

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANTONIAZZI, TEDESCO TATÒ, LAMA, CANNATA, VECCHI, TARAMELLI, IMBRIACO, LOPS, CROCETTA, CHIESURA, FERRAGUTI, IANNONE, GAMBINO, GAROFALO e ZUFFA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 1988 (\*)

### Provvedimenti economici e sociali a favore degli anziani

ONOREVOLI SENATORI. — In questi mesi una serie di notizie di stampa e radiotelevisive hanno confermato l'esistenza di un'Italia della terza età povera, misera, emarginata, verso la quale lo Stato si è spesso dimostrato un pessimo patrigno.

In Calabria nelle roventi settimane di luglio trentasei anziani sono stati uccisi «ufficialmente» dal caldo, ma se la vera causa delle morti fosse addebitabile al caldo o alla debolezza dei vecchi non si capirebbe perchè a morire siano stati soltanto anziani poveri e primi fra tutti quelli provenienti da istituti di ricovero che hanno fra i loro compiti istituzionali quello di assistere gli anziani, ma che, di fatto, per i loro assistiti in molti casi non hanno

adottato neppure le più elementari norme igienico-sanitarie.

L'Istituto di studi politici, economici e sociali (ISPES) ha pubblicato in questi ultimi mesi la sintesi di un'inchiesta sui suicidi realizzata elaborando dati ISTAT, dalla quale risulta che il fenomeno è in continua crescita, ma si concentra intorno a categorie precise: più di un terzo dei suicidi riguarda anziani con più di sessantacinque anni d'età. Nel 1974 i suicidi di ultrasessantacinquenni sono stati 798, nel 1986 sono divenuti 1335. Degli anziani l'ISPES dice che «siamo dinanzi ad un segno terribile della loro condizione nella società» definita «impressionante».

(\*) Testo non rivisto dai presentatori.

Dall'indagine sulla miseria in Italia risulta che su 7.280.000 anziani con più di sessantacinque anni, 2.392.000 appartengono alle fasce di povertà, miseria e disagio economico. Quanti di questi anziani sono potenzialmente candidati a finire in istituti di ricovero che non sempre li assistono nel modo dovuto, costretti a morire o per il troppo caldo o per il troppo freddo o ad accrescere ulteriormente il fenomeno dei suicidi?

Sicuramente tanti, se non interverremo con urgenza non solo con provvedimenti legislativi, ma con modificazioni culturali che comportino un mutamento di valori e di priorità nelle politiche sociali a tutti i livelli.

Ciò è possibile solo attraverso la volontà politica di varie forze politiche.

In questo campo - quello della terza età - abbiamo tutti gli strumenti conoscitivi per intervenire con efficacia: si conoscono le dimensioni del fenomeno e le sue linee di tendenza; si conoscono le politiche attuate in altri Paesi europei; si conoscono tutte le proposte avanzate in decine di convegni a carattere scientifico e culturale su quello che si dovrebbe fare per prevenire, per curare, per riabilitare. Ma in questo campo, come in altri, le ampie convergenze che si rilevano nei simposi e nei convegni sono spesso contraddette dai comportamenti concreti, dalle scelte politiche e legislative.

Con questo disegno di legge che, rispetto alle dimensioni e alla gravità dei problemi, offre risposte ancora parziali, proponiamo di invertire una linea di tendenza che, considerando la spesa sociale per gli anziani come una sorta di spesa improduttiva, di fatto ha incentivato l'emarginazione degli anziani, per intraprendere una strada di politica sociale nuova che, sia pur selezionando gli interventi, metta l'uomo all'apice dei valori della società.

I dati che ci vengono forniti da diversi centri di studi e di ricerca e la conoscenza che ci deriva dal rapporto diretto con la popolazione confermano che esiste un'area di povertà abbastanza estesa che coincide spesso con l'età dei soggetti colpiti (anziani), con la solitudine (scomposizione di

nuclei familiari), con il sesso (le donne anziane sole che sopravvivono al coniuge sono più dei maschi ed hanno pensioni dirette più basse), con la zona di residenza (il Sud). Ci siamo convinti dell'esigenza di affrontare le situazioni di povertà reale estrapolandole dal complesso dei beneficiari di pensione minima, non tutti poveri e non tutti costretti a vivere con la sola pensione minima. Abbiamo quindi scartato l'ipotesi di proporre un aumento generalizzato dei minimi di pensione per valutazioni relative non tanto all'entità, quanto alla qualità della spesa.

Riteniamo infatti che sia molto più giusto proporre miglioramenti dignitosi a favore di coloro che si trovano in condizioni di vero bisogno anziché continuare a distribuire a pioggia un pò di assistenza a tutti.

Per individuare il più correttamente possibile le persone anziane in vero stato di bisogno e per non continuare a mescolare l'assistenza con la previdenza non abbiamo ritenuto che questa competenza e questo onere di spesa dovessero essere assegnati all'INPS.

L'INPS infatti non possiede gli strumenti per l'accertamento delle condizioni di bisogno, nè fa parte dei suoi compiti d'istituto attrezzarsi in tal senso (del resto esistono già dubbi molto estesi circa l'assegnazione all'INPS dei compiti di accertamento dei redditi familiari per l'erogazione dell'assegno integrativo alle famiglie dei lavoratori); ci siamo quindi orientati a rilanciare il ruolo dei comuni nelle erogazioni assistenziali, sia monetarie che in servizi, come prevede la Costituzione e come stabilisce in modo inequivocabile l'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione dell'ordinamento regionale, che assegna ai comuni «le funzioni amministrative relative alla materia "beneficenza pubblica"» (di cui all'articolo 117 della Costituzione) e precisa che tali funzioni «concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli o

di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale».

L'aderenza ai principi costituzionali dell'articolo 22 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, è stata ribadita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 1981.

L'attuazione parziale di questa norma è stata frenata sul piano concettuale dalla legge che fissava come minimo vitale il minimo di pensione INPS e sul piano concreto dalla scarsità di mezzi messi a disposizione dei comuni per far fronte a tali competenze. La proposta (articolo 1) è quella di fare erogare dai comuni una integrazione assistenziale in servizi e in danaro fino a garantire il minimo vitale fissato in lire 550.000.

La prestazione è riservata alle persone che vivono effettivamente sole, indipendentemente quindi dalla posizione anagrafica, che non possono avvalersi del sostegno di alcun familiare e che non hanno altri redditi al di fuori della pensione.

Nel caso di due anziani conviventi il minimo vitale è fissato in lire 850.000 mensili.

È previsto un fondo ad integrazione delle entrate dei comuni di 1.300 miliardi da ripartire fra i comuni tenendo conto della popolazione residente con più di sessanta anni e del reddito *pro capite* accertato dall'ISTAT per la provincia di appartenenza di ciascun comune. In questo modo sono sicuramente privilegiati i comuni del Sud.

Questa proposta tende ad avviare un processo di inversione di tendenza considerando anche le prestazioni in servizi come quote di reddito trasferite alle famiglie, ad estendere in tutto il territorio nazionale e ad arricchire una esperienza che stanno già facendo molte amministrazioni locali, a rivitalizzare la partecipazione dei cittadini alla gestione e al controllo della cosa pubblica.

Onde evitare discrezionalità non motivate e abusi nelle erogazioni si è previsto di utilizzare al meglio gli organismi di decentramento esistenti e le organizzazioni sindacali dei pensionati esistenti nel territorio. La stessa partecipazione dovrà essere utilizzata per definire la quota in servizi sociali, che dovrà essere via via incrementata, da considerarsi a tutti gli effetti componente del minimo vitale.

Ulteriori forme di vigilanza e controllo dei singoli consiglieri comunali e degli organi di controllo sugli atti dei comuni sono state espressamente previste affinché questa innovazione che s'intende apportare non soffra dei rischi di burocratizzazione, di discriminazione e di inefficienza tristemente noti nel settore assistenziale.

L'articolo 2 prevede l'istituzione di un Fondo nazionale da destinare ai comuni per la istituzione di servizi a favore degli anziani, specie per i non autosufficienti. Una quota non inferiore al 60 per cento è riservata alle regioni meridionali.

L'articolo 3 prevede la copertura finanziaria del disegno di legge, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione repubblicana.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. I cittadini ultrasessantenni titolari di pensione di importo inferiore al minimo vitale che vivono effettivamente soli, che non hanno altri redditi al di fuori della pensione, che non possono avvalersi di alcun sostegno familiare, a domanda, hanno diritto di ricevere dal comune di residenza una integrazione di assistenza sociale in servizi e in denaro fino al raggiungimento del minimo vitale.

2. Il minimo vitale è fissato in lire 550.000 mensili comprese le spese di affitto per gli anziani che vivono completamente soli, in lire 850.000 mensili complessive per due anziani conviventi.

3. Il minimo vitale di cui al comma 2 è ridotto di lire 100.000 mensili nel caso che gli anziani siano proprietari o comproprietari dell'alloggio in cui abitano.

4. Al minimo vitale di cui al presente articolo si applica una rivalutazione pari all'indice medio di aumento del costo della vita accertato dall'Istituto centrale di statistica (ISTAT) al 31 dicembre dell'anno precedente.

5. Per accertare la titolarità del diritto e per esercitare le necessarie funzioni di controllo e di verifica, i consigli comunali debbono avvalersi degli organi elettivi del decentramento amministrativo integrati da rappresentanti dei sindacati dei pensionati e delle organizzazioni sociali territorialmente più rappresentative.

6. I consigli comunali, sentite le organizzazioni sindacali dei pensionati più rappresentative esistenti nel territorio, fissano il valore della quota parte del minimo vitale che il comune è in grado di assicurare agli anziani attraverso servizi sociali. Quando i servizi sociali possono essere effettivamente fruiti dagli anziani gratuitamente, la quota parte concessa in servizi concorre a tutti gli effetti a formare il minimo vitale.

7. Ciascun consigliere comunale ha diritto di prendere visione degli atti di concessione dei benefici di cui al presente articolo e della relativa documentazione.

8. Gli organi di controllo, competenti ai sensi delle leggi vigenti, procedono a verifiche periodiche circa il rispetto delle norme di cui al presente articolo. Delle eventuali irregolarità riscontrate è trasmessa notizia all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti.

9. I finanziamenti per le prestazioni di assistenza sociale previsti dal presente articolo sono a carico del bilancio del comune.

10. Ad integrazione delle entrate dei comuni previste dalla legislazione vigente a partire dal 1988 è istituito un fondo di 1.300 miliardi di lire, che viene ripartito fra i comuni in rapporto alla popolazione residente di età superiore ai sessanta anni secondo i dati dell'ultimo censimento generale della popolazione e in rapporto inverso al reddito *pro capite* accertato dall'ISTAT per la provincia di appartenenza di ciascun comune.

11. Il fondo previsto dal comma 10, a partire dal 1989, è rivalutato annualmente in base all'indice medio di aumento del costo della vita accertato dall'ISTAT al 31 dicembre dell'anno precedente.

## Art. 2.

1. A partire dal 1988 presso il Ministero della sanità viene istituito un Fondo nazionale da destinare ai comuni per l'istituzione dei servizi a favore degli anziani. Tali servizi, realizzati in attuazione dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, debbono essere territoriali, aperti, qualificati nelle strutture e nelle prestazioni del personale, privilegiando quelli a favore di anziani non autosufficienti.

2. A partire dal 1988 il CIPE, con propria delibera, sentita la commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, indica quale quota del Fondo viene destinata al finanziamento degli interventi strutturali e quale alle spese di funzionamento.

3. Il fondo è stabilito per l'esercizio 1988 in lire 1.000 miliardi, per l'esercizio 1989 in lire 1.500 miliardi e a partire dall'esercizio 1990 in lire 2.000 miliardi. A partire dall'esercizio 1991 l'ammontare del Fondo è determinato annualmente dalla legge finanziaria.

4. Sono riservati alle regioni meridionali:

a) non meno del 60 per cento della quota destinata agli interventi strutturali, dando la priorità a progetti immediatamente eseguibili;

b) non meno del 40 per cento della quota destinata alle spese di funzionamento.

### Art. 3.

1. Agli oneri previsti dalla presente legge, stimati per ciascuno degli esercizi 1988, 1989, 1990 rispettivamente in lire 2.300, 2.800, 3.300 miliardi si fa fronte, quanto a lire 1.500 miliardi per ciascuno dei tre esercizi, con le risorse di cui ai capitoli 6856 e 9001 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1988 e relative proiezioni, quanto a lire 500 miliardi per ciascuno dei tre esercizi con corrispondenti riduzioni dello stanziamento di cui al capitolo 4011 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1988 e relative proiezioni, quanto a lire 300 miliardi per il 1988 e 800 miliardi per il 1989 e il 1990 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento di cui al capitolo 4031 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per il 1988 e relative proiezioni, quanto a lire 500 miliardi per il 1990 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento di cui al capitolo 4051 dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per l'anno medesimo.