

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4103

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore DE LUCA Athos

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1999

—————

Norme relative al servizio di assistenza domiciliare

—————

ONOREVOLI SENATORI. — In Italia la spesa per l'assistenza ammonta a 10 mila miliardi di lire ed è pari al 6 per cento del totale della spesa sociale, mentre la spesa pensionistica aumenta, da sola, a quasi il 70 per cento e per la sanità ad oltre il 20 per cento. Inoltre all'interno di questa modesta cifra, che resta da decenni molto al di sotto di quella dedicata a tali voci dagli altri Paesi europei, ben il 90 per cento è assorbito dai trasferimenti monetari (assegni al nucleo familiare, invalidità, disoccupazione) e solo il 10 per cento va ai servizi per le persone. Attualmente l'assistenza agli anziani e agli altri soggetti bisognosi è lasciata alla libera iniziativa dei comuni. Come spesso accade ci si trova di fronte a difformità non sempre spiegabili e comunque non accettabili: il comune di Trento spende oltre 200 mila lire giornaliere *pro capite*, mentre in Calabria si superano di poco le 20 mila lire. La spesa sociale va dunque riequilibrata, a favore dell'erogazione del servizio alle persone, riducendo i trasferimenti di denaro, mentre occorre un'ottica nazionale per rimediare alle sperequazioni territoriali. Ovviamente non siamo di fronte solo ad un problema di spesa, poichè è la qualità della spesa a fare la differenza. Riteniamo in particolare che i servizi sociali debbano costituire parte di una rete integrata su tutto il territorio nazionale. Questi sono i punti salienti del presente disegno di legge, accanto alla previsione del buono servizio erogato dal comune, che il cittadino bisognoso di assistenza potrà spendere direttamente nell'acquisto di servizi offerti da enti pubblici, società private e non *profit*, nel quadro di uno stato sociale che veda il debutto del reddito minimo come sostegno agli indigenti.

Il nostro è un Paese che sta invecchiando rapidamente e nel quale vi sono un milione e mezzo di anziani sopra i 75 anni che hanno bisogno di assistenza continua durante

l'arco della giornata. In questa situazione assume un particolare rilievo la necessità di una efficace rete territoriale di assistenza domiciliare, affidata ad operatori preparati ed agevolmente accessibile a chi ne abbia, anche solo temporaneamente, bisogno. Intendiamo pertanto rivalutare e valorizzare il ruolo dell'assistenza domiciliare nel moderno stato sociale e contribuire a fargli assumere la posizione che merita all'interno del futuro riordino dei servizi sociali che, con una legge quadro, superi la lacunosa legislazione vigente e superi i problemi di disomogeneità per qualità, distribuzione sul territorio e tipologia. Un ruolo decisivo all'interno di questo mondo è giocato dalle organizzazioni di volontariato e del cosiddetto «privato sociale»: le iniziative del terzo settore hanno determinato negli anni passati una forte crescita occupazionale, mentre le loro potenzialità restano tuttora inesplorate. Una parte di risorse e ricchezze può dunque orientarsi, se incoraggiamo questa tendenza, verso i servizi alla persona, data anche l'evoluzione della problematica (nuova domanda di benessere, esigenze di socializzazione, cambiamenti delle preferenze collettive, invecchiamento della popolazione). A questa diversa domanda di servizi si deve rispondere riorganizzando adeguatamente l'offerta, valorizzando le professionalità accumulate in questi anni dalla cooperazione sociale, dal settore pubblico e dalle associazioni senza scopo di lucro.

Con il presente disegno di legge, all'articolo 1, la Repubblica assume l'onere di favorire l'accesso dei cittadini al servizio di assistenza domiciliare del territorio in cui essi risiedono, servizio che può essere offerto da una molteplicità di soggetti, sia pubblici che privati: dalle fondazioni agli organismi di utilità sociale, dal volontariato alle cooperative sociali. Serve pertanto un Piano nazionale delle prestazioni sociali che indichi i moduli essenziali dei servizi, i cri-

teri di attuazione ed accesso ed i livelli qualitativi, nonché le loro linee guida. La finalità del servizio di assistenza domiciliare consiste nel sostenere e riattivare l'autonomia personale per restituire ai cittadini svantaggiati l'integrazione sociale e rendere eccezionale il ricorso a strutture residenziali oppure, peggio, ospedaliere, esterne alla famiglia e al luogo di abituale dimora, là dove la persona ha vissuto tutta la sua storia e le sue esperienze. Il servizio in questione si rivolge a quanti sono in condizioni di non completa autonomia personale, ed in particolare a chi soffre di disagi psicofisici, non è autosufficiente o attraversa, in qualunque fascia di età, una difficoltà di tipo psico-sociale. All'articolo 2, si definisce la struttura della rete integrata dei servizi, fissando il ruolo complementare dello Stato, delle regioni e degli enti locali. L'articolo 3 definisce i compiti tipici dell'operatore di assistenza domiciliare: aiuti volti a favorire l'autosufficienza nell'attività giornaliera, aiuti volti alla tutela igienico-sanitaria, collaborazione per il segretario sociale e l'educazione sanitaria, interventi per favorire la vita di relazione. Il tutto deve essere svolto in collaborazione con altri operatori sanitari e sociali, e con una competenza professionale nel definire la gestione del servizio e delle attività di programmazione. L'ambito lavorativo dell'assistente domiciliare è quello della preparazione nei campi igienico-sanitario, rapporto con le persone, economia domestica, conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi. Egli può svolgere la sua attività sia nelle strutture residenziali (case di riposo, istituti per disabili, case albergo) che in quelle semiresidenziali (come, ad esempio, i centri diurni). Al fine di garantire una uniformità di servizio a livello nazionale, con l'articolo 4 si subordina l'esercizio dell'attività al conseguimento di una abilitazione mediante esame da svolgere in sede regionale che assicuri la competenza in determinati settori. A tale proposito i presente disegno di legge preve-

de il riordino dei corsi professionali, uniformandone i criteri direttivi: si dovranno impartire nozioni di legislazione sociale e organizzazione dei servizi, contabilità familiare, psicologia delle relazioni umane e familiari, sociologia dell'emarginazione, anatomia e patologia, igiene dell'ambiente e della persona. L'articolo 5 istituisce l'Albo degli operatori dell'assistenza domiciliare, che potranno svolgere il loro lavoro con vincolo di subordinazione o in forma autonoma. L'articolo 6 istituisce il Registro nazionale dei servizi di assistenza domiciliare, l'iscrizione al quale sarà indispensabile per ottenere convenzioni con le strutture pubbliche. Agli operatori di questi servizi, particolarmente gravosi se condotti continuamente, saranno riconosciuti i benefici previdenziali relativi alle attività usuranti e, ove accertata, la malattia professionale. Attenzione particolare è dedicata alla qualità del servizio: gli appalti dei servizi sociali non potranno più essere aggiudicati con la logica del massimo ribasso, ma dovranno tenere in massimo conto i livelli delle prestazioni ed il continuo aggiornamento professionale degli operatori, sia pubblici che privati, da garantire con una certificazione dei tempi annualmente dedicati alla formazione. Resta comunque indispensabile, per favorire l'accesso ai servizi, una revisione delle norme sulla detraibilità fiscale delle spese sostenute per l'assistenza domiciliare. Si prevede inoltre che il Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito con legge 27 dicembre 1997, n. 449, il quale finanzia tutti gli interventi previsti dal presente disegno di legge, sia alimentato anche con donazioni e offerte di privati ed associazioni. In conclusione, auspichiamo una rapida approvazione della nostra proposta che, nel fissare i criteri qualitativi generali e il monitoraggio del servizio, la qualificazione professionale e le garanzie di accesso, intende contribuire a disegnare un modello di stato sociale economicamente e qualitativamente efficiente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi del servizio di assistenza domiciliare)

1. Il servizio di assistenza domiciliare alla persona è un servizio essenziale di protezione e prestazione di servizi integrati alla persona ed al nucleo familiare, svolto presso il domicilio dell'utente o presso strutture residenziale o semiresidenziali.

2. L'operatore di assistenza domiciliare svolge attività di servizio alla persona o al nucleo familiare che versa in condizioni di non completa autonomia personale, con particolare riferimento ai soggetti in stato di inabilità o fragilità psicofisica o sensoriale, agli anziani non autosufficienti, ai disabili o all'infanzia e all'adolescenza con disagio psico-sociale.

3. Il servizio è diretto ai cittadini in temporanea o permanente grave limitazione dell'autonomia personale.

4. La finalità del servizio di cui al comma 3 consiste nel sostenere e riattivare l'autonomia della persona, al fine di realizzarne la piena integrazione sociale e favorirne la permanenza domiciliare.

5. L'assistenza domiciliare si fonda sul criterio della personalizzazione dei servizi erogati.

6. All'offerta del servizio di assistenza domiciliare provvedono soggetti pubblici e privati, organismi di utilità sociale non lucrativi, organismi di cooperazione sociale, enti di patronato ed assistenza, associazioni di volontariato e fondazioni. A tal fine lo Stato garantisce la libertà di costituire associazioni, fondazioni o istituzioni pubbliche o private, anche non dotate di personalità giuridica, che perseguano le finalità di assistenza domiciliare secondo i criteri della presente legge.

7. La Repubblica promuove l'accesso dei cittadini in ogni ambito territoriale al servizio di assistenza domiciliare ed assicura l'integrazione del servizio stesso con il sistema delle prestazioni sociali di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, adottando un Piano nazionale dei servizi sociali che indichi i livelli essenziali delle prestazioni, i criteri di attuazione ed accesso, i livelli qualitativi e le linee guida dei servizi.

Art. 2.

(Organizzazione del servizio di assistenza domiciliare)

1. La programmazione e la gestione della rete integrata dei servizi di assistenza domiciliare è demandata allo Stato, alle regioni e agli enti locali, sulla base dei criteri di sussidiarietà, efficienza ed economicità, garantendo il raccordo con le iniziative dell'Unione europea.

2. Nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai comuni spettano le funzioni amministrative concernenti gli interventi di assistenza domiciliare svolti localmente, nonché la verifica qualitativa ed il controllo degli interventi.

3. Alle regioni compete l'attività di indirizzo e coordinamento dei servizi di assistenza domiciliare nell'ambito delle funzioni di programmazione degli interventi socio-sanitari, garantendone lo svolgimento nella piena integrazione con gli altri servizi sociali. Le regioni, sulla base delle specificità locali, possono attivare progetti sperimentali a favore degli stranieri in attesa di definire la loro posizione lavorativa ed il permesso di soggiorno sul territorio nazionale.

4. Allo Stato spetta l'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento dei servizi di assistenza domiciliare, i poteri sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo

129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Lo Stato garantisce un sistema di informazione ai cittadini sulla rete integrata di servizi ed in particolare sulla offerta di assistenza domiciliare.

Art. 3.

(Competenze professionali)

1. L'operatore di assistenza domiciliare svolge i seguenti compiti tecnico-relazionali:

a) collabora con l'utente e la sua famiglia nel governo della casa, nello svolgimento delle attività domestiche quotidiane, nella preparazione dei pasti e nell'effettuazione degli acquisti, curando l'igiene ambientale e sanitaria, la pulizia e la conservazione del materiale necessario alle attività domestiche;

b) collabora con il personale preposto e con la famiglia per la corretta assunzione di diete e farmaci prescritti, l'attuazione di interventi di primo soccorso, l'effettuazione di iniezioni e piccole medicazioni, ed interventi di piccola infermeria, l'osservazione dei più comuni sintomi di allarme per la salute dell'utente, la collaborazione e l'ausilio alla deambulazione dell'utente;

c) svolge attività finalizzate all'igiene personale e alle funzioni fisiologiche dell'utente;

d) accompagna l'utente per l'accesso ai servizi e svolge il disbrigo di pratiche burocratiche, garantendo il rapporto con le istituzioni ed i presidi socio-sanitari, e provvede al trasporto dell'utente immobilizzato;

e) sollecita e organizza momenti di socializzazione.

2. L'attività di operatore di assistenza domiciliare può avvenire in forma autonoma o con vincolo di rapporto di lavoro dipendente presso i soggetti di cui all'articolo 1, comma 6.

Art. 4.

(Requisiti per l'esercizio dell'attività di assistenza domiciliare)

1. L'esercizio dell'attività di assistenza domiciliare è subordinata al conseguimento dell'abilitazione mediante esame regionale e all'iscrizione all'Albo istituito ai sensi dell'articolo 5.

2. L'esame è disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica ed è diretto ad accertare le capacità del candidato mediante prove teoriche e pratiche, in particolare con riferimento a competenze e capacità di tipo sociale, infermieristico, domestico, igienico e relazionale. L'esame deve essere inoltre preceduto da una prova preselettiva di tipo psicoattitudinale.

3. Sono ammessi a sostenere l'esame coloro che sono in possesso dell'attestato di frequenza dei corsi professionali di cui all'articolo 9.

Art. 5.

(Istituzione dell'Albo degli operatori di assistenza domiciliare)

1. È istituito l'albo degli operatori di assistenza domiciliare presso il Ministero per la solidarietà sociale.

2. Gli oneri relativi alla istituzione e alla gestione dell'Albo sono a carico degli iscritti, secondo le modalità di cui all'articolo 8.

3. Sono condizioni per essere iscritti all'albo:

a) essere cittadino italiano o di Stato membro dell'Unione europea, o di altro Stato con cui esiste trattamento di reciprocità;

b) non aver riportato condanne penali passate in giudicato;

c) essere in possesso dell'abilitazione all'esercizio dell'attività di assistente domiciliare.

Art. 6.

(Istituzione del Registro nazionale dei servizi di assistenza domiciliare)

1. È istituito, presso il Ministero per la solidarietà sociale, il Registro nazionale dei servizi di assistenza domiciliare, cui hanno diritto di iscriversi i soggetti di cui al comma 6 dell'articolo 1.

2. Lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici possono stipulare convenzioni con i soggetti di cui al comma 1 al fine di fornire ai cittadini il servizio di assistenza domiciliare.

3. L'iscrizione al Registro di cui al comma 1 è condizione per accedere alle convenzioni di cui al comma 2.

4. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione stessa ed il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, prevedendo forme di verifica delle prestazioni e controllo della loro qualità, nonché le modalità di rimborso delle spese.

5. Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica del servizio prestato in ciascuna regione ed inviano ogni anno comunicazione degli esiti della verifica al Ministro per la solidarietà sociale, al fine di aggiornare il Registro nazionale e di organizzare una conferenza biennale sui servizi di assistenza domiciliare.

6. Le regioni devono promuovere iniziative di formazione ed aggiornamento per gli operatori addetti alla prestazione dei servizi.

Art. 7.

(Norme di tutela professionale)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le rappresen-

ze sindacali e le organizzazioni dei soggetti pubblici o privati interessati, un decreto per l'adozione del contratto nazionale di categoria degli operatori sociali, ad eccezione di coloro che prestano le attività di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni.

2. Il Governo è delegato ad emanare, contestualmente al decreto di cui al comma 1, un decreto modificativo della Tabella A allegata al decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 374, al fine di inserire tra le tipologie dei lavori particolarmente usuranti l'attività di assistenza domiciliare, qualora sia stato documentato lo svolgimento dell'attività in modo continuativo per un periodo non inferiore a tre anni.

3. Agli operatori di assistenza domiciliare per i quali sia accertata la diminuzione o l'annullamento delle capacità lavorative a seguito di un grave esaurimento psicofisico per cui sia medicalmente accertato il nesso causale con le modalità di esercizio dell'attività di assistenza, è riconosciuto il diritto ai trattamenti di tutela previdenziale per l'invalidità e la malattia professionale.

Art. 8.

(Norme regolamentari dell'Albo degli operatori e del Registro nazionale)

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro per gli affari sociali e con il Ministro della sanità, sono adottate le norme relative alle modalità di iscrizione all'Albo degli operatori di assistenza domiciliare ed al Registro nazionale dei servizi di assistenza domiciliare, nonché e le norme regolamentari relative alla loro organizzazione.

Art. 9.

(Corsi di formazione)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale, del-

la sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, nell'ambito delle disposizioni per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, è definito un regolamento nazionale per uniformare le caratteristiche dei corsi professionali regionali di operatore di assistenza domiciliare e per definire i criteri di accesso ai percorsi formativi sulla base dei seguenti criteri:

a) la durata dei corsi non può essere inferiore alle 900 ore totali e debbono essere articolati in parte teorica ed esercitazioni pratiche;

b) i corsi debbono essere tenuti da personale in possesso di specifica preparazione professionale nel settore;

c) i corsi di formazione professionale debbono prevedere un periodo di tirocinio presso i presidi e servizi sociali e sanitari, in modo da assicurare l'acquisizione di esperienza e capacità professionali. La durata del tirocinio non può essere inferiore alla metà del monte ore complessivo;

d) i corsi debbono favorire l'acquisizione di competenze della rete integrata dei servizi sociali.

2. I corsi debbono garantire la formazione professionale secondo le linee guida di cui all'articolo 3, e garantire le competenze cognitive sui seguenti punti:

a) nozioni di tipo igienico-sanitario, con elementi di assistenza infermieristica, dietologia, geriatria, igiene mentale, riabilitazione e pronto soccorso;

b) elementi di legislazione sociale, sanitaria e previdenziale, sociologia e organizzazione dei servizi sociali e sanitari;

c) nozioni di psicologia delle relazioni umane, pedagogia, elementi di patologia con particolare riferimento ai problemi dei disabili e delle persone anziane;

d) nozioni tecnico-operative relative all'economia domestica ed alla contabilità familiare;

e) deontologia professionale.

3. I requisiti di accesso ai corsi sono i seguenti:

- a) aver assolto dell'obbligo scolastico;
- b) aver compiuto il diciottesimo anno di età.

Art. 10.

(Disposizioni transitorie per l'iscrizione all'Albo degli operatori di assistenza domiciliare)

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 5, l'iscrizione all'Albo è consentita, su domanda dell'interessato da presentarsi entro sessanta giorni dalla istituzione dell'Albo, a coloro che possono documentare di aver svolto per almeno due anni attività che formano oggetto della professione di assistente domiciliare o abbiano conseguito un attestato a seguito della frequenza ad uno dei corsi di cui all'articolo 9.

2. Sono ammessi a sostenere l'esame coloro che documentino di avere frequentato un corso di preparazione o abilitazione professionale riconosciuto da enti pubblici all'atto dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 11.

(Qualità dei servizi)

1. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 6, debbono essere accreditati o convenzionati dai comuni, secondo i criteri regionali, previa valutazione della qualità del servizio erogato.

2. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale e con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è determinato il criterio uniforme di valutazione dei servizi locali di assistenza domiciliare, con particolare riferimento al rapporto costi-benefici e ai livelli di prestazione professionale e qualificazione del personale. La valutazione deve essere

compiuta con il concorso delle associazioni nazionali dei servizi sociali, delle associazioni degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti e di esso deve essere trasmessa relazione annuale alle Commissioni parlamentari competenti.

3. Nell'ambito del decreto di cui al comma 2, sono determinati i criteri atti a favorire la sperimentazione di tecniche innovative nel campo dei servizi alla persona, garantendo il miglior utilizzo delle risorse umane al fine anche di ampliare le potenzialità occupazionali del settore.

4. Nei capitolati di appalto dei servizi sociali deve essere prevista la formazione permanente degli operatori, attraverso forme di certificazione del periodo di aggiornamento professionale.

5. Nelle gare di appalto relative a servizi sociali, ai fini dell'aggiudicazione, il criterio della qualità delle prestazioni erogate deve prevalere sul criterio del prezzo.

6. Le istituzioni, attraverso il sistema di informazione di cui all'articolo 2, comma 4, promuovono l'accesso dei soggetti erogatori di servizi di assistenza domiciliare ai finanziamenti previsti dal Fondo sociale europeo per la formazione e la riqualificazione delle proprie risorse umane.

Art. 12.

(Agevolazioni all'accesso ai servizi di assistenza domiciliare)

1. I comuni possono erogare buoni servizi finalizzati all'acquisizione diretta dei servizi di assistenza domiciliare offerti dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 6, al fine di garantire l'accesso ai servizi da parte degli aventi diritto.

2. Il Governo è delegato ad emanare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un decreto legislativo di revisione della disciplina in materia di detrazione per carichi familiari dalle imposte sui redditi e la previsione della detraibilità delle spese per prestazioni a pagamento dei servizi di assistenza domiciliare.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo in materia di riordino degli assegni e delle indennità assistenziali, al fine di reperire le risorse per l'erogazione di un assegno di cittadinanza a livello nazionale a favore dei soggetti disabili o anziani che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335.

4. Al Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, affluiscono le somme derivanti da contributi e donazioni di privati, enti, fondazioni ed organizzazioni, anche internazionali.

Art. 13.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante ricorso al Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, anche con il contributo del Fondo sociale europeo.

