

N. 2062

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice SALVATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 1997

Legge quadro sul sistema dei servizi alle persone

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	10
Titolo I - Principi generali	»	10
Titolo II - Il sistema dei servizi	»	13
Capo I - Il sistema dei servizi a livello locale	»	13
Sezione I - Fondamenti istituzionali e gestionali ..	»	13
Sezione II - Organizzazione dei servizi	»	17
Capo II - Il sistema dei servizi a livello intermedio ..	»	20
Capo III - Il sistema dei servizi a livello nazionale ...	»	23
Capo IV - Coinvolgimento di altri soggetti nel sistema dei servizi	»	24
Titolo III - Garanzie nel sistema dei servizi	»	26

ONOREVOLI SENATORI. - Da tempo è aperto nel nostro Paese un dibattito sulla necessità di una profonda rilettura dello stato sociale; un dibattito al quale guardare con attenzione tentando innanzi tutto di rimuovere nella riflessione di ognuno di noi tutti gli elementi strumentali che possono impoverire, ed in parte hanno già impoverito, l'elaborazione culturale e politica, riducendo tutto ad un'arida questione di cifre.

In realtà di stato sociale dobbiamo invece discutere guardando alle esperienze più avanzate e soprattutto ai diritti e ai bisogni dei cittadini che oggi richiedono certamente una risposta di qualità più alta.

Di stato sociale, forse con meno aridità e sicuramente con nessuna strumentalità, si stanno occupando da tempo soggetti diversi e varie associazioni che hanno costruito su questa tematica cultura e saperi a partire da una quotidiana pratica sociale.

Personalmente sono da tempo convinta dell'urgenza della riflessione e soprattutto della necessità di avanzare proposte e sperimentare soluzioni innovative che abbiano la capacità non solo di difendere ma soprattutto di rendere più ricche le caratteristiche essenziali, solidaristiche ed egualitarie, di un moderno stato sociale alle soglie del Duemila.

Sono altresì convinta, nell'esercizio della rappresentanza, della necessità di «dare parola e prendere parola» da parte di tutti quei soggetti che, più di altri o insieme ad altri, possono dare un contributo di idee e di esperienze.

Per questo ho deciso di presentare questo disegno di legge che è stato elaborato dalla Fondazione Manuela Zancan della Caritas italiana. Si tratta di una proposta di legge quadro sul sistema dei servizi alle persone che ritengo contributo di particolare valore e qualità nell'attuale fase di dibattito e che va nella direzione di una qualificazione dei

servizi e di un reale decentramento dei poteri.

Condividendone l'impianto fondamentale ritengo di proporre alla Vostra attenzione - stralciando solo l'articolo relativo al minimo vitale, materia molto delicata e soprattutto priva nella proposta di una adeguata copertura - il testo e la relativa presentazione così come la Caritas italiana li hanno definiti, anche se su singoli aspetti mantengo una diversità di opinione che non intacca però la sostanziale condivisione del testo proposto.

1. DIRITTI E DOVERI SOCIALI

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.

Essi sono riferibili ad alcune categorie generali: il lavoro, l'assistenza sociale e sanitaria, la casa, l'educazione, l'istruzione, 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 as-

setto istituzionale ed organizzativo dei servizi, a partire dalle autonomie locali ed 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 le responsabilità sulle politiche sociali. Le cause sono da ricercare:

nella mancanza di volontà politica di completare il progetto riformatore avviato, approvando una legge quadro sui servizi sociali;

nell'incapacità degli amministratori di superare interessi campanilistici e di utilizzare correttamente gli strumenti previsti dalle leggi in vigore, ad esempio l'associazionismo tra comuni per la gestione dei servizi;

nell'esplosione di interessi corporativi, che ostacolano una crescita culturale comune e necessaria per realizzare beni pubblici;

nei fenomeni degenerativi della politica, che hanno incrinato il rapporto di fiducia tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

La proposta che segue tiene conto di queste difficoltà e dell'evoluzione economica culturale e istituzionale che ha caratterizzato il nostro Paese dal 1948 ad oggi.

Il punto di partenza sono gli articoli 2 e 3 della Costituzione, che riconoscono e garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'eguale dignità sociale di tutte le persone. Si tratta di superare la logica della legge Crispi del 1890 e le interpretazioni riduttive degli articoli 32 e 38 della Costituzione. Queste interpretazioni vorrebbero regolare in modo più moderno l'assistenza e la beneficenza ai poveri, ma l'approvazione di una legge quadro sull'assistenza non è opportuna in quanto equivarrebbe al mantenimento di questa cultura.

Nella Costituzione si è invece pensato di poter attuare gli articoli 2 e 3 con uno Stato che garantisse i diritti sociali attraverso un sistema di servizi fondamentali, finanziati a monte, chiedendo a tutti i cittadini di pagare le tasse secondo il loro reddito. La situazione attuale contraddice queste aspettative perchè il sistema fiscale non ha ancora trovato soluzioni efficaci, tali da vedere coinvolti tutti i cittadini nel finanziamento dei servizi di cui comunque fruiscono.

Uno stato impegnato nella promozione e nella salvaguardia dei diritti individuali e sociali costituisce un traguardo da raggiungere per ogni paese civile, a consolidamento della democrazia, come lo sono stati analoghi obiettivi, che hanno segnato profondamente l'evoluzione sociale: il superamento della schiavitù, della discriminazione razziale, della disparità tra uomini e donne, dello sfruttamento minorile, della discriminazione delle minoranze, cioè di condizioni in cui una parte della società fruiva di privilegi utilizzando in modo distorto le regole del consenso democratico per mantenere o rafforzare le disuguaglianze.

L'utilizzo strumentale che spesso viene fatto della cosiddetta «crisi dello stato sociale» va in questa direzione, quando, oltre a mettere in discussione scelte politicamente e storicamente caratterizzate, viene adottata a giustificazione generale per ridurre la portata dei doveri di solidarietà sociale sanciti dalla Costituzione, che verrebbero sostituiti con formule di tutela a responsabilità limitata, di tipo assicurativo o pseudomutualistico tali da garantire alcune categorie di persone, riservando ai poveri e ai disoccupati interventi (sociali e sanitari) di basso profilo, a carattere assistenzialistico.

Questa proposta ritiene che sarebbe più corretto e più aderente ai fatti parlare di crisi di un progetto non ancora realizzato. Il decentramento dello stato, la valorizzazione delle autonomie locali, la valorizzazione delle forme intermedie di partecipazione, l'incontro fra soggettività diverse sono altrettanti tasselli di un progetto ancora da compiere e quindi scarsamente valutabile.

Questo è potuto avvenire anche perchè si è operato in un campo divaricato da integralismi culturali e da interessi contrapposti tra chi ha privilegiato la costruzione di uno stato liberale, teso esclusivamente a garantire le libertà individuali e chi ha operato per contrapporvi un modello statalistico, in cui la centralità dello Stato poteva e doveva bastare per garantire gli interessi collettivi.

Le ragioni della conflittualità hanno fatto il resto, ostacolando il riconoscimento delle strategie che chiedono alla solidarietà di essere presente nei processi costruttivi dello stato sociale, che lo vedono impegnato a garantire libere iniziative in un quadro solidaristico, basato sull'incontro e la collaborazione fra responsabilità diverse, terreno di giustizia, di democrazia economica, luogo e condizione per produrre beni di pubblica utilità.

Il conseguimento di questi obiettivi richiede una nuova cultura del bene comune, basata sull'incontro tra titolarità diverse istituzionali, sociali, imprenditoriali, solidaristiche. Si assiste invece al rischio di delegittimare il settore pubblico nei suoi doveri di garantire opportunità a tutti i cittadini, soprattutto a quelli più deboli, delegando al volontariato, alla solidarietà organizzata, a soggetti imprenditoriali compiti riparativi e di sostituzione di altre responsabilità.

La prospettiva costituzionale di solidarietà sociale pone invece le persone e le comunità al centro della costruzione sociale, per garantire diritto di cittadinanza a tutti, anche ai più deboli, per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo di ogni persona, per coniugare i diritti individuali con quelli sociali, cioè per promuovere uno sviluppo globale della società.

Mettere in discussione questa prospettiva, e non le insufficienti e contraddittorie sue realizzazioni, equivale di fatto a mettere in discussione una parte fondamentale del patto costituzionale, che sta alla base della nostra convivenza civile, con conseguenze che diventerebbero delegittimanti anche per l'intero sistema. Si tratta invece di consolidarla, legando fra loro i diritti con i doveri di solidarietà sociale. È in questo mancato

incontro che vanno ripensate le esperienze fin qui realizzate, per trovare soluzioni ai problemi di sicurezza, di tutela e di promozione umana non ancora risolti.

2. DA PRESTAZIONI ASSISTENZIALI A SISTEMA DI SERVIZI

Il disegno di legge sui servizi alle persone muove da queste premesse per definire il sistema di responsabilità idonee a rendere operanti le garanzie necessarie per attuare gli articoli 2 e 3 della Costituzione, cioè per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo di ogni persona e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale.

In questa direzione è anche possibile affrontare la crisi di fiducia che in questi ultimi anni sta compromettendo il rapporto fra cittadini e istituzioni, evidenziando le responsabilità necessarie perchè i servizi diano risposte efficaci senza assecondare le rendite di posizione, le passività che producono assistenzialismo, la frammentazione degli interventi e lo spreco delle risorse.

Fra i passaggi fondamentali, attuativi del testo costituzionale, possono essere ricordati la legge 22 luglio 1975, n. 382, con la quale il Parlamento conferisce la delega al Governo per l'emanazione di una serie di decreti legislativi finalizzati a completare il trasferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative previste dall'articolo 117 della Costituzione; il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che attua il trasferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni amministrative inerenti i settori organici dell'ordinamento amministrativo, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto territoriale; la legge 23 dicembre 1978, n. 833, sul Servizio sanitario nazionale; la legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente l'ordinamento delle autonomie locali; la legge 7 agosto 1990, n. 241, sulle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; la legge 11 agosto 1991, n. 266, sul

volontariato; la legge 8 novembre 1991, n. 381, concernente la disciplina delle cooperative sociali; la legge 5 febbraio 1992, n. 104, sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate; i decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 502, e 7 dicembre 1993, n. 517, di riordino del sistema sanitario.

Nel quadro qui sommariamente richiamato c'è una linea evolutiva che collega in modo coerente il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 con la legge n. 142 del 1990, ma ci sono anche fattori di discontinuità, come il decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, per quanto attiene ai rapporti fra assistenza sanitaria e sociale.

Molti problemi nascono dalla separazione di titolarità che è stata introdotta nell'esercizio delle funzioni istituzionali di assistenza sanitaria e di assistenza sociale: la prima attribuita alle regioni e la seconda ai comuni.

Le conseguenze maggiori sono meglio riconoscibili quando è richiesto un esercizio unitario o quantomeno integrato di queste due titolarità, per evitare vuoti di assistenza e vuoti di tutela, in particolare nei confronti dei soggetti più deboli.

A questo scopo il disegno di legge individua le collaborazioni necessarie per costruire un sistema omogeneo di servizi nel territorio, valorizzando le autonomie locali, la sussidiarietà, gli investimenti zonal e la capacità delle comunità locali di promuovere il loro sviluppo.

La separazione delle responsabilità politiche e gestionali nell'esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria e sociale va sanata alla radice, riunificando le due titolarità in capo ad un unico soggetto istituzionale, l'ente locale, coerentemente con il quadro normativo più generale, con la prospettiva di responsabilizzare maggiormente le comunità locali e con le istanze sempre più diffuse di federalismo e di sussidiarietà, distinguendo chiaramente tra titolarità politica propria dell'ente locale e condizioni per esercitarla in modo efficace.

In altri termini, l'esercizio della funzione, a fronte di un centro unitario di responsa-

bilità politica e di rappresentanza dei bisogni e degli interessi dei cittadini chiaramente delineato dalla legge n. 142 del 1990, deve essere realizzato con modalità aziendali appropriate, coerenti con gli obiettivi da conseguire e con risorse istituzionali e comunitarie.

Va regolamentato il rapporto fra titolarità e gestione, tenendo conto della differenza tra responsabilità di tipo politico e responsabilità di tipo gestionale, riconoscendo i significati propri di soluzioni gestionali capaci di allargare e diversificare i centri di produzione, organizzandoli in modo complementare sul territorio, all'interno di contenitori organizzativi unitari: le aziende per i servizi alle persone (ASP) e i distretti per la erogazione dei servizi.

Sulla base di questa prospettiva, non è più il soggetto erogatore a qualificare in termini pubblici o privati la produzione e la fruizione di un servizio, ma è la natura del servizio che più propriamente definisce se esso deve essere gestito sotto una sfera di responsabilità propria del pubblico interesse o se deve essere affidato alla libera negoziazione fra le parti, sottraendolo ad un controllo diretto delle istituzioni.

Le ragioni di efficacia gestionale possono chiamare in gioco responsabilità diverse e solidali (pubbliche e solidaristiche - *no-profit* o *profit*) nel raggiungimento di obiettivi comuni. Questa logica è particolarmente necessaria quando si tratta di operare per produrre servizi ad elevata integrazione socio-sanitaria. Si tratta infatti di servizi che non possono essere realizzati in modo autonomo da un singolo soggetto (sanitario o sociale), ma si realizzano solo nella forma dell'incontro delle responsabilità e delle risorse.

Le conseguenze sono di varia natura nella sfera pubblica e nella sfera privata. Ad esempio, quando soggetti privati concorrono al funzionamento dei servizi alle persone di fatto entrano nel campo di responsabilità di chi promuove e produce beni pubblici e servizi di pubblica utilità, che per loro natura sono soggetti alla rappresentanza politica degli interessi e ai controlli, come pure alle garanzie previste a tutela delle

persone e dei loro diritti. In questi casi i soggetti privati, *no-profit* e *profit*, che concorrono alla realizzazione di servizi di pubblica utilità sono tenuti ai vincoli di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa, previsti dalla legge n. 241 del 1990, come pure ad operare secondo logiche unitarie, ottimizzando l'uso delle risorse disponibili.

In questi casi non si tratta cioè di operare in termini di passaggio dalla sfera pubblica a quella privata della titolarità del servizio, ma di riconoscere i significati propri di soluzioni gestionali che, pur diversificando le responsabilità in ordine alla produzione dei servizi, li organizzino in modo organico sul territorio, all'interno di centri unitari di responsabilità.

La proposta ritiene pertanto necessario superare le contraddizioni e i conflitti di interessi presenti nei servizi, anche ripensando la tradizionale distinzione tra sanitario e sociale, che impedisce l'esercizio unitario ed efficace della funzione di tutela del diritto alla salute da parte delle comunità locali e degli enti che le rappresentano.

Questa esigenza è da tempo avvertita da quanti operano a diretto contatto con particolari aree di bisogno (famiglie con gravi carichi assistenziali, persone disabili, malati mentali, minori, persone anziane non autosufficienti, persone affette da dipendenze) dove solo un'elevata integrazione socio-sanitaria risulta efficace per la soluzione dei problemi.

A ben vedere la distinzione fra assistenza sociale e sanitaria è, alla prova dei fatti, limitativa e impropria, soprattutto quando viene utilizzata come criterio per la definizione dei bisogni, ed è artificiosa sul piano gestionale, nella misura in cui produce segmentazione delle risposte e dei finanziamenti, spreco di risorse e conseguenti costi aggiuntivi penalizzanti le stesse risposte ai bisogni.

3. SERVIZIO ALLE PERSONE

3.1. *La gestione dei servizi*

Il disegno di legge, affermata la titolarità unica in capo al comune, singolo o obbliga-

toriamente associato dalle regioni per garantire un'efficace tutela dei bisogni della popolazione, individua la soluzione in grado di realizzare una gestione aziendale efficiente.

La formula proposta per la gestione dei servizi è quella dell'azienda per i servizi alle persone (ASP). Questa soluzione coniuga la garanzia del carattere pubblico con quella della gestione manageriale, anche superando le disfunzioni presenti nelle attuali aziende sanitarie e la loro burocratizzazione.

L'azienda è retta da un direttore generale, con i poteri previsti dall'attuale normativa relativa alle unità sanitarie locali, affiancato da tre direttori per le competenze sanitarie, sociali ed amministrative.

Il consiglio comunale ovvero l'assemblea dei comuni:

definisce gli indirizzi strategici dell'azienda a garanzia degli interessi della popolazione amministrata;

approva il bilancio di esercizio (si tratta ovviamente di un bilancio unico);

nomina il direttore generale, a cui viene affidata ogni competenza gestionale e la rappresentanza dell'azienda;

provvede all'eventuale e motivata sua rimozione, qualora le verifiche effettuate rendessero ciò necessario;

verifica la corretta attuazione delle attività e il conseguimento degli obiettivi.

Il *budget* unico dell'azienda è composto dalle quote assegnate dal comune singolo o dai comuni associati, dalla quota assegnata annualmente dall'amministrazione regionale (parte del fondo nazionale e parte del fondo regionale) e dalle entrate per alcuni servizi e prestazioni resi ai cittadini.

Per la copertura di oneri relativi a servizi resi oltre gli *standard* definiti a livello nazionale, ovvero regionale, il titolare della funzione (comune singolo o associato) provvede attraverso l'autonomia impositiva locale.

A livello nazionale andranno previsti meccanismi compensativi tra regioni, oltre

l'assegnazione ordinaria, a garanzia della tutela dei diritti delle persone, su basi di equità territoriale.

3.2. *L'organizzazione dei servizi*

L'azienda per i servizi alle persone è organizzata in distretti che coincidono con il territorio di uno o più comuni o, nel caso di grandi città, con quello di una o più circoscrizioni. Nei distretti si realizza:

l'integrazione operativa tra interventi e servizi;

l'integrazione operativa tra servizi territoriali e residenziali (in primo luogo con l'ospedale), al fine di garantire continuità terapeutica;

l'integrazione tra i diversi soggetti che realizzano la politica dei servizi sul territorio (pubblici, privati, di terzo settore) sia nel momento della programmazione che in quello dell'operatività, come pure in sede di valutazione dei risultati.

Cio potrà avvenire in forza di strumenti quali il piano di zona dei servizi, accordi di programma, protocolli d'intesa, contratti di programma, convenzioni e forme di accreditamento.

Il distretto è in sintesi l'ambito privilegiato e il fulcro per l'attivazione dei servizi alle persone di rilievo territoriale e domiciliare. È inoltre premessa operativa per l'avvio di iniziative di promozione nel campo del benessere, attraverso la promozione della salute e la prevenzione. È soprattutto condizione strategica per realizzare un rapporto dinamico tra soggetti diversi, in grado di liberare opportunità e risorse aggiuntive su scala locale.

La proposta che segue, nel rendere operante il sistema dei servizi alle persone, definisce gli *standard* minimi di servizio per ogni ambito territoriale designato per la gestione unitaria degli interventi, evitando la sovrapposizione delle competenze e la settorializzazione delle prestazioni, collocando anche le prestazioni economiche a favore di singole persone e delle famiglie in un più ampio quadro di intervento finalizzato alla promozione e alla integrazione sociale di

chi è in difficoltà, cioè favorendo la sua autonoma capacità di affrontare i problemi.

A questo scopo le eventuali erogazioni economiche dovranno essere definite nel progetto di sostegno, contrastando la dipendenza assistenziale ed evitando le erogazioni meccanicamente collegate a categorie preordinate o basate su meri accertamenti formali.

Pertanto i servizi e gli operatori sociali, a fronte delle domande loro rivolte, dovranno analizzare in modo globale il bisogno, individuare i problemi da affrontare ed intervenire sulla base della metodologia di lavoro per progetti, tenendo conto delle priorità stabilite in sede politica e della conseguente dotazione di risorse, privilegiando la forma dell'incontro, della collaborazione e della verifica sistematica dei processi e dei loro risultati.

4. A PARTIRE DAL LIVELLO LOCALE, CON UN NUOVO SISTEMA DI GARANZIE

Le comunità locali e gli enti pubblici che, ai sensi della legge n. 142 del 1990, rappresentano gli interessi dei cittadini sono la condizione fondamentale per costruire il sistema dei servizi alle persone. Su questa base il disegno di legge individua:

le responsabilità necessarie per un efficace funzionamento dei servizi;

le condizioni per definire gli ambiti territoriali per la gestione unitaria dei servizi;

le condizioni gestionali necessarie per il loro funzionamento;

gli *standard* minimi di servizio da garantire in ogni ambito territoriale;

le condizioni per il governo del sistema locale dei servizi, con riferimento alla elaborazione dei piani di zona.

In particolare con i piani di zona si introduce il piano regolatore dei servizi alle persone, con il quale gli enti locali interessati, coinvolgendo gli altri soggetti istituzionali, solidaristici e imprenditoriali presenti nel territorio, realizzano un monitoraggio sistematico dei bisogni della popolazione in modo da definire le priorità,

programmare gli interventi e organizzare le risorse necessarie.

Le province favoriscono processi collaborativi fra enti locali, fornendo supporti di natura informativa e amministrativa, anche al fine di equilibrare e rendere omogenei gli interventi nel territorio, salvaguardando le diverse specificità.

La nuova capacità di incontro e di collaborazione richiesta ai soggetti istituzionali titolari di funzioni sociali non è tuttavia sufficiente per costruire un adeguato sistema di sicurezza sociale, se nel contempo le comunità locali non sanno esprimere al meglio i loro doveri di solidarietà.

I soggetti presenti al loro interno sono ad esempio chiamati a collaborare con le istituzioni e i servizi nelle diverse fasi realizzative del piano di zona: quella di analisi dei bisogni, di collaborazione alla programmazione, di attuazione degli interventi, di concorso ai momenti di verifica.

In questo modo le comunità locali sono chiamate a costruire il loro sviluppo, aggregando le risorse necessarie per incrementare e qualificare i servizi. I cittadini utenti e le loro famiglie sono chiamati a contribuire alle spese di funzionamento dei servizi, sulla base di criteri fissati dalla normativa nazionale e regionale, in rapporto al loro reddito e con condizioni di equità. Per questo motivo i criteri relativi alla partecipazione alla spesa, concernenti i ricoveri in strutture residenziali di persone non autosufficienti non potranno differire da quelli eventualmente stabiliti per i ricoveri ospedalieri.

Volendo sintetizzare i piloni portanti del sistema dei servizi alle persone previsti dalla proposta, si può affermare che esso parte dal livello locale, in base al principio di sussidiarietà e nella prospettiva del federalismo solidale che trova nel comune il soggetto titolare di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi alle persone che non siano espressamente riservate alle regioni o allo Stato.

Per la gestione dei servizi, i comuni si avvalgono delle aziende di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, opportunamente

rimodellate per garantire prestazioni unitarie e globali ai bisogni delle persone.

L'organizzazione dei servizi si basa sul piano di zona e sul distretto. Entrambi per loro natura devono garantire i servizi essenziali, a fronte delle priorità stabilite e delle risorse disponibili prestando particolare attenzione alle famiglie in difficoltà economiche, di relazione o con gravi carichi assistenziali. Nel piano di zona sono affrontati anche i problemi di integrazione con gli altri servizi della comunità, in particolare scuola, lavoro, educazione.

Il livello intermedio è costituito dalla regione, che ha funzione di programmazione, vigilanza e controllo e, per quanto previsto dalla legge n. 142 del 1990, dalle province per facilitare le collaborazioni interistituzionali.

Allo Stato spetta il compito di definire il piano nazionale dei servizi alle persone, attraverso un comitato di coordinamento interministeriale costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composto dai Ministri per la solidarietà sociale, della sanità e del tesoro, costituendo un fondo nazionale per i servizi alle persone, aggregando le somme oggi disperse fra diversi ministeri.

Per le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza è prevista una nuova regolamentazione definita con decreto governativo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, tale da garantire la destinazione dei patrimoni secondo le finalità originarie, adeguate se necessario alle attuali esigenze.

Il titolo III del disegno di legge è interamente dedicato alle garanzie di esigibilità dei diritti sociali, alle attività sostitutive della regione che si rendessero necessarie nei casi di inadempienza dei comuni, alle attività di controllo dello Stato sulle regioni. Le funzioni del garante dei diritti sociali del cittadino sono specificate con riferimento al suo ruolo di intervento e di tutela di interessi individuali e diffusi, oltre che di promozione della partecipazione del volontariato e dell'associazionismo di impegno sociale.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1.

(Bisogni)

1. La presente legge, in attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, intende assicurare il soddisfacimento dei bisogni fondamentali della persona mediante un sistema integrato di interventi e servizi, con riferimento al Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881.

2. Gli interventi e i servizi, che devono ispirarsi al principio di unitarietà, sono funzionali a:

a) eliminare o ridurre le condizioni negative legate a patologie, a limitazioni funzionali, a inadeguatezza di reddito, a difficoltà umane mediante interventi di promozione della salute individuale e sociale, forme di tutela economica, forme di sostegno psicosociale e di promozione umana, al fine di sviluppare l'autonomia delle persone e la loro partecipazione alla vita sociale;

b) realizzare adeguati processi informativi e formativi, tendenti a sviluppare l'autonomia della persona, la valorizzazione delle risorse individuali e familiari, lo sviluppo dei rapporti sociali.

3. La promozione delle persone, in attuazione del precetto costituzionale secondo cui la Repubblica garantisce i diritti della persona sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, comporta, accanto alla tutela del singolo, anche la soddisfazione dei bisogni collettivi e il miglioramento delle condizioni di vita e

di sviluppo delle famiglie e della comunità locale.

Art. 2.

(Diritti e doveri)

1. Ai bisogni fondamentali della persona corrispondono diritti individuali e sociali che la comunità deve riconoscere e attuare.

2. I soggetti di cui agli articoli 7, 19 e 24 hanno l'obbligo di realizzare un organico sistema di servizi per rendere concretamente esigibili i diritti, sia sollecitando le responsabilità personali, sia promuovendo la solidarietà comunitaria, sia organizzando i servizi e prevedendo risorse adeguate sul piano programmatico, professionale e gestionale.

3. Gli interventi e i servizi si realizzano tenuto conto delle risorse disponibili:

a) sul piano generale, predisponendo un programma che definisce le priorità dei bisogni a cui dare risposta su scala locale, regionale e nazionale;

b) sul piano operativo, realizzando analisi personalizzate della condizione di bisogno sulla base di criteri predefiniti, evitando erogazioni meccanicamente collegate alla semplice appartenenza a categorie giuridiche o basate su meri accertamenti formali.

Art. 3.

(Unitarietà degli interventi)

1. La soddisfazione dei diritti è garantita mediante politiche e interventi coordinati nei vari settori della vita sociale, al fine di realizzare risposte unitarie e globali ai bisogni delle persone.

2. A questo scopo gli interventi devono essere fra loro integrati per ottimizzare l'efficacia delle risorse investite ed evitare:

a) la sovrapposizione delle competenze;
b) la frammentazione delle risposte;
c) la settorializzazione delle prestazioni.

3. Per realizzare l'unitarietà degli interventi, i servizi alle persone devono essere improntati sulla metodologia del lavoro per progetti, verificando sistematicamente i risultati in termini di efficacia e di efficienza.

Art. 4.

(Sistema dei servizi alle persone)

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.

2. Esso opera con riferimento a funzioni di promozione, prevenzione, cura e riabilitazione rispetto alle quali vengono destinate risorse specificamente vincolate; per ogni livello, nell'ambito delle specifiche competenze, è previsto un centro unitario di decisione.

3. 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, conformano le proprie strutture organizzative in modo da garantire l'unitarietà dei processi decisionali e l'integrazione degli apparati.

Art. 5.

(Progetti assistenziali)

1. 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, nonché al potenziamento e allo sviluppo delle risorse individuali necessarie per il superamento della dipendenza assistenziale.

Art. 6.

(Fruitori del sistema dei servizi)

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

2. Hanno diritto ad 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.

TITOLO II

IL SISTEMA DEI SERVIZI

CAPO I

IL SISTEMA DEI SERVIZI
A LIVELLO LOCALE

SEZIONE I

FONDAMENTI ISTITUZIONALI
E GESTIONALI

Art. 7.

(Titolarità delle funzioni a livello locale)

1. Il comune è titolare di tutte le funzioni amministrative relative ai servizi alle persone, di cui all'articolo 4, e che non siano espressamente riservate alle regioni, alle province autonome e allo Stato.

2. I comuni esercitano le titolarità loro attribuite in via esclusiva e congiunta, in ambiti territoriali adeguati, definiti dalla regione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazio-

ni, e del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

3. I comuni gestiscono i servizi alle persone mediante le aziende di cui all'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni, che assumono la denominazione di aziende per i servizi alle persone (ASP), nonché delle aziende ospedaliere di cui all'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992, e successive modificazioni.

Art. 8.

(Organi dell'azienda per i servizi alle persone)

1. Gli organi dell'azienda per i servizi alle persone sono:

- a) l'assemblea dei sindaci;
- b) il direttore generale;
- c) il collegio dei revisori.

Art. 9.

(Assemblea dei sindaci)

1. L'assemblea dei sindaci ha il compito di:

- a) approvare il piano di zona di cui all'articolo 15;
- b) approvare il bilancio di esercizio;
- c) verificare la corretta attuazione delle attività;
- d) nominare il direttore generale;
- e) provvedere all'eventuale e motivata sua rimozione;
- f) definire il concorso finanziario dei comuni, da assegnare all'azienda, per la realizzazione del piano di zona;
- g) negoziare con la regione la dotazione finanziaria da assegnare all'ASP;
- h) definire gli ambiti territoriali dei distretti.

2. L'assemblea dei sindaci, in cui i singoli sindaci possono farsi rappresentare da un componente della giunta comunale, determina con proprio regolamento le modalità

di funzionamento dell'assemblea stessa, che è presieduta dal sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti.

Art. 10.

(Direzione dell'azienda per i servizi alle persone)

1. Sono attribuite al direttore generale le funzioni che non siano riservate all'assemblea dei sindaci ai sensi dell'articolo 9.

2. Il direttore generale ha la rappresentanza legale dell'ASP, nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore sociale, che lo coadiuvano nella direzione dell'azienda.

3. I dirigenti di cui al comma 2 hanno contratto di diritto privato quinquennale e rinnovabile, non possono avere superato il sessantacinquesimo anno di età, devono possedere titoli di studio specifici ed esperienza nei rispettivi settori amministrativo, sanitario o sociale.

4. Per quanto concerne il collegio dei revisori, si applica, in quanto compatibile, l'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

Art. 11.

(Direzione dell'azienda ospedaliera)

1. Gli ospedali eventualmente costituiti in azienda ospedaliera di cui al comma 3 dell'articolo 7 hanno la stessa struttura organizzativa, escluso il direttore sociale, prevista per l'ASP esistente nell'ambito territoriale in cui l'azienda ospedaliera è compresa.

Art. 12.

(Articolazione delle aziende per i servizi alle persone)

1. Le ASP sono articolate nell'ambito dei servizi residenziali e in quello dei servizi

territoriali; entrambi gli ambiti devono garantire integrazione e continuità nei processi assistenziali.

2. Appartengono all'ambito dei servizi residenziali gli ospedali e le altre strutture residenziali socio-assistenziali, sociali a rilievo sanitario e sanitarie aventi almeno sessanta posti letto.

3. Appartengono all'ambito dei servizi territoriali tutti gli altri servizi, compresi quelli residenziali, con meno di sessanta posti.

4. I servizi territoriali sono organizzati per distretti, diretti da un responsabile; agli stessi vengono assicurate risorse adeguate.

Art. 13.

(Consiglio degli operatori)

1. Il consiglio degli operatori subentra al consiglio dei sanitari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *d*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ed è costituito in modo paritario da figure professionali aventi responsabilità dirigenziali in ambito sanitario e sociale.

Art. 14.

(Risorse finanziarie)

1. La dotazione finanziaria delle ASP è composta dai trasferimenti effettuati da parte di tutti i soggetti titolari di funzioni inerenti il sistema dei servizi alle persone: comuni, regioni, province autonome e Stato.

2. Il finanziamento eccedente la dotazione finanziaria assegnata, necessario per raggiungere il pareggio del bilancio, si realizza anche mediante adozione di provvedimenti da parte dei comuni che compongono l'assemblea di cui all'articolo 9 qualora le spese in esubero siano state previste in sede di approvazione del bilancio di esercizio. In questo caso i comuni hanno facoltà di incrementare le aliquote delle imposte comunali fino al raggiungimento della cifra necessaria, tenuto conto anche

della partecipazione degli utenti di cui all'articolo 26.

3. In sede di approvazione del piano di zona, di cui all'articolo 15, si definiscono i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune.

SEZIONE II

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI

Art. 15.

(Piano di zona)

1. Il piano di zona, in attuazione delle leggi nazionale e regionali, specifica gli indirizzi strategici dell'azienda a tutela dei diritti della popolazione ed individua gli strumenti per realizzare gli obiettivi e regolare il funzionamento dei servizi.

2. La partecipazione di altre amministrazioni pubbliche alla elaborazione e all'attuazione del piano avviene tramite la sottoscrizione di uno specifico accordo di programma, promosso dal presidente dell'assemblea dei sindaci. Si individuano, altresì, nelle varie forme convenzionali gli strumenti mediante i quali soggetti non pubblici collaborano all'attuazione del piano.

Art. 16.

(Criteri per la programmazione degli interventi)

1. Con il piano di zona, nel quadro della programmazione regionale, vengono individuati:

- a) la tipologia dei servizi;
- b) i modelli organizzativi e di funzionamento;
- c) gli *standard* quantitativi e qualitativi;
- d) le risorse strutturali, professionali ed economiche;
- e) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;

f) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, nonché con gli altri enti pubblici interessati;

g) le forme di collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;

h) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo regionale.

2. Nel predisporre il piano di zona si deve inoltre avere cura di:

a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili;

b) corresponsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;

c) qualificare la spesa, attivando risorse che permettano di offrire servizi e prestazioni diversificate;

d) prevedere iniziative di formazione e aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi con risorse vincolate a questo scopo.

Art. 17.

(Servizi essenziali)

1. I livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale e i relativi finanziamenti di parte corrente e in conto capitale sono stabiliti contestualmente per i servizi di assistenza sociale e sanitaria con il Piano sanitario nazionale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che assume la nuova denominazione di Piano nazionale dei servizi alle persone.

2. Nella programmazione locale e nella destinazione delle risorse, tenendo conto di quanto previsto dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, de-

ve essere data priorità alla realizzazione e al funzionamento dei servizi, con riferimento alle seguenti aree:

a) informazione ai cittadini per favorire la conoscenza e l'esigibilità dei diritti;

b) sostegno alla famiglia in particolare quelle in difficoltà economiche di relazione o in difficoltà derivanti da gravi carichi assistenziali;

c) sostegno alle persone non autosufficienti quali minori, anziani, handicappati inabili;

d) recupero di persone affette da dipendenza e di persone con problemi di devianza;

e) superamento delle condizioni di povertà e di emarginazione;

g) promozione culturale e di competenze sociali tali da ridurre gli svantaggi e agevolare la partecipazione sociale.

2. In particolare in ogni ASP devono essere realizzati nei distretti i seguenti servizi essenziali:

a) segretariato sociale;

b) pronto intervento;

c) servizio consultoriale di mediazione e di sostegno alla famiglia;

d) servizio domiciliare;

e) servizi di accoglienza e di riabilitazione diurni e residenziali;

f) servizio psico-socio-educativo per la prima infanzia e l'età evolutiva.

Art. 18.

(Globalità e integrazione)

1. Al fine di salvaguardare l'unitarietà della persona e del nucleo familiare deve essere assicurata la programmazione coordinata ed integrata tra le varie istituzioni interessate al funzionamento del sistema dei servizi alle persone, nonché tra servizi diversi a valenza sociale, sanitaria, culturale, educativa, scolastica, occupazionale, di tempo libero, della giustizia e degli altri organi periferici dello stato.

2. Nel piano di zona devono essere coinvolti i diversi soggetti istituzionali e sociali

presenti e operanti a livello locale in modo da assicurare coordinamento delle responsabilità e delle risorse.

3. I modelli e gli strumenti per assicurare le integrazioni sono individuati nei piani regionali e zonali, garantendo al singolo utente e alla famiglia unitarietà e globalità nell'intervento nelle sue diverse fasi:

- a) analisi del bisogno;
- b) predisposizione del progetto;
- c) attuazione, verifica e valutazione del progetto.

CAPO II

IL SISTEMA DEI SERVIZI A LIVELLO INTERMEDIO

Art. 19.

*(Competenze della regione
e delle province autonome)*

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

a) definizione dei criteri per la determinazione degli ambiti territoriali relativi a ciascuna ASP, 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) svolgimento delle funzioni di programmazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142;

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

d) definizione del sistema informativo dei servizi alle persone;

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

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

g) definizione degli *standard* strutturali, organizzativi e funzionali relativi ai servizi, nonché delle funzioni di controllo e vigilanza da esercitarsi da parte delle ASP;

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

i) 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;

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

k) predisposizione dei criteri generali relativi alla collaborazione con i soggetti privati;

l) costituzione dell'osservatorio regionale di cui all'articolo 20, comma 1;

m) 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 loro attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica 24 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 ed alle province dalla 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 tut-

ti i soggetti interessati a concorrere sia alla definizione degli obiettivi sia alla determinazione delle modalità e delle risorse necessarie per raggiungere tali obiettivi.

Art. 20.

(Organi di supporto all'attività dei servizi)

1. La regione o la provincia autonoma, per favorire lo sviluppo del sistema dei servizi alle persone e promuoverne la qualificazione, realizza:

- a) l'osservatorio sul sistema dei servizi alle persone;
- b) l'ufficio per la tenuta dei registri e degli albi regionali;
- c) i servizi di supporto alle attività degli enti locali;
- d) un ufficio ispettivo.

2. Nel caso di particolari bisogni o problemi tali da non trovare risposta in ambiti territoriali locali la regione o la provincia autonoma attua i necessari interventi e servizi.

Art. 21.

(Risorse regionali)

1. Il fondo regionale per i servizi alle persone è costituito dal prelievo fiscale regionale e dalle quote di Fondo nazionale attribuite alle regioni, di cui all'articolo 25.

Art. 22.

(Controlli regionali)

1. Le regioni e le province autonome svolgono una ordinaria attività di vigilanza sul rispetto degli *standard* strutturali e di funzionamento dei servizi e sull'effettiva attuazione dei piani di zona.

2. Per l'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza sulle attività svolte da soggetti diversi dalle ASP, gli enti interessati si avvalgono delle stesse ASP.

Art. 23.

*(Supporti alla programmazione locale
da parte delle province)*

1. Le province promuovono la formazione e la realizzazione della programmazione dei servizi locali attraverso:

a) la raccolta delle conoscenze sui bisogni e sulle risorse acquisite dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti su scala provinciale;

b) la sistematizzazione e integrazione dei dati con analisi mirate su specifici fenomeni;

c) la verifica e valutazione degli interventi e dei servizi considerati su scala provinciale;

d) la realizzazione di opere o la messa a disposizione di beni per la realizzazione di servizi di interesse sovracomunale;

e) l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali relativamente alla realizzazione dei servizi;

f) la realizzazione di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base necessaria per il funzionamento dei servizi alle persone.

2. L'esercizio delle funzioni sopra elencate è finalizzato anche alla realizzazione dei compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, con riferimento agli strumenti della programmazione locale. La provincia partecipa, per quanto di propria competenza, alla definizione e attuazione dei piani di zona dei servizi alle persone, sottoscrivendo l'accordo di programma ai sensi dell'articolo 27 della citata legge n. 142 del 1990. A parziale modifica di quanto previsto dall'articolo 14 della legge n. 142 del 1990, è esclusa la gestione diretta di servizi alle persone da parte delle province.

3. È abrogato l'articolo 5 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67.

Capo III
IL SISTEMA DEI SERVIZI
A LIVELLO NAZIONALE

Art. 24.

(Piano nazionale dei servizi alle persone)

1. Il Piano nazionale dei servizi alle persone, sostitutivo del Piano di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, è predisposto da un comitato di coordinamento interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro per la solidarietà sociale, dal Ministro della sanità e dal Ministro del tesoro. Il piano è approvato con le modalità di cui all'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni.

Art. 25.

(Fondo dei servizi alle persone)

1. Il Fondo nazionale dei servizi alle persone è costituito mediante il prelievo fiscale e conglobando le somme destinate a finalità di assistenza sanitaria e sociale presenti nei bilanci dei vari Ministeri.

Art. 26.

(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, che distinguano fra ciò che è coperto dalla risorsa finanziaria aziendale e ciò che è invece lasciato 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.

CAPO IV

COINVOLGIMENTO DI ALTRI SOGGETTI
NEL SISTEMA DEI SERVIZI

Art. 27.

*(Partecipazione solidale
al sistema dei servizi)*

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.

2. L'impegno solidaristico trova sviluppo nelle varie forme della solidarietà organizzata, che si esprime nel volontariato, nell'associazionismo di impegno sociale, nella cooperazione sociale e in altre forme di aiuto e di promozione umana.

3. 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.

Art. 28.

*(Istituzioni pubbliche di assistenza
e beneficenza)*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, un decreto contenente norme per la revisione del regime delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) che preveda:

a) la trasformazione delle IPAB in associazioni o fondazioni di diritto privato o in istituzioni di cui all'articolo 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, avuto ri-

guardo alla loro origine ed alle loro finalità quali risultano dalla Tavola di fondazione e dagli statuti;

b) la garanzia della destinazione dei patrimoni secondo le originarie finalità, adeguate, se necessario, alle attuali esigenze.

Art. 29.

(Collaborazione di soggetti collettivi nel sistema dei servizi)

1. I soggetti collettivi di cui all'articolo 27, commi 2 e 3, che collaborano alla produzione di servizi di pubblica utilità di cui alla presente legge, nel quadro dei piani di zona, sono autorizzati dalle ASP a svolgere attività di servizio, sulla base della verifica di requisiti di idoneità e di *standard* di qualità.

2. L'autorizzazione di cui al comma 1 può essere data in via esclusiva per un determinato territorio in ragione della particolarità del servizio o con formule di accreditamento, che consentano la libera scelta dell'utente. L'autorizzazione può essere revocata per inadempimento in entrambi i casi. Gli obblighi e i diritti dei soggetti interessati sono definiti con apposite convenzioni.

TITOLO III

GARANZIE NEL SISTEMA DEI SERVIZI

Art. 30.

(Esigibilità dei diritti)

1. Le leggi regionali e delle province autonome devono prevedere:

a) le forme e i tempi per l'attuazione dei servizi essenziali;

b) le modalità attraverso cui il cittadino può esigere la costituzione dei servizi e le prestazioni previste dalla normativa regionale;

c) le sanzioni per le eventuali inadempienze dei responsabili e degli operatori.

Art. 31.

(Attività sostitutive della regione)

1. La giunta regionale, in casi eccezionali, può intervenire per assicurare la messa in atto del sistema dei servizi quando gli enti locali responsabili omettano di adottare gli atti fondamentali per la costituzione e il funzionamento del sistema dei servizi e le ASP non li realizzino. La regione o la provincia autonoma, con provvedimento del presidente della giunta previa deliberazione della stessa giunta e dopo aver provveduto a formale diffida, nomina un commissario *ad acta* per lo svolgimento delle funzioni omesse.

Art. 32.

(Attività di controllo da parte dello Stato)

1. In caso di mancata approvazione dei piani regionali dei servizi alle persone entro i termini fissati dal piano nazionale, la regione o la provincia autonoma viene sollecitata ad approvare il predetto piano nel termine di quattro mesi. Decorso inutilmente tale termine, viene sospesa la erogazione della quota di fondo nazionale fino all'avvenuta approvazione.

Art. 33.

(Garante dei diritti sociali del cittadino)

1. In ogni regione e provincia autonoma viene 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 da un particolare problema;

e) concorrere allo sviluppo della partecipazione popolare;

f) controllare la trasparenza dei comportamenti delle istituzioni.

2. Il garante ha l'obbligo di inviare ogni anno una relazione al consiglio regionale sui problemi emergenti nella zona e sull'andamento dei servizi e la facoltà di segnalare al consiglio problemi e disfunzioni e 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'istituzione e allocazione dell'ufficio provinciale del garante.

4. Presso il garante è costituita una consulta regionale in cui sono rappresentati le associazioni di utenti e i rappresentanti del volontariato e dell'associazionismo di impegno sociale.