CAMERA DEI DEPUTATI N. 3177

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SALERNO

Legge quadro sui servizi sociali

Presentata il 29 settembre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Certamente il settore in cui la Costituzione è meno applicata è quello dell'assistenza sociale. Infatti, finora non è stata attuata una disciplina organica dell'articolo 38 della Costituzione, il cui primo comma recita: « Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ».

In mancanza di una legge quadro nazionale, gli interventi di assistenza sono discrezionali, salvo che la regione di residenza abbia approvato norme al riguardo.

Proprio al fine di evitare disparità di trattamento fra i cittadini italiani, la presente proposta di legge quadro sui servizi sociali ha lo scopo di disciplinare gli aventi diritto, il contenuto dei servizi e le condizioni di erogazione.

Con l'approvazione di una legge quadro sull'assistenza sociale si darà finalmente attuazione, per la fascia più debole della popolazione, all'articolo 3 della Costituzione, in base al quale tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge, con la precisazione che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono l'effettiva partecipazione della popolazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Pertanto, al vecchio concetto negativo della libertà intesa come mera esclusione di vincoli, occorre sostituire un concetto dinamico e positivo di libertà, intesa come liberazione delle condizioni negative che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana.

Per il raggiungimento di questo obiettivo sono prioritari gli interventi diretti alla prevenzione dell'emarginazione e della stessa dipendenza assistenziale.

Si tratta di compiti estremamente impegnativi che, come precisato dagli articoli 3 e 4 della proposta di legge, concernono la concreta possibilità di utilizzare le risorse sociali da parte di tutta la popolazione, comprese le persone handicappate, risorse che riguardano le prestazioni sanitarie, i servizi prescolastici e scolastici, le strutture abitative, le opportunità lavorative e tutti gli altri servizi anche culturali, sportivi e ricreativi.

Infatti, il primo problema sociale non è quello, pur importantissimo, di reinserire o recuperare alla società persone (minori, adulti, anziani), cosa che presuppone, purtroppo, una loro già avvenuta emarginazione, ma di evitare che le persone stesse siano poste ai margini delle società; non è tanto un problema di preminenza tecnica, quanto socio-politico. Pertanto la proposta di legge (articolo 3) affida alle regioni il compito di emanare norme legislative finalizzate alla prevenzione delle cause che provocano l'emarginazione o il ricovero in istituti. Fra le cause di bisogno, la mancanza di mezzi economici è quella più vistosa. La seconda commissione sulla povertà ha individuato la presenza, nel nostro Paese, di oltre 8 milioni di persone povere.

Certamente il settore assistenziale non può sopperire a tutte le condizioni di povertà, per cui restano allo Stato le competenze in materia di pensioni e di altri sussidi e le iniziative concernenti la disoccupazione, mentre le prestazioni economiche con finalità terapeutiche restano assegnate al settore sanitario.

Modesti, ma di fondamentale importanza, sono i compiti delle regioni e degli enti locali in materia di prestazioni economiche, essendo il loro campo di azione diretto sia ad assicurare il minimo vitale alle persone ed ai nuclei familiari impossibilitati, a causa dell'età o della limitata o nulla autosufficienza, a procacciarsi con il lavoro il necessario per vivere, sia al superamento di contingenti difficoltà di ordine finanziario che possono determinare l'emarginazione sociale o il ricovero in istituti.

Certamente il settore assistenziale non può essere e non deve intervenire nei confronti di tutta la popolazione, sia per i precisi vincoli stabiliti dal primo comma dell'articolo 38 della Costituzione, sia per il fatto che le prestazioni di supporto economico e sociale non devono essere fornite alle persone che autonomamente sono in grado di provvedere alle loro esigenze.

Allo scopo di evitare dispersione di risorse e deleteri clientelismi, nella proposta di legge (articolo 2) sono indicate le condizioni che devono essere soddisfatte per poter ottenere le prestazioni. Altre caratteristiche della proposta di legge sono il riconoscimento della priorità degli interventi di sostegno domiciliare, il divieto dell'apertura di nuovi istituti di ricovero assistenziale e la previsione della riconversione in comunità-alloggio delle strutture residenziali esistenti, riconversione che deve aver luogo entro cinque anni. Al riguardo va precisato che, come prevede il progetto obiettivo « Tutela della salute degli anziani », reso esecutivo dal Parlamento con le risoluzioni approvate il 3 gennaio 1992, gli interventi nei confronti degli anziani cronici non autosufficenti sono di competenze del comparto sanitario.

Stante la necessità di creare le condizioni per un'effettiva collaborazione fra il settore sanitario e quello assistenziale (fermi restando i rispettivi ambiti di intervento sanciti dalla Costituzione), è previsto che i servizi di assistenza sociale siano istituiti e gestiti dagli organi preposti alla erogazione delle prestazioni sanitarie.

In ogni caso il concreto funzionamento dei servizi, la cui istituzione e gestione compete agli organi suddetti, può essere affidata anche a organizzazioni private, nella considerazione che le iniziative assistenziali devono essere assunte assicurando la massima collaborazione fra il settore pubblico e privato e favorendo la partecipazione del volontariato (articolo 4, comma 2).

La proposta di legge prevede, inoltre, norme per la tutela dei patrimoni e degli enti disciolti (articoli 7), delega il Governo ad emanare disposizioni in materia di profili professionali e di formazione del personale (articolo 11) e stabilisce la creazione di un fondo nazionale (articolo 12).

Poiché l'approvazione della proposta di legge consentirebbe di dare finalmente attuazione alle norme costituzionali e di incidere positivamente sulle condizioni di vita della fascia più debole della popolazione, si confida in un sollecito esame e in una celere approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Finalità).

1. Al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, in attuazione del disposto di cui al primo comma dell'articolo 38 della Costituzione, la presente legge stabilisce le prestazioni ed i servizi di assistenza sociale destinati ai soggetti di cui all'articolo 2.

ART. 2.

(Destinatari).

1. Hanno diritto alle prestazioni ed ai servizi di cui alla presente legge i cittadini italiani, gli stranieri e gli apolidi che si trovano in condizioni di bisogno.

2. Ai fini del presente articolo la condizione di bisogno è determinata dalla presenza di almeno una delle seguenti situazioni:

a) insufficienza del reddito del nucleo familiare con cui il soggetto convive;

b) incapacità totale o parziale dell'interessato a provvedere alle proprie esigenze per cause non determinate da malattie acute o croniche in atto;

c) sottoposizione del soggetto a provvedimenti della autorità giudiziaria che rendono necessaria l'erogazione di prestazioni di assistenza sociale;

d) rischio di emarginazione o di ricovero in istituto.

3. Ai soggetti di cui al presente articolo è assicurata la libera scelta dei servizi disponibili sul territorio; in caso di offerta

limitata dei suddetti servizi è assicurata la priorità di intervento a favore dei soggetti di cui alla lettera *a)* del comma 2.

4. Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano definiscono i criteri per la determinazione dei contributi economici a carico dei soggetti assistiti. In ogni caso deve essere garantita agli utenti dei servizi la conservazione di eventuali redditi che consentano loro di soddisfare le proprie esigenze personali.

5. Nessun contributo economico può essere richiesto dagli enti pubblici alle persone tenute agli alimenti nei confronti dei soggetti assistiti.

6. Contro gli atti con cui si nega o si limita ai soggetti di cui al presente articolo la fruizione delle prestazioni di assistenza sociale, sono ammesse osservazioni ed opposizioni al responsabile dell'organismo di cui all'articolo 8, competente per territorio, da presentarsi entro quindici giorni da quello in cui l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto.

ART. 3.

(Compiti delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano).

1. In attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, entro e non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano emanano con proprie leggi norme allo scopo di garantire:

a) la prevenzione delle cause che provocano l'emarginazione e che favoriscono il ricovero in istituto;

b) la rimozione del bisogno economico;

c) il superamento delle situazioni di emarginazione e di ricovero in istituto assicurando gli interventi necessari per l'autonomo inserimento personale, familiare e sociale del soggetto interessato.

ART. 4.

(Prevenzione dell'emarginazione e della dipendenza assistenziale).

1. Allo scopo di prevenire l'emarginazione, il ricovero in istituto e la dipendenza assistenziale delle persone colpite da *handicap* fisici, sensoriali e intellettivi, le istituzioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli organismi pubblici sono tenute ad assicurare, nell'ambito delle proprie competenze:

a) le prestazioni sanitarie, con particolare riguardo a quelle preventive e riabilitative;

b) i servizi prescolastici e scolastici, dalla scuola materna e dell'obbligo a quella superiore e universitaria, e le iniziative di formazione professionale e prelavorativa;

c) le strutture abitative, con particolare riguardo a quelle dell'edilizia sovvenzionata con fondi pubblici;

d) le opportunità lavorative presso imprese pubbliche e private, assicurando, inoltre, piena attuazione alle norme relative al collocamento obbligatorio;

e) i servizi culturali, ricreativi, sportivi e sociali in genere.

2. Le iniziative di cui al comma 1 sono assunte assicurando la massima collaborazione fra il settore pubblico e quello privato e favorendo le iniziative delle organizzazioni di volontariato.

ART. 5.

(Rimozione del bisogno economico).

1. Le prestazioni economiche di cui alla presente legge sono fornite allo scopo di:

a) assicurare il minimo vitale alle persone ed ai nuclei familiari impossibili-

tati per qualsiasi motivo a procurarsi con il lavoro il necessario economico per vivere;

b) superare contingenti difficoltà di ordine finanziario, che possono determinare situazioni di emarginazione sociale o di ricovero in istituto.

2. Le prestazioni economiche con finalità terapeutiche restano di competenza del comparto sanitario.

3. Sono fatte salve le competenze dello Stato in materia di sussidi e di iniziative *concernenti la disoccupazione.*

ART. 6

(Superamento delle situazioni di emarginazione).

1. Allo scopo di superare le situazioni di emarginazione personale, familiare e sociale dei soggetti di cui all'articolo 2 e dei loro nuclei familiari, gli organi di cui all'articolo 8 istituiscono:

a) servizi di assistenza domiciliare e di aiuto personale e familiare;

b) comunità alloggio, con una disponibilità di posti massima per otto utenti, non accorpate fra loro ed inserite nel normale contesto abitativo, destinate a coloro che non possono vivere autonomamente o essere accolti da propri congiunti o da terzi.

2. Ai fini di cui al presente articolo sono assicurati gli interventi di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184.

3. L'accoglienza di adulti e di anziani in difficoltà da parte di terze persone è disciplinata e incentivata dagli organi di cui all'articolo 8.

4. È vietata l'apertura di nuovi istituti di ricovero; quelli già esistenti e privi delle caratteristiche di cui alla lettera *b)* del comma 1 cessano ogni attività decorsi cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 7

(Destinazione dei beni di enti disciolti o privatizzati)

1. I beni e le rendite degli enti pubblici assistenziali, compresi quelli disciolti, o trasferiti ai comuni o privatizzati, conservano la loro destinazione a servizi di assistenza sociale.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro e non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono al censimento dei beni degli enti di cui al comma 1 ed al relativo al loro aggiornamento e definiscono le modalità per la vigilanza ed il controllo sulla gestione degli stessi.

ART. 8.

(Gestione dei servizi di assistenza sociale).

1. I servizi di assistenza sociale di cui agli articoli 4 e 6, i beni di cui all'articolo 7 e le altre funzioni sottratte alla competenza delle province ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono gestiti direttamente o tramite convenzioni, dagli organi preposti alla erogazione delle prestazioni sanitarie di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

2. I rapporti fra gli organi di cui al comma 1 e l'autorità giudiziaria sono gestiti da un apposito ufficio, istituito ai sensi del medesimo comma 1.

3. La pianta organica del personale addetto ai servizi di assistenza sociale e la gestione del bilancio delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono distinti rispetto alla pianta organica ed al bilancio del comparto sanitario.

4. Sono trasferiti agli organi di cui al comma 1:

a) il personale addetto ai servizi di assistenza sociale, compreso quello amministrativo e dei servizi generali;

b) le strutture e le attrezzature utilizzate per i servizi di assistenza sociale;

c) le risorse ed i finanziamenti in misura pari a quelli effettivamente impegnati nell'anno 1989, con l'incremento progressivo delle percentuali di aumento dei trasferimenti erariali per gli anni 1990 e seguenti.

5. Le funzioni di assistenza sociale alle gestanti ed alle madri nubili sono esercitate dagli organi di cui al comma 1 competenti per territorio.

ART. 9.

(Funzioni degli enti nazionali di assistenza).

1. Gli interventi di protezione sociale di cui all'articolo 24, numero 3, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per gli appartenenti alle Forze armate dello Stato, all'Arma dei carabinieri, agli altri Corpi di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed ai loro familiari, erogati da enti ed organismi appositamente istituiti, sono integrativi e non sotitutivi rispetto alle prestazioni ed ai servizi previsti dalla presente legge.

ART. 10.

(Competenze dello Stato).

1. È fatta salva la competenza dello Stato ad esercitare le funzioni amministrative di cui all'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

ART. 11.

(Delega al Governo in materia di profili professionali e di formazione del personale).

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e nell'osser-

vanza dei principi in essa contenuti, uno o più decreti legislativi per definire:

a) la regolamentazione delle professioni concernenti i servizi di assistenza sociale;

b) le disposizioni generali per l'ordinamento e la durata delle scuole di formazione, nonché i requisiti per accedere ai relativi corsi, al fine di garantire al personale dei servizi di assistenza sociale una adeguata preparazione professionale di base;

c) la determinazione delle norme per la convalida dei titoli professionali conseguiti prima della data di entrata in vigore dei decreti di cui alla lettera *b)*;

d) la riqualificazione e l'aggiornamento professionale obbligatorio per il personale dei servizi di assistenza sociale.

ART. 12.

(Fondo nazionale per l'assistenza sociale).

1. È istituito presso il Ministero del tesoro un Fondo nazionale per i servizi sociali.