



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice IORI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MARZO 2018

Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante la promozione di azioni a corrispettivo sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si prefigge di collegare l'erogazione di una prestazione del sistema integrato, tesa a garantire un diritto sociale, all'attivazione da parte del soggetto destinatario della prestazione, nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, secondo la prospettiva del *welfare* generativo. Tale prospettiva prevede il superamento del *welfare* tradizionale, fondato sulla funzione della raccolta e della redistribuzione delle risorse, in favore di un modello di *welfare* incentrato sull'investimento delle risorse attraverso la loro rigenerazione, la loro messa a rendimento e la responsabilizzazione dei soggetti attuatori e dei soggetti destinatari nel perseguimento di obiettivi di benessere e di sviluppo sociale.

Si tratta di un disegno di legge che guarda alla società nel suo insieme (in termini di coesione, di sviluppo dello spirito solidaristico e di generazione di risorse per il *welfare*) e alle singole persone destinatarie di interventi di sostegno sociale (valorizzando l'apporto che esse possono offrire al perseguimento del bene comune). Gli attori istituzionali (Stato, regioni, province autonome e comuni), ognuno per le proprie competenze e funzioni, sono i primi responsabili dell'attuazione della legge, in un sistema di collaborazione aperto a tutti gli attori del territorio.

Gli strumenti del *welfare* generativo sono le azioni a corrispettivo sociale (ACS), attività che coinvolgono, su base volontaria, i percettori di forme di sostegno al reddito, proposte a livello locale da enti attuatori pubblici e privati, nell'ambito di progetti valutati e monitorati dalle istituzioni.

Il disegno di legge, sulla base del sistema già sperimentato nell'ambito del servizio civile nazionale, prevede compiti, procedure e modalità attuative in grado di valorizzare il potenziale rigenerativo delle ACS nell'ambito dei sistemi di *welfare* locali, gli esiti prodotti sulle persone coinvolte e l'impatto sociale determinato nel territorio di riferimento. Lo sviluppo del *welfare* generativo permette di superare la visione assistenzialistica del *welfare* come spesa a perdere, innescando circuiti virtuosi di reinvestimento e rigenerazione delle risorse economiche e personali impiegate nei percorsi di aiuto. Tutto ciò, senza produrre nuovi oneri, ma utilizzando in modo diverso le risorse esistenti, così da renderle produttive di plusvalore sociale ed economico.

Con il presente disegno di legge si offre una nuova prospettiva di integrazione tra la dimensione personalista e quella solidarista sancita nella Carta costituzionale, propria della garanzia dei diritti sociali e del raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale. Limitare le disuguaglianze esistenti e assicurare la pari dignità sociale sono obiettivi che non possono essere perseguiti soltanto sul versante dei diritti, ma anche su quello dei doveri, in particolare, del dovere di solidarietà. Favorire il «pieno sviluppo della persona umana» e la sua «effettiva partecipazione» presuppongono la valorizzazione e l'impegno attivo di ciascuno per contribuire «al progresso materiale o spirituale della società», nella prospettiva più volte indicata dall'articolo 4 della Costituzione.

Finalità e definizioni (articoli 1 e 2)

Le finalità della presente proposta sono: «perseguire il bene comune mediante l'in-

cremento della coesione e della solidarietà sociali»; «favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità valorizzando l'apporto che può offrire al perseguimento del bene comune»; «realizzare il principio di solidarietà inteso come apporto responsabile di tutti alla costruzione del bene comune», «promuovere lo sviluppo di soluzioni che valorizzino e incrementino le risorse disponibili per un nuovo sistema di *welfare*».

La definizione di *welfare* generativo stabilita dall'articolo 2 fa riferimento all'insieme delle modalità di rigenerazione e di rendimento delle risorse. Sono definite ACS quelle attività che comportano il coinvolgimento attivo e la responsabilizzazione dell'attore: si tratta di attività finalizzate a rafforzare i legami sociali, a favorire le persone deboli e svantaggiate nella partecipazione alla vita sociale, a promuovere a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità; in generale, ad accrescere il capitale sociale locale e nazionale.

Principi costituzionali di riferimento (articolo 3)

Il primo principio costituzionale cui il disegno di legge intende dare attuazione è il principio di solidarietà sociale di cui all'articolo 2 della Costituzione. Le azioni richieste ai destinatari delle prestazioni sociali (che da «assistiti» divengono «attori») sono infatti espressione di tale principio, per il quale, come affermato dalla Corte costituzionale in una celebre sentenza, «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa» (sentenza n. 75 del 1992). Tale principio deve essere letto insieme con l'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, per il quale «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che

concorra al progresso materiale o spirituale della società». La solidarietà richiede una collaborazione attiva da parte di ciascuno per concorrere allo sviluppo sociale. Tale collaborazione può realizzarsi sia mediante un'attività di tipo lavorativo o professionale sia mediante un'attività extralavorativa, come previsto dal presente disegno di legge.

Il secondo principio costituzionale a cui si dà attuazione è quello sancito dall'articolo 2 della Costituzione («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»). Il contributo che la persona destinataria di interventi sociali offre al perseguimento del bene comune produce valore non soltanto per i destinatari dell'attività svolta, ma anche per la persona stessa che realizza quell'attività a vantaggio di altri: si tutela il diritto di chi riceve una prestazione sociale aiutandolo a realizzare un'attività a beneficio di altri.

Il disegno di legge intende infine dare concreta attuazione anche al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione: per il quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Livelli essenziali (articolo 4)

La competenza statale a intervenire in questa materia, sulla base dell'assetto delle competenze legislative sancito dall'articolo 117 della Costituzione si fonda sull'interpretazione autorevolmente affermata dalla Corte costituzionale, nell'ambito della previsione costituzionale relativa alla definizione dei livelli essenziali [articolo 117, secondo comma, lettera *m*)], i quali devono considerarsi non soltanto quali prestazioni da rendere, ma anche modalità mediante le quali dette prestazioni possono essere garantite. Il disegno di legge disciplina una modalità del

procedimento di erogazione delle prestazioni sociali, e in quanto tale ben può costituire il livello essenziale che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale. Restano ferme le competenze regionali, come stabilito dal comma 2. Il disegno di legge avrebbe mantenuto le proprie validità e conformità anche nel quadro di competenze che si sarebbe profilato qualora fosse entrata in vigore la riforma costituzionale all'esame del Parlamento nella scorsa legislatura, poiché andrebbe a integrare le disposizioni generali e comuni in materia di politiche sociali richieste al legislatore nazionale dal novellato articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Sono individuate le prestazioni la cui erogazione implica la realizzazione di ACS, ovvero interventi di natura assistenziale finalizzati a rimuovere e a superare condizioni di bisogno e difficoltà della persona; ammortizzatori sociali ordinari e in deroga; indennità di mobilità e disoccupazione; ogni altra prestazione connessa alla cessazione del rapporto di lavoro ovvero alla sospensione o alla riduzione dell'attività lavorativa di cui alla normativa vigente; interventi di politica attiva del lavoro, realizzati a livello nazionale o regionale; interventi di protezione.

Soggetti del welfare generativo (articolo 5)

Si prevede l'apporto di soggetti pubblici e privati e, in particolare, dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dei comuni, di enti del terzo settore, di enti religiosi e di associazioni di cittadini.

Il coinvolgimento degli enti del terzo settore e degli enti religiosi, sia nella fase progettuale che in quella attuativa delle ACS, consente di progettare percorsi radicati nel territorio, ispirati a una logica di solidarietà e di effettiva risposta ai bisogni delle persone. Accanto ai soggetti già definiti e strutturati, il disegno di legge intende coinvolgere anche i «cittadini attivi», ovvero coloro

che, prescindendo da vincoli di carattere associativo stabile, intendono mettersi insieme per la cura dei beni comuni e per lo svolgimento di attività di utilità sociale, in attuazione diretta del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

In tal modo, alle persone destinatarie di interventi e prestazioni sociali verrebbe offerta l'opportunità di esprimere la propria «autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività di interesse generale», favorendo anche la loro creatività e le loro competenze per metterle a servizio di tutti. Si prevede inoltre la possibilità di un coinvolgimento attivo da parte di altri enti, pubblici e privati, che - accettando le finalità della proposta - possano essere coinvolti nelle procedure di realizzazione.

Gli attori di ACS, cioè i soggetti beneficiari degli interventi sono inclusi a pieno titolo tra i soggetti del sistema, in quanto corresponsabili della sua concreta attuazione.

Procedure per la realizzazione di ACS (articolo 6)

L'articolo 6 contiene alcune scelte di fondo che certamente condizionano tutto l'impianto della legge. La natura volontaria della prestazione di ACS è descritta al comma 1: la scelta di qualificare come volontaria la realizzazione delle ACS costituisce un elemento di forte discontinuità con le tendenze attuali che vedono nell'attivazione dei beneficiari una condizione obbligatoria e vincolante per l'erogazione delle prestazioni. Il senso della legge è di collegare l'ACS alla prestazione sociale che viene erogata in una prospettiva diversa, quella della volontarietà, così da non costringere la persona che riceve una prestazione come garanzia di un proprio diritto a svolgere un'attività, ma valorizzandone il senso di responsabilità e autodeterminazione.

I soggetti che intendono presentare proposte di ACS si iscrivono in un registro comu-

nale. Gli enti responsabili dell'erogazione della prestazione per la quale è richiesto il corrispettivo sottopongono ai destinatari di dette prestazioni le ACS iscritte nei registri comunali. Chi intende aderire sottoscrive un apposito accordo con l'ente erogatore della prestazione e con l'ente che ha proposto l'ACS, al fine di definire le modalità di realizzazione dell'ACS. Siglato l'accordo, l'attore di ACS può iniziare la propria attività. Sono infine previste alcune garanzie per la corretta realizzazione delle ACS.

Misurazione del valore rigenerato e del rendimento delle risorse (articolo 7)

Un obiettivo specifico del disegno di legge è misurare il valore sociale generato dalle ACS quale rendimento delle risorse investite. Si intende infatti superare la visione della spesa sociale come una spesa «a perdere», a favore di una effettiva trasformazione della spesa di *welfare* in termini di investimento sociale. Si stabilisce che è compito degli enti che promuovono le ACS misurare il valore sociale prodotto, tenendo conto del valore economico generato, degli esiti individuali e degli impatti sociali conseguiti e di darne adeguata pubblicità.

Reinvestimento delle risorse (articolo 8)

Si prevede che i soggetti attuatori reinvestano le risorse derivanti dal valore rigenerato nei propri territori di riferimento, amplificando gli effetti virtuosi del *welfare* generativo. Per garantire la massima trasparenza del processo è fatto obbligo agli enti attua-

tori di dare evidenza di quanto hanno fatto e di come hanno reinvestito le risorse mediante gli strumenti conosciuti di rendicontazione sociale.

I comuni dovranno tenere conto di quanto le risorse generate sono state reinvestite dai singoli enti attuatori al fine di ammettere nuove proposte di ACS.

Monitoraggio e valutazione delle ACS e rendicontazione a livello locale (articoli 9 e 10)

Il disegno di legge attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con le regioni e in collaborazione con le altre amministrazioni statali interessate il monitoraggio complessivo della realizzazione delle ACS, al fine di valutare il valore sociale prodotto e di definire indirizzi per il miglioramento del sistema.

Contestualmente, a livello locale, ogni comune o insieme di comuni presso cui è istituito un registro delle ACS realizza una rendicontazione pubblica del valore sociale prodotto nei rispettivi territori mediante ACS, evidenziando gli indici di rendimento e rigenerazione determinati.

Estensione delle ACS in ambito penale e penitenziario (articolo 11)

Si prevede la realizzazione di ACS anche in ambito penale e penitenziario.

Clausola di invarianza finanziaria (articolo 12)

Il disegno di legge non reca oneri finanziari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge reca disposizioni in materia di *welfare* generativo, definito ai sensi dell'articolo 2, al fine di:

a) perseguire il bene comune mediante l'incremento della coesione e della solidarietà sociali;

b) favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capacità valorizzando l'apporto che può offrire al perseguimento del bene comune;

c) realizzare il principio di solidarietà inteso come apporto responsabile di tutti alla costruzione del bene comune;

d) promuovere lo sviluppo di soluzioni che valorizzino e incrementino le risorse disponibili per un nuovo sistema di *welfare*.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, per «*welfare* generativo» si intende l'insieme delle modalità di rigenerazione e di rendimento delle risorse a disposizione del sistema di *welfare*, mediante la responsabilizzazione dei soggetti destinatari di interventi di sostegno che realizzano le azioni a corrispettivo sociale, di cui al comma 2, a vantaggio della collettività.

2. Ai fini della presente legge, per «azioni a corrispettivo sociale (ACS)» si intendono le attività che comportano il coinvolgimento attivo e la responsabilità del soggetto destinatario di interventi di sostegno, di seguito denominato «attore di ACS», finalizzato a

rafforzare i legami sociali, a favorire le persone deboli e svantaggiate nella partecipazione alla vita sociale, a promuovere a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità e, in generale, ad accrescere il capitale sociale locale e nazionale.

Art. 3.

(Principi)

1. Le ACS mirano ad attuare i seguenti principi:

a) principio di solidarietà sociale di cui all'articolo 2 della Costituzione, nonché dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società di cui all'articolo 4, secondo comma, della Costituzione;

b) garanzia dei diritti inviolabili della persona, di cui all'articolo 2 della Costituzione, realizzata anche attraverso il contributo offerto dalla persona al perseguimento del bene comune;

c) principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

2. Le ACS contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi costituzionali connessi: alla tutela della salute e all'assistenza sociale; alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema; alla valorizzazione della cultura; all'educazione e all'istruzione; all'inclusione sociale, alle pari opportunità e al superamento di ogni forma di discriminazione; al sistema della protezione civile.

Art. 4.

(Livelli essenziali)

1. In quanto finalizzate a qualificare gli interventi volti a favorire il pieno sviluppo della persona e l'espressione delle sue capa-

cità nell'esercizio dei diritti fondamentali, le ACS costituiscono attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, relativamente a:

a) interventi di natura assistenziale finalizzati a rimuovere e a superare condizioni di bisogno e difficoltà della persona;

b) ammortizzatori sociali ordinari e in deroga; indennità di mobilità e disoccupazione; ogni altra prestazione connessa alla cessazione del rapporto di lavoro ovvero alla sospensione o alla riduzione dell'attività lavorativa;

c) interventi di politica attiva del lavoro, realizzati a livello nazionale o regionale;

d) interventi di protezione umanitaria.

2. Le ACS sono realizzate nel rispetto delle competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e delle politiche attive del lavoro.

Art. 5.

(Soggetti del welfare generativo)

1. Le ACS sono realizzate da:

a) lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e i comuni secondo le rispettive competenze e funzioni, di cui al comma 3;

b) gli enti del terzo settore e gli enti religiosi, come definiti e regolati dalla normativa vigente;

c) i cittadini associati che si attivano per la cura dei beni comuni e per lo svolgimento di attività di utilità sociale;

d) ogni altro ente pubblico o privato.

2. I soggetti di cui al comma 1, lettera *a*), svolgono funzioni di promozione, regolazione, monitoraggio e valutazione delle ACS. In particolare, lo Stato definisce i criteri generali per la realizzazione di strategie

di *welfare* generativo e gli elementi qualificanti le ACS; le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono, nell'ambito delle proprie competenze, le modalità di sviluppo strategico e contribuiscono al monitoraggio delle ACS; i comuni istituiscono il registro di cui all'articolo 6, comma 2, e provvedono alla rendicontazione di cui all'articolo 10.

3. I soggetti di cui al comma 1, lettere *b)* *c)* e *d)*, di seguito denominati «enti attuatori», provvedono alla progettazione e al coordinamento delle ACS ai sensi dell'articolo 6.

Art. 6.

(Procedure per la realizzazione di ACS)

1. Gli attori di ACS aderiscono alle proposte di ACS su base volontaria.

2. Ciascun comune, singolarmente o in forma associata entro gli ambiti territoriali e demografici ottimali definiti a livello regionale, istituisce un registro delle proposte di ACS provenienti dagli enti attuatori aventi sede od operanti nel territorio di competenza. Tali proposte devono recare l'indicazione del contenuto dell'ACS che si intende realizzare, della relativa durata, in ogni caso non superiore al limite definito con il decreto di cui al comma 4, e della persona responsabile dei relativi gestione e coordinamento, nonché la stima delle risorse che si intendono produrre, ovvero il valore sociale dell'ACS.

3. Gli enti responsabili dell'erogazione delle prestazioni di cui all'articolo 4, comma 1, direttamente o mediante soggetti terzi, sottopongono ai destinatari di tali prestazioni le ACS previste nei registri di cui al comma 2 del presente articolo. Ciascun attore di ACS, dopo avere individuato l'ACS che intende realizzare, sottoscrive il relativo accordo di attuazione con l'ente erogatore della prestazione e con l'ente attuatore.

4. Le ACS hanno carattere temporaneo e realizzano attività che non potrebbero essere

oggetto, all'interno dell'ente attuatore, di attività lavorativa retribuita. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite la durata massima delle ACS, in relazione ai beneficiari e agli ambiti di attuazione, nonché le altre misure necessarie a garantire omogeneità e proporzionalità in sede applicativa e ad evitare utilizzazioni improprie.

5. La realizzazione delle ACS è coperta dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento delle attività nonché per la responsabilità civile verso terzi.

6. I comuni, singoli o associati, disciplinano mediante propri provvedimenti i criteri e le modalità di tenuta del registro di cui al comma 2 e di iscrizione delle proposte di ACS.

Art. 7.

(Misurazione del valore rigenerato e del rendimento delle risorse)

1. In attuazione della presente legge, gli enti attuatori provvedono alla misurazione del valore sociale prodotto dalle ACS tenendo conto:

a) del valore economico generato mediante le ACS, rapportato al costo della prestazione erogata;

b) dell'esito individuale e dell'impatto sociale delle ACS, con particolare riguardo, rispettivamente, all'attore di ACS e a coloro che ne beneficiano.

2. La misurazione di cui al comma 1 è effettuata mediante parametri coerenti con i contenuti delle ACS al fine di valutare i benefici sociali conseguiti. I risultati della misurazione di cui al citato comma 1 sono pubblicati in un'apposita sezione del registro di cui all'articolo 6, comma 2, nel quale è

iscritta l'ACS, e sono inseriti dall'ente attuatore nell'ambito della propria attività di rendicontazione economica e sociale.

Art. 8.

(Reinvestimento delle risorse generate)

1. Gli enti attuatori, sulla base del valore economico generato di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), possono investire le relative risorse per incrementare l'impatto sociale delle ACS e per promuovere l'inclusione sociale nel territorio di competenza, dandone evidenza con strumenti di rendicontazione sociale.

2. Con il provvedimento di cui all'articolo 6, comma 6, i comuni, tenuto conto delle risorse investite ai sensi del comma 1 del presente articolo, possono iscrivere nell'apposito registro nuove proposte di ACS presentate dagli enti attuatori.

Art. 9.

(Monitoraggio e valutazione delle ACS)

1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con le regioni e avvalendosi della collaborazione delle altre amministrazioni statali interessate, assicura il monitoraggio complessivo della realizzazione delle ACS al fine di valutare il valore sociale prodotto e di definire indirizzi per il miglioramento del sistema di *welfare* generativo.

2. Entro il 31 marzo di ciascun anno, i comuni singoli o associati, trasmettono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati relativi alle ACS realizzate. Sulla base di tali dati il medesimo Ministero predispone un rapporto annuale di monitoraggio nel quale sono evidenziati la diffusione delle ACS e il relativo valore sociale prodotto. Al rapporto è assicurata ampia diffusione al fine di promuovere una valutazione partecipata delle ACS realizzate.

Art. 10.

(Rendicontazione a livello locale)

1. Nei comuni, singoli o associati, presso i quali è istituito il registro delle ACS è effettuata una rendicontazione pubblica del valore sociale prodotto nei rispettivi territori mediante le ACS, evidenziando gli indici di rendimento e di rigenerazione valutati ai sensi dell'articolo 7, comma 1, secondo modalità definite a livello locale.

Art. 11.

(Estensione delle ACS in ambito penale e penitenziario)

1. I soggetti destinatari di misure e interventi di esecuzione penale esterna, messa alla prova e affidamento ai servizi sociali possono essere ammessi alla realizzazione di ACS di *welfare* generativo ai sensi della presente legge, secondo modalità definite dall'amministrazione penitenziaria.

Art. 12.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.