

**L'impatto degli artt. 42 e 50 del DL c. 2180
 sui percorsi di inclusione delle persone
 in condizione di grave emarginazione e senza dimora**

Residenza anagrafica e persone senza dimora

La materia anagrafica è cruciale in tema di inclusione sociale, anche se la si tende a considerare come questione di mero ordine amministrativo.

Per le persone senza dimora, il possesso della residenza anagrafica consente l'accesso ai più basilari diritti e alla possibilità di compiere atti di vita quotidiana che appaiono banali e scontati alla maggioranza della popolazione. Per le organizzazioni che lavorano con le persone senza dimora, la residenza è la porta principale attraverso la quale passare per trasformare un mero aiuto assistenziale alla sopravvivenza in un percorso di inclusione sociale.

La mancata concessione della residenza anagrafica, o anche solo una superficiale ed ostile applicazione alle persone senza dimora della normativa relativa, rappresenta quindi un ostacolo di natura burocratica amministrativa tale da vanificare il contenuto di qualunque altro diritto riconosciuto, anche in assenza di modifiche formali del contenuto di questi ultimi.

Per molte persone senza dimora, sapere di avere dei diritti ma trovarsi davanti al loro accesso la porta della residenza sbarrata è frustrante anche più che non possedere affatto diritti, perché aggiunge al danno materiale che l'assenza di diritti causa il danno esistenziale ed identitario che è rappresentato dal non sentirsi riconosciuti come cittadini degni di personalità.

Principali diritti costituzionali del cittadino collegati direttamente o indirettamente alla residenza anagrafica:

Diritti non pienamente applicabili a causa dalla assenza di residenza anagrafica	Norme costituzionali violate
iscrizione negli elenchi elettorali e possibilità di accedere all'elettorato attivo e passivo e di esercizio dei diritti civili e politici e dei rispettivi doveri.	artt. 48 - 54
iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale ed accesso alla medicina di base	art. 32
accesso al sistema dei servizi sociali ed alle misure di protezione sociale	artt. 36, 37, 38
libertà e segretezza della corrispondenza e della comunicazione	art. 15
libertà di circolazione e soggiorno	art. 16
libertà di stampa e diffusione	art. 21
contrarre matrimonio, mantenere, istruire ed educare i figli	art. 30 e 31
avviare attività economiche, costituire risparmi e goderne	artt. 41 e 47
godere pienamente dei diritti di proprietà	art. 42

la residenza è infatti requisito fondamentale per:

- avere o rinnovare documenti (prime fra tutte la carta d'identità e patente di guida) e certificati;
- godimento di misure assistenziali e pensionistiche (ricevere la pensione, riconoscimento della invalidità civile, richiesta di alloggio di edilizia popolare, presa in carico territoriale etc.);
- concludere contratti (pensiamo ai *contratti di locazione o di compravendita di beni mobili od immobili, aprire un conto bancario e per accedere agli strumenti ed ai servizi del credito, ...*) e ricevere autorizzazioni amministrative;
- accesso al mondo del lavoro (l'iscrizione nelle liste di collocamento, aprire una partita iva, etc.);

Questi sono solo alcuni dei diritti connessi alla persona del cittadino e alla materia anagrafica, diritti che propriamente vanno ricondotti sotto l'egida dei "diritti sociali", come conferma la competenza del giudice civile ordinario sulle relative controversie.

La materia è già di quotidiano interesse delle organizzazioni che si occupano di grave emarginazione e prassi amministrative pubbliche al riguardo e la giurisprudenza è costante in favore dei ricorsi intentati dalle persone senza dimora assistite (*vedi ad esempio le statistiche contenute sul sito www.avvocatodistrada.it*).

Non è però ammissibile che l'accesso a diritti vitali per la quotidianità debba essere condizionato *de facto* ad una previa azione giurisdizionale, a tacer del fatto che, se tale azione dovesse essere praticata su larga scala come si dovrebbe, la già affaticata giustizia ordinaria potrebbe averne, in termini di carichi di lavoro, un'ulteriore complicazione.

Occorre quindi considerare la materia con molta più attenzione di quanta sia stata prestata dall'estensore del D.L. 733 al Senato, anche considerando l'ampiezza che essa presenta e le effettive necessità di riforma che la realtà odierna suggerirebbe verso una normativa, come quella anagrafica, risalente al 1954.

L'impatto dell'art. 42 del disegno di legge 2180 (ex art. 36 ddl 733)

L'articolo citato coinvolge una platea molto ampia di soggetti, tra i quali la maggioranza in condizioni di povertà e di vulnerabilità sociale, ivi comprese le persone senza dimora.

Nella maggioranza dei casi, infatti, i senza dimora non abitano immobili e, pertanto, si trovano in una condizione di esclusione abitativa estrema. Ciononostante questo articolo introduce una sistematica verifica di requisiti igienico-sanitari non strettamente connessi con il diritto alla residenza anagrafica.

Dalle fonti ISTAT (2001 e 2005), **sul solo capitolo del sovraffollamento dell'alloggio**, rileviamo che **più di due milioni di famiglie** (sulle oltre 22 milioni occupanti l'intero stock immobiliare) si trovano ad occupare un alloggio che, per motivi storici, culturali o

architettonici, non dispone degli standards di futura previsione normativa.¹

Si pone necessariamente una domanda relativa all'impatto sociale che potrà avere l'applicazione di quanto previsto dall'art. 42 se verrà tradotto in legge.

La conoscenza della realtà e delle prassi amministrative suggerisce che la norma graverà prevalentemente su famiglie e soggetti, non solo stranieri, che appartengono agli strati più deboli della popolazione e che non possono permettersi i costosi adeguamenti dell'immobile, ove abitano.

La possibile perdita della residenza tuttavia potrebbe avere, per le ragioni addotte in precedenza, conseguenze drammatiche sull'accelerazione dei processi di impoverimento e di espulsione dal tessuto sociale delle persone più deboli.

Ciò potrebbe allora mettere molti Sindaci ed Ufficiali di Governo nella spiacevole condizione di dover dare interpretazioni "lassiste" della norma, per evitare danni sociali incomprensibili dalle proprie comunità di riferimento.

E' del resto questa una tendenza che già si è vista all'opera in molti comuni italiani, sebbene non per venire in soccorso delle persone senza dimora e per riconoscere i loro diritti bensì per respingerli.

La già citata tendenza, da parte delle anagrafi di molti comuni italiani, di "opporsi" all'iscrizione anagrafica, ha motivato l'emanazione di due circolari interpretative del Ministero degli Interni (**Circolari n. 8 del 1995 a firma del Ministro Brancaccio e n. 2 del 1997 a firma del Ministro Napolitano**) al fine di impedire abusi nell'applicazione delle norme sulla residenza.

E' vero che il comportamento della P.A. trova giustificazione nel tentativo di impedire l'aumento degli oneri per l'assistenza sociale in capo al comune, per il dovere di solidarietà che scatterebbe con il riconoscimento della residenza, ma questo non può né giustificare l'omissione di atti d'ufficio dovuti per legge né rinviare ai comuni più grandi e dotati di servizi tutte le responsabilità in merito alla grave emarginazione.

Mentre occorrerebbe chiarire per via legislativa la materia, specificando meglio la portata della legge anagrafica ed eventualmente adeguandola ai tempi correnti, la riforma suggerita dall'art. 42 ha il mero effetto di dilatare la portata dei problemi attuali, discriminando di fatto le persone in base alla loro condizione sociale ed introducendo meccanismi che potrebbero colpire selettivamente particolari persone o gruppi sociali.

Si rileva infine che, come tutte le associazioni di categoria hanno fatto rilevare, la pubblica amministrazione non appare adeguatamente dotata di risorse umane ed economiche per fare fronte all'attività ispettiva che tale norma comporterebbe.

1 il rapporto ISTAT del 2005 sul patrimonio abitativo del Paese rileva che :

- 0,7% di famiglie non possiede il gabinetto interno all'abitazione
- 1,2% di famiglie non dispone di vasca da bagno e doccia
- 1,3% di famiglie non ha l'acqua calda in casa
- il 17,5% di famiglie in affitto ed il 9,7% di famiglie in abitazione di proprietà è in abitazioni con strutture danneggiate
- il 25,2% di famiglie in locazione e il 18,00% di famiglie in abitazioni di proprietà vive in case affette da problemi consistenti di umidità,
- il 16,6% di famiglie in locazione ed 8,6% di famiglie in abitazione di proprietà vive in abitazioni scarsamente illuminate

federazione italiana degli organismi per le Persone Senza Dimora - fio.PSD

www.fiopsd.org

L'impatto dell'art. 50 sui percorsi di inclusione sociale delle persone senza dimora (ex art. 44 ddl 733)

Tale articolo prevede l'istituzione, "presso il Ministero dell'Interno e senza finalità di controllo", del registro unico delle persone senza dimora presenti in Italia.

L'articolo rimanda ad una successiva regolamentazione da prodursi entro 180 giorni dalla promulgazione. Un termine assai breve che non ci consente di valutare appieno l'applicazione e le conseguenze sulla condizione delle persone senza dimora.

Tuttavia, il fatto stesso che si preveda l'istituzione di questo registro avvalorza la possibilità che si proceda verso una "centralizzazione" della residenza anagrafica dei senza dimora.

In tal senso l'iscrizione anagrafica verrebbe stravolta; perdendo la caratteristica di essere congiunta al territorio ove si svolge la vita delle persone, e con effetti imprevedibili sull'accessibilità dei diritti e dei servizi, collegati al territorio della maggior parte delle persone coinvolte.

Un elenco delle persone senza dimora, ai sensi di legge, esiste già ed è conservato presso le anagrafi dei comuni italiani che applicano correttamente la normativa sulla residenza, concedendola alle persone presso un indirizzo convenzionale, oppure presso istituzioni e realtà deputate a svolgere servizi di assistenza e di cura alle persone senza dimora.

Il problema è che tale pratica non è correttamente estesa ed applicata in tutti i comuni della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di un rilevante numero di cittadini in condizione di grave emarginazione.

L'istituzione di questo registro, **invece che andare nella direzione di offrire una soluzione comune al problema anagrafico di questi nostri concittadini**, concede la possibilità ai comuni italiani di far venir meno quel dovere di solidarietà, previsto dalla Costituzione stessa, **impedendo l'opportunità di qualsiasi percorso di inclusione sociale** (casa, lavoro, salute, assistenza, previdenza, ...)

Un registro centralizzato, ove si potrà prendere una residenza **pone ulteriori problemi di natura pratica, relativi alla risoluzione di problemi connessi alla materia pensionistica, sanitaria e assistenziale, e di ricevimento delle comunicazioni private e pubbliche.**

Questa pratica non renderebbe la persona ancor più irreperibile?

Nell'eventualità di intraprendere un percorso di inclusione sociale, dove potrebbe più utilmente svolgerlo? Pur avendo stima e considerazione del sistema di servizi socio-assistenziali offerti alle persone senza dimora dalla Città di Roma, pare eccessivo ipotizzare che debba farsi carico dell'intera popolazione marginale italiana...

Piuttosto che recidere i legami con il territorio, unica dimensione in cui l'emarginazione di produce e può essere fronteggiata, converrebbe piuttosto vigilare affinché si ponga fine alla negazione da parte della Pubblica Amministrazione locale, di questo elementare diritto che è per tutti e che apre le porte ad una possibilità reale di cittadinanza sociale.

L'opportunità di uno stralcio

È evidente che i due articoli considerati, inserendosi nell'ambito della legge anagrafica, dovrebbero completarsi con una revisione di alcune parti del Codice Civile (in special modo l'articolo 43) e trovare maggiore compatibilità con il dettato della Carta Costituzionale.

Trattandosi di una materia assai complessa e importante, appare necessaria una riflessione più approfondita circa la complessità delle conseguenze.

A tal proposito, la federazione italiana degli organismi per le Persone Senza Dimora richiede quindi al legislatore:

- **lo stralcio degli articoli 42 e 50 dal Disegno di Legge c. 2180**

Segnala infine al legislatore la valutazione dell'opportunità di aprire un processo di revisione parlamentare della legge 1228/1954 in materia anagrafica, per adeguarne gli effetti, nel senso di una maggiore solidarietà sociale, al mutato contesto demografico ed economico-sociale del Paese.

A tal fine tutta l'esperienza e la competenza di fio.PSD e dei 75 enti ad essa associati potranno essere considerate pienamente a disposizione.

Roma, 21 aprile 2009

Il Presidente fio.PSD

