

Prima riflessione sull'impatto degli articoli 36 e 44 del disegno di legge 733 “disposizioni in materia di sicurezza pubblica” sui percorsi di inclusione sociale a favore delle persone senza dimora.

A cura di Davide Boldrini.

Ben lungi dal voler entrare nel merito del dibattito politico che legittimamente si sta svolgendo al Senato, ci permettiamo di segnalare due articoli che la commissione ha inserito ad opera di altrettanti emendamenti presentati da senatori del gruppo parlamentare della Lega Nord e che intervengono direttamente sulla materia anagrafica.

Si tratta degli art. 36 e 44 del citato DL.

Premetto che la materia anagrafica è cruciale nel determinare la possibilità o l'impossibilità di consentire percorsi di inclusione sociale. Ciò in considerazione del fatto che in collegamento con la residenza anagrafica si situa l'accesso ai più basilari diritti e alle più importanti opportunità che possono essere offerte alla persona in condizione di esclusione sociale nel tentativo di favorirne il reinserimento.

La residenza anagrafica consente infatti:

- l'iscrizione al SSN e l'accesso alla medicina di base,
- l'iscrizione negli elenchi elettorali e la possibilità di accedere all'elettorato attivo e passivo ed esercitare i propri diritti civili,
- l'accesso al sistema dei servizi sociali e l'accesso alle misure di protezione sociale.

Inoltre, la residenza è requisito fondamentale per:

- avere la patente di guida,
- sottoscrivere contratti (pensiamo ai contratti di locazione o di compravendita di beni mobili od immobili),
- l'iscrizione nelle liste di collocamento, aprire una partita iva, in generale avere accesso al mondo del lavoro,
- ricevere la pensione o misure assistenziali come quelle connesse con il riconoscimento di invalidità civile,
- ...

L'elenco potrebbe ulteriormente allungarsi ma questa non è né la sede, né l'intenzione. Ci preme solo sottolineare la delicatezza della materia anagrafica che coinvolge aspetti cruciali della vita delle persone e la sua natura di diritto che apre all'accesso dei più basilari diritti di cittadinanza sociale.

V'è da aggiungere inoltre che la quotidianità dell'opera dei servizi che si occupano di grave emarginazione adulta è quella di "lottare" con le anagrafi dei comuni italiani che, nella prassi amministrativa, di fatto, ostacolano l'accesso al diritto alla residenza, così come è previsto dall'attuale ordinamento impedendo o ritardando in molti casi la possibilità di percorsi di reinserimento di soggetti gravemente esclusi.

L'art. 36 del citato DL non coinvolge direttamente le persone senza dimora, ma una platea molto più ampia di soggetti in condizioni di povertà e di vulnerabilità sociale. 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 sono strettamente connessi con la residenza anagrafica. Il Codice Civile (all'art.43) definisce la residenza come il luogo di dimora abituale della persona. La residenza, pertanto, non è solo l'abitazione, ma il luogo nel quale abitualmente il soggetto dimora, in un senso molto più ampio della semplice abitazione; nel senso di un territorio che è abitato dalla persona, nel quale essa ha una consuetudine di vita. In aggiunta a questo criterio obiettivo (di effettività della presenza abituale in un contesto territoriale) si affianca un secondo criterio di natura soggettiva legato al fatto che la persona elegge a proprio domicilio un dato territorio perché in esso risiedono i propri interessi ed affetti.

Ad una prima riflessione, attingendo ai dati disponibili dalle fonti ISTAT contenuti nell'ultimo censimento della popolazione residente dell'anno 2001, sul solo capitolo del sovraffollamento dell'alloggio, si rileva che **oltre due milioni di famiglie** occupavano un alloggio con diversa gradazione di sovraffollamento (secondo i parametri definiti dalla normativa) sulle oltre i 22 milioni di famiglie occupanti l'intero stock immobiliare adibito all'abitazione civile.

Inoltre, considerando gli standard qualitativi delle abitazioni, il rapporto ISTAT del 2005 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

Ci si chiede quindi quale impatto sociale potrà avere l'applicazione di quanto previsto dall'art. 36. Tale azione, peraltro graverà prevalentemente su famiglie e soggetti, non solo stranieri, appartenenti agli strati più deboli della società e che non possono permettersi la spesa di costosi adeguamenti sull'immobile nel quale abitano o che non hanno strumenti economici sufficienti per affrontare un *upgrade* della qualità degli standard dell'alloggio. La possibile perdita della residenza potrebbe impattare in modo drammatico (per le ragioni elencate in precedenza) producendosi quale

meccanismo di accelerazione e di produzione di nuovi poveri "assoluti".

Il secondo articolo è il 44 e riguarda direttamente ed esclusivamente di cui i servizi dei nostri soci si occupano. Esso prevede l'istituzione di un registro nazionale presso il Ministero dell'Interno di tutte le persone senza dimora presenti in Italia. Tale articolo rimanda ad una successiva regolamentazione da prodursi entro 180 giorni dalla promulgazione della legge e, dunque, non ci consente di valutare appieno come esso si tradurrà sulla condizione delle persone senza dimora. Tuttavia, il fatto stesso che si preveda l'istituzione di questo registro avvalorava la possibilità che si proceda verso una "centralizzazione" della residenza anagrafica dei senza dimora. In tal senso l'iscrizione anagrafica verrebbe disgiunta dai luoghi ove si svolge la consuetudine di vita delle persone con effetti imprevedibili sulla praticabilità all'accesso dei diritti ed ai servizi della maggior parte delle persone coinvolte.

E' inoltre evidente che questi due articoli, inserendosi nell'ambito della legge anagrafica, dovrebbero completarsi con una revisione di alcuni articoli del Codice Civile e con una più generale compatibilità con la Carta Costituzionale. Trattandosi di una materia assai complessa e importante ci sembra che sia necessaria una riflessione che consideri anche tutte le implicazioni coinvolte con una legislazione così cruciale per i molteplici risvolti ad essa connessi. Occorre quindi procedere con cautela e avendo uno sguardo d'insieme. Due cose che non ci sembra intravedere nella discussione così come si è svolta nei lavori delle commissioni chiamate ad esprimersi.

Si comprende quindi come la nostra soglia di attenzione si sia notevolmente alzata nel timore di quanto questi due articoli potrebbero significare nei confronti delle persone di cui ci occupiamo. Tali articoli, inoltre, ci paiono fortemente in contrasto con gli orientamenti dichiarati nel Libro Verde, in particolare riguardo al tema della povertà assoluta e riguardo all'accesso al sistema di *welfare*.

Testi dei due articoli del DL

Art. 36.

(Modifiche alla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

1. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, dopo il primo comma è inserito il seguente:
«1-bis. L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica sono subordinate alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Se la verifica delle condizioni igienico-sanitarie non è compiuta nel termine di trenta giorni dalla richiesta di iscrizione, quest'ultima è effettuata con riserva di verifica, fatta salva la facoltà di successiva cancellazione in caso di verifica con esito negativo».

2. All'articolo 29, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali. Nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici al seguito di uno dei genitori, è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà».

Art. 44.

(Modifica all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228)

1. Dopo il terzo comma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, è inserito il seguente:

«È comunque istituito presso il Ministero dell'interno un apposito registro delle persone che non hanno fissa dimora. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del registro attraverso l'utilizzo del sistema INA-SAIA».