

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 897

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori PIANETTA, AMATO, ASCIUTTI, BARBA,
BETTAMIO, BIANCONI, BIONDI, BURANI PROCACCINI,
CAMBER, CARRARA, COLLI, COSTA, FIRRARELLO, GHIGO,
IZZO, MALAN, MARINI Giulio, NESSA, PASTORE, POSSA,
REBUZZI, SCOTTI, TADDEI, VENTUCCI e VICECONTE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 LUGLIO 2006

Modifica dell’articolo 31, secondo comma, della Costituzione,
in materia di tutela e valorizzazione degli anziani

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge, con la modifica dell'articolo 31 della Costituzione, si propone di promuovere la tutela delle persone anziane e di valorizzarne la potenzialità, operando soprattutto attraverso un'azione di incentivazione a favore degli istituti necessari a tale scopo.

Tale esigenza è dettata da uno dei fenomeni più significativi del XX secolo, tanto importante da determinare un nuovo modo di pensare la società dei nostri tempi: l'aumento dell'aspettativa di vita.

Si fa spesso uso di un'espressione molto efficace per indicare che siamo in una fase di passaggio: se il XX secolo è stato quello degli «anta», il XXI sarà quello degli «ento», nel senso che da una media di ottanta anni si potrà arrivare, come sostengono gli esperti, a una media di oltre cento anni. Questo significa che vi sarà un mutamento profondo della collettività.

Da ciò la necessità di utilizzare compiutamente la capacità fisica e intellettuale delle generazioni più anziane, portatrici di un patrimonio prezioso, anche e soprattutto per la formazione e l'addestramento delle nuove generazioni.

La durata della vita media, costituita statisticamente dal numero medio di anni vissuti dalla generazione nata nel periodo preso in esame, si è molto allungata, attestandosi attualmente sui settantasei anni circa per gli uomini e sugli ottantuno anni circa per le donne.

Tale fenomeno, grazie anche al drastico abbattimento del tasso di mortalità infantile, ha inevitabilmente comportato, negli ultimi duecento anni, un enorme incremento demografico della popolazione mondiale.

Come attestato dalle rilevazioni delle Nazioni Unite, la popolazione mondiale ha continuato a crescere a ritmi vertiginosi: nel 1950 era stimata attorno ai 2 miliardi e 500 milioni circa; nel 1975, è salita a 4 miliardi e 100 milioni; intorno al 1980 si è arrivati a ben 4 miliardi e 721 milioni, raggiungendo, infine, i 6 miliardi e 200 milioni nell'anno 2000.

Al netto incremento della popolazione mondiale è associato il fenomeno dell'invecchiamento demografico. A differenza dell'invecchiamento biologico, o senescenza, che consiste nell'insieme delle trasformazioni che si estendono a tutto l'organismo vivente a seguito dell'avanzamento dell'età, e la cui progressione, così come le relative conseguenze, variano in relazione a molteplici fattori personali e di contesto, l'invecchiamento demografico si risolve in un aumento della proporzione di persone anziane nell'ambito di un aggregato umano.

Di fatto i due concetti di invecchiamento, quello biologico e quello demografico, risultano nettamente distinti; l'uno è individuale ed irreversibile, l'altro è collettivo e può attenuarsi o accrescersi nel tempo in relazione alla dinamica dei fattori che lo determinano.

Se per ogni singolo individuo «invecchiare» significa raggiungere età anagrafiche via via più avanzate, per il complesso degli individui che si identificano in una popolazione il termine «invecchiamento» sta ad indicare una maggiore presenza della componente anziana e si concretizza in una più alta proporzione di soggetti che superano una prefissata soglia d'età (convenzionalmente fissata nel sessantesimo o sessantacin-

quesimo anno d'età), eventualmente rapportata alla corrispondente quota di giovani.

Nell'arco di poche generazioni la transizione demografica ha rapidamente accresciuto la proporzione delle persone anziane.

Secondo le stime delle Nazioni Unite, nel 1950 vivevano in tutto il mondo approssimativamente 200 milioni di persone che avevano raggiunto l'età di sessanta anni e oltre. Nel 1975 il loro numero aveva raggiunto quota 350 milioni e, nel 2000, quota 590 milioni. Le previsioni fatte indicano che per l'anno 2025 il numero degli ultrasessantenni crescerà ancora fino a superare 1 miliardo e 100 milioni.

Ci troviamo nel mezzo di quella che è stata autorevolmente definita una «rivoluzione silenziosa», capace di trasformare la struttura della popolazione mondiale da una tradizionale struttura piramidale, in cui si ha una larga base di soggetti giovani e di soggetti in età lavorativa ed un vertice con pochi fortunati longevi, ad una struttura piramidale capovolta, il cui vertice è rappresentato da una larga fascia di soggetti anziani e la cui base è rappresentata da relativamente pochi giovani e adolescenti.

Il mondo si sta letteralmente capovolgendo in termini demografici e questo fenomeno è il risultato della rarefazione dei due eventi fondamentali della vita umana, la nascita e la morte. Si può parlare pertanto, a livello collettivo, di invecchiamento della popolazione «dal basso», per effetto della riduzione della fecondità e quindi della sempre minor misura con cui viene alimentato il sistema popolazione, e di invecchiamento della popolazione «dall'alto», per effetto della riduzione della mortalità in età avanzate e quindi della crescita dell'aspettativa di vita.

Un simile processo prende le mosse da fatti straordinariamente positivi causalmente riconducibili al miglioramento della qualità della vita umana conseguente all'avvento dell'industria che ha consentito progressi della scienza medica altrimenti inimmaginabili, nonché repentini e radicali migliona-

menti della situazione igienica, alimentare e lavorativa dell'uomo: una combinazione di fattori che sembra aver spostato in avanti non solo l'età della vecchiaia ma anche l'età della decadenza fisica. Conseguentemente una larga parte della popolazione anziana si mantiene in buone condizioni psicofisiche, mal sopporta l'esclusione dalla attività lavorativa e vuole continuare a partecipare alla vita sociale in ogni suo aspetto.

Si tratta quindi di un processo che richiede di essere adeguatamente governato alla luce delle molteplici ripercussioni e implicazioni di carattere economico, sociale, culturale, psicologico e spirituale che comporta. Si pensi unicamente agli effetti che l'invecchiamento demografico produce sul sistema previdenziale, assistenziale, sanitario e dei consumi.

Fin dall'inizio del secolo scorso, l'invecchiamento demografico costituisce un problema tipico del mondo più sviluppato e appare saldamente radicato nel continente europeo, ove tende ad accrescersi con forte intensità.

Secondo le stime di Eurostat, nell'Europa a quindici, (esclusi pertanto i Paesi coinvolti nel recente allargamento avvenuto il 1° maggio 2004), gli ultrasessantacinquenni dovrebbero passare fra il 2000 ed il 2020 dal 14,7 per cento della popolazione totale al 19,4 per cento, con un consistente contributo da parte della popolazione italiana.

Fra i paesi dell'Unione europea è proprio l'Italia quello che attualmente detiene la più alta percentuale di ultrasessantacinquenni, in una graduatoria che vede la Svezia al secondo posto e l'Irlanda in ultima posizione.

Come attestato dai rilievi demografici delle Nazioni Unite, l'Italia è il Paese più longevo al mondo, con la più alta percentuale di popolazione con più di sessantacinque anni (18 per cento) e la più bassa percentuale con meno di quindici anni (14,4 per cento). Un Paese in cui il sorpasso degli anziani sui giovani si prospetta già oggi come una realtà largamente consolidata.

TABELLA 1

PERCENTUALE DI POPOLAZIONE ANZIANA E GIOVANE
NEI 15 PAESI DELL'UNIONE EUROPEA - ANNO 2000*

PAESI	% in età 65 e più	% in età 0-14	Differenza
Italia	18,0	14,4	3,6
Svezia	17,3	18,3	- 1,0
Grecia	17,3	15,3	2,0
Belgio	16,7	17,9	- 1,2
Spagna	16,7	15,1	1,6
Germania	16,7	15,6	1,1
Unione Europea	16,3	16,8	- 0,5
Francia	16,0	18,9	- 2,8
Regno Unito	15,6	19,0	- 3,4
Austria	15,5	16,8	- 1,4
Portogallo	15,4	16,8	- 1,4
Danimarca	14,8	18,4	- 3,6
Finlandia	14,8	18,3	- 3,5
Lussemburgo	14,6	18,8	- 4,2
Paesi Bassi	13,6	18,6	- 5,0
Irlanda	11,2	21,8	- 10,6

Fonte: Elaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Eurostat.

* Dati in corretto ordine decrescente.

La società italiana è stata investita da una trasformazione demografica, evidentemente e largamente interagente con quella socio-economica, che ha alterato popolazione e società. Dall'analisi dei dati catalogati dall'Istituto nazionale di statistica è possibile evincere come, dopo il *baby-boom* degli anni Sessanta, culminato nel 1964, la fecondità si sia progressivamente ridotta ed abbia registrato, negli anni recenti, i più bassi livelli del mondo; nel contempo, la durata della vita si è allungata al di là di ogni ottimistica previsione. Se nel 1950 la speranza di vita era di 66 anni, oggi la speranza di vita è di 77,5 anni e si prevede che salga a 82,3 nel 2030 e a 83,5 nel 2050. Questo significa che, nell'arco dei cento anni compresi tra il 1950 e il 2050, la vita media della popola-

zione italiana sarà cresciuta del 27 per cento circa.

All'inizio degli anni Cinquanta la popolazione italiana ammontava a 47,5 milioni di abitanti, di cui il 34,6 per cento, pari a 16,5 milioni, aveva meno di venti anni e l'8,2 per cento, pari a 3,9 milioni, ne aveva più di sessantacinque. Vi erano, pertanto, più di quattro giovani di età compresa tra gli 0 e i 19 anni, per ogni anziano ultrasessantacinquenne. Nell'Italia di oggi, dove si contano poco meno di 58 milioni di residenti, i giovani con età inferiore ai 20 anni sono scesi a 11,3 milioni, pari al 19,6% e gli ultrasessantacinquenni sono saliti a 10,6 milioni, pari al 18,2%.

Se si guarda al futuro, sulla base delle più recenti stime di fonte ufficiale, la popolazione italiana, dopo aver toccato la sua con-

sistenza massima agli inizi del prossimo decennio potrebbe scendere nel 2041 alla stessa dimensione registrata intorno alla metà degli anni Settanta, ovvero 55 milioni di abitanti, ma con una struttura per età già fortemente

alterata: il 15,6 per cento dei residenti potrebbe avere meno di venti anni ed il 33,6 per cento più di sessantacinque; vi sarebbero, dunque, due anziani per ogni giovane e un ultraottantenne per ogni nove abitanti.

TABELLA 2

LA POPOLAZIONE ITALIANA PER GRANDI CLASSI D'ETÀ (Anni 1951-2041)

Anni	Totale	0-19	20-59	60 e +	65 e +	80 e +	85 e +
1951	47.516	16.462	25.280	5.774	3.895	510	160
1961	50.623	16.182	27.395	7.046	4.827	724	239
1971	54.137	17.077	28.048	9.012	6.102	996	349
1981	56.557	16.816	29.890	9.851	7.485	1.247	445
1991	56.778	13.308	31.481	11.989	8.700	1.954	728
2001	57.844	11.349	32.457	14.038	10.556	2.389	1.253
2011 *	58.588	11.051	31.590	15.944	12.147	3.607	1.701
2021 *	58.034	10.230	30.016	17.786	13.882	4.562	2.362
2041 *	55.044	8.597	24.223	22.222	18.483	6.311	3.557

Fonte: Elaborazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali su dati Istat.

* Previsioni

Pertanto il fenomeno dell'invecchiamento riguarda la capacità da parte di ogni sistema, sia esso sovra-nazionale, nazionale o sub-nazionale, di trovare efficaci e tempestivi adeguamenti della propria struttura sociale ed economica all'accresciuto peso assoluto e relativo della popolazione anziana.

Le decisioni che saremo chiamati ad assumere in merito al fenomeno della longevità di massa informeranno la società dei prossimi cinquanta anni ed avranno ricadute su ogni aspetto della stessa e della vita dei singoli individui.

Ciò che occorre trasmettere alla società è che, contrariamente a quanto appare ai più, i complessi problemi connessi con l'irreversibile fenomeno dell'invecchiamento della popolazione non possono essere affrontati soltanto per gli aspetti pensionistici o assistenziali ma richiedono, piuttosto, una vera e propria riprogettazione di tutti gli archetipi su cui si basa l'attuale organizzazione sociale, includendo la necessità di mantenere

gli anziani inseriti attivamente nella vita sociale il più a lungo possibile, in modo che essi siano una risorsa e non un peso per la generalità dei cittadini.

Occorre pertanto far comprendere che la longevità è una conquista e non un problema; far capire, ancora, che ad una longevità biologica si accompagna un prolungamento dell'efficienza psico-fisica dell'individuo e che, pertanto, gli anziani rappresentano, nella nostra attuale società, una risorsa non utilizzata da valorizzare piuttosto che un onere da sopportare. Come affermato dal Sottosegretario generale delle Nazioni Unite, Nitin Desai, nel suo discorso in occasione del lancio dell'Anno internazionale delle persone anziane «La longevità è un successo. È qualcosa che gli esseri umani hanno voluto fin dall'anno zero. Il fatto che la stiamo raggiungendo non dovrebbe essere considerato un problema. Dovrebbe essere considerata una conquista».

Infine, occorre far capire che, se non si vuole giungere ad un vero e proprio conflitto fra generazioni, è necessario rileggere il ruolo che compete all'anziano all'interno della famiglia e della comunità. Senza una rinnovata solidarietà fra generazioni e fra componenti dei nuclei familiari, la nostra società non sarà in grado di fronteggiare, in modo etico e civile, le questioni connesse con questo straordinario evento di rilievo planetario, rappresentato appunto dalla longevità crescente delle popolazioni.

Il nostro livello di civiltà sarà valutato, nei prossimi decenni, proprio dal modo in cui saremo capaci di riprogettare il futuro del nostro Paese, ponendo le basi per l'edificazione di un nuovo modello sociale, mai sperimentato prima dall'uomo nel suo percorso su questo pianeta. Le implicazioni sociali, politiche ed economiche di questa realtà immodificabile impongono di procedere ad una ristrutturazione della società così come oggi la intendiamo. Occorre rendersi conto che quello che stiamo vivendo è uno dei fenomeni sociali più rilevanti e potenzialmente destabilizzanti che gli esseri umani si trovano ad affrontare dalla comparsa dell'uomo sulla terra ad oggi.

A fronte di dette esigenze, numerosi e confortanti sono i segnali di una sempre più consapevole presa di coscienza della necessità di affrontare il fenomeno dell'invecchiamento di massa.

La questione è stata affrontata per la prima volta dalla comunità internazionale, in sede di Nazioni Unite, nel 1982, attraverso la convocazione a Vienna dell'Assemblea mondiale sull'invecchiamento. Nello stesso anno, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione 37/51 del 3 dicembre 1982, ha approvato il Piano internazionale di azione sull'invecchiamento, che ha rappresentato il primo strumento internazionale deputato a guidare l'elaborazione e la formulazione di politiche e programmi su questo fenomeno.

Nel 1990, la stessa Assemblea Generale ha stabilito che il 1° ottobre fosse dedicato alla

Giornata internazionale delle persone anziane e nel 1991, con la risoluzione 46/91 del 16 dicembre 1991, ha adottato i principi delle Nazioni Unite per le persone anziane, sistematizzati in cinque categorie (indipendenza, partecipazione, protezione, autorealizzazione, dignità delle persone anziane), incoraggiando, ovunque fosse possibile, il coinvolgimento dei governanti in programmi nazionali.

La consapevolezza che la longevità stava diventando una delle sfide principali del XX secolo, ha indotto le Nazioni Unite ad adottare, nel 1992, la Dichiarazione sull'invecchiamento, che contiene i principi guida necessari per l'attuazione concreta dell'azione, da adottarsi a livello mondiale, a sostegno di attività regionali, nazionali e locali, nonché della decisione, assunta dall'Assemblea generale dell'ONU con risoluzione 47/5 del 16 ottobre 1992, di celebrare l'anno 1999 come Anno internazionale delle persone anziane, al fine di accrescere la consapevolezza circa il rapido mutamento del quadro demografico delle persone anziane nel mondo, stimolare un dibattito sul tema, promuovere strategie d'azione, stimolare la ricerca e lo scambio di informazioni, nonché promuovere politiche di investimento volte ad uno sviluppo individuale in grado di durare tutta la vita nel contesto della longevità.

Nel rispetto delle politiche nazionali, la Proclamazione sull'invecchiamento contenuta nella stessa risoluzione 47/5, ha proposto che «(...) l'intera popolazione (...)» venga coinvolta nella «(...) preparazione agli stadi successivi della vita (...)» e che «(...) le generazioni vecchie e nuove cooperino per creare un equilibrio tra la tradizione e l'innovazione nello sviluppo economico, sociale e culturale (...)».

In ambito comunitario, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella versione sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, ha previsto, all'articolo 25 «Diritti degli anziani», che «L'Unione

riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale».

Sul piano del diritto positivo nazionale, inoltre, sono molteplici, in ambito europeo, gli esempi di carte fondamentali che prevedono esplicitamente disposizioni normative dedicate agli anziani. Solo per citare alcuni esempi: la Costituzione della Repubblica francese, (punto 11 del preambolo); la Costituzione spagnola, (articolo 50); la Costituzione della Repubblica greca, (articolo 21, comma 3); le Costituzioni federali del libero Stato di Sassonia (articolo 7, comma 2), di Berlino (articolo 22, comma 2), e del Land Mecleburgo-Pomerania anteriore (articolo 17, comma 2), nonché la Costituzione federale della Confederazione Svizzera, (articolo 111) e la Costituzione del Cantone di Berna (articolo 30, lettera g).

Ciò che, invece, appare quasi paradossale e a cui il presente disegno di legge costituzionale intende porre rimedio, è che la Costituzione repubblicana del Paese più longevo al mondo, l'Italia, non contempli alcuna disposizione dedicata agli anziani.

Se è ben vero che la composizione e la struttura della società italiana degli anni antecedenti al 1948, data di entrata in vigore della Carta costituzionale, era profondamente diversa dalla attuale, è altrettanto vero che appare ormai necessario, più che opportuno, l'adeguamento del testo costituzionale alle mutate esigenze della società italiana nel suo complesso.

Un adeguamento di natura simile a quello posto in essere dalla recente legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, di modifica dell'articolo 51 della Costituzione, la quale tende al conseguimento delle pari opportunità tra uomini e donne nelle cariche elettive e nei pubblici uffici, cercando di ridurre, in tal modo, la profonda frattura determinatasi tra la partecipazione femminile alla vita professionale, sociale e culturale italiana, quantitativamente e qualitativamente forte, e la

sostanziale assenza delle donne dalla vita politica e istituzionale della nazione.

A tal fine, si ritiene opportuno volgere l'attenzione al Titolo II della Parte I della Costituzione, dedicato ai «Rapporti etico-sociali», il quale disciplina una categoria di diritti correntemente definiti come «diritti civili» o «diritti di prestazione». Si tratta, come è noto, di quei diritti la cui progressiva affermazione attesta il passaggio dallo Stato liberale allo Stato moderno, il passaggio, cioè, da uno Stato che si limita ad un comportamento omissivo, semplicemente garantendo e tutelando le libertà fondamentali dei cittadini e la loro sfera di autonomia dai pubblici poteri, ad uno Stato che, al contrario, interviene sul piano sostanziale al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano, o addirittura impediscono, l'effettivo esercizio di dette libertà.

In particolare, nell'ambito del Titolo II, il disposto dell'articolo 31 sembra il più adatto ad accogliere le istanze di tutela e di promozione della condizione dell'anziano. Esso esprime un ampio *favor familiae*, nonché un intento programmatico volto a sostenere e proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, ponendo le basi per un intervento pubblico puntualmente formalizzatosi in numerosi provvedimenti del legislatore ordinario che hanno concretizzato l'astratto disposto costituzionale.

Proprio l'estensione alla condizione dell'anziano di una politica di intervento pubblico, che l'attuale formulazione dell'articolo 31 incentra esclusivamente su maternità, infanzia e gioventù, consente l'adeguamento della nostra Costituzione alla situazione attuale della società italiana e mondiale, legittima, nello stesso tempo, e apre la strada a ogni intervento normativo necessario e idoneo ad affrontare il fenomeno dell'invecchiamento di massa, al fine di mantenere gli anziani più attivamente integrati nella società il più a lungo possibile e per tutelarli poi, mano a mano che le condizioni fisiche non consentiranno loro di dare un contributo attivo.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 31 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, tutela e valorizza gli anziani, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».