

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 125

presentata dai Consiglieri regionali
DI NOLFO - COCCO - FRAU

il 6 agosto 2025

Disposizioni in materia di assistenza sanitaria per le persone senza dimora

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza di garantire pienamente il diritto alla salute a tutte le persone regolarmente presenti sul territorio regionale, inclusi i cosiddetti senza dimora, soggetti particolarmente vulnerabili e spesso esclusi dall'accesso continuativo ai servizi sanitari di base.

La proposta si inserisce nel solco delle migliori esperienze regionali che promuovono un approccio di equità e inclusione sanitaria, ispirandosi alla legge regionale 29 luglio 2021, n. 10 (Iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle aziende usl regionali) dell'Emilia-Romagna che prevede l'iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali regionali, normativa già virtuosamente recepita in Puglia, Abruzzo, Liguria e Marche; mentre in Piemonte risulta istituita, con provvedimento della Giunta regionale, la figura del "tutor socio-sanitario" cui è attribuito "il compito di accompagnare le persone senza dimora nella presa in carico socio-sanitaria".

A livello nazionale, la legge 18 novembre 2024, n. 176 (Disposizioni in materia di assistenza sanitaria per le persone senza dimora) prevede il finanziamento di un programma sperimentale, da attuare nelle città metropolitane, per assicurare progressivamente il diritto all'assistenza sanitaria alle persone senza dimora, prive della residenza anagrafica nel territorio nazionale o all'estero, che soggiornano regolarmente nel territorio italiano, nonché consentire l'iscrizione nelle liste degli assistiti delle aziende sanitarie locali, la scelta del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta e l'accesso alle prestazioni incluse nei livelli essenziali di assistenza. Il provvedimento è volto, dunque, a colmare un vuoto di tutela, ritenuto in contrasto con gli articoli 3 e 32 della Costituzione e con i principi ispiratori della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), istitutiva del servizio sanitario nazionale, in base ai quali l'assistenza sanitaria va garantita a tutti coloro che risiedono o dimorano nel territorio della Repubblica, senza distinzione di condizioni individuali o sociali. Qualora un individuo non risulti iscritto all'anagrafe comunale è preclusa, infatti, l'assistenza sanitaria da parte del Servizio sanitario nazionale (SSN), fatta eccezione per le prestazioni di emergenza presso il pronto soccorso. Ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 833 del 1978, infatti, condizione essenziale per l'utenza dei servizi ASL è la residenza nello stesso territorio dell'azienda sanitaria, ciò che consente, tra le altre cose, la scelta del cosiddetto medico di base (medico di medicina generale o pediatra di libera scelta).

All'uopo, giova ricordare che l'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo per tutti i cittadini italiani e stranieri, comunitari e non comunitari, con regolare titolo di soggiorno (legge 24 dicembre 1954, n. 1228 (Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente). Per le persone senza dimora si utilizza il criterio del domicilio in luogo di quello di residenza, dove per domicilio si intende il luogo in cui la persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi, ai sensi dell'articolo 43, primo comma, del codice civile.

In assenza anche di questo parametro, la residenza viene stabilita nel comune di nascita.

In particolare, l'articolo 2 della legge n. 1228 del 1954, così come modificato dall'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), stabilisce che 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 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.

La residenza verrà fissata in una via fittizia territorialmente non esistente ma equivalente in valore giuridico (Circolare Istat n. 29/1992).

Secondo quanto stabilito dalla normativa anagrafica nazionale, dunque, anche i cittadini senza dimora hanno diritto alla residenza, che può essere fittiziamente assegnata. Tuttavia, l'assenza di un'effettiva residenza spesso impedisce loro l'iscrizione al Servizio sanitario regionale, lasciandoli esclusi dalle cure primarie, dalla medicina di base e dall'accesso ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

La ratio, pertanto, è quella di superare l'impossibilità per i senza dimora di essere iscritti al Servizio sanitario nazionale ed esercitare la facoltà di scelta del medico di medicina generale (o del pediatra di libera scelta).

In quest'ottica, l'introduzione della disciplina de qua rappresenta un passo importante verso una sanità realmente universalistica, anche alla luce degli impegni internazionali e costituzionali assunti dallo Stato.

Pertanto, la stessa Corte costituzionale ha precisato che le esigenze della finanza pubblica, pur necessariamente da considerare, non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana; ed è certamente a quest'ambito - sottolinea la Corte - che appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'articolo 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite (sentenza n. 309 del 1999 e ulteriore giurisprudenza ivi richiamata).

In Sardegna, tale condizione riguarda una fascia vulnerabile della popolazione, colpita da marginalità sociale, povertà estrema, disagio abitativo e, talvolta, problemi di salute mentale o dipendenze.

In conclusione, l'intervento normativo in oggetto vuole essere un ulteriore passo teso a rimuovere questi ostacoli, prevedendo:

- l'iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali;
- la possibilità di scelta del medico di famiglia;
- l'accesso ai LEA come per ogni altro cittadino residente.

La procedura avverrà tramite segnalazione dei servizi sociali territoriali, nel rispetto dei criteri che saranno definiti dalla Giunta regionale.

Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle autorizzazioni di spesa disposte dalla legge di bilancio della Regione, destinate all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori ai livelli essenziali di assistenza.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Oggetto e finalità generali

1. Al fine di assicurare l'assistenza sanitaria a tutte le persone regolarmente presenti sul territorio regionale, la Regione, nell'ambito delle proprie competenze in materia di tutela della salute e organizzazione del Servizio sanitario regionale, riconosce ai senza dimora, privi di residenza e non beneficiari di alcuna forma di assistenza sanitaria, il diritto all'iscrizione nelle liste degli assistiti delle Aziende sanitarie locali del territorio regionale.

2. L'iscrizione consente la scelta del medico di medicina generale e l'accesso alle prestazioni garantite dai livelli essenziali di assistenza (LEA), in analogia a quanto previsto per i cittadini residenti.

3. L'iscrizione e la scelta del medico avvengono a seguito di segnalazione dei servizi sociali comunali o di soggetti del terzo settore accreditati, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale.

4. La Regione si impegna ad adeguarsi tempestivamente ad eventuali disposizioni nazionali migliorative in materia.

Art. 2

Clausola valutativa

1. Il Consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta l'efficacia. A tal fine, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, e successivamente con cadenza triennale, la Giunta regionale trasmette alla commissione consiliare competente una relazione sull'attuazione della presente legge, con particolare riferimento:

- a) al numero delle persone senza dimora iscritte al Servizio sanitario regionale in ciascuna Azienda sanitaria locale;
- b) al numero e alla tipologia delle prestazioni sanitarie erogate a tali soggetti;
- c) ad eventuali criticità rilevate nell'applicazione della legge e proposte di miglioramento.

Art. 3

Norma finanziaria

1. All'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede con le risorse del fondo sanitario assegnate annualmente alle Aziende sanitarie regionali ed allocate alla missione 13, programma 01, titolo 1 del bilancio regionale.

Art. 4

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).