



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori DONAGGIO, GASBARRI, AMATI, BASSOLI,
LIVI BACCI, MERCATALI, NEROZZI, PETERLINI, ROILO,
Anna Maria SERAFINI e TREU**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 LUGLIO 2008

Istituzione di una Commissione d'indagine sulla condizione
degli anziani in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge riproduce con gli opportuni aggiornamenti il testo presentato nella XIV legislatura dal senatore Pizzinato (atto Senato n. 1197) e il testo presentato dal senatore Gasbarri nella precedente legislatura (atto Senato n. 546). In questi ultimi anni i problemi connessi con i processi di crescente invecchiamento della popolazione sono stati affrontati con alcune iniziative, cui hanno fatto seguito interventi e provvedimenti di natura legislativa di grande rilievo, sia sul piano internazionale, attraverso le iniziative dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Unione europea, che su quello nazionale, attraverso provvedimenti di enorme spessore sociale assunti dalle istituzioni ai diversi livelli e dalle forze sociali e dall'associazionismo del volontariato e del settore non profit. Ci riferiamo, in particolare, all'iniziativa dell'ONU di designare il 1999 come l'anno delle «persone anziane» con l'obiettivo di indicare un «percorso verso una società per tutte le età» e a quella, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che con la risoluzione 54/262 del 25 maggio 2000 ha deciso di organizzare la seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento, lanciando – a venti anni dalla prima Assemblea – il secondo Piano internazionale d'azione sull'invecchiamento. La seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento si è svolta a Madrid dall'8 al 12 aprile 2002 e nel suo ambito è stato organizzato (tra il 5 e il 9 aprile) il *Forum* mondiale delle organizzazioni non governative.

In questo quadro, devono essere richiamati alla nostra attenzione alcuni importanti obiettivi che, sul piano degli interventi sociali sui processi di invecchiamento e della tutela degli anziani, si sono realizzati nel nostro

Paese negli ultimi anni, proprio in connessione con le indicazioni dell'ONU e con le linee della Carta dei diritti europei. Questi interventi hanno costituito un importante contributo di riforma per la nuova configurazione dell'assetto del *welfare state*, connotato dal riconoscimento dei processi di riproduzione sociale basati sull'apporto delle capacità solidali e della responsabilità della cittadinanza attiva, apporto promosso e coordinato dalle istituzioni pubbliche nell'ambito di una ridefinizione delle politiche sociali basate su una nuova concezione e su un nuovo assetto formale della sussidiarietà verticale, che dallo Stato si dipana attraverso le regioni, per giungere a investire della funzione chiave la realizzazione degli interventi sociali da parte delle istituzioni rappresentative delle comunità locali.

Ci riferiamo, in sostanza, a tutto il quadro degli interventi di politica sociale che comprende lo svolgimento della Conferenza per l'anno internazionale delle persone anziane (1999), organizzata – nel quadro delle indicazioni dell'ONU per l'anno internazionale degli anziani – dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali, dal titolo «Terza età in primo piano», cui hanno fatto seguito non solo importanti provvedimenti di riforma in campo sanitario e di interventi a favore dei bambini e delle famiglie, ma anche, e soprattutto, quelli relativi alla riforma del secolare ordinamento dell'assistenza, con l'approvazione della «regina» delle riforme (legge 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»), che ha poi avuto strette implicazioni e connessioni con la successiva modificazione del Titolo V della Costituzione.

D'altra parte, ci troviamo di fronte al fenomeno dell'invecchiamento che ha caratteristiche particolari, tanto che non si può più fissare la vecchiaia in termini assoluti (ad esempio, dai 60 anni in su), ma valutarla in termini relativi, fissando la soglia dell'anzianità per la persona che ha una speranza di vita inferiore ai 10 anni. Questa soglia nel nostro Paese, nell'arco di un secolo, sino al 1980, è cresciuta molto lentamente: la speranza di vita è cresciuta appena di 5 anni. Dal 1980 ad oggi è cresciuta di altri 5,5 anni, ossia la vita media è cresciuta di oltre 1 anno ogni quattro anni. La previsione per il 2020 è che la speranza di vita sia di 77 anni per gli uomini e 80 anni per le donne. Ma nel fenomeno del prolungamento della vita media deve essere individuato il dato di quanti anni sono vissuti nelle condizioni di parziale o totale «disabilità». Attualmente, il 21 per cento delle persone ultrasessantacinquenni sono disabili, tanto da richiedere un accudimento intensivo e interventi sanitari rilevanti. Attualmente, sopra i 75 anni sono 1.522.000 gli anziani disabili, che richiedono un accudimento per le intere 24 ore; sono oltre 2.200.000 gli anziani sopra gli 80 anni che vivono soli (soprattutto donne) o con un coniuge anziano. Questo è il quadro della situazione demografica che individua anche quali sono i riflessi sulla stessa organizzazione della vita sociale, quadro che è destinato ad ampliarsi e ad aggravarsi nei prossimi anni per la prevista ulteriore crescita della vita media e dei crescenti processi di invecchiamento relativo della popolazione e dell'aumento del tasso di dipendenza relativo all'età giovani/anziani.

Così, i processi che in questa fase si aprono, dopo la definizione, anche legislativa, delle politiche riformatrici nel campo sociale e socio-sanitario, nonché in quelli dei nuovi assetti dell'educazione e della formazione degli adulti, delle politiche di sicurezza, della tutela ambientale e delle politiche delle abitazioni, dell'organizzazione del volontariato e dell'assetto del settore *non*

profit, si devono misurare con la concreta capacità di implementazione dei provvedimenti di riforma e del loro adeguato finanziamento, da parte innanzitutto delle diverse istituzioni chiamate a realizzare le politiche programmatiche e l'attivazione dei piani sociali e socio-sanitari, a livello statale, regionale e comunale.

Al miglioramento della condizione anziana, come già fu posto in risalto, nella X legislatura, dalla Commissione parlamentare monocamerale d'inchiesta sulla dignità e condizione sociale dell'anziano, si potrà così pervenire rafforzando la concreta agibilità dei diritti della persona anziana, nel rispetto della sua autonomia e della sua dignità. È questo un compito di carattere generale, all'espletamento del quale sono chiamati gli organi legislativi statali e regionali al fine di vigilare, orientare e intervenire, per rispondere alla domanda, sempre più complessa e crescente, di sicurezza sociale proveniente dagli anziani del nostro Paese.

Per adempiere a questo compito si richiede non già la costituzione di una nuova Commissione parlamentare d'inchiesta, che allo stato delle attuali conoscenze non avrebbe ragione di svolgere ulteriori compiti di indagine, ma l'istituzione di un organismo di studio, di ricerche e di monitoraggio della implementazione delle politiche sociali rivolte agli anziani, come base conoscitiva fondamentale, da cui trarre alimento per orientare gli interventi programmatici di politica sociale e socio-sanitaria del Parlamento e del Governo e per rispondere efficacemente alle necessità di un equilibrato, armonico e solidale sviluppo sociale del nostro Paese.

La costituzione di una Commissione di indagine quale osservatorio delle politiche verso gli anziani e per lo studio dei fenomeni dell'invecchiamento dovrebbe portare, sulla base del monitoraggio, degli studi e delle ricerche svolti, alla elaborazione, su base scientifica, di un Rapporto annuale sulla condizione anziana, che dovrebbe sostituire l'at-

tuale incompleto rapporto biennale sulla condizione dell'anziano curato dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, (vedi *Doc. LXX* n. 1 e 2 della XIV legislatura) da sottoporre alla discussione parlamentare - in una particolare sessione da destinare all'audizione delle forze sociali e alle rappresentanze del terzo settore e dell'associazionismo del volontariato - in occasione della elaborazione del bilancio dello Stato e delle leggi finanziarie, in modo da poter trarre da essi le indicazioni di un vero e proprio «bilancio sociale», che accompagni la individuazione delle linee del Piano sociale nazionale. Tutto ciò dovrebbe poi mettersi in connessione anche con le sessioni a ciò dedicate da parte della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per cercare di tradurre in modo armonico e solidale ai livelli regionali e comunali gli orientamenti del Piano sociale nazionale.

La Commissione, da istituire presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali dovrebbe essere in grado di coinvolgere e di utilizzare - in modo congiunto - le basi di dati conoscitive e di studio già attive del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), che negli scorsi anni ha progettato e sviluppato il progetto finalizzato «Invecchiamento», e dell'Istituto ricerche sulla popolazione (IRP), che istituzionalmente studia gli andamenti demografici e sociali, e tale da potersi raccordare con la rete dei centri di monitoraggio e di controllo sociale e istituzionale già attivi presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), le

forze sociali, le associazioni di volontariato, le università, le fondazioni e il terzo settore, e, infine, avvalersi delle ricerche dei Centri di studi sociali a livello europeo.

I campi sui quali deve intervenire l'azione della Commissione devono tenere conto del fatto che il ciclo della vita deve essere analizzato nella sua unitarietà, in modo da consentire una comunicazione più fluida tra le varie età. Ossia, si deve tenere conto e far proprio l'obiettivo indicato dall'ONU di costruire «una società per tutte le età fondata sulla solidarietà tra le generazioni, su un'immagine positiva di una vita più lunga («dare vita agli anni») e sull'apporto delle persone anziane al benessere della società, sul ruolo attivo che esse continuano a svolgere nella famiglia e nella comunità». Il che significa che il programma del monitoraggio deve comprendere l'intero arco delle politiche sociali (in senso lato, comprendendo, cioè, le politiche socio-sanitarie, quelle formative, quelle culturali, quelle di promozione della cittadinanza attiva, quelle abitative e ambientali, e così via) che incidono sul ciclo di vita, sulla valutazione della soglia della vecchiaia, sui processi di invecchiamento e la qualità della vita, sulle trasformazioni della famiglia, sulla mobilità geografica e la crescita delle città, sulle ricadute sulle cosiddette generazioni «sandwich», sul prolungamento della vita attiva, sull'incentivazione della socialità organizzata e i rapporti di relazione, sull'emergenza sociale della non autosufficienza, sull'ambiente, sulla domiciliarità, sulle residenze, sulla tutela dei diritti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. A decorrere dal 1° gennaio 2009, è istituita, presso il Ministero del lavoro, salute e politiche sociali, la Commissione d'indagine sulla condizione degli anziani in Italia, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di raccogliere documentazione, effettuare studi e ricerche, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, al fine di compiere indagini sulla condizione degli anziani, avanzare proposte tese a migliorare le condizioni di vita degli anziani, con particolare attenzione per i soggetti più esposti al rischio di emarginazione e di esclusione sociale, ivi compresi gli anziani non autosufficienti, promuovere la diffusione della conoscenza dei dati statistici, della normativa nazionale e regionale, dei servizi e delle risorse disponibili.

3. Entro tre mesi dalla data del suo insediamento, la Commissione delibera un piano di lavoro che individua i temi da affrontare e predispone annualmente un rapporto sulle proposte formulate. Tali documenti sono trasmessi al Parlamento per la predisposizione di un'apposita sessione pubblica di discussione e valutazione delle indicazioni che emergono dal rapporto stesso.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da studiosi ed esperti di riconosciuta competenza operativa in materia di anziani, nonché da rappresentanti di associazioni, di organismi di volontariato e di organizzazioni sindacali dei pensionati, nominati, per un periodo di tre

anni, con decreto del Ministro del lavoro, salute e politiche sociali. Il numero dei membri della Commissione è determinato dal medesimo decreto in modo da garantire il rispetto del limite di spesa complessiva di cui al comma 3. Le funzioni di segreteria della Commissione sono assicurate dal personale del Ministero del lavoro, salute e politiche sociali o da personale di altre pubbliche amministrazioni collocato in posizione di comando nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti.

2. Per l'adempimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi della collaborazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali. La Commissione può avvalersi altresì della collaborazione di esperti e può affidare l'effettuazione di studi e ricerche ad istituzioni pubbliche o private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni.

3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, ivi compreso quello connesso con il personale di segreteria di cui al comma 1 e quello relativo al comma 2, determinato nella misura massima di 130.000 euro annui a decorrere dal 2008, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

