

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1832

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

### LUMIA, POZZA TASCA, MANGIACAVALLO

Norme in materia di assistenza e di servizi sociali, nonché di interventi a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare

*Presentata il 10 luglio 1996*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Allo scopo di delineare gli indirizzi per gli interventi a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare in condizioni di disagio economico e sociale, si è voluto raccordare direttamente alla Costituzione, partendo dall'articolo 3 il quale dispone che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ... impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Nella rimozione di detti ostacoli è stata individuata quella che viene comunemente chiamata «sicurezza sociale».

La revisione globale dei problemi e della legislazione che concernono l'assistenza ha affaticato quasi tutte le legislature dal 1970 ad oggi. Un cammino progressivo segnato però dalla nascita di leggi di settore che spesso, pur risolvendo i problemi di alcune categorie, non hanno

prodotto quella maturazione complessiva capace di dar vita ad una radicale e nuova impostazione delle politiche sociali.

I sindacati presentarono nella precedente legislatura, il 6 dicembre 1994, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), uno schema di proposta di legge di iniziativa popolare di riordino dell'assistenza sociale, di istituzione di un assegno sociale per i soggetti anziani e di un assegno di inabilità.

L'attuale Ministro per la solidarietà sociale presentò il 27 luglio 1995 una proposta di legge che tendeva al decentramento delle funzioni assistenziali ai comuni, sottraendole a quelle già svolte dalle province. Nel suo discorso programmatico al Parlamento e nelle successive repliche, il Presidente del Consiglio, onorevole Romano Prodi, ha sottolineato come prioritario fra gli obiettivi del Governo l'ema-

nazione di una legge al riguardo, dopo aver sentito tutti i Ministeri interessati e la voce delle rappresentanze del volontariato e del terzo settore.

Al riguardo, con il concorso del movimento di volontariato italiano (Mo.V.I.) ho elaborato un progetto di legge che si passa ad illustrare nel dettaglio.

#### 1. - PRESTAZIONI E AVENTI DIRITTO.

##### a) Gli elementi economici.

Per eliminare gli ostacoli di ordine economico, si è fatto ricorso agli elementi economici indicati dalla stessa Costituzione. Questi sono stati ripartiti in interventi economici a favore del singolo e in interventi economici a favore della famiglia e del nucleo familiare.

#### I. — Interventi economici a favore del singolo.

Essi possono essere individuati nel lavoro (articoli 4, 35, 36 e 37), nella previdenza (articolo 38, comma 2) e nel mantenimento (articolo 38, comma primo).

Tali elementi si rivolgono a tre categorie di persone: i lavoratori, i previdenziati e i mantenuti. Viene esclusa dalla Costituzione la contemporanea appartenenza a due o a tutte e tre le categorie, in quanto è previsto che ciascun elemento deve essere in grado di soddisfare i bisogni economici dell'individuo. Infatti, il passaggio da un elemento ad un altro, assicurando le prestazioni dell'elemento di arrivo, farà cessare quelle dell'elemento di provenienza.

È da sottolineare, comunque, che le prestazioni economiche previste non sono di pari importo per tutti e tre gli elementi e non tendono, quindi, a soddisfare in uguale misura i bisogni dell'individuo. Si hanno, infatti, tre diversi parametri:

il lavoro, in base al primo comma dell'articolo 36, deve garantire al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed

alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa;

la previdenza, in base al secondo comma dell'articolo 38, deve assicurare al solo lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria;

il mantenimento, in base al primo comma dell'articolo 38, deve garantire al cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il soddisfacimento dei bisogni essenziali; nell'accezione ormai consolidata, per bisogni essenziali vengono intesi quelli relativi a vitto, vestiario e alloggio.

Al di fuori di questi tre elementi, la Costituzione non prevede altri interventi economici a favore del singolo. È da rilevare, però, che alcune persone, per cause strettamente soggettive, possono essere escluse dai predetti interventi. Queste possono essere individuate nel:

disoccupato volontario;

inabile provvisto dei mezzi necessari per vivere;

minorato ed inabile che non vogliono seguire corsi di educazione e avviamento professionale.

Dei tre elementi indicati — lavoro, previdenza e mantenimento — ai fini del presente progetto interessa solo l'ultimo: il mantenimento.

Il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione stabilisce che hanno diritto al mantenimento i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Per inabili al lavoro si intendono i cittadini:

di età inferiore ai sedici anni, purché privi di famiglia;

di età compresa fra i sedici ed i sessantacinque anni, purché non in grado di svolgere alcun lavoro a causa delle proprie condizioni psico-fisiche;

di età superiore ai sessantacinque anni.

L'assegno di mantenimento va corrisposto al singolo anche se questo vive nell'ambito di una famiglia o di un nucleo familiare il cui reddito complessivo è sufficiente ad assicurare a tutti i membri « un'esistenza libera e dignitosa ». Il fruitore dell'assegno di mantenimento dovrebbe perdere il diritto alla corresponsione dello stesso al verificarsi di una delle seguenti condizioni:

minore privo di famiglia al raggiungimento dell'età lavorativa, in quanto esso dovrebbe entrare nell'ambito retributivo, se lavoratore, o nell'ambito previdenziale, se disoccupato involontario;

adulto inabile che, a seguito di corso educativo e di avviamento professionale, sia stato messo in condizione di svolgere un'attività lavorativa con il conseguente ingresso nell'ambito retributivo, se lavoratore, oppure nell'ambito previdenziale, se disoccupato involontario;

vecchio previdenziato.

Alle eventualità sopra elencate, è da aggiungere una comune a tutti: la possibilità di acquisire diversamente la sufficienza dei mezzi necessari per vivere attraverso donazioni, eredità, vincite.

Il mantenimento deve consistere in un assegno fisso, di importo stabilito con legge dello Stato, uguale per tutto il territorio nazionale ed azionabile come diritto soggettivo perfetto presso la magistratura ordinaria. Esso dovrebbe essere corrisposto per intero agli inabili come sopra individuati, del tutto privi dei mezzi necessari per vivere e di un importo pari alla differenza fra le risorse economiche del soggetto e l'ammontare fissato dallo Stato, agli inabili privi solo in parte di tali mezzi.

È stato visto che per mantenimento devono intendersi le spese relative a vitto, vestiario e alloggio. Se si volesse provvedere alla totale copertura di tali spese, però, il relativo assegno dovrebbe essere di una consistenza tale da superare facil-

mente l'importo di alcune prestazioni previdenziali e forse anche la retribuzione minima. Il che determinerebbe notevoli sperequazioni per gran parte dei previdenziati e per taluni retribuiti.

È necessario, quindi, fissare un tetto al disotto della pensione minima integrata. Ove l'erogazione di mantenimento non fosse rispettosa della suddetta limitazione, si avrebbe, a favore di chi non lavora, un intervento economico di importo superiore a quello di chi ha già lavorato o lavora ancora.

## II. — Interventi economici a favore della famiglia e del nucleo familiare.

È necessario premettere che la Costituzione riconosce soltanto la « famiglia come società naturale fondata sul matrimonio », fa risalire, cioè, al matrimonio la costituzione di una famiglia piena, produttiva di tutti gli effetti giuridici, stabilendo diritti e doveri fra genitori e figli.

Al fine di rendere gli interventi economici più adeguati al soddisfacimento dei bisogni, si ritiene opportuno allargare l'ambito familiare aggiungendo ai genitori legittimi ed equiparati ed ai figli legittimi ed equiparati, costituenti la famiglia, gli altri ascendenti e discendenti legittimi ed equiparati, i generi e le nuore, il suocero e la suocera, i fratelli e le sorelle germani o unilaterali (articolo 433 del codice civile), purché conviventi.

Tutto questo insieme di parentele e di affinità, per distinguerlo dalla « famiglia », di cui al testo costituzionale, viene chiamato « nucleo familiare ».

La definizione dei componenti sia della famiglia che del nucleo familiare viene ritenuta necessaria non solo perché si possa fare una seria ed efficace politica per la famiglia e per il nucleo familiare, ma anche perché è opportuno si sappia quali componenti possono fruire delle prestazioni economiche ad essi dirette e quali debbono intervenire economicamente in aiuto degli altri membri che si trovano in condizioni economiche disagiate. L'appartenenza alla stessa famiglia o allo stesso nucleo familiare crea, infatti, il dovere

della reciproca assistenza e della solidarietà in relazione ai bisogni essenziali della vita.

Per determinare, quindi, sia le persone cui vanno diretti gli interventi economici sia quelle che sono chiamate a concorrere alle spese, è necessario che si verificino contemporaneamente due condizioni: un rapporto di parentela o di affinità entro i gradi sopra indicati e la convivenza sotto lo stesso tetto.

Quanto sopra premesso, è possibile individuare gli interventi economici a favore della famiglia e del nucleo familiare nelle misure economiche, negli assegni di studio e nella retribuzione (articoli 31, 34 e 36 della Costituzione).

L'articolo 31 stabilisce che « la Repubblica agevola con misure economiche ... la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riferimento alle famiglie numerose ».

Le misure economiche devono soddisfare due esigenze: formazione della famiglia e adempimento dei compiti relativi. Per quanto riguarda la formazione, le corrispondenti misure sono dirette a tutti, siano essi retribuiti, previdenziati o mantenuti, mentre quando si fa riferimento all'adempimento dei compiti relativi le misure economiche vanno dirette soltanto al previdenziato ed al mantenuto, in quanto il retribuito deve trovare nella retribuzione il soddisfacimento di tutte le esigenze sue, della famiglia e del nucleo familiare. La Costituzione stabilisce, infatti (articolo 36), che il lavoratore deve ricevere una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Ove ciò non si verifichi, occorrerà agire sulla retribuzione e non integrare questa con altre provvidenze anche se a favore di tutta la famiglia.

Per quanto riguarda le prestazioni a favore della famiglia e del nucleo familiare, viene demandato alle regioni e alle province autonome il compito di stabilire basi di intervento diverse, rapportate al numero ed alle condizioni psico-fisiche dei componenti la famiglia ed il nucleo familiare ed alle variazioni che avvengono nella loro composizione.

Le erogazioni devono tener conto di tutte le risorse afferenti alla famiglia ed al nucleo da qualsiasi parte esse provengano, conteggiando anche gli eventuali assegni di mantenimento, gli alimenti corrisposti in base all'articolo 433 del codice civile, le pensioni anche se minime. È da sottolineare, comunque, che la base garantita deve tener conto delle retribuzioni percepite dai lavoratori. Si vuole, infatti, che un siffatto intervento economico a favore della famiglia e del nucleo familiare sia compatibile con la retribuzione prevista dai contratti collettivi. Una erogazione economica di consistenza relativamente elevata comporterebbe una diminuita tensione per la ricerca e la effettuazione di una attività lavorativa.

L'articolo 34 dispone che la « Repubblica rende effettivo il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze ». Tale intervento, per come è esposto, dovrebbe essere effettuato soltanto nei confronti delle famiglie in cui siano presenti membri studenti. Anche tali assegni non dovrebbero essere corrisposti alle famiglie il cui capo sia lavoratore, per i motivi sopra citati.

Infine, con la norma dell'articolo 36, la quale prevede che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, si raggiunge la sintesi fra gli interventi economici a favore del singolo e quelli a favore della famiglia, essendo l'unica disposizione che riguarda le due entità.

A questo è da aggiungere che la retribuzione del lavoratore con famiglia non deve essere uguale per tutti i lavoratori con famiglia o nucleo familiare a carico, ma essa deve essere rapportata alla consistenza numerica e qualitativa della famiglia e del nucleo stessi. A meno che la retribuzione percepita dal lavoratore non sia talmente alta da consentire allo stesso lavoratore, alla sua famiglia ed al suo nucleo un'esistenza libera e dignitosa, senza la necessità di integrazioni.

Per l'attuazione dell'articolo 36 si può fare ricorso ad una disciplina analoga a

quella già esistente per gli assegni al nucleo familiare.

b) *Gli elementi sociali.*

Diversamente dagli elementi economici, gli elementi sociali non sempre sono facilmente ripartibili fra quelli a vantaggio di un singolo e quelli a vantaggio della famiglia o del nucleo familiare; all'interno di essi, comunque, è possibile fare una duplice distinzione: elementi assistenziali ed elementi diversi.

Vengono trascurati gli elementi diversi che non interessano il presente progetto e si sofferma l'attenzione solo su quelli assistenziali.

La Costituzione, per quanto riguarda l'assistenza, fa riferimento, a parte l'assistenza privata, all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria, all'assistenza ospedaliera e all'assistenza scolastica, non usando in alcun caso il termine assistenza senza aggettivazioni.

Poiché, a seguito della sentenza n. 174 del 1981 della Corte costituzionale, l'assistenza sociale è stata equiparata alla beneficenza pubblica, quando si parla dell'assistenza sociale si intende fare implicito riferimento anche alla beneficenza pubblica.

Ciò posto, è da rilevare che con quella che oggi viene comunemente chiamata assistenza si è soliti indicare tre tipi di intervento:

uno economico che viene abitualmente chiamato assistenza economica o di base o generica. Sarebbe, invece, meglio chiamarlo con il termine costituzionale di « mantenimento »;

uno assistenziale che viene normalmente chiamato assistenza specifica. Sarebbe, invece, meglio chiamarlo con la locuzione costituzionale di « assistenza sociale », comprendendovi, per i motivi sopra esposti, anche la beneficenza pubblica;

uno complesso che viene chiamato assistenza alla famiglia, comprendendovi tutto ciò che possa fare riferimento ad essa: casa, lavoro, studio, erogazioni economiche e quant'altro. In aderenza al testo

costituzionale, invece, sarebbe opportuno che tale tipo di intervento venga suddiviso in due parti, ponendo in una le erogazioni economiche e nell'altra tutto quel coacervo di interventi che facilitano l'assolvimento dei compiti familiari.

Fra gli elementi sociali di cui al presente paragrafo si intende prendere in considerazione solo le prestazioni riconducibili ad interventi di assistenza sociale.

Anche se la Costituzione con il primo comma dell'articolo 38 limita ai soli cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere il diritto all'assistenza sociale, non v'è dubbio che i fruitori di tale tipo di assistenza sono anche tutti gli altri.

Pertanto, i servizi di assistenza sociale — che d'ora in avanti verranno chiamati, per brevità, servizi sociali — sono di tipo universalistico, rivolti, cioè, alla generalità delle persone che in un determinato momento si trovano in particolari situazioni che le pongono in condizione di necessitare dei relativi interventi al fine di evitare emarginazione e disagio sociale.

Le prestazioni dei servizi sociali non devono determinare, comunque, un allontanamento dalla famiglia o dal nucleo familiare della persona utente, ma devono essere erogate con tutte le modalità tipiche dell'intervento domiciliare. Al beneficiario deve essere possibilmente assicurata la permanenza nel nucleo di appartenenza, anche ricorrendo a prestazioni, economiche o di servizio, da erogare a favore del nucleo stesso perché sia realizzata la continuità e la solidarietà familiare.

Proprio per questo l'individuazione dei componenti la famiglia ed il nucleo familiare, come indicato in precedenza, assume importanza anche per definire i loro ambiti specie in considerazione del fatto che essi non sono e non rappresentano un servizio sociale né la permanenza in essi può configurarsi come una prestazione di tale servizio.

Le prestazioni che vengono erogate devono rispettare una priorità logica. Qualora la famiglia o il nucleo familiare di appartenenza non riescano a soddisfare pienamente le esigenze sia del singolo che

della famiglia o del nucleo familiare, è possibile ricorrere ad alcuni servizi sul territorio quali centri di ascolto o di consulenza, assistenza domiciliare.

In seconda istanza bisognerebbe ricorrere a strutture semiresidenziali o, comunque, a tempo parziale. Come terza soluzione occorre valorizzare il contesto territoriale, istituzionale, sociale e antropologico per cui, qualora si tratti di intervenire nei confronti del singolo, è necessario fare ricorso innanzitutto ad un'altra famiglia appartenente al proprio contesto sociale e solo nel caso in cui questa non si trovi bisognerebbe ricorrere ad un'altra famiglia. Infine, come ultima possibilità, sono da utilizzare strutture residenziali a tempo pieno: gruppo appartamento, casa famiglia, comunità di accoglienza. È da sottolineare l'opportunità che sia le strutture semiresidenziali che quelle residenziali dovrebbero essere polifunzionali, in grado, cioè, di accogliere contemporaneamente una diversità di servizi o di ospiti (ad esempio biblioteca, asilo infantile, appartamenti per persone anziane).

Coerente con un vasto piano di interventi di servizio sociale è la definizione di un progetto che preveda forti deistituzionalizzazioni con conseguente trasformazione delle istituzioni totali.

Si è voluto, infine, prevedere una duplice garanzia, una a favore dei beneficiari e l'altra per ottenere una maggiore giustizia sociale e una migliore distribuzione delle risorse. La prima si concretizza attraverso:

facoltà ai destinatari delle prestazioni di proporre ricorso alla magistratura ordinaria, avvalendosi anche del gratuito patrocinio;

sanzioni a carico del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che abbia omesso di erogare le prestazioni dovute.

La seconda trova la sua applicazione mediante:

sanzioni a carico del beneficiario che fruisce indebitamente delle prestazioni;

sanzioni a carico del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che indebitamente eroga le prestazioni suddette.

## 2. — LE ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA (IPAB).

È di tutta evidenza che un intervento pubblico rivolto a particolari categorie o a gruppi di persone è quasi sempre inefficace perché non aggredisce globalmente situazioni di bisogno. In contrapposizione a questo orientamento si collocano quasi tutti gli statuti delle Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza (IPAB) i quali prevedono interventi proprio a particolari categorie o gruppi. Pertanto, ove si voglia una vera riforma di tutte le prestazioni economiche e di servizi sociali nei confronti del singolo, della famiglia e del nucleo familiare non ci può più essere posto per le IPAB.

Per portare a soluzione definitiva il problema, viene prevista l'abrogazione della legge n. 6972 del 1890, e successive modificazioni, nonché dei relativi decreti di attuazione, lasciando un congruo periodo di vigenza durante il quale le IPAB, purché in possesso di particolari requisiti, potranno chiedere di assumere la personalità giuridica di diritto privato.

Nel caso in cui le IPAB non avanzino richiesta o la cui richiesta sia stata respinta, i beni ed il personale vengono trasferiti al comune dove l'istituzione ha la sede legale mentre l'IPAB si intende estinta.

Contro il diniego di accoglimento della domanda è previsto ricorso alla magistratura amministrativa.

## 3. — COMPETENZE.

Esiste una zona di interventi che ha una esclusiva caratterizzazione di beneficenza pubblica e di assistenza sociale ed esiste un'altra zona altrettanto peculiare, relativa agli interventi di assistenza sanitaria ed ospedaliera. Si riscontra, però, una terza zona nella quale i due tipi di intervento si

confondono per cui è difficile stabilire quando si tratta dell'uno e quando dell'altro.

Per questo, qualsiasi tentativo di riforma di una delle due coppie di prestazioni disancorata dall'altra lascia scoperti ampi spazi per cui si è sempre sentita la necessità di una disciplina organica che includa entrambi i predetti tipi di intervento.

Un siffatto disegno, però, non può non determinare una revisione anche della recente legge sull'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990), la quale smembra fra due enti locali le competenze di assistenza sociale e quelle di assistenza sanitaria ed ospedaliera, assegnando, con l'articolo 9, al comune le funzioni amministrative nei settori organici dei servizi sociali e, con l'articolo 14, alla provincia le funzioni amministrative riguardanti i servizi sanitari di igiene e profilassi pubblica.

Peraltro, occorre superare anche le norme stabilite con il terzo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e con l'articolo 11 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i quali limitano la unificazione dei servizi sociali e sanitari alla sola coincidenza territoriale e non prevedono, invece, una unitarietà di finanziamento e di gestione.

In base all'attuale normativa, i comuni e le unità sanitarie locali sono portatori di interessi contrastanti. Sarebbe difficile non comprendere, dato l'estremo disagio in cui versano le finanze comunali, il motivo per cui un comune si rifiuta di accollarsi le spese per assistere una persona bisognosa presso la famiglia o il nucleo familiare propri o presso una struttura semiresidenziale o residenziale, quando tale persona, per le sue condizioni psico-fisiche, anche se non completamente precarie, potrebbe essere ospitata in una struttura sanitaria a spese della USL.

Ove, però, la gestione ed il finanziamento di entrambe le competenze fossero riuniti in un solo organismo — e nel progetto in esame il finanziamento e la gestione sono state unificate nell'unità locale per l'assistenza sanitaria e sociale (ULASS)

— tale organismo avrebbe tutto l'interesse a far dimettere da una struttura sanitaria una persona, in quanto l'assistenza presso la famiglia propria o affidataria o l'ospitalità presso una struttura non sanitaria avrebbe un costo di gran lunga inferiore.

L'unificazione auspicata è in linea con la stessa Costituzione. Il primo comma dell'articolo 117, infatti, pone unitariamente le competenze regionali relative alla beneficenza pubblica ed all'assistenza sanitaria ed ospedaliera, formando fra di esse un'unica endiadi. È ben vero che in essa non compare l'assistenza sociale, ma è anche vero, come è stato visto, che questa è stata successivamente equiparata alla beneficenza pubblica con la sentenza n. 174 del 1981 della Corte costituzionale. Non esiste, pertanto, alcuna ragione perché la beneficenza pubblica, l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria ed ospedaliera vengano tenute separate, anzi ci sono elementi sia giuridici che di opportunità perché tali interventi abbiano una disciplina ed un finanziamento unitari.

In coerenza con le norme costituzionali, nella stesura del progetto in esame è stato seguito il predetto orientamento.

Sempre in conseguenza del fatto che la Costituzione assegna soltanto alle regioni la competenza sulle materie sopra indicate, l'intervento del livello centrale è stato limitato al solo indirizzo e, coerentemente, non è stato previsto che lo stesso livello centrale disciplini gli interventi ed il concorso degli enti locali e del privato sociale organizzato — cooperative sociali, associazioni, fondazioni, comitati e organizzazioni di volontariato — alla programmazione ed alla gestione delle prestazioni.

Di conseguenza, il livello centrale è stato assottigliato di un Ministero (quello della sanità) e di un Dipartimento (quello della solidarietà sociale) e tutte le competenze nelle materie citate, disperse nei vari Dicasteri, sono state riunite nel solo Ministero della sicurezza sociale di nuova istituzione che sostituisce il Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Allo scopo, però, di rendere l'erogazione delle prestazioni più vicina all'utente, le Ulss sono state articolate in distretti di

base e in istituzioni, entrambi con esclusive funzioni gestionali. I distretti di base dovrebbero essere i punti di raccordo di tutte le esigenze della popolazione in materia di interventi economici ed assistenziali e strumento per tutti gli interventi che non richiedono l'istituzionalizzazione. Le istituzioni — strutture sociali e sanitarie, semi-residenziali e residenziali — dovrebbero, a loro volta, fornire i relativi servizi in seminternato ed in internato.

#### 4. — ATTIVITÀ.

Perché le unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale possano operare, sono necessari tre elementi fondamentali: il personale, il finanziamento e gli immobili. Al fine di rendere l'attività più incisiva, ne è stato aggiunto un quarto: il controllo.

##### a) *Il personale.*

Per ogni ULASS è stato previsto un organico compreso fra un minimo ed un massimo stabiliti dalle regioni e dalle province autonome. Esso va rapportato alla popolazione residente ed al numero dei distretti di base e delle istituzioni presenti nel territorio.

Al fine di non gravare ulteriormente le finanze pubbliche con nuove assunzioni, per le assegnazioni di personale si deve attingere da quello che nello Stato, nelle regioni, nelle province autonome e negli enti locali si occupa attualmente di prestazioni economiche e di assistenza sociale e da quello che risulta dalle IPAB assorbite dai comuni. Nel caso in cui il suddetto personale non sia sufficiente, occorre procedere a trasferimenti da altri organi ed enti della pubblica amministrazione.

Il personale dovrà far parte del ruolo degli enti locali e suddividersi, in rapporto alle mansioni, in amministrativo, tecnico e ausiliario. Fra il personale tecnico devono essere comprese anche le figure dell'educatore professionale, dell'assistente sociale e dell'assistente per anziani.

##### b) *Il finanziamento.*

A livello nazionale dovrà essere previsto un unico fondo denominato « fondo socia-

le ». Esso sarà costituito da tutto quanto viene attualmente erogato in prestazioni economiche o di assistenza sociale dall'INPS, dai vari ministeri, dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare.

Con tale fondo è necessario erogare le prestazioni di mantenimento a favore del singolo, di misure economiche a favore della famiglia e del nucleo familiare, di assistenza sociale e di beneficenza pubblica domiciliari o in strutture semiresidenziali e residenziali.

È auspicabile che, al fine di procedere all'unificazione delle prestazioni di assistenza sanitaria e di assistenza sociale, si proceda all'unificazione di questo fondo con quello sanitario, dandoli unitariamente in gestione alle ULASS.

Per quanto riguarda la ripartizione del fondo sociale, il Ministero della sicurezza sociale dovrà tener conto del numero degli abitanti, del loro reddito medio *pro capite*, del numero dei ciechi civili, sordomuti e invalidi civili fruanti di indennità, assegni o pensioni non previdenziali e del numero dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche presenti nel territorio della regione o della provincia autonoma.

A loro volta le regioni e le province autonome ripartiscono fra le ULASS i relativi fondi, seguendo gli stessi criteri. È facoltà delle stesse regioni, delle province autonome e degli enti locali integrare la ripartizione effettuata con propri interventi. In nessun caso, però, le regioni, le province autonome e gli enti locali possono erogare direttamente prestazioni di qualsiasi tipo, sia economiche che sociali. Ciò al fine di evitare duplicazioni di interventi e sovrapposizioni di competenza.

È fatto, altresì, divieto a tutta la pubblica amministrazione erogare fondi e predisporre servizi, in modo diretto e indiretto, a favore del personale dipendente e delle loro famiglie e nuclei familiari. Tale divieto scaturisce da una duplice considerazione. Da un lato, la Costituzione prevede un solo tipo di intervento — retributivo, previdenziale o di mantenimento — come abbondantemente chiarito in prece-



denza; dall'altro, non appare equo che vengano forniti ulteriori interventi economici a chi è già retribuito, sottraendo risorse a chi è in condizioni economiche veramente disagiate.

c) *Gli immobili.*

Le ULASS, i distretti di base e le istituzioni pubbliche non possono essere proprietari di immobili. Questi vengono dati loro in comodato dallo Stato, dalla regione, dalle province autonome e dagli enti locali e rimangono di proprietà di chi li ha concessi.

Per quanto riguarda la locazione, la ristrutturazione, l'adeguamento ai tipi di prestazioni, la costruzione, le ULASS sono tenute a seguire le indicazioni fornite dalle regioni.

d) *Vigilanza e controllo.*

Affinché tutta l'attività relativa alle prestazioni illustrate raggiunga il suo scopo ed anche perché non fruisca di tali prestazioni l'individuo che non ne ha diritto, sono necessari seri controlli sia politici che amministrativi e tecnici. Preposte a tali controlli dovrebbero essere, in prima istanza, le regioni e le province autonome; in seconda istanza, le ULASS.

Un controllo genericamente enunciato servirebbe a nulla; occorre, invece, stabilire una disciplina vincolante che preveda:

la periodicità delle visite ordinarie;

le visite straordinarie;

l'oggetto delle visite;

la redazione del processo verbale della visita effettuata, firmato anche dal responsabile dell'organismo ispezionato.

I controlli devono riguardare gli organi, il personale, la contabilità, gli atti, i servizi, le prestazioni. Perché i controlli raggiungano gli effetti proposti, è necessario che le regioni, le province autonome e le ULASS si dotino di appositi e qualificati uffici.

L'attività di controllo, oltre che spontanea, può essere attivata da enti locali, da altri enti pubblici e da forze sociali interessate.

La presente proposta di legge si articola in sei titoli: uno di apertura che riguarda le finalità, uno di chiusura che tratta delle norme finali e transitorie, uno intermedio, con il quale si porta a compimento la soluzione delle IPAB, e tre centrali che costituiscono il vero corpo di tutto il progetto: le prestazioni e gli aventi diritto, le competenze, le attività.

Dopo il titolo I, composto di un solo articolo che tratta dell'oggetto che si vuole perseguire, si passa al titolo II riguardante le prestazioni e gli aventi diritto. Tale titolo viene ripartito in quattro capi.

Con il capo I (articoli 2 e 3) vengono disciplinate le misure economiche a favore del singolo.

Con il capo II (articoli 4-6) vengono individuati i membri che costituiscono la famiglia ed il nucleo familiare e le prestazioni economiche che ad essi possono essere erogate.

Con il capo III (articoli 7-10), dopo aver chiarito cosa deve essere inteso con la locuzione servizi sociali, vengono definiti l'ambito di applicabilità, le prestazioni e gli aventi diritto ad esse.

Con il capo IV (articoli 11 e 12) vengono stabilite le condizioni perché la persona che, pur avendone diritto, non riceve le prestazioni possa proporre ricorso alla magistratura ordinaria. Sono previste, inoltre, sanzioni a carico della persona che fruisce delle prestazioni senza averne titolo e del pubblico ufficiale e dell'incaricato di un pubblico servizio che omette di erogare o che eroga indebitamente delle prestazioni.

Il titolo III comprende un solo articolo, il 13, con il quale si porta a soluzione l'annoso problema delle IPAB.

Il titolo IV (articoli 14-22), data l'omogeneità della materia trattata, non viene ripartito in capi. Esso riguarda le competenze le quali vengono attribuite soltanto ai livelli nazionale e regionale. I successivi, eventuali interventi degli enti locali e del privato sociale organizzato dovranno es-

sere disciplinati dalle regioni, ove da esse sia ritenuto opportuno, in quanto, in base alla Costituzione ed alla citata sentenza della Corte costituzionale, sono esse soltanto titolari delle funzioni relative alla beneficenza pubblica ed alla assistenza sociale.

Allo scopo di riportare ordine nelle suddette materie, è stata prevista l'istituzione del Ministero della sicurezza sociale nel quale vengono accorpate le competenze dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità e del Dipartimento per la solidarietà sociale. In esso, inoltre, dovranno confluire tutte le competenze che, sulle predette materie, sono oggi distribuite fra gli altri organi dello Stato, ad iniziare da quello dell'interno.

Nel fissare le competenze regionali, viene prevista l'istituzione di un registro alla cui iscrizione è subordinata ogni attività svolta da strutture semiresidenziali e residenziali.

Per la gestione delle prestazioni si è fatto ricorso alla istituzione delle unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale (ULASS), in sostituzione delle attuali USL. In esse, in sintonia con la norma costituzionale, vengono unificate tutte le competenze in materia di beneficenza pubblica, assistenza sociale e assistenza sanitaria e ospedaliera.

A loro volta le ULASS vengono ripartite in distretti di base per interventi aperti, anche domiciliari, ed in istituzioni pubbliche per interventi in internato e in seminternato.

Con il titolo V viene disciplinata l'attività che, per una maggiore chiarezza, è stata ripartita in quattro capi.

Con il capo I (articoli 23-25) si fa riferimento al personale, ne vengono stabiliti gli organici, le modalità di assegnazione e la partecipazione a corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale.

Il capo II (articoli 26-28), nel trattare del finanziamento, opera un riordino di tutti gli interventi in materia economica e di servizi sociali e vieta qualsiasi intervento da parte di amministrazioni pubbliche non espressamente autorizzate dal progetto in esame.

Il capo III (articolo 29) stabilisce che le ULASS, i distretti di base e le istituzioni pubbliche non possono essere titolari di proprietà di immobili, ma possono soltanto utilizzarli dopo averli ricevuti in comodato dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali. Per quanto riguarda l'adattamento di quelli esistenti, la locazione e la costruzione di nuovi, devono essere seguite le indicazioni fornite dalle regioni e dalle province autonome.

Con il capo IV (articoli 30-33) si vuol porre la parola fine a certi tipi di controllo che di questo hanno soltanto il nome. È prevista, infatti, in ogni regione e provincia autonoma l'istituzione di un ufficio ispettivo, sono stabilite le modalità per effettuare le visite e viene fissata l'utilizzazione degli esiti di tali visite. A completamento di esso, sono previste specifiche sanzioni per gli inadempimenti.

Con il titolo VI, infine, composto di un solo articolo, il 34, vengono indicate le norme finali e transitorie, nonché l'abrogazione di quelle in contrasto o difformi dal progetto di proposta di legge in esame.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## TITOLO I

## FINALITÀ

## ART. 1.

*(Oggetto).*

1. In attuazione delle norme costituzionali e nel quadro della sicurezza sociale, la presente legge stabilisce gli indirizzi generali per gli interventi a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare che si trovano in condizioni di disagio economico e sociale.

## TITOLO II

## PRESTAZIONI E AVENTI DIRITTO

## CAPO I

MISURE ECONOMICHE  
A FAVORE DEL SINGOLO

## ART. 2.

*(Aventi diritto).*

1. In attuazione dell'articolo 38, primo comma, della Costituzione, hanno diritto al mantenimento i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere.

2. Sono considerati inabili al lavoro i cittadini:

a) di età inferiore ai sedici anni, purché privi di famiglia;

b) di età compresa fra i sedici ed i sessantacinque anni, purché non in grado di svolgere qualsiasi attività lavorativa;

c) di età superiore ai sessantacinque anni.

3. Le prestazioni di mantenimento e qualunque altro intervento di carattere economico a favore del singolo non possono essere corrisposti ai cittadini che esplicano attività lavorativa comunque retribuita o percepiscono prestazioni previdenziali di qualsiasi importo.

ART. 3.

*(Interventi).*

1. Il mantenimento consiste nell'erogazione di un assegno fisso di importo stabilito annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ed uguale per tutto il territorio nazionale.

2. Esso viene corrisposto per intero agli aventi diritto totalmente privi dei mezzi necessari per vivere e per un importo pari alla differenza fra le risorse economiche del soggetto e l'ammontare fissato dal predetto decreto agli aventi diritto privi solo in parte di tali mezzi.

3. È vietato erogare prestazioni economiche saltuarie o *una tantum* a qualsiasi titolo.

4. L'assegno di mantenimento non può eguagliare o essere superiore alle prestazioni di carattere previdenziale.

CAPO II

MISURE ECONOMICHE A FAVORE  
DELLA FAMIGLIA  
E DEL NUCLEO FAMILIARE

ART. 4.

*(Famiglia e nucleo familiare).*

1. Ai fini della presente legge e sulla base dell'articolo 29 della Costituzione, per famiglia si intende quella composta dai genitori legittimi ed equiparati e dai figli legittimi ed equiparati, purché conviventi.

2. La famiglia può essere composta anche da una sola persona.

3. Ai fini della presente legge, per nucleo familiare si intende quello composto oltre dai componenti la famiglia, come

indicato nel precedente primo comma, dagli altri ascendenti e discendenti legittimi ed equiparati; dai generi e nuore; dai suoceri e suocere; dai fratelli e sorelle germani e unilaterali, purché conviventi.

ART. 5.

*(Formazione della famiglia).*

1. In attuazione dell'articolo 31, primo comma, della Costituzione, qualora due persone di sesso diverso intendano contrarre matrimonio e godono di un reddito complessivo inferiore ad un importo fissato annualmente dalle regioni e dalle province autonome, tali persone hanno diritto ad una integrazione economica stabilita annualmente dai suddetti enti.

ART. 6.

*(Adempimento dei compiti).*

1. Una famiglia e un nucleo familiare, qualora siano composti soltanto da persone fruanti di prestazioni previdenziali e di mantenimento il cui importo complessivo sia inferiore ad un tetto fissato annualmente dalle regioni e dalle province autonome, hanno diritto ad una integrazione economica stabilita di anno in anno dagli stessi enti.

2. Detta integrazione deve essere corrisposta dalle Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale (ULASS) di cui all'articolo 19. Essa deve essere rapportata al numero ed alle condizioni psico-fisiche dei componenti la famiglia o il nucleo e deve tener conto delle variazioni che intervengono sia nelle risorse che nella composizione numerica e qualitativa degli stessi anche nel caso in cui un componente fruisca di prestazioni di assistenza sanitaria o sociale in strutture semiresidenziali o residenziali.

3. L'integrazione economica deve tendere a rafforzare il legame e la solidarietà tra i componenti la famiglia o il nucleo familiare e a ridurre il rischio di disgregazione degli stessi.

4. L'importo della suddetta integrazione, sommato insieme a qualunque altro intervento di carattere economico, non può uguagliare o essere superiore alla retribuzione minima di un lavoratore prevista da qualsiasi contratto collettivo.

5. L'integrazione cessa al momento in cui qualsiasi componente la famiglia o il nucleo familiare, come definiti nell'articolo 4, svolge un'attività lavorativa comunque retribuita.

### CAPO III

#### SERVIZI SOCIALI

##### ART. 7.

*(Definizione).*

1. Per servizi sociali si intendono tutti gli interventi comunque riconducibili a prestazioni di assistenza sociale e di beneficenza pubblica.

##### ART. 8.

*(Ambito di applicabilità).*

1. La famiglia ed il nucleo familiare, come definiti nell'articolo 4, non possono essere considerati un servizio sociale né la permanenza in essi è da ritenersi una prestazione di tale servizio.

##### ART. 9.

*(Destinatari).*

1. Fruitori dei servizi sociali sono tutti i componenti la famiglia ed il nucleo familiare.

2. Gli interventi dei servizi sociali sono:

a) a titolo gratuito per le persone appartenenti ad una famiglia o ad un nucleo familiare il cui reddito complessivo, rapportato al numero ed alle condizioni psico-fisiche dei componenti, risulta inferiore all'importo fissato annualmente dalle regioni e dalle province autonome;

b) a parziale titolo oneroso per le persone appartenenti ad una famiglia o ad un nucleo familiare il cui reddito complessivo, rapportato al numero ed alle condizioni psico-fisiche dei componenti, risulta compreso fra un minimo ed un massimo stabiliti annualmente dalle regioni e dalle province autonome; la quota a carico della famiglia o del nucleo familiare deve essere proporzionata al reddito suddetto;

c) a totale titolo oneroso per le persone appartenenti ad una famiglia o ad un nucleo familiare il cui reddito complessivo, rapportato al numero ed alle condizioni psico-fisiche dei componenti, risulta superiore all'importo fissato annualmente dalle regioni e dalle province autonome.

3. Gli interventi economici effettuati per la fruizione dei servizi non possono in alcun caso essere versati alla famiglia o al nucleo familiare di appartenenza, ma vanno corrisposti direttamente ai gestori di tali servizi.

4. Dei suddetti interventi si dovrà tener conto in occasione delle misure economiche da erogare a favore delle famiglie e dei nuclei familiari, previste dall'articolo 6, procedendo alla corrispondente decurtazione.

#### ART. 10.

##### *(Interventi).*

1. I servizi sociali devono tendere a garantire, in via prioritaria, la continuità e la solidarietà familiare. A tale scopo vanno istituiti sul territorio alcuni servizi quali centri di ascolto, centri di consulenza, assistenza domiciliare.

2. Qualora sia possibile garantire solo in parte la compattezza della famiglia o del nucleo familiare, occorre fare ricorso a strutture semiresidenziali o, comunque, a tempo parziale come fruizioni di pasti o di pernottamenti.

3. Nell'impossibilità di assicurare l'unità familiare, è necessario fare ricorso ad affidamenti etero-familiari, preferendo e valorizzando il contesto territoriale, istituzionale e sociale e solo nel caso in cui non

sia possibile operare l'affidamento a famiglia o a nucleo familiare dello stesso contesto sociale dell'affidando, si ricorrerà ad altre famiglie o nuclei familiari.

4. Come ultima soluzione sono da utilizzare strutture residenziali a tempo pieno: gruppo appartamento, case alloggio, comunità di accoglienza, residenza socio-sanitaria per anziani.

5. Laddove possibile, le strutture di cui ai commi 2 e 4 debbono avere organizzazione polifunzionale in modo da accogliere, nello stesso tempo, una molteplicità di tipi di ospiti o di servizi.

#### CAPO IV

#### RICORSI E SANZIONI

##### ART. 11.

*(Ricorsi).*

1. Nel caso in cui una persona o un componente la famiglia o il nucleo familiare ritenga di trovarsi nelle condizioni di fruire degli interventi stabiliti con gli articoli 3, 5, 6 e 10 e, nonostante abbia avanzato richiesta, tali interventi non vengono concessi entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della domanda, essi hanno facoltà di ricorrere, a nome e per conto proprio e di tutti i membri della famiglia e del nucleo familiare che ritengono di sottoscrivere il ricorso, alla magistratura ordinaria alla quale possono essere richiesti anche i danni per la ritardata erogazione.

2. In attuazione del terzo comma dell'articolo 24 della Costituzione, sempreché ne ricorrano le condizioni, il richiedente può avvalersi del gratuito patrocinio di cui alle leggi 30 dicembre 1923, n. 3282, e 30 luglio 1990, n. 217.

##### ART. 12

*(Sanzioni).*

1. La persona, la famiglia e il nucleo familiare che, pur non avendone diritto, fruiscono delle prestazioni di cui agli ar-



ticoli 3, 5, 6 e 10, sono tenuti alla restituzione di quanto percepito, gravato degli interessi legali e della svalutazione, ed al pagamento di una ammenda pari ad un decimo dei costi delle prestazioni godute negli ultimi dieci anni.

2. Le persone e i componenti la famiglia e il nucleo familiare che, ritenendo di aver diritto alle prestazioni, hanno avanzato ricorso alla magistratura avvalendosi del gratuito patrocinio e la cui domanda è stata respinta, sono tenuti anche al rimborso delle spese relative a tale prestazione.

3. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che omette indebitamente di corrispondere una o più delle prestazioni previste agli articoli 3, 5, 6 e 10, qualora l'omissione non costituisca un più grave reato, incorre nelle sanzioni stabilite dall'articolo 328 del codice penale.

4. Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che corrisponde indebitamente a persone e a componenti la famiglia e il nucleo familiare una o più delle prestazioni previste dagli articoli 3, 5, 6 e 10, qualora ciò non costituisca un più grave reato incorre nelle sanzioni stabilite dall'articolo 323 del codice penale.

### TITOLO III

#### ISTITUZIONI PUBBLICHE DI ASSISTENZA E BENEFICENZA (IPAB)

##### ART. 13.

*(Scioglimento).*

1. Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB), disciplinate dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, possono assumere, a richiesta, la personalità giuridica di diritto privato, purché si trovino nelle seguenti condizioni:

a) il regime dei beni sia compatibile con la privatizzazione;

b) i contributi eventualmente ricevuti dalla pubblica amministrazione non siano stati utilizzati per acquisto di beni, ma per erogazione di servizi. In caso di dubbio si

considerano utilizzati per le prestazioni previste dallo statuto;

c) gli amministratori non siano di nomina pubblica.

2. Le domande vanno rivolte, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, all'ufficio appositamente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il cui dirigente è tenuto a dare risposta entro novanta giorni dal ricevimento della richiesta.

3. Trascorso inutilmente tale termine, la domanda si intende accolta ed il dirigente l'ufficio risponde ai sensi dell'articolo 328 del codice penale.

4. Contro il provvedimento di diniego di privatizzazione è ammesso ricorso, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione, al tribunale amministrativo regionale il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini.

5. Qualora non venga avanzata domanda di privatizzazione o la domanda sia stata respinta, le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza vengono dichiarate estinte; il personale viene trasferito alle Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale (ULASS), ai distretti di base ed alle istituzioni pubbliche di cui agli articoli 19, 20 e 21 ed il patrimonio al Comune nel cui territorio l'istituzione ha la sede legale.

#### TITOLO IV

#### COMPETENZE

##### ART. 14.

##### *(Ripartizione).*

1. La presente legge definisce le competenze ai livelli nazionale, regionale e delle Province autonome.

2. È compito delle regioni e delle province autonome stabilire, con propri provvedimenti, le modalità ed i contenuti per la partecipazione degli enti locali, degli altri enti pubblici e del privato sociale organizzato (organizzazioni di volontariato, associazioni, fondazioni, comitati, cooperative sociali) alla programmazione ed alla gestione dei servizi sociali.

ART. 15

*(Livello nazionale).*

1. Sono di competenza del livello nazionale:

a) la funzione di indirizzo in materia di esigenze di carattere nazionale unitario;

b) l'assolvimento degli impegni derivanti da obblighi comunitari e internazionali;

c) il primo soccorso in caso di catastrofe o di calamità naturali che trascendono l'ambito regionale;

d) la prima assistenza a favore dei connazionali profughi o rimpatriati in conseguenza di interventi straordinari;

e) la definizione dell'importo e l'erogazione dell'assegno di mantenimento sulla base di elenchi nominativi forniti dalle Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale (ULASS) di cui all'articolo 19, comma 5, lettera a).

ART. 16.

*(Organo preposto).*

1. È istituito il Ministero della sicurezza sociale cui vanno attribuite:

a) le competenze attualmente svolte dai Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità e dal Dipartimento per la solidarietà sociale della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) le competenze, comunque riconducibili ad interventi economici e di servizi

sociali a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare, svolte da tutti i Ministeri, compreso quello dell'interno.

ART. 17.

*(Livello regionale).*

1. È compito delle regioni e delle province autonome:

*a)* effettuare il primo soccorso in caso di catastrofe o di calamità naturali verificatesi nell'ambito regionale o provinciale;

*b)* programmare gli interventi a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare in condizioni di disagio economico e sociale;

*c)* emanare norme atte a garantire la partecipazione delle province, dei comuni singoli o associati e del privato sociale organizzato alla programmazione di cui alla lettera *b)* del presente comma;

*d)* verificare almeno ogni anno, le attività svolte, a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare in condizioni di disagio economico e sociale, dalle Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale sia direttamente sia tramite i distretti di base e le istituzioni;

*e)* stabilire le condizioni e i requisiti essenziali per la concessione dell'autorizzazione al funzionamento dei presidi e dei servizi sociali e per l'iscrizione nel registro regionale di cui all'articolo 18;

*f)* concorrere alla determinazione delle aree territoriali più idonee per una funzionale organizzazione dei servizi sociali;

*g)* fissare i criteri per la stipula delle convenzioni;

*h)* stabilire il reddito complessivo al di sotto del quale gli interventi di servizio sociale sono a titolo gratuito, secondo quanto previsto all'articolo 9, comma 2, lettera *a)*;

*i)* stabilire l'entità del concorso al costo delle prestazioni di cui all'articolo 9, comma 2, lettera *b)*;

l) stabilire il reddito complessivo al di sopra del quale gli interventi di servizio sociale sono a titolo oneroso, secondo quanto previsto all'articolo 9, comma 2, lettera c);

m) predisporre e finanziare piani per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale addetto ai servizi sociali mediante corsi svolti direttamente o promossi;

n) stabilire norme per la gestione amministrativa dei servizi sociali;

o) fissare i modi e i tempi per l'unificazione economica e gestionale degli ambiti territoriali e degli organi di gestione preposti agli interventi a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare in condizioni di disagio economico e sociale e di quelli preposti agli interventi di assistenza sanitaria ed ospedaliera;

p) approvare lo statuto delle Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale;

q) fissare i modi e i tempi per una corretta informazione e per l'accesso alla normativa ed alla documentazione ufficiale (bollettini, circolari, comunicazioni di servizio);

r) disciplinare le modalità per la partecipazione attiva degli utenti alla gestione dei servizi;

s) stabilire le condizioni, i parametri e gli indicatori per:

1) la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle prestazioni;

2) il riscontro della personalizzazione e dell'umanizzazione degli interventi;

3) la verifica dell'andamento della prevenzione.

#### ART. 18.

*(Registro regionale).*

1. Le regioni e le province autonome disciplinano l'impianto e la tenuta del re-

gistro regionale delle istituzioni pubbliche e private di cui agli articoli 21 e 22.

2. L'iscrizione nel registro è condizione essenziale per la gestione dei servizi sociali in seminternato e in internato sia direttamente che a seguito di convenzioni, di cui all'articolo 19, comma 5, lettera *h*). Per l'iscrizione in esso le istituzioni devono avanzare domanda, allegando la documentazione prevista dalle leggi regionali e delle province autonome.

3. Qualora vengano meno le condizioni in base alle quali era stata concessa l'iscrizione nel registro, le regioni e le province autonome dispongono la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.

4. Contro il provvedimento di diniego dell'iscrizione o contro il provvedimento di cancellazione è ammesso ricorso con le modalità ed i tempi indicati nel comma 4 dell'articolo 13.

5. Le istituzioni pubbliche e private, esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale e delle province autonome disciplinante le norme della presente legge, le quali intendono continuare a svolgere l'attività, devono uniformarsi, entro un anno, alle disposizioni con essa impartite.

#### ART. 19.

*(Unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale - ULASS).*

1. Per gli interventi di assistenza sanitaria e sociale, le regioni e le province autonome istituiscono una o più unità per l'assistenza sanitaria e sociale, dotate di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal consiglio regionale e della provincia autonoma. La loro ampiezza territoriale non può superare quella di una Provincia.

2. Le unità locali per l'assistenza sanitaria e sociale sono amministrate da un consiglio di amministrazione e dirette da un direttore.

3. Il consiglio di amministrazione è composto fino ad un massimo di cinque membri nominati dalla regione e dalla

provincia autonoma. Esso elegge nel suo seno il presidente.

4. Il direttore viene nominato dal consiglio di amministrazione sulla base di requisiti fissati preventivamente. Ad esso fanno capo tutte le competenze amministrative e contabili.

5. Sono compiti dell'ULASS:

a) fornire al livello nazionale gli elenchi nominativi per la definizione dell'importo e l'erogazione dell'assegno di mantenimento di cui all'articolo 3;

b) erogare le prestazioni economiche di cui all'articolo 6;

c) delimitare gli ambiti territoriali di operatività dei distretti di base;

d) concorrere alla stesura del programma della regione e della provincia autonoma in materia di prestazioni economiche e di servizi sociali;

e) adeguare le strutture delle istituzioni pubbliche esistenti alle condizioni ed ai requisiti essenziali fissati dalle regioni e dalle province autonome sulla base di quanto stabilito nell'articolo 17, comma 1, lettera e).

f) costituire nuove istituzioni pubbliche nelle località indicate dalle regioni e dalle province autonome;

g) effettuare gli affidamenti in istituzioni pubbliche e private, residenziali;

h) stipulare convenzioni con le istituzioni private di cui all'articolo 22 per l'affidamento in strutture residenziali;

i) vigilare e controllare l'attività dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche, nonché delle istituzioni e degli organismi privati.

#### ART. 20.

*(Distretti di base).*

1. I distretti di base sono organismi strumentali delle ULASS per il raccordo di tutte le esigenze della popolazione in materia di interventi comunque riconducibili

a quelli di assistenza sociale e di beneficenza pubblica.

2. I distretti di base non hanno rilevanza imprenditoriale e sono dotati di autonomia gestionale.

3. Ai distretti di base fanno capo:

a) le attività di primo intervento;

b) l'attività di segretariato;

c) l'attività di assistenza domiciliare;

d) l'attività di assistenza sociale e di beneficenza pubblica comunque non riconducibile a quella svolta in strutture semiresidenziali e residenziali;

e) l'effettuazione degli affidamenti a strutture semiresidenziali e l'autorizzazione alla frequentazione degli stessi;

f) la stipula delle convenzioni con le istituzioni private di cui all'articolo 22 per l'affidamento a strutture semiresidenziali e per l'assistenza domiciliare;

g) le proposte all'ULASS per gli affidamenti in strutture residenziali;

h) la vigilanza e il controllo sulle istituzioni private con essi convenzionate.

#### ART. 21.

##### *(Istituzioni pubbliche).*

1. L'istituzione pubblica è un organismo strumentale dell'ULASS per l'esercizio di interventi di assistenza sociale, in strutture semiresidenziali e residenziali, a favore del singolo, della famiglia e del nucleo familiare in condizioni di disagio sociale.

2. L'istituzione pubblica non ha rilevanza imprenditoriale ed è dotata di autonomia gestionale.

3. Per poter funzionare, l'istituzione pubblica deve risultare iscritta nel registro regionale di cui all'articolo 18.

#### ART. 22.

##### *(Istituzioni private).*

1. Le istituzioni private sono organismi appartenenti al privato sociale organizzato quali cooperative sociali, associazioni, fon-



dazioni, comitati, organizzazioni di volontariato.

2. Per poter svolgere la propria attività per l'assistenza sociale in internato o in seminternato le istituzioni private devono risultare iscritte nel registro regionale di cui all'articolo 18.

## TITOLO V

### ATTIVITÀ

#### CAPO I

### PERSONALE

#### ART. 23.

*(Organici).*

1. Ogni ULASS deve disporre di un organico compreso entro limiti minimi e massimi fissati con provvedimento della regione e della provincia autonoma e rapportato alla popolazione residente nel territorio di competenza ed al numero dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche facenti capo ad essa.

2. Ogni distretto di base ed ogni istituzione pubblica deve disporre di un organico compreso entro limiti minimi e massimi fissati con provvedimento dell'ULASS. Per i distretti di base occorre tener conto del numero e della qualità della popolazione residente e per le istituzioni pubbliche del tipo di attività svolta e delle prestazioni fornite.

3. Il personale fa parte del ruolo degli enti locali e si suddivide in amministrativo, tecnico e ausiliario.

4. Fra il personale tecnico devono essere previste anche le figure di educatore professionale, di assistente sociale, di assistente per anziani.

#### ART. 24.

*(Assegnazioni).*

1. Alla copertura degli organici stabiliti per le ULASS, i distretti di base e le istituzioni pubbliche si fa fronte mediante il trasferimento del personale preposto alla erogazione di prestazioni economiche e di

assistenza sociale al singolo, alla famiglia e al nucleo familiare, già operante nello Stato, nelle regioni, nelle province autonome e negli enti locali e del personale in forza alle IPAB assorbite dai comuni.

2. Nel caso in cui il suddetto personale non sia sufficiente, si ricorre a trasferimenti da altri enti, organi e settori della pubblica amministrazione.

#### ART. 25.

*(Corsi).*

1. Le regioni e le province autonome svolgono o promuovono corsi di formazione, qualificazione e aggiornamento professionale per il personale facente parte degli organici delle ULASS, dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche.

2. Il rifiuto ingiustificato a partecipare anche ad un solo corso è considerato giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro.

3. Ai suddetti corsi possono partecipare, a richiesta degli organismi di appartenenza e fino alla copertura dei posti messi a disposizione, gli aderenti ad organismi del privato sociale organizzato anche se non convenzionati.

#### CAPO II

#### FINANZIAMENTO

#### ART. 26.

*(Fondo sociale).*

1. È costituito presso il Ministero della sicurezza sociale un fondo denominato « fondo sociale ».

2. Alla costituzione di tale fondo si provvede con quanto:

a) viene erogato come assegno sociale;

b) viene erogato in indennità assegni e pensioni non previdenziali a ciechi civili, sordomuti ed invalidi civili;

c) è iscritto nei bilanci dei vari ministeri ed è comunque riconducibile ad interventi economici o a prestazioni di

assistenza sociale e di beneficenza pubblica nei confronti del singolo, della famiglia e del nucleo familiare;

*d)* è trasferito alle regioni, alle province autonome ed agli enti locali e con quanto è da essi eventualmente stanziato per gli interventi di cui alla lettera *c)* del presente comma;

*e)* è iscritto nei bilanci delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli altri enti pubblici per interventi diretti o indiretti a favore del personale dipendente, delle loro famiglie e dei loro nuclei familiari.

#### ART. 27.

##### *(Interventi).*

1. Con il fondo sociale si provvede a:

*a)* erogare l'assegno di mantenimento di cui all'articolo 3;

*b)* erogare le prestazioni economiche per la formazione della famiglia e a favore della famiglia e del nucleo familiare di cui agli articoli 5 e 6;

*c)* erogare prestazioni di assistenza sociale e di beneficenza pubblica domiciliari o in strutture semiresidenziali e residenziali di cui all'articolo 10;

*d)* provvedere alla costruzione, alla ristrutturazione ed alla modifica degli immobili di cui all'articolo 29.

2. All'erogazione dell'assegno di mantenimento di cui al comma 1, lettera *a)*, provvede l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sulla base degli elenchi nominativi forniti dalle ULASS. All'INPS viene trasferito un importo pari al totale degli assegni da erogare.

3. Per far fronte alle attività di cui al comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*, il Ministero della sicurezza sociale ripartisce fra le regioni e le province autonome quanto residua dal fondo sociale dopo il prelievo dell'importo di cui al comma 2. Per la ripartizione si tiene conto del numero degli

abitanti, del loro reddito medio *pro capite*, del numero dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili con diritto ad indennità, assegni o pensioni non previdenziali e del numero dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche presenti nel territorio di competenza.

4. Le regioni e le province autonome ripartiscono fra le ULASS i relativi fondi, seguendo gli stessi criteri.

5. È facoltà delle regioni, delle province autonome e degli enti locali integrare con propri fondi gli importi assegnati alle regioni ed alle province autonome dal Ministero della sicurezza sociale.

#### ART. 28.

*(Divieto).*

1. È fatto divieto agli organi dello Stato, alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e agli altri enti pubblici di stanziare e di erogare somme per qualsiasi beneficio o intervento di assistenza sociale e di beneficenza pubblica o di carattere economico, diretto o indiretto, a favore del personale dipendente, delle rispettive famiglie o nuclei familiari, come befone e libri di testo per i figli, viaggi gratuiti, pagamento pasti o assunzione di parte dei costi ed ogni altro intervento che possa ricondursi alle prestazioni sopra indicate.

2. Il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio che non rispettano il divieto di cui al comma 1 sono puniti, ove l'indebita erogazione non costituisca un più grave reato, con le sanzioni previste dall'articolo 323 del codice penale.

#### CAPO III

#### IMMOBILI

#### ART. 29.

*(Disciplina).*

1. Gli immobili destinati a sede degli uffici delle ULASS e dei distretti di base, nonché delle strutture semiresidenziali e residenziali sono gestiti dalle ULASS.

2. Tali immobili vengono concessi in comodato alle ULASS dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome e dagli enti locali.

3. È compito delle ULASS:

a) ristrutturare, ove necessario, gli immobili e adeguarli alle esigenze ed ai criteri stabiliti dalle regioni e dalle province autonome sulla base di quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera e);

b) prendere in locazione immobili, qualora quelli concessi in comodato non siano sufficienti a soddisfare le esigenze di cui al comma 1;

c) costruire immobili, qualora quelli concessi in comodato non siano sufficienti a soddisfare le esigenze di cui al comma 1. La costruzione deve avvenire nella località e secondo le modalità stabilite dalle regioni e dalle province autonome sulla base dei programmi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera b). Tali immobili rimangono di proprietà delle regioni e delle province autonome e vengono anch'essi concessi in comodato alle ULASS.

#### CAPO IV

#### VIGILANZA E CONTROLLO

##### ART. 30.

*(Istituzione ufficio ispettivo).*

1. È istituito in ogni regione e provincia autonoma un ufficio ispettivo con il compito di controllare le attività delle ULASS, dei distretti di base e delle istituzioni pubbliche e private, convenzionate e non convenzionate, che erogano prestazioni in strutture semiresidenziali e residenziali.

##### ART. 31.

*(Modalità ispettive).*

1. Il controllo si effettua mediante visite ordinarie di frequenza annuale e visite straordinarie possibili in qualsiasi momento.

2. Le visite sono obbligatorie in caso di segnalazioni da parte di enti pubblici e di forze sociali interessate.

3. Le predette visite di controllo non pregiudicano quelle di carattere tecnico eventualmente disposte da altre amministrazioni dello Stato competenti per materia.

4. Di ogni visita deve essere redatto regolare processo verbale datato e sottoscritto, oltre che dall'ispettore, dal responsabile dell'organismo ispezionato il quale può farvi iscrivere le proprie osservazioni.

#### ART. 32.

*(Esiti).*

1. Copia del verbale viene inviata, entro cinque giorni dall'effettuazione della visita, al presidente della giunta regionale o della provincia autonoma dal dirigente dell'ufficio ispettivo, nei casi dei commi 1 e 2 dell'articolo 31, e dal responsabile dell'unità organica nel caso del comma 3 dello stesso articolo.

2. Qualora le visite ispettive siano state effettuate a distretti di base e a istituzioni pubbliche e private, copia del verbale viene inviata anche all'ULASS di competenza.

3. Il presidente della giunta regionale e della provincia autonoma è tenuto ad assumere ogni iniziativa tesa alla rimozione delle eventuali irregolarità o disfunzioni riscontrate, compresa la cancellazione dal registro regionale di cui all'articolo 18.

#### ART. 33.

*(Sanzioni).*

1. Il dirigente l'ufficio ispettivo che non dispone che le visite vengano effettuate con la periodicità stabilita; l'ispettore che non effettua la visita con l'accuratezza dovuta; il dirigente l'ufficio ispettivo o il responsabile dell'unità organica che non comunica le irregolarità riscontrate; il presidente della giunta regionale o della provincia autonoma che non adotta i provvedimenti idonei a far cessare le irregolarità

riscontrate, qualora le omissioni non costituiscano un più grave reato, rispondono ai sensi dell'articolo 328 del codice penale.

2. Al verbale redatto dall'ispettore si applicano le norme di cui all'articolo 2700 del codice civile.

## TITOLO VI

### NORME FINALI E TRANSITORIE

#### ART. 34.

*(Norme finali e transitorie).*

1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome provvedono ad emanare o adeguare le norme legislative per l'attuazione della stessa.

2. Entro un anno dall'entrata in vigore delle leggi regionali e provinciali attuative della presente legge, le regioni e le province autonome adottano i relativi regolamenti di attuazione.

3. Nel caso in cui siano inutilmente decorsi i termini di cui ai commi 1 e 2, si provvede, entro i successivi sei mesi, rispettivamente con legge statale e con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

4. Alla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili, ad eccezione della legge 17 luglio 1890, n. 6972, che è abrogata, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente.

