

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2043

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice MAZZUCA POGGIOLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 1997

—————

Legge quadro di riforma per un sistema di servizi alla persona,
per la pari dignità sociale e le pari opportunità

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge.	»	4
CAPO I - Princìpi e finalità	»	4
CAPO II - Progetti sociali	»	5
CAPO III - Programmazione e organizzazione	»	10
CAPO IV - Risorse	»	14
CAPO V - Norme transitorie.	»	15

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è stato predisposto grazie anche al contributo di aderenti al Sindacato unitario assistenti sociali (SUNAS), perchè nessuno meglio di chi per anni si trova ad affrontare giorno per giorno situazioni estremamente differenziate, ma accomunate dalla drammaticità, conosce come arrivare finalmente alla riforma quadro dei servizi sociali.

Il presente disegno di legge, nei vari articoli, si pone l'obiettivo di avere in un arco di tempo che ci auguriamo possa essere breve, un sistema di servizi alla persona, integrato ma non fuso col sistema sanitario, che possa utilizzare a pieno le potenzialità oggi esistenti sia in termini di strutture, che di personale, e si avvalga della grande ed insostituibile risorsa costituita dalle organizzazioni non lucrative.

I diritti sociali sono stati riconosciuti, a livello interno, dalla Costituzione e, a livello internazionale, in diverse occasioni, ad esempio dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, dalla Carta sociale europea.

I diritti sociali sono riferibili ad alcune categorie generali: il lavoro, l'assistenza sociale e sanitaria, la casa, l'educazione, la formazione professionale, la socializzazione.

Sono diritti condizionati, perchè diventano esigibili nella misura in cui vengono predisposte condizioni per renderli operanti, prevedendo risorse adeguate sul piano programmatico, gestionale e professionale. Si tratta di condizioni che chiamano in gioco responsabilità istituzionali, sociali, professionali e personali. Diventano operanti quanto più si investe per facilitare incontri di responsabilità e di risorse, con l'obiettivo di produrre beni pubblici, disponibili per tutta la popolazione, anche per i soggetti più deboli, a partire dal livello locale.

La realtà attuale risulta contraddittoria. A partire dagli anni '70 era stata avviata un'ampia azione riformatrice. Il suo obiettivo principale era quello di costruire un assetto istituzionale ed organizzativo dei servizi, a partire dalle autonomie locali e in grado di favorire un approccio efficace e globale ai bisogni dei cittadini.

Oggi tuttavia non esistono ancora garanzie adeguate di esigibilità dei diritti sociali e ci sono forti sperequazioni tra regioni. Non è stato realizzato un sistema integrato di risposte. I soggetti titolari della gestione dei servizi sono differenziati, spesso in competizione tra loro, e non si investe per riportare ad unitarietà la responsabilità sulle politiche sociali.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

PRINCIPI E FINALITÀ

Art. 1.

(Principi)

1. In attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, la presente legge intende assicurare la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona.

2. Gli interventi e i servizi devono ispirarsi al principio di unitarietà, al fine di sviluppare l'autonomia delle persone e la loro partecipazione alla vita sociale e valorizzare le risorse individuali e familiari nonché i rapporti sociali.

Art. 2.

(Finalità)

1. I servizi devono rispettare la unitarietà della persona ed evitare ogni forma di dipendenza della stessa, ivi compresa anche la dipendenza dall'assistenza.

Art. 3.

(Personale e formazione)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi attraverso i quali definire criteri e modalità per:

a) la regolamentazione delle professioni attinenti al settore dei servizi sociali e i rela-

tivi titoli di studio necessari per le varie figure professionali;

b) le disposizioni di formazione nonchè i requisiti per accedere ai relativi corsi;

c) la determinazione delle norme transitorie per la convalida dei titoli professionali conseguiti prima dell'entrata in vigore dell'ordinamento di cui alla lettera *b)*;

d) la riqualificazione e l'aggiornamento periodico obbligatorio degli operatori sociali;

e) i rapporti tra regioni, enti locali e sedi formative regionali, universitarie e altre sedi qualificate alla formazione del personale.

2. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai principi della semplificazione del quadro generale delle figure professionali, della garanzia di una formazione omogenea e di un adeguato livello qualitativo su tutto il territorio nazionale.

CAPO II

PROGETTI SOCIALI

Art. 4.

(Interventi)

1. Il sistema dei servizi alle persone è comprensivo dei servizi di assistenza sociale e sanitaria e si articola in tre livelli istituzionali: locale, regionale e nazionale. Opera con riferimento a funzioni di promozione, prevenzione, cura e riabilitazione, rispetto alle quali vengono destinate risorse specificatamente vincolate; per ogni livello, nell'ambito delle specifiche competenze, è previsto un centro unitario di decisione.

2. Gli interventi a favore dei soggetti in stato di bisogno sono organizzati in un progetto assistenziale unitario, comprensivo delle eventuali erogazioni economiche, tendente alla soluzione dei problemi causativi del bisogno, nonchè al potenziamento e allo

sviluppo delle risorse individuali, necessarie per il superamento della dipendenza assistenziale.

3. I servizi di assistenza e di integrazione sociale si esplicano mediante:

a) attività di informazione e di segretariato sociale sulle prestazioni fornite, sui servizi e sulle risorse disponibili, sulle condizioni e sulle modalità di accesso all'assistenza;

b) promozione di attività educativa e di socializzazione, nel cui ambito possono svolgersi interventi di natura assistenziale;

c) sostegno alla persona, alla famiglia e al nucleo ospitante anche attraverso l'attivazione di reti di solidarietà sociale, di promozione e di mutuo aiuto tra le persone e le famiglie;

d) attivazione di interventi incentivanti l'integrazione sociale anche attraverso il lavoro di soggetti portatori di *handicap* o emarginati;

e) organizzazione di servizi a carattere domiciliare, di reti di soccorso e di telesoccorso, di ospitalità diurna, di pronta e temporanea accoglienza, di ospitalità residenziale.

Art. 5.

(Fruitori)

1. Sono titolari del diritto a usufruire del sistema dei servizi alle persone tutti i cittadini e i membri dell'Unione europea.

2. Hanno diritto a usufruire del sistema dei servizi anche i soggetti non appartenenti all'Unione europea, quando si tratti della soddisfazione dei diritti umani e sociali fondamentali, con le modalità e limiti definiti da leggi regionali, nel rispetto dei patti internazionali.

Art. 6.

(Partecipazione alla spesa)

1. I cittadini utenti e le loro famiglie sono chiamati a contribuire alle spese di funzionamento dei servizi sulla base di criteri fissati dalla normativa regionale e nazionale, distinguendo tra la copertura mediante le risorse finanziarie aziendali e le contribuzioni lasciate alla responsabilità individuale dell'utente.

2. In particolare, i criteri relativi alla partecipazione alla spesa concernenti i ricoveri in strutture residenziali di persone non autosufficienti non possono differire da quelli eventualmente stabiliti per i ricoveri ospedalieri.

Art. 7.

(Coinvolgimento)

1. Tutti i cittadini, nel quadro dei diritti e doveri di solidarietà sociale, sono chiamati a collaborare alla costruzione e alla concreta attuazione del sistema dei servizi per consentire risposte efficaci ai bisogni fondamentali delle persone, che la sola efficienza del sistema non può garantire autonomamente. A questo scopo l'impegno solidaristico si attua nelle varie forme della solidarietà organizzata, che si esprime nel volontariato, nell'associazionismo di impegno sociale, nella cooperazione sociale e in ogni altra forma di aiuto e di promozione umana.

2. Le imprese sono chiamate a dare il loro contributo per la costruzione di una società più capace di offrire opportunità idonee a consentire il pieno sviluppo delle persone.

3. I soggetti collettivi di cui ai commi 1 e 2 che collaborano alla produzione di servizi di pubblica utilità di cui alla presente legge, nel quadro dei piani di zona, sono autorizzati dalle aziende per i servizi alla persona (ASP) a svolgere attività di servizio, sulla base

della verifica di requisiti di idoneità e di *standard* di qualità. L'autorizzazione può essere revocata per inadempimento in entrambi i casi. Gli obblighi e i diritti dei soggetti interessati sono definiti con apposite convenzioni.

Art. 8.

(Garante dei diritti sociali del cittadino)

1. In ogni regione e provincia autonoma è istituito un garante dei diritti sociali del cittadino con il compito di:

a) svolgere azioni per la tutela di diritti dei singoli o diffusi sul piano ambientale, urbanistico, sanitario e degli altri diritti sociali fondamentali, anche attraverso la possibilità di adire all'autorità giudiziaria;

b) verificare la corretta predisposizione dei piani di zona;

c) verificare l'efficace attuazione dei servizi;

d) intervenire su situazioni particolari la cui soluzione abbia riflessi positivi per una più vasta area di cittadini interessati dal problema in esame;

e) concorrere allo sviluppo della partecipazione popolare;

f) controllare la trasparenza dei comportamenti delle istituzioni.

2. Il garante dei diritti sociali del cittadino ha inoltre l'obbligo di inviare ogni anno una relazione al consiglio regionale sui problemi emergenti nella zona e sull'andamento dei servizi e la possibilità di segnalare al consiglio in ogni momento problemi e disfunzioni. Ha anche la possibilità di svolgere udienze conoscitive convocando responsabili dei servizi, associazioni, cittadini.

3. Il garante dei diritti sociali del cittadino è nominato dal consiglio regionale con la maggioranza dei due terzi dei partecipanti e può a sua volta nominare suoi rappresentanti nell'ambito provinciale. La regione o la provincia autonoma assicura i mezzi finanziari

per il funzionamento degli uffici del garante. Le province possono concorrere con proprie risorse all'istruzione e allocazione dell'ufficio provinciale del garante. Presso il garante è costituita una consulta regionale in cui siano rappresentati le associazioni di utenti, nonché i rappresentanti del volontariato e dell'associazionismo di impegno sociale.

Art. 9.

(Tutela)

1. Ogni comune al fine di garantire la tutela del diritto dei cittadini all'assistenza e all'integrazione sociale istituisce, nell'ambito dell'organizzazione del servizio, uffici di segretario sociale con compiti di relazione con gli utenti. Le sedi di tali uffici sono dislocate preferibilmente nei distretti sociali comunali in modo da garantire una effettiva e capillare possibilità di accesso agli stessi da parte di tutte le persone interessate.

2. Al fine di rendere effettiva la tutela dei diritti, il comune promuove l'iniziativa e si avvale della collaborazione di associazioni di volontariato, cooperative sociali, istituzioni di assistenza sociale senza fini di lucro e organizzazioni sindacali dei pensionati.

3. Agli stessi fini di cui al comma 2 le forme organizzative pubbliche degli interventi di assistenza e di integrazione sociale devono consentire:

a) la identificazione degli operanti e dei compiti loro affidati, a qualsiasi livello di responsabilità;

b) la identificazione dei responsabili del procedimento amministrativo;

c) la partecipazione al procedimento amministrativo degli interessati e conseguentemente l'interpello del funzionario competente, il sollecito dell'esame congiunto della pratica, l'ispezione degli atti amministrativi, salvo motivato segreto d'ufficio, nonché la promozione di tutti gli adempimenti previsti

dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

d) le procedure per la definizione del reclamo avanzato al sindaco direttamente dal cittadino in ordine alla lesione del diritto all'assistenza e all'integrazione sociale.

CAPO III

PROGRAMMAZIONE E ORGANIZZAZIONE

Art. 10.

(Titolarità delle funzioni a livello locale)

1. Il comune è titolare di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi alla persona, che non siano espressamente riservate alle regioni, alle province autonome e allo Stato, esercitando le titolarità loro attribuite in via esclusiva e congiunta, in ambiti territoriali adeguati, definiti dalla regione, ai sensi e per gli effetti nel rispetto del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

Art. 11.

*(Titolarità della regione
e delle province autonome)*

1. La regione o la provincia autonoma, in attuazione dei compiti indicati dalla Costituzione, svolge tutte le funzioni previste dalla legislazione vigente in materia ed in particolare:

a) la definizione dei criteri per la definizione degli ambiti territoriali tenendo presenti le condizioni socio-economiche, le tradizioni storiche e culturali, le caratteristiche

morfologiche del territorio al fine di garantire il rapporto ottimale tra domanda e offerta dei servizi, la partecipazione dei cittadini, la razionalizzazione del rapporto fra efficacia ed efficienza;

b) lo svolgimento delle funzioni di programmazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni;

c) la definizione dei criteri e delle procedure per la formazione degli atti e degli strumenti per la programmazione;

d) la definizione del sistema informativo dei servizi alle persone;

e) la definizione dei criteri per l'assegnazione delle dotazioni finanziarie;

f) la predisposizione degli strumenti e la definizione delle modalità per il monitoraggio dell'andamento della gestione delle aziende e per la verifica dell'attuazione del piano poliennale dei servizi alla persona;

g) la definizione degli *standard* strutturali, organizzativi e funzionali relativi ai servizi, nonché le funzioni di controllo e vigilanza;

h) la definizione delle priorità formative per garantire nei servizi la presenza di personale qualificato con titoli di stato o con qualifiche regionali, fissando i termini per il rientro negli *standard*;

i) la definizione delle modalità di accreditamento dei soggetti privati che intendono collaborare nella realizzazione dei servizi, estendendo anche ai servizi di assistenza sociale gli istituti e le procedure di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni;

l) la definizione del regime di autorizzazione e controllo dei servizi alle persone;

m) la predisposizione dei criteri generali in ordine alla collaborazione con i soggetti privati;

n) gli interventi di primo soccorso in caso di emergenze insorte nell'ambito regionale o provinciale.

2. Le regioni e le province autonome esercitano tutte le funzioni amministrative già attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, e dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, fatta eccezione per le funzioni attribuite ai comuni e alle province ad opera della presente legge.

3. Gli enti di cui al comma 2, nel definire i criteri e le procedure per la formazione e l'attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione sociale locale, assicurano la partecipazione e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati a concorrere sia alla definizione degli obiettivi sia alla determinazione delle modalità e delle risorse necessarie per raggiungere tali obiettivi.

Art. 12.

(Istituzione del Ministero per gli affari sociali)

1. È istituito il Ministero per gli affari sociali, cui sono attribuite le funzioni statali in materia di assistenza e integrazione sociale.

2. Ai fini dell'istituzione del Ministero il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo inteso a riordinare le competenze dello Stato in materia di assistenza e integrazione sociale sulla base dei criteri di cui all'articolo 1, commi 1, 2 e 3, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, trasferendo al predetto Ministero le funzioni e le strutture del dipartimento della famiglia e della solidarietà sociale e le funzioni di cui alla presente legge svolte da altri Ministeri. Con lo stesso decreto sono altresì disciplinate le modalità di trasferimento del relativo personale con la garanzia delle posizioni giuridiche ed economiche.

Art. 13.

(Consiglio nazionale per gli affari sociali)

1. È istituito il Consiglio nazionale per gli affari sociali, con funzioni di consulenza e di proposta nei confronti del Governo per la determinazione delle linee generali della politica e l'attuazione del piano di assistenza nazionale.

2. Il Consiglio è sentito obbligatoriamente in ordine ai programmi globali di intervento in materia di assistenza e integrazione sociale, alla ripartizione degli stanziamenti, alla determinazione dei livelli minimi dei servizi socio-assistenziali che devono essere garantiti a tutti i cittadini, alla determinazione dei profili degli operatori sociali, alle prestazioni economiche di carattere continuativo di competenza dello Stato.

3. Il Consiglio predispone una relazione annuale sullo stato dell'integrazione sociale nel Paese, sulla quale il Ministro riferisce al Parlamento entro il 31 marzo di ogni anno.

4. Il Consiglio, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per gli affari sociali, per la durata di un quinquennio, è presieduto dal Ministro per gli affari sociali ed è composto:

a) da un rappresentante per ciascuna regione e, per quanto concerne la regione Trentino-Alto Adige, da un rappresentante della provincia di Trento ed un rappresentante della provincia di Bolzano;

b) da tre rappresentanti del Ministero per gli affari sociali e da un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: lavoro e previdenza sociale; sanità; pubblica istruzione; interno; grazia e giustizia; tesoro; bilancio e programmazione economica;

c) dal direttore dell'Istituto superiore della sanità, dal direttore dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, da un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche, da cinque esperti in

materia di assistenza sociale designati dalle associazioni di rappresentanza delle istituzioni private di assistenza sociale e del volontariato nonchè da un rappresentante del Sistema informativo dei servizi sociali (SISS);

d) da cinque rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

5. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti due vice presidenti.

6. L'articolazione in sezioni, le modalità di funzionamento e le funzioni di segreteria del Consiglio sono disciplinate con regolamento emanato dal Ministro per gli affari sociali, sentito il Consiglio stesso.

CAPO IV

RISORSE

Art. 14.

(Modalità di utilizzo delle risorse)

1. Al fine di favorire l'effettività degli interventi individualizzati di assistenza e di integrazione sociale di cui alla presente legge, la regione provvede al riparto delle somme del fondo sociale regionale presso ogni comune, cui spettano gli oneri di pubblicità-notizia sui fondi disponibili a favore dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2. Questi ultimi sono autorizzati a presentare progetti di assistenza e reinserimento sociale, distinti per aree geografiche e per gruppi di utenti.

2. La regione cofinanzia ciascun progetto entro il limite massimo di un terzo del suo valore, previo assenso di un nucleo di valutazione regionale nominato dal presidente della giunta regionale secondo le modalità previste dalla legge regionale, cui spetta altresì l'identificazione dei servizi finanziabili.

CAPO V

NORME TRANSITORIE

Art. 15.

(Strutture organizzative)

1. In attesa di una organica revisione dell'assetto istituzionale dello Stato, facendo salva l'autonoma determinazione delle regioni e delle province autonome, lo Stato e gli enti locali, nell'ambito delle diverse competenze, conformeranno le proprie strutture organizzative in modo da garantire l'unitarietà dei processi decisionali e l'integrazione degli apparati.

2. Le funzioni dei comitati provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, soppressi dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1994, n. 698, sono attribuite ai comuni singoli o associati nei modi e nelle forme stabilite dalle leggi regionali.

