

ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI
GURS 17 Febbraio 2003, N° 14

CIRCOLARE 17 febbraio 2003, n. 2.

Autorizzazione per l'esercizio di attività connesse alla gestione di strutture residenziali - Comunicazione alle autorità di pubblica sicurezza delle generalità delle persone alloggiate - Presenze di utenti paganti in proprio all'interno di strutture convenzionate non aventi finalità lucrative - Standards per strutture private iscritte agli albi comunali.

A tutti i comuni della Sicilia

A tutte le istituzioni assistenziali iscritte nell'albo di cui all'art. 26 della legge regionale n. 22/86

Ai Questori della Sicilia

Agli uffici territoriali di Governo della Sicilia

Ai N.A.S. della Sicilia

Alla Cabina di regia del piano sociale regionale

Sono pervenuti a questo Assessorato numerosi quesiti da parte di amministrazioni comunali circa il rilascio dell'autorizzazione di cui all'ex art. 86 del T.U.L.P.S.; analoga problematica è emersa anche da parte di alcuni nuclei dei N.A.S. che nel corso delle ispezioni effettuate presso alcune strutture residenziali hanno evidenziato probabili violazioni del citato art. 86 nonché dell'art. 109 del predetto regolamento di polizia ed hanno inoltre segnalato la presenza di utenti paganti in proprio all'interno di case di riposo convenzionate, ai sensi della legge regionale n. 22/86, con le amministrazioni comunali, ipotizzando un possibile esercizio di attività imprenditoriale con fini di lucro.

Altre contestazioni sono state sollevate da alcuni comuni circa la qualità del servizio reso nelle strutture private iscritte negli albi comunali ex art. 27, legge regionale n. 22/86 con sollecitazioni all'Assessorato per l'adozione di opportuni standards anche per tali fattispecie.

L'Assessorato ha nel passato affrontato alcune delle presenti problematiche ed in ultimo, con note n. 3625/A del 30 dicembre 1997 e n. 2953/A del 15 ottobre 2002, ha definitivamente chiarito la liceità della presenza di utenti paganti in proprio, all'interno di strutture convenzionate gestite da istituzioni sia di diritto pubblico che del privato sociale non perseguenti fini di lucro per consentire, anche attraverso la copertura dei costi di gestione utilizzando la capacità ricettiva residuale, il perseguimento dei fini istituzionali.

Tuttavia, sia per il recente sviluppo normativo legato al recepimento dell'art. 9 della legge n. 135/2001, avvenuto con l'art. 42 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, sia per la costatata rilevanza del fenomeno della presenza di utenti paganti in proprio all'interno di strutture convenzionate, connesso alla mancata corresponsione da parte delle amministrazioni comunali delle rette di mantenimento degli aventi diritto, s'impone oggi, anche alla luce della assessoriale n. 3996 del 28 novembre 2002, un riesame organico di tutta la questione.

Autorizzazione di cui all'ex art. 86 del T.U.L.P.S.

Le strutture residenziali di competenza di questo Assessorato (comunità alloggio, case di riposo e case protette), pur non potendo essere incluse tra quelle turistico-alberghiere perché aventi un carattere squisitamente assistenziale socio-sanitario e non ricettivo turistico, e ciò, in particolar modo per quanto concerne le agevolazioni previste dal 4° comma, dell'art. 7, della legge n. 135/2001, come recepito dall'art. 42, comma 1, della legge regionale n. 27/1996, sicuramente presentano, con gli esercizi ricettivi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 27/96, numerose attinenze per quanto riguarda gli aspetti organizzativi della conduzione, talché in passato sono state sottoposte, per analogia, all'autorizzazione di polizia di cui all'art. 86 del T.U.L.P.S.

Giacché tale autorizzazione per l'apertura ed il trasferimento degli esercizi ricettivi, ai fini della semplificazione delle procedure, è transitata, con il recepimento dell'art. 9 della legge n. 135/2001 da parte della legge regionale n. 2/2002, tra le competenze delle amministrazioni comunali, si ritiene che anche l'autorizzazione per le strutture socio-assistenziali in argomento debba essere ricondotta ad analoga disciplina.

Ciò in conformità all'indirizzo espresso da numerose questure (vedi ad esempio le questure di Palermo e di Messina) che dopo ampio ed articolato esame della problematica hanno ritenuto che la competenza in materia sia ormai esclusivamente dei sindaci, emanando a tale fine specifiche direttive.

Tale indirizzo appare anche in sintonia sia con la normativa regionale, che sottopone i gestori di strutture aventi finalità lucrative all'iscrizione negli albi comunali e quelli di strutture convenzionate non aventi fini di lucro all'iscrizione nell'albo regionale di cui all'art. 26 della legge regionale n. 22/86, sia con i più recenti indirizzi legislativi che, nel settore, con la legge n. 328/2000 demandano alle amministrazioni comunali l'accreditamento delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie.

Si ritiene, pertanto, che anche se l'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 27/96 subordini l'autorizzazione comunale alla classificazione in stelle da parte dell'A.A.P.I.T., in virtù del fatto che le strutture socio-assistenziali non possono essere incluse tra le turistico-alberghiere, ma solo ad esse parzialmente assimilate e, pertanto, non classificabili, l'autorizzazione debba prescindere da tale procedura.

Nelle more dell'emanazione di nuove direttive di cui all'art. 8, comma 3, lett. f), della legge n. 328/2000, si ritiene che tale autorizzazione sia in atto riconducibile esclusivamente al possesso di requisiti di natura edilizia, urbanistica, di

pubblica sicurezza ed igienico-sanitaria ed abiliti al servizio ricettivo ed alla somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate ed a tutto quant'altro previsto dall'art. 9, comma 1 della legge n. 135/2001, così come recepito dall'art. 42, comma 1 della legge regionale n. 2/2002.

Applicazione dell'ex art. 109 del T.U.L.P.S.

Ai sensi dell'art. 8 della legge 29 marzo 2001, n. 135, modificativo dell'art. 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, anche "i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali" sono tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia delle apposite schede, entro le 24 ore successive al loro arrivo.

Pertanto, i gestori delle strutture socio-assistenziali, sia private con finalità di lucro, sia convenzionate con i comuni, ai sensi dell'art. 26 della legge regionale n. 22/86, avranno l'obbligo imprescindibile di comunicare all'autorità di pubblica sicurezza le generalità delle persone ospitate.

Si ritiene che pari comunicazione dovrà, altresì, essere fornita anche all'amministrazione comunale al fine di una maggiore consapevolezza della stessa, circa gli ospiti delle strutture presenti nel territorio di competenza, con particolare riferimento alle strutture private aventi finalità di lucro e agli ospiti paganti in proprio, presenti nelle strutture convenzionate.

Presenza all'interno di strutture convenzionate di utenti paganti in proprio (D.P.R.S. n. 158 del 4 giugno 1996)

Come ampiamente chiarito nella precedente assessoriale n. 3996 del 28 novembre 2002, l'ammissione di anziani in case di riposo o in case protette su iniziativa del Servizio sanitario ospedaliero o degli enti assistenziali convenzionati "determina l'obbligo dei comuni di residenza alla corresponsione della retta di mantenimento sin dal giorno dell'avvenuto ricovero ove il Servizio sociale accerti nel prefissato termine di giorni 15, la sussistenza delle condizioni di bisogno e l'indifferibilità del ricovero.

Quanto sopra a tutela del diritto all'assistenza e alla salute (art. 2 e 32 Costituzionale) e nel rispetto delle vigenti disposizioni, anche con riguardo alla compartecipazione degli utenti al costo del servizio in rapporto alla propria condizione economica a nulla rilevando la dichiarata insufficienza degli stanziamenti di bilancio (cfr. sentenza Corte C. Giustizia Centrale sezione I 23 giugno 1998, n. 192/A) (...), la mancata adozione dei provvedimenti formali di autorizzazione al ricovero, spesso lo stesso rifiuto opposto dai comuni alla stipula delle convenzioni nell'intendimento di sfuggire all'assunzione dell'onere, in presenza dei citati presupposti, non solleva dall'obbligo del rimborso delle rette maturate, stante la natura civilistica e non provvedimentale degli omessi provvedimenti amministrativi e quindi senza alcun effetto sulla necessità ed obligatorietà degli interventi in presenza dei requisiti di urgenza ed indifferibilità richiesti dal legislatore, per non incorrere nella violazione dei doveri di solidarietà e di protezione sociale, oltre che di correttezza amministrativa, buona fede e trasparenza (cfr. tribunale di Catania nn. 3559/98 - 738/00 - 559/02)".

Appare, quindi, evidente che la presenza di liste di attesa e la mancata erogazione da parte delle amministrazioni comunali non può costituire un alibi per incentivare l'accoglienza di utenti paganti in proprio all'interno delle strutture convenzionate, a discapito delle fasce più deboli ed emarginate della popolazione.

Ciò, in quanto il mancato ricovero è sanzionabile in via giurisdizionale con responsabilità erariali a carico di amministratori e funzionari.

Si ritiene, pertanto, che l'ammissione di utenti paganti in proprio all'interno di strutture convenzionate e nei limiti dei posti convenzionati stessi possa avvenire esclusivamente a seguito di espressa dichiarazione con assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni comunali territorialmente competenti e del Servizio sanitario ospedaliero circa l'assenza di domande di ricovero da parte di utenti in presenza delle condizioni di bisogno e dell'indifferibilità del ricovero stesso.

Strutture residenziali private per anziani e disabili iscritte negli albi comunali (art. 27, legge regionale n. 22/86)

Nelle more dell'attivazione da parte dei comuni delle competenze previste dall'art. 6, comma 2-c, della legge n. 328/2000, secondo quanto stabilito dagli articoli 8, comma 3-f, e 9, comma 1-c, della medesima legge, ed in coerenza con quanto detto al primo comma del punto 4 della circolare n. 8 del 9 giugno 1989 preannunciante la formulazione di appositi standards, nell'intento di assicurare all'utenza ulteriori elementi di sicurezza e di qualità del servizio, l'iscrizione negli albi comunali di cui all'art. 27 della legge regionale n. 22/86 è subordinata al possesso dei seguenti requisiti.

Requisiti strutturali

Le strutture in argomento debbono uniformarsi alle vigenti prescrizioni in materia di edilizia, urbanistica, pubblica sicurezza, prevenzione incendi, igiene e sanità, igiene sui luoghi di lavoro.

Va, inoltre, prescritto che:

- le strutture devono essere ben collegate con mezzi pubblici con il centro cittadino e con i presidi sociali e sanitari presenti nel territorio;
- in caso di allocazione in zone periferiche o fuori dal centro urbano deve essere assicurato un servizio di navette con almeno due corse giornaliere che assicuri il collegamento di cui al punto precedente;
- dovranno inoltre essere garantite:
 - camere da letto confortevoli con non più di quattro posti letto ciascuna e con le seguenti superfici minime per occupante: 8 mq./1, 14 mq./2, 22 mq./3 e 28 mq./4;
 - servizi igienici attrezzati con maniglie di sostegno e lavabi senza colonna nel rapporto di uno ogni quattro utenti e con almeno un bagno assistito per disabili per ogni dieci ospiti;
 - un locale pranzo con superficie minima di mq. 1,3 per utente ed un locale soggiorno con superficie minima di mq. 2

per utente, nel caso che i due predetti ambienti risultino accorpati la superficie minima complessiva dovrà essere di almeno mq. 3 per utente;

- un ambiente pluriuso di almeno 8 mq. per ambulatorio-farmacia, riabilitazione e servizi di igiene e cura delle persone, tale ambiente dovrà essere dotato di lettino, armadio e frigorifero per la conservazione dei farmaci, cassetta di pronto soccorso e schedario per le cartelle cliniche;
- locale spogliatoio per il personale, debitamente attrezzato e distinto per sesso se il numero dei dipendenti è superiore alle cinque unità;
- servizi igienici per il personale, in conformità alle norme sull'igiene sui luoghi di lavoro;
- locale attrezzato per la pulizia, la lavanderia ed il deposito dei detersivi.

Requisiti organizzativi e funzionali

Ai fini dell'iscrizione è richiesta la presenza, anche in convenzione, delle seguenti figure professionali, sociali e sanitarie in relazione alla tipologia ed ai bisogni dell'utenza e nel rispetto dei contratti collettivi di lavoro:

- 1 infermiere professionale con reperibilità nell'arco delle 24 ore;
- 1 assistente sociale o psicologo o educatore professionale;
- 1 animatore.

Si richiede, inoltre:

- assistenza alberghiera completa con obbligo di approntare tabella dietetica giornaliera redatta da un dietologo e vistata dal servizio competente dell'Azienda unità sanitaria locale;
- presenza di un coordinatore responsabile della struttura;
- assistenza tutelare diurna e notturna, garantita dalla presenza di operatori nel rapporto:
 - 1 per ogni venti utenti per due turni contrattuali;
 - 1 per ogni dodici utenti non autosufficienti per due turni contrattuali;
 - 1 unità per servizi generali e di lavanderia per ogni venti utenti;
 - 1 unità addetta ai servizi di cucina per turno, 3 unità per capacità recettiva superiore ai venti posti.

Ulteriori adempimenti

- adozione di un registro degli ospiti e predisposizione per gli stessi di cartelle riportanti i dati personali, le diagnosi sulle condizioni psicofisiche e l'indicazione delle terapie adottate;
- adozione di una carta dei servizi assicurati all'interno della struttura, riportante anche le tariffe praticate e le prestazioni ricomprese.

Le strutture potranno avvalersi anche di volontari ed obiettori di coscienza con funzione integrativa e mai sostitutiva rispetto ai parametri d'impiego degli operatori previsti.

Le amministrazioni comunali dovranno annualmente, entro il 30 giugno, procedere alla revisione delle strutture iscritte nell'albo comunale circa il mantenimento dei requisiti strutturali ed organizzativi e circa il rispetto delle direttive di cui ai punti precedenti. In caso di inadempienza, ove non si ottempererà entro mesi tre alle prescrizioni impartite, l'amministrazione comunale provvederà alla cancellazione dall'albo ed alla revoca dell'autorizzazione.

Per i superiori adempimenti si assegna alle strutture già iscritte il termine di sei mesi per l'adeguamento ai requisiti organizzativi e di anni due per l'adeguamento ai requisiti strutturali; tali scadenze decorreranno dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana della presente circolare. Per le nuove strutture l'iscrizione all'albo comunale rimane, come già detto, subordinata al rispetto dei precedenti dettami ed all'autorizzazione del sindaco di cui ex all'art. 86 del T.U.L.P.S.

Si richiamano tutte le amministrazioni in indirizzo ad una puntuale osservanza e controllo sull'attuazione delle presenti direttive.

La presente circolare verrà, come già detto, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana.

L'Assessore: D'AQUINO