

L'impatto degli artt. 36 e 44 del DL 733 sui percorsi di inclusione delle persone in condizione di grave emarginazione

Residenza anagrafica e persone senza dimora

Si premette 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, aprire un conto bancario e per accedere agli strumenti ed ai servizi del credito, ...),
- 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,
- avere o rinnovare documenti e certificati
- ...

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'impatto dell'art. 36 del DL 733

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, tra cui anche 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 solo strettamente connessi con la residenza anagrafica.

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".

La già citata tendenza da parte delle anagrafi di molti comuni italiani di "opporre" all'iscrizione anagrafica una serie di motivazioni estranee al dettato normativo (e che ha prodotto e motivato negli anni il susseguirsi di due circolari esplicative¹ del Ministero degli Interni al fine di impedire abusi nell'applicazione delle norme sulla residenza) trova giustificazione nel tentativo di impedire il gravare di oneri di assistenza in capo al comune per il dovere di solidarietà che scatterebbe con il riconoscimento della residenza. **Quanto previsto da questo articolo amplia ulteriormente la possibilità di discriminare le persone sulla base della loro condizione sociale poiché introduce meccanismi di retroattività che potrebbero colpire selettivamente particolari persone o gruppi sociali.**

L'impatto dell'art. 44 sui percorsi di inclusione sociale delle persone senza dimora

Tale articolo 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 avvalorata 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.

Un elenco delle persone senza dimora esiste già ed è presso le anagrafi dei comuni italiani che applicano correttamente la normativa sulla residenza dando residenza alle persone o 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 in tutti i comuni della Repubblica determinando, di fatto, una sistematica discriminazione dei diritti di cittadinanza di una porzione rilevante di cittadini in condizione di grave emarginazione.

L'istituzione di questo registro, **invece che andare nella direzione di determinare una soluzione del problema anagrafico di questi nostri concittadini**, offre la possibilità ai comuni italiani di far venir meno

1 Si fa riferimento alle Circolari del Ministero dell'Interno:
• n. 8 del 1995 a firma del Ministro Brancaccio;
• n. 2 del 1997 a firma del Ministro Napolitano.

quel dovere di solidarietà che la Costituzione stessa prevede **impedendo la possibilità di ogni qualsiasi percorso di inclusione sociale** (casa, lavoro, salute, assistenza, previdenza, ...)

Un elenco centralizzato nel quale, al più, si potrà prendere una residenza **pone ulteriori problemi di natura pratica**: se la persona ha un problema pensionistico e vive a Como, come fa? Lo risolve a Roma? Se ha un problema di ordine sociale e vive a Palermo, come fa? Chi la assiste? Roma o Palermo? Se deve ricevere delle comunicazioni o atti da parte di organi dello Stato dove li riceve? A Mantova dove vive o a Roma dove è registrata? Questa pratica non la rende ancor più irreperibile? Se dunque, volesse, potesse, riuscisse ad intraprendere un percorso di inclusione sociale dove potrebbe più utilmente svolgerlo? Nel luogo dove abitualmente vive e una prassi deplorable di molti comuni italiani le impedisce, tramite un'applicazione non rigorosa della norma, oppure a Roma, un territorio a lei sconosciuto, di cui la persona non è parte? Non converrebbe, invece, vigilare affinché si ponga fine alla negazione di questo elementare diritto che apre le porte ad una possibilità reale di cittadinanza sociale?

L'elenco dei casi potrebbe ulteriormente allungarsi perché quello elencato è uno solo uno spaccato della quotidianità che le persone senza dimora ed i servizi che le assistono vivono e toccano con mano ogni giorno.

Problemi di compatibilità con la Costituzione e con la legislazione vigente

È inoltre evidente che questi articoli, inserendosi nell'ambito della legge anagrafica, dovrebbero completarsi con una revisione di alcune parti del Codice Civile (in special modo l'articolo 43²) e con una più generale compatibilità con la Carta Costituzionale (ci permettiamo di segnalare, in particolar modo gli artt. 2, 3, 4, 14, 16, 32, 48). 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.

2 Art. 43 Codice Civile: "La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale"