanitaria, è stata presentata la Proposta di legge nazionale A.C. 5200 finalizzata alla modifica dell'art. 19 della L. n. 833 del 1978. Tuttavia, l'iter procedimentale della citatata proposta di legge non è andato oltre la sua presentazione in Parlamento.

Ciò nonostante, si ribadisce che **una persona senza fissa dimora ha diritto ad iscriversi all'ufficio anagrafe** di un qualsiasi Comune; è quanto emerge dall'art. 2, comma 3, della L. n. 1228 del 1954 "*Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente*" come modificato dall'art. 3, commi 38 e 39, della L. n. 94 del 2009 (rif. anche D.P.R. 17 luglio 2015, n. 126 "*Regolamento recante adeguamento del regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, alla disciplina istitutiva dell'anagrafe nazionale della popolazione residente*"), secondo il quale:

"... 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 di 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".

Al fine di rendere applicabile la previsione legislativa considerata, si ritiene che non debbano essere richiesti particolari requisiti per dimostrare che la persona senza fissa dimora abbia stabilito il proprio domicilio nel Comune; nel nostro ordinamento non esiste, infatti, una nozione univoca di domicilio, ma vi sono nozioni parzialmente diverse derivanti dal diritto civile, da quello penale, da quello costituzionale.

Dal punto di vista costituzionale, ad esempio, si ritiene che la libertà di domicilio, garantita dall'art. 14 Cost., tuteli qualsiasi luogo in cui possa ravvisarsi la "proiezione spaziale della persona" (cfr. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, 1948, p. 62; BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 154; CRISAFULLI PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, sub art. 14, p. 88).

Secondo la nozione civilistica, invece, il domicilio è identificato nella "sede principale degli affari e degli interessi" della persona, la quale tuttavia «(...) va intesa non in senso esclusivamente economico ma avendo riguardo anche alle relazioni familiari e sociali» (CLANTRABUCCHI, *Commentario breve al codice civile*, sub art. 43, p. 138). Pertanto **per i senza fissa dimora**, che nemmeno svolgono una regolare attività lavorativa, **occorrerà aver riguardo al luogo ove si svolge abitualmente la maggioranza dei rapporti sociali nella vita quotidiana** (dove prende i pasti, dove riceve eventuali forme di assistenza privata, dove

compie eventuali acquisti, ecc.).

D'altronde una configurazione restrittiva del domicilio, nel caso delle persone senza fissa dimora, condurrebbe all'assurda conclusione che esse non avrebbero né una "residenza" e né un "domicilio".

Ciò posto si rileva come il diritto alla salute, costituzionalmente garantito dall'art. 32 Cost. non sia rinunciabile neppure per i senza fissa dimora. **Azioni pratiche di medicina di prossimità** a tutela della salute dei migranti e dei soggetti più vulnerabili in genere, sono infatti **atti doverosi** che le politiche pubbliche devono sforzarsi di compiere a contrasto delle più gravi disuguaglianze di accesso alle cure che subiscono le popolazioni di emarginati del nostro Paese; tanto **sia al fine di garantire pari opportunità di esercizio del diritto alla salute**, in quanto costituzionalmente garantito, **sia** in quanto (come ci sta dimostrando questa emergenza sanitaria da Covid-19) utili **a realizzare politiche di salute pubblica a protezione della nostra Comunità tutta**.

\*\*

La proposta di legge regionale in esame, intitolata *"Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende Asl regionali"*, si compone di quattro articoli ed intende estendere alle persone senza dimora, presenti sul territorio regionale, l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle ASL pugliesi. Il proponente al fine di garantire ai senza dimora l'effettività del diritto alla salute, costituzionalmente garantito, nel testo normativo indica un percorso amministrativo che si avvale della comunicazione tra i servizi sociali pubblici e le Aziende ASL (rif. art. 1 comma 1) nonché della collaborazione, tramite intese, con le realtà associative e del terzo settore che sul territorio regionale si occupano di assistenza alle persone senza fissa dimora (rif. art. 2).

Tuttavia non offre una definizione compiuta di "persone senza dimora" che potrebbe agevolare l'individuazione dei destinatari della legge atteso che la Regione Puglia, in tema di politiche per la salute a tutela dei migranti e dei soggetti più vulnerabili in genere, ha già dimostrato di essere una delle regioni d'Italia con le politiche specifiche più avanzate ed attente, a fronte di una normativa avanzatissima e ampiamente tutelante quale è la L.R. n. 32 del 2009 *"Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia"*.

Ai fini dell'analisi tecnico-normativa si rileva che l'iniziativa legislativa appare rispettosa dei criteri costituzionali di riparto della competenza legislativa Stato-Regioni in quanto esercitata nell'ambito della materia "tutela della salute" rientrante tra le materie oggetto di legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, della Costituzione, nell'ambito della quale è possibile far rientrare l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari (Corte cost. sent. n. 328 del 2006, punto 3.1 del *Considerato in diritto*); resta, invece, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (rif. art. 117, comma 2, lett. m) della Cost.) la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Analogo testo normativo è stato recentemente approvato dall'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna (rif. L.R. 29 luglio 2021, n. 10 *"Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende usl regionali"* pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 228 del 29 luglio 2021).

\*\*\*

Alla luce di quanto sopra esposto la proposta di legge in esame appare conforme ai principi costituzionali e statutari, nonché compatibile con la normativa di diritto interno ed europeo. Tuttavia, al fine di favorire la sua integrazione con il vigente tessuto normativo

regionale si suggerisce di valutare, in sede di esame in commissione, un possibile raccordo con l'art. 2 della L.R. n. 32 del 2009 e/o l'integrazione del testo normativo in esame con un nuovo articolo che dia una **definizione di "persona senza dimora"** che consenta di circoscrivere meglio i destinatari/beneficiari dell'intervento normativo posto a loro tutela.

La P.O. "Consulenza giuridica e sviluppo  
competenze di cittadinanza attiva"  
Avv. Paola Silvestri



La P.O. "Affari e Studi Giuridici"  
Avv. Stella Biallo



Il Dirigente *ad interim*  
Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi  
Avv. Domenica Gattulli

