

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente disegno di legge contiene principi e criteri di delega oltre a norme immediatamente attuative mediante le quali intende realizzare quanto specificato dal piano di riforme che accompagna il PNRR (M5C2 – riforma 1.2), laddove si prevede di intervenire con una riforma in materia di anziani non autosufficienti parallelamente all'intervento normativo in materia di disabilità anch'esso previsto nell'ambito del PNRR.

L'articolo 1 contiene le definizioni rilevanti nell'ambito del disegno di legge.

L'articolo 2 illustra i principi generali – necessari al fine del corretto inquadramento della materia all'interno delle norme internazionali di riferimento e della cornice costituzionale nazionale – ai quali devono attenersi le misure finalizzate a promuovere le condizioni di vita e di assistenza delle persone anziane e la presa in carico delle persone in condizioni di non autosufficienza sulla base dei principi e dei criteri direttivi declinati nei singoli articoli in cui sono contenute le deleghe al Governo.

Vengono richiamati il principio della eguale dignità delle persone sancito dall'art. 2 della Costituzione, nonché i principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, sottoscritta a New York il 13 dicembre 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, di seguito "CRPD"), ratificata dall'Italia ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, oltre alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 della Commissione Europea del 3 marzo 2021 e dall'articolo 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in materia di riconoscimento del valore umano, sociale, culturale ed economico di ogni stagione della vita delle persone, indipendentemente dalla presenza di menomazioni, limitazioni e restrizioni alla loro autonomia. Viene sottolineato, inoltre, l'impegno dello Stato al fine di contrastare i fenomeni della solitudine sociale e della deprivazione relazionale delle persone anziane, indipendentemente dal luogo ove si trovino a vivere e il diritto delle persone anziane e delle persone non autosufficienti alla continuità di vita e di cure presso il proprio domicilio. A tale fine sono previste misure idonee per il superamento delle forme ingiustificate, inefficaci e improprie di istituzionalizzazione, in particolare nei casi in cui la complessità e la gravità delle problematiche biopsicosociali non consentano alle persone di vivere presso il proprio domicilio ovvero presso altro immobile con caratteristiche di civile abitazione. A tal fine sono espressamente richiamate e riaffermate le funzioni cui sono chiamati, in una logica di integrazione degli interventi sia i servizi sociali comunali operanti presso gli Ambiti sociali Territoriali (ATS) che i servizi sociosanitari territoriali nell'ambito delle c.d. Case di Comunità, i Punti unici di accesso e le Unità per la valutazione multidimensionale, il cui operato integra un vero e proprio livello essenziale delle prestazioni sociali a norma dei commi dal 160 al 168 dell'art.1 della legge 234/2021.

L'articolo 3 prevede l'adozione di "Linee guida nazionali per l'inclusione e la promozione dell'accessibilità delle persone anziane e fragili ai servizi e alle risorse del territorio". Sulla base delle Linee Guida nazionali sono adottati, a livello regionale e locale, appositi Piani d'azione. Mediante tali Piani si promuove l'accessibilità universale delle persone con fragilità alla concreta fruizione dei servizi sociali e sanitari, degli spazi urbani, dell'ambiente naturale e delle iniziative e dei servizi ricreativi, commerciali e culturali. Ciò anche mediante la promozione di servizi di prevenzione delle malattie dell'età anziana, la facilitazione dell'autonomia personale e la promozione della partecipazione alla vita sociale e alla fruizione delle opportunità e dei servizi del territorio.

L'articolo 4 detta disposizioni in materia di programmazione nazionale integrata tra il Governo, le regioni e le province autonome e gli enti locali, nonché per l'adozione del piano nazionale per la non autosufficienza

(PNNA), parte integrante del piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali in raccordo con gli strumenti della programmazione sanitaria nazionale denominati Patti per la salute.

La norma prevede, altresì, l'adozione di linee di intervento progettuale a valere sulle missioni 5 e 6, unitamente a quelle inerenti la rigenerazione urbana e la mobilità accessibile del PNRR, attuate dalle istituzioni competenti, nonché l'istituzione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute, il Ministro per le disabilità e il Ministro dell'economia e delle finanze, di un Comitato di coordinamento tecnico permanente per formulare proposte concernenti l'attuazione dei progetti realizzati con le risorse a valere sul PNRR e sulle disposizioni nazionali di riferimento. La rete dei servizi sociali e la rete dei servizi sanitari viene garantita dalle regioni e dagli enti locali, anche con il coinvolgimento attivo dei familiari e con l'apporto degli enti del terzo settore e delle risorse del volontariato informale di prossimità, aprendo alla possibilità di fare ricorso a forme di partenariato pubblico con enti del terzo settore e alla collaborazione con le risorse del volontariato informale di prossimità.

La norma istituisce, inoltre, il Budget di cura e di assistenza quale strumento per l'ottimizzazione progressiva della fruizione e della gestione degli interventi e dei servizi di cura e di sostegno presenti sul territorio e a cui concorrono tendenzialmente tutte le risorse anche economiche ed in particolare:

- a) le risorse derivanti dal trasferimento alle Regioni e alle Province Autonome delle relative quote del Fondo Sanitario Nazionale specificamente destinate per tali finalità nell'ambito dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria;
- b) le risorse derivanti dal trasferimento alle Regioni, alle Province Autonome e agli enti locali del Fondo per le non autosufficienze di cui all'art. 1, comma 1264 della legge 27 dicembre 2006 e delle risorse a valere su altri Fondi sociali Nazionali specificamente destinate agli interventi in materia di anziani e persone non autosufficienti;
- c) le risorse erogate ai cittadini da parte di pubbliche amministrazioni in attuazione di leggi e disposizioni dello Stato, delle Regioni e delle Province Autonome.

L'articolo 5 prevede che al fine di estendere e uniformare l'esigibilità e la qualità dei servizi e delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale, nonché al fine di facilitare le attività di monitoraggio dello stato di attuazione dei LEPS e del graduale sviluppo delle tipologie dei servizi e delle prestazioni sociali destinati alle persone anziane e alle persone non autosufficienti e dei relativi requisiti quantitativi e qualitativi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero della salute e il Ministero per le disabilità, d'intesa con la Conferenza unificata, adotta uno strumento di classificazione nazionale delle prestazioni e dei servizi sociali alla persona.

Vengono, inoltre, previsti alcuni strumenti per garantire la piena attuazione del diritto di accesso ai servizi sociali per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti tra cui strumenti di telefonia di pubblica utilità dedicati e raccordati con gli strumenti previsti dalla normativa europea, nonché una campagna annuale informativa al fine di aumentare tra i cittadini il livello di conoscenza e di consapevolezza relativamente ai diritti, ai servizi e alle opportunità concernenti la qualità della vita e dell'assistenza per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti.

Si prevede, inoltre, che con cadenza triennale il Governo, su iniziativa congiunta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, presenta al Parlamento una relazione sulla condizione delle persone anziane non autosufficienti e sullo stato di attuazione dei LEA e dei LEPS per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti.

Con la medesima cadenza triennale il Governo, in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio, effettua una verifica, sulla base delle attività di monitoraggio specificamente previste e disciplinate per ciascuno dei settori considerati, sul grado di adeguatezza dei LEPS e dei LEA.

L'articolo 6 reca disposizioni in materia di assistenza domiciliare e nuove forme di coabitazione solidale per le persone anziane coerentemente con le previsioni di intervento di cui al PNRR. Inoltre, detta disposizioni nei casi in cui la complessità e la gravità delle problematiche bio psico sociali non consentano alle persone di vivere presso il proprio domicilio ovvero presso altro immobile con caratteristiche di civile abitazione, prevedendo che le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali garantiscano, attraverso i punti unici di accesso, la rete dei servizi sociali degli ambiti sociali territoriali di cui all'articolo 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328 e la rete dei servizi sanitari dell'assistenza distrettuale, nonché attraverso il coinvolgimento attivo dei familiari, l'accoglienza delle persone non autosufficienti, presso strutture residenziali in possesso di requisiti operativi e di sicurezza, tali da garantire, alle persone ospitate, il diritto alla continuità delle cure e il diritto al mantenimento delle relazioni sociali ed interpersonali, mediante l'accoglienza in ambienti di tipo familiare rispettosi delle esigenze personali e di privacy.

L'articolo 7 introduce principi e criteri di delega volti a rafforzare le tutele e le opportunità di inclusione sociale e lavorativa per i familiari conviventi impegnati nell'assistenza diretta alla persona non autosufficiente. Ciò in particolare mediante la previsione: a) dell'introduzione di specifiche tutele nell'ambito previdenziale e assicurativo e per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro; b) di interventi di formazione e di certificazione delle competenze professionali acquisite nel corso dell'esperienza sviluppata; c) di interventi di sostegno anche psicologico, evitando che dal loro impegno assistenziale possa derivare un pregiudizio alla vita lavorativa, al completamento di percorsi di studio e formazione, nonché all'esercizio delle responsabilità genitoriali e educative nei confronti dei figli minori di età.

L'articolo 8 prevede specifici principi e criteri di delega volti al rafforzamento strutturale e organizzativo degli Ambiti sociali territoriali al fine di garantire - quale livello essenziale delle prestazioni - attraverso tali strutture, l'efficiente utilizzo delle risorse di personale e delle risorse finanziarie nazionali ed europee per la programmazione, la gestione e il monitoraggio dei servizi e delle prestazioni sociali alle persone e alle famiglie, quali, in sintesi: la promozione su tutto il territorio nazionale dell'omogeneo sviluppo degli ATS, garantendo che questi costituiscano la sede operativa dei servizi sociali degli enti locali del territorio; la definizione di un modello organizzativo degli ATS che ne preveda la natura di enti strumentali necessari alla garanzia della realizzazione dei LEPS con il compito di assicurare lo svolgimento omogeneo, per conto degli enti locali titolari, di tutte le funzioni tecniche; la previsione di norme e standards di funzionamento amministrativo-gestionale che consentano agli ATS di svolgere le attività manageriali di programmazione e gestione delle risorse finanziarie derivanti dai trasferimenti dal bilancio dello Stato, nonché di quelle a valere su fondi europei; il coordinamento del nuovo modello organizzativo con le disposizioni di legge esistenti, in particolare con la legge 328 del 2000 e con il decreto legislativo n. 147 del 2017, provvedendo alle necessarie modifiche e abrogazioni delle disposizioni incompatibili; la garanzia che gli ATS, sul territorio di propria competenza, attivino e coordinino la rete pubblica e privata dei servizi sociali.

L'articolo 9 delega il Governo ad adottare disposizioni per la revisione e semplificazione delle procedure di valutazione e di quelle amministrative, in particolare per definire a livello nazionale, regionale e locale, processi di semplificazione e di riorganizzazione finalizzati a ridurre e razionalizzare gli oneri e le procedure amministrative. L'articolo contiene anche una delega per il rafforzamento e per la riorganizzazione degli uffici e delle articolazioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di garantire lo svolgimento delle nuove e maggiori funzioni di competenza del predetto Ministero per favorire lo sviluppo dei LEPS e per promuovere le iniziative necessarie allo sviluppo delle politiche sociali nazionali.

L'articolo 10 introduce una norma che impegna la Repubblica a favorire la partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, alla identificazione delle capacità e dei bisogni, nonché alla individuazione dei servizi e delle opportunità necessari ai percorsi di inclusione sociale di tutte le persone soggiornanti nelle comunità di vita del territorio degli enti locali di appartenenza. Per l'attuazione di tale principio la disposizione prevede che le amministrazioni locali promuovano, almeno annualmente, eventi di partecipazione diffusa dei cittadini e una specifica "giornata della partecipazione sociale", e che, con delega al Governo, vengano individuate misure per realizzare più compiutamente il c.d. principio di sussidiarietà e il volontariato intergenerazionale. La norma prevede, altresì, che la Repubblica favorisce la partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, alla definizione e alla gestione di percorsi e servizi di comunità in tutti gli ambiti di attività dei servizi sociali territoriali.

L'articolo 11 prevede principi e criteri di delega al fine di migliorare complessivamente i percorsi di istruzione e formazione per tutte le figure impegnate nella cura e nell'assistenza delle persone anziane e delle persone non autosufficienti. In particolare al fine di: a) promuovere un approccio basato sulla multidimensionalità, sulla conoscenza dei fattori di rischio di perdita dell'autonomia, nonché sui modelli di assistenza alla persona anziana nei vari ambiti di vita e di cura quali domicilio, ospedale, servizi territoriali, RSA; b) integrare gli approcci tecnici e scientifici con quelli relativi alla cura della relazione umana con le persone, nonché all'etica delle relazioni d'aiuto al fine di valorizzare e migliorare gli interventi assistenziali, terapeutici, di supporto psicologico e riabilitativi e favorire l'integrazione tra interventi sociali e interventi sanitari; c) introdurre percorsi formativi specifici per il servizio sociale professionale finalizzati all'acquisizione di competenze professionali specifiche nell'ambito delle attività gestionali, amministrative e organizzative dei sistemi di cura e di assistenza, del case management e dell'integrazione sociosanitaria a favore della persona e della sua famiglia, attribuendo particolare importanza alle problematiche concernenti la gestione di servizi per le patologie neurodegenerative e a quelle utili al contrasto dell'isolamento sociale; d) aggiornare l'albo professionale di cui alla legge 23 marzo 1993, n. 84 e al successivo D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169 con indicazione delle specifiche specializzazioni; e) promuovere lo sviluppo della clinica della non autosufficienza nei diversi setting di cura, lo sviluppo della psicologia della non autosufficienza e del sostegno psicologico ai familiari e ai caregivers con particolare riguardo al tema delle persone affette da patologie neurodegenerative e demenza; f) promuovere nei curricula delle figure professionali interessate l'approfondimento delle modalità operative connesse alla presa in carico integrata della persona anziana e delle persone non autosufficienti, l'utilizzo di strumenti di management legati all'umanizzazione delle cure, nonché lo sviluppo delle capacità di coinvolgimento e di lavoro in rete delle famiglie e delle risorse informali di prossimità; g) promuovere la ricerca finalizzata all'innovazione nel campo della prevenzione e della presa in carico delle fragilità connesse all'età anziana e delle forme più innovative di presa in carico e assistenza sociale, di coabitazione solidale e di modelli operativi gestionali del sistema integrato di cura e assistenza.

Inoltre, mediante apposite linee guida per lo sviluppo di un piano nazionale di formazione continua per l'assistenza integrata alle persone anziane e alle persone non autosufficienti e sulla base delle richiamate disposizioni contenute al comma 166 dell'art. 1 della legge 234/2021, la norma intende contribuire all'ottimizzazione della gestione dei programmi di sviluppo delle nuove forme di assistenza domiciliare per gli anziani e alla riqualificazione delle figure degli assistenti familiari (c.d. badanti).

L'articolo 12 prevede specifiche norme per il monitoraggio e la valutazione dei LEPS in materia di interventi e politiche sociali.

L'articolo 13 prevede specifiche attività di verifica dell'adeguatezza del livello e dell'impiego delle risorse finanziarie pubbliche destinate al sistema dei servizi a favore degli anziani non autosufficienti e la possibilità di intervenire al fine di riequilibrare il rapporto tra servizi e trasferimenti monetari, il riordino delle

agevolazioni fiscali e l'introduzione di misure volte ad incentivare la permanenza a domicilio della persona anziana non autosufficiente.

L'articolo 14 disciplina la procedura per l'adozione dei decreti legislativi.

L'articolo 15 reca disposizioni finanziarie.

L'articolo 16 dispone che a presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

RELAZIONE TECNICA

Alla copertura degli oneri del presente provvedimento si provvede mediante l'impiego delle risorse di cui al comma 168 dell'articolo 1 della legge 234 del 2021, nonché con le occorrenti destinate risorse del Fondo Sanitario Nazionale, con le relative risorse a valere sul PNRR e, in coerenza con quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei, concorrono, altresì, le risorse afferenti ai programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) riferite agli obiettivi tematici coerenti con le materie e gli interventi oggetto del presente provvedimento.

Qualora uno o più decreti determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.