SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

6° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 9 MARZO 1993

Presidenza del Presidente MACCANICO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale» **(921)**, risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Artioli ed altri; Armellin ed altri; D'Amato; Battaglia ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

«Ordinamento della professione di assistente sociale» **(159)**, d'iniziativa della senatrice Pellegatti e di altri senatori

«Ordinamento della professione di assistente sociale» **(336)**, d'iniziativa delle senatrici Salvato e Fagni

«Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale per gli assistenti sociali» **(390)**, d'iniziativa del senatore Fontana Giovanni Angelo e di altri senatori

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 5, 6 e *passim*
COVATTA *(PSI)* 5
GUERZONI *(PDS)* 6, 7
GUZZETTI *(DC), relatore alla Commissione* .. 3, 7
MARCHETTI *(Rifond. Com.)* 6
MURMURA, *sottosegretario di Stato per l'interno* 8
RUFFINO *(DC)* 6

TIPOGRAFIA DEL SENATO (800)

I lavori hanno inizio alle ore 15,25.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale» (921), risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Artioli ed altri; Armellin ed altri; D'Amato; Battaglia ed altri, approvato dalla Camera dei deputati;

«Ordinamento della professione di assistente sociale» (159), d'iniziativa della senatrice Pellegatti e di altri senatori;

«Ordinamento della professione di assistente sociale» (336), d'iniziativa delle senatrici Salvato e Fagni;

«Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale per gli assistenti sociali» (390), d'iniziativa del senatore Fontana Giovanni Angelo e di altri senatori

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale», risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Artioli, Renzulli, Moroni, Borsano, Pillitteri, Trappoli, Breda, Landi e Farigu; Armellin, Agrusti, Alaimo, Alessi, Alterio, Azzolini, Balocchi Enzo, Baruffi, Berni, Biafora, Biasci, Bicocchi, Biondi, Bonsignore, Borra, Borri, Caccia, Cafarelli, Cancian, Carelli, Caroli, Castagnetti Pierluigi, Castellotti, Ciaffi, Ciliberti, Corsi, Costa Silvia, Dal Castello, Delfino, Di Laura Frattura, Ferrari Francesco, Ferrari Wilmo, Frasson, Fronza Crepaz, Fumagalli Carulli, Galbiati, Gelpi, Gottardo, Gualco, Iannuzzi, Iodice, Lamorte, La Penna, La Russa Angelo, Latteri, Leone, Lia, Lombardo, Lusetti, Malvestio, Manti, Mazzola, Mazzuconi, Meleleo, Michelini, Moioli Viganò, Napoli, Nenna D'Antonio, Nicotra, Nucci Mauro, Paciullo, Paladini, Patria, Perani, Piredda, Polizio, Riggio, Rinaldi Luigi, Rojch, Sanese, Santuz, Sanza, Sapienza, Saretta, Scavone, Silvestri, Tancredi, Tassone, Tealdi, Tiscar, Torchi, Tuffi, Viscardi, Viti, Zambon, Zampieri, Zanferrari Ambroso, Zarro, Zoppi, Randazzo e Sorice; D'Amato; Battaglia Augusto, Giannotti, Perinei e Beebe Tarantelli, già approvato dalla Camera dei deputati.

Sullo stesso argomento sono iscritti all'ordine del giorno anche i seguenti disegni di legge: «Ordinamento della professione di assistente sociale», d'iniziativa dei senatori Pellegatti, Brescia, Pedrazzi Cipolla, Pierani, D'Alessandro Prisco, Daniele Galdi e Bettoni Brandani; «Ordinamento della professione di assistente sociale», d'iniziativa delle senatrici Salvato e Fagni; «Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale per gli assistenti sociali»,

d'iniziativa dei senatori Fontana Giovanni Angelo, Tani, Innocenti, Ladu, Genovese e Di Nubila.

Data l'identità della materia, propongo che i disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Ricordo che sull'argomento era stato sollevato dalla 2ª Commissione un conflitto di competenza. Informato della questione, il Presidente del Senato mi ha inviato la seguente missiva:

«Onorevole collega,

mi riferisco alla sua lettera del 5 marzo scorso, nella quale ella esprime avviso contrario, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, del Regolamento, circa il conflitto di competenza sollevato dalla Commissione giustizia sui disegni di legge: «Ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale» (921) e connessi, già assegnati in sede deliberante alla Commissione da lei presieduta.

A tale proposito desidero informarla che, alla luce dei numerosi precedenti, i quali ormai da diversi anni evidenziano il deferimento dei disegni di legge concernenti albi, ordini e professioni alle rispettive Commissioni di merito, ritengo opportuno confermare l'assegnazione già disposta.

Peraltro, tenuto conto delle osservazioni espresse dalla 2ª Commissione permanente circa le competenze generali attribuite al Ministero di grazia e giustizia in materia di istituzione e tenuta di albi professionali, invito la Commissione da lei presieduta a valutare con attenzione e a tenere nella dovuta considerazione il parere che sarà espresso dalla Commissione giustizia sui disegni di legge in questione.

Con i più cordiali saluti».

Prego il senatore Guzzetti di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

GUZZETTI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, il disegno di legge n. 921, approvato dalla Camera dei deputati con voto unanime, e che propongo alla Commissione come testo base della discussione, in qualche modo ci avvicina al traguardo del varo definitivo – traguardo che mi auguro possa essere «tagliato» nella seduta in corso – dopo una richiesta ultraquarantennale della categoria degli assistenti sociali relativa all'istituzione di un albo professionale a garanzia non tanto di coloro che esercitano la professione ma soprattutto degli utenti. L'urgenza dell'approvazione risulta ancora più evidente se si considera che già nella passata legislatura la Camera dei deputati aveva approvato un testo unificato analogo a quello in esame nel quale si integravano iniziative legislative provenienti da molti Gruppi (dalla Democrazia cristiana, all'allora Partito comunista, dal Partito socialista ad altri); testo che, pervenuto al Senato nel tumultuoso finale di legislatura, non ebbe la definitiva approvazione.

Si tratta di una professione di antica tradizione. Si ha testimonianza della presenza e dell'attività degli assistenti sociali in atti molto lontani nella vita della nostra Repubblica. Nell'immediato dopoguerra, ad esempio, gli assistenti sociali hanno condotto la prima inchiesta parlamentare sulla povertà; hanno contribuito alla riforma fondiaria,

operando nel settore degli enti per la casa (GESCAL, ISSCAL e così via) e successivamente hanno svolto la loro attività in enti pubblici di previdenza ed assistenza (INAM, INPS, INAIL, ENAOLI) e nell'ONMI. Ricordo inoltre – e mi sembra il riconoscimento più importante, sottolineato anche dalla 2ª Commissione – che il nuovo codice di procedura penale prevede espressamente l'ammissione degli assistenti sociali negli elenchi dei periti che affiancano gli organi giudiziari in qualità di consulenti tecnici di ufficio. Gli assistenti sociali quindi costituiscono una presenza attiva, rivestendo un ruolo di grande rilevanza sociale in materia di affidamento dei minori o comunque attinente alle condizioni della famiglia, soprattutto nei procedimenti di separazione e di interdizione. Io stesso ho avuto modo di avvalermene nella mia attività professionale e devo dire che svolgono questa delicata funzione con la necessaria competenza, professionalità e diligenza.

La necessità di una regolamentazione attraverso l'istituzione di un albo è legata ad una garanzia per gli enti e per le attività che gli assistenti sociali svolgono. Voglio sottolineare in proposito che il disegno di legge al nostro esame stabilisce in modo esplicito che per esercitare la professione è necessario essere in possesso di un diploma universitario ed avere conseguito l'abilitazione mediante esami di Stato che verranno all'uopo previsti. Attraverso questi due elementi (diploma universitario ed esame di Stato) si garantisce professionalità e correttezza nell'accertamento dei requisiti per svolgere la professione.

Questi requisiti – per rispondere a qualche critica che emerge leggendo il resoconto della riunione della Commissione giustizia – pongono un importante elemento a favore dell'istituzione dell'albo stesso. Ormai – lo debbo riconoscere – si riscontra un'inflazione di proposte per l'istituzione di albi professionali; ma, nel caso di specie, accanto alle esigenze di cui parlavo prima, credo si possa riconoscere che il titolo di studio e il superamento dell'esame di Stato equiparino gli assistenti sociali, che svolgono un'attività caratterizzata da aspetti del tutto particolari, ad altri professionisti.

L'articolato è molto sintetico e chiaro: si compone di quattro articoli e di una norma transitoria.

Con l'articolo 1 si definiscono la figura e le caratteristiche professionali dell'assistente sociale, attraverso una serie di indicazioni precise e puntuali per quanto riguarda l'autonomia tecnico-professionale. Si individua la funzione di prevenzione, di sostegno e di recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio, anche attraverso lo svolgimento di attività didattico-formative. Si prevede inoltre che l'assistente sociale può concorrere a svolgere compiti di gestione in materia di organizzazione e di programmazione di attività di carattere socio-assistenziale anche mediante funzioni di coordinamento e di direzione dei servizi sociali. Ricordo che la nostra Commissione, in occasione del parere espresso sulla delega al Governo per la riforma sanitaria, ebbe a soffermarsi in modo particolare da un lato sul ruolo del servizio socio-assistenziale all'interno del sistema sanitario nazionale e dall'altro sulla possibilità che a dirigere tale servizio fossero gli stessi assistenti sociali.

Con l'articolo 2 vengono definiti i requisiti per esercitare la professione, ossia il possesso del diploma universitario ed il superamento dell'esame di Stato.

L'articolo 3 istituisce l'albo, che è articolato a livello regionale o interregionale, in rapporto alla quantità – non molto numerosa – degli assistenti sociali presenti sul territorio. Si prevede naturalmente che gli oneri per l'istituzione e la gestione dell'albo sono a carico di chi si iscrive.

L'articolo 4 prevede che il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e con quello per gli affari sociali, predisponga, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, le norme relative all'iscrizione e alla cancellazione dall'albo. Con lo stesso decreto saranno anche disciplinati l'istituzione delle sedi regionali o interregionali dell'ordine, il consiglio nazionale ed i procedimenti elettorali attraverso i quali gli assistenti sociali nomineranno la propria rappresentanza.

Infine, vi è una norma di carattere transitorio che regolamenta il passaggio al nuovo regime rispetto a quello già vigente ed in particolare rispetto al decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, che ha previsto appunto l'istituzione di corsi di diploma universitario.

Concludo augurandomi che la nostra Commissione, con la stessa maggioranza della Camera dei deputati o con una più ampia, possa approvare rapidamente il provvedimento in esame che stabilisce opportune norme per quanto riguarda le caratteristiche professionali degli assistenti sociali e per il loro futuro. Mi auguro che anche i colleghi che non si occupano direttamente della materia possano esprimere un giudizio sul testo inviatoci dall'altro ramo del Parlamento che, con la nostra approvazione, diventerebbe finalmente legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

COVATTA. Signor Presidente, il Gruppo socialista non esprime obiezioni sui primi quattro articoli del disegno di legge in esame.

Per ciò che riguarda l'articolo 5, ossia le disposizioni transitorie, prima di pronunciarci vorremmo che il Governo ci fornisse qualche notizia sull'attuale situazione. Ancora il decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1989, n. 280, ha prorogato di un anno il termine, tassativamente previsto dal precedente decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, per l'omologazione delle scuole private speciali tendenti alla formazione degli assistenti sociali da parte delle università. Per esperienza diretta so che, quando venne emanato il decreto del 1989, vi era già una notevole disparità territoriale dovuta all'ineguale sviluppo di queste scuole private per la formazione degli assistenti sociali: in alcune regioni vi erano 400-500 scuole private che dovevano far capo ad un'unica università la quale, anche per evidenti motivi pratici, esitava a riconoscere l'omologazione. Dal momento che la professione di assistente sociale è particolarmente delicata e che l'*iter* formativo non è stato regolato da norme fino all'entrata in vigore della legge sugli ordinamenti didattici ed universitari, dal momento che nel corso dell'ultimo ventennio, durante il quale si è notevolmente sviluppata questa professione, si sono moltiplicate scuole private non

sempre adeguate, vorrei avere assicurazioni dal Governo circa l'avvenuta omologazione delle scuole di cui, da ultimo, al decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 1989, n. 280, citato nell'articolo 5 del disegno di legge. Non vorrei, infatti, che con questo articolo si postulasse una sorta di sanatoria generale in materia.

GUERZONI. Mi associo alla richiesta del senatore Covatta e allo spirito con cui è stata avanzata, nel senso cioè di garantire il pieno risultato qualitativo perseguito dal disegno di legge.

Confermo l'atteggiamento che ha avuto il nostro Gruppo alla Camera dei deputati, anche se rimane qualche riserva sull'articolo 1, che si potrebbe migliorare. Prima stabiliamo, con un tenore eccessivamente casistico, i compiti degli assistenti sociali poi, all'articolo 2, cosa debbono essere. Stabilire nello specifico le direzioni in cui si possono occupare può prestarsi a diverse interpretazioni. Si vuol forse dire che in altre direzioni la professione non è utilizzabile?

Sarebbe stato meglio non essere così precisi. Resta il segno di un tentativo di autotutela di stampo vagamente corporativo, ma si tratta di concludere una vicenda annosa; di conseguenza c'è il nostro voto favorevole.

Naturalmente ci riserviamo di valutare la documentazione che il senatore Covatta ha richiesto.

RUFFINO. Anche noi diamo una particolare importanza a questo disegno di legge e ne auspichiamo la rapida approvazione per istituire finalmente l'albo professionale degli assistenti sociali, dando una chiara veste giuridica alla professione.

Vorrei chiedere però al relatore un chiarimento. Al comma 3 dell'articolo 1, dopo aver qualificato la professione di assistente sociale, si afferma testualmente che: «La professione di assistente sociale può essere esercitata in forma autonoma o di rapporto di lavoro subordinato». Con l'articolo 4 è demandato al Ministro di grazia e giustizia il compito di determinare le modalità e le direttive per l'iscrizione e la cancellazione dall'albo. Mi domando se anche per l'assistente sociale che svolga la propria opera in regime di lavoro subordinato è necessaria l'iscrizione all'albo professionale. In questi casi forse sarebbe opportuno introdurre un elenco speciale. In altri termini, abilitiamo anche coloro che svolgono un rapporto di lavoro subordinato?

Credo sia un problema non sufficientemente vagliato su cui gradirei un chiarimento del relatore, pur affermando in linea di principio la nostra adesione al provvedimento.

MARCHETTI. Signor Presidente, esprimo la mia adesione al testo votato dalla Camera dei deputati, che corrisponde sostanzialmente in tutte le sue parti al disegno di legge presentato dalle colleghe Salvato e Fagni. Mi sembra un passo positivo e apprezzabile.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Vorrei ricordare che le Commissioni consultate hanno espresso i pareri richiesti, ad eccezione della Commissione giustizia, il cui parere

il Presidente del Senato ci ha raccomandato di tenere in particolare considerazione.

Anche se i termini sono scaduti, ritengo comunque opportuno dare la possibilità anche a tale Commissione di esprimere il proprio parere prima di procedere alla votazione.

GUZZETTI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, non ho nulla da eccepire sulla sua proposta. Vorrei far presente però che dal verbale della seduta della Commissione giustizia nella quale è stato sollevato il conflitto di competenza risulta che la perplessità formulata si riferiva esclusivamente alle disposizioni del comma 4 dell'articolo 1.

PRESIDENTE. Senatore Guzzetti, il problema è che la Commissione giustizia ne ha discusso per presentare una richiesta di competenza primaria. Mi sembra allora cortese e corretto attendere tale parere, anche se mi farò carico di sollecitare il presidente Riz affinchè venga espresso il più presto possibile.

GUERZONI. Non penso sia un problema, non abbiamo delle scadenze.

GUZZETTI, *relatore alla Commissione*. In sede di replica, Signor Presidente, dichiaro che le affermazioni del senatore Covatta sono del tutto pertinenti e trovano puntuale riferimento in un ordine del giorno approvato dalla Commissione affari sociali della Camera, che impegna il Governo «ad assumere ogni iniziativa di sua competenza affinchè le Università e gli istituti di istruzione universitaria, autorizzati alla convalida dei titoli di assistente sociale rilasciati da enti e istituzioni private sulla base dell'ordinamento precedente al decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 14, completino le relative procedure entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, semprechè le domande degli interessati siano state presentate entro i termini fissati con l'ordinanza del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica n. 182 del 2 dicembre 1989». Il documento conferma cioè il termine fissato per evitare che in occasione dell'iscrizione all'albo si «infilino» tutti e impegna il Ministro interessato ad un esame rigoroso.

Sono totalmente d'accordo con le considerazioni svolte dal collega Covatta, che denotano una conoscenza precisa della materia, competenza che credo derivi dalla sua esperienza governativa presso il Ministero per l'università e la ricerca scientifica e tecnologica.

Anche le osservazioni del collega Ruffino sono pertinenti. Ricordo che già esistono albi professionali che prevedono la possibilità di iscrizione di professionisti con un rapporto di lavoro subordinato; non conosco esattamente la situazione dell'albo degli ingegneri, ma, per l'ordine degli avvocati, coloro che hanno un rapporto di lavoro subordinato sono iscritti in un albo speciale.

Per gli assistenti sociali non si prevede un albo speciale per due ragioni. La prima è che, a differenza degli avvocati che dopo un certo periodo e con certi requisiti acquisiscono il diritto ad essere iscritti nell'albo speciale senza dover sostenere l'esame di procuratore legale,

tutti gli assistenti sociali – sia liberi professionisti che lavoratori dipendenti – sono tenuti a sostenere l'esame di Stato.

La seconda considerazione è che in realtà il numero degli assistenti sociali nel nostro paese è ancora molto limitato, ancorchè questa attività sia andata via via espandendosi in rapporto alla evoluzione ed anche all'ampliamento di certe materie – in particolare quella psicologica – che attengono ad aspetti di carattere sociale delle famiglie e dell'individuo. Pertanto sarebbe particolarmente difficile istituire un albo di carattere generale ed uno di carattere speciale, anche perchè buona parte degli assistenti sociale svolgono la loro attività in regime di lavoro subordinato. Il fatto che nell'articolato sia specificatamente richiamato il regime di lavoro subordinato è in rapporto a questa circostanza; però tutti gli assistenti sociali sono tenuti a sostenere l'esame di Stato, senza il quale non è possibile l'accesso all'albo in posizione di parità.

MURMURA, *sottosegretario di Stato per l'interno.* Il Governo aderisce alla richiesta del relatore per la più sollecita approvazione di questo disegno di legge. Ritengo di dovere una risposta al senatore Covatta, che mi riservo di fornire nella prossima seduta per consentire che la decisione sia conseguente ad una perfetta e completa conoscenza delll'intera materia. Tuttavia, sottolineo l'opportunità di definire rapidamente questa normativa anche nell'interesse delle regioni, per varare una legge nazionale di riferimento che abbia valore anche di limite, di integrazione e di guida alla legislazione regionale.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA