SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1984

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANZIONE, RIGHETTI e FORMISANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 2003

Norme sul servizio civile volontario delle persone anziane e sulla promozione della loro partecipazione alla vita civica e delega al Governo in materia di agevolazioni fiscali sui redditi da essi percepiti

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

INDICE

Relazione . . . . . *Pag.* 3

Disegno di legge . . . . . » 6

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge nel riprendere una analoga iniziativa già promossa dal Governo di centrosinistra nella XIII legislatura, intende promuovere una nuova dimensione della cittadinanza, partecipe, responsabile e solidale, valorizzando le risorse umane, affettive e cognitive che le persone anziane hanno accumulato nel corso della loro vita.

La Relazione biennale sulla condizione dell'anziano per il periodo 1998 – 1999, predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Dipartimento per gli affari sociali, offre una serie di dati estremamente significativi sul costante aumento degli anziani nel nostro Paese.

Vero è che si tratta di una circostanza che accomuna l'Italia a molti altri Paesi dell'Occidente sviluppato: basti considerare che, secondo elaborazioni dell'ONU, tra il 2000 ed il 2005, nei Paesi europei, il valore minimo per la speranza di vita media alla nascita dovrebbe essere pari a settantatre anni per gli uomini e a settantanove anni per le donne, contro rispettivamente i cinquantasette e sessantadue del 1950.

Tale processo si presenta, comunque, particolarmente accentuato nel nostro Paese. Sempre secondo fonti dell'ONU, mentre in Italia, al 1975 si contavano 17,5 milioni di giovani con meno di venti anni e 9,6 milioni di ultrasessantenni, nel 2025 le due cifre potrebbero essere del tutto scambiate tra loro, essendo pari rispettivamente a 6,9 e a 17,7 milioni. L'Istituto nazionale di statistica ha, inoltre, stimato che la popolazione dai sessantacinque agli ottanta anni di età è stata quasi di 8 milioni nel 1998 e nel 2005 supererà gli 11 milioni.

I dati appena esposti, di per sè già significativi, divengono drammatici se si considera il parallelo calo, o meglio il crollo, della natalità che affligge in particolare l'Italia, con un effetto che si potrebbe definire «moltiplicatore» dell'invecchiamento della popolazione.

È necessario che i poteri pubblici nel loro complesso prendano pienamente coscienza di tale fenomeno, elaborando delle politiche adeguate a tali strutturali trasformazioni della società italiana. Occorre, in particolare, considerare che gli anziani non possono più costituire un «peso morto» per la comunità, dei quali prendersi cura in termini essenzialmente assistenziali.

L'allungamento della vita si è infatti accompagnato ad un costante miglioramento delle condizioni e della qualità dell'esistenza. Oggi, molti settantenni ed ottantenni conducono una vita attiva e ricca di impegni sociali, ben lontana dal ripiegamento su se stessi e sul proprio passato.

Il presente disegno di legge si propone di combattere l'isolamento degli anziani, cercando di valorizzare, nell'interesse degli anziani stessi oltre che della collettività nel suo complesso, la grande disponibilità di tempo che caratterizza la «terza età».

Si ricordi che, in base alle stime della Fondazione italiana per il volontariato, sono oltre 450.000 gli anziani dediti al volontariato: 160.000 hanno un'età compresa tra i sessanta e i sessantacinque anni, 250.000 tra i sessantacinque e i settantaquattro anni, ben 40.000 sono sopra i settantacinque anni di età.

L'associazionismo delle persone anziane costituisce un fenomeno sociale ormai diffuso ed affermato, che le istituzioni devono incentivare e sostenere. Allo stesso tempo è, però, importante offrire anche alle singole persone anziane che scelgono di non asso-

ciarsi l'opportunità di essere coinvolte in attività utili a tutta la comunità. Dalla percezione di queste risorse collettive e individuali e dalla domanda di cittadinanza attiva che da esse promana prende le mosse il contenuto del presente disegno di legge.

L'articolo 1 individua le finalità, l'oggetto della legge ed i soggetti interessati agli interventi di promozione.

L'articolo 2 individua i soggetti pubblici e privati che promuovono, progettano e realizzano gli interventi; stabilisce alcuni dei criteri generali a cui gli enti competenti devono ispirarsi nella disciplina, nella programmazione e nella realizzazione degli interventi. Elenca, poi, a titolo esemplificativo, alcune iniziative che possono essere sostenute dagli interventi delle amministrazioni competenti. Definisce il ruolo promozionale dello Stato per la diffusione degli interventi sul territorio nazionale e richiama, infine, il metodo della concertazione per la valutazione delle priorità di intervento.

L'articolo 3 stabilisce, in via generale, cosa debba intendersi per «attività volontarie» ai fini della legge; abilita le amministrazioni alla messa a disposizione di strutture e mezzi per realizzarle; stabilisce, infine, obblighi assicurativi contro gli infortuni connessi allo svolgimento delle attività volontarie e la responsabilità civile verso terzi da parte delle amministrazioni pubbliche

Gli articoli da 4 a 6 si occupano di alcuni interventi che, per la loro rilevanza e novità, necessitano di una più ampia specificazione. Si tratta in parte di norme immediatamente applicabili (come l'articolo 5) e, in generale, di disposizioni di principio sulle quali potrà operare la legislazione regionale. È utile ricordare che si tratta di interventi su cui sono già in corso esperienze da parte dei comuni, che tuttavia si trovano ad operare su un tessuto normativo non sufficientemente definito. L'idea è di offrire una base normativa nuova a queste esperienze e di generalizzarne lo sviluppo sul territorio nazionale.

L'articolo 4 introduce una novità nell'organizzazione delle attività volontarie su scala locale: prevede, infatti, che i comuni, anche in collaborazione con altre amministrazioni, possano istituire e organizzare un servizio civile volontario delle persone anziane. A titolo esemplificativo, sono elencate alcune delle possibili attività che potranno essere organizzate. Tra queste, si segnalano quelle di sorveglianza in favore dell'infanzia (scuole, percorsi scuola-abitazione), quelle di aiuto e compagnia alle persone in condizione di difficoltà, di aiuto al disbrigo di piccoli compiti giornalieri per chi è temporaneamente impedito (la spesa, il disbrigo di pratiche burocratiche, l'accesso ai pubblici servizi, eccetera), di comunicazione con le famiglie nei casi in cui vi sia un disagio temporaneo da conoscere per tempo (un intervento sul traffico, lavori in corso, eccetera).

L'articolo prevede che i comuni assicurino il coordinamento e la direzione delle attività, nonchè la partecipazione attiva delle persone anziane volontarie alla predisposizione e alla verifica delle medesime. Sulla base del tempo offerto dai volontari, i comuni potranno disporre a loro favore opportunità culturali e ricreative, fornite anche gratuitamente o a costi ridotti, anche in convenzione con soggetti privati.

Il servizio civile dell'età matura avrà dunque carattere volontario, interverrà a sostegno di attività istituzionali e non in loro sostituzione, soprattutto per migliorare, sulla base dell'esperienza dei volontari, i rapporti umani ed incentivare la cultura dell'aiuto reciproco nella comunità; consentirà agli anziani che lo desiderano di usufruire di ulteriori opportunità culturali e ricreative, non come corrispettivo dell'attività svolta ma come riconoscimento sociale di questa. Infine, i comuni assicurano la partecipazione al servizio civile di singole persone anziane.

L'articolo 5 si occupa delle attività di gestione di terreni pubblici comunali, consentendo ai comuni di affidarli a gruppi di persone anziane che intendono svolgere attività di giardinaggio, di orticoltura e comunque di cura dell'ambiente. Il comune dovrà provvedere alle opere necessarie all'affidamento, dovrà fornire gli strumenti per lo svolgimento delle attività e garantire la vigilanza periodica a tutela delle attività medesime. Potrà anche stabilire che i frutti dell'attività siano utilizzati dalle persone anziane o anche venduti per costituire un fondo da utilizzare in acquisti per l'attività stessa o per il finanziamento di altre iniziative sociali.

L'articolo 6 intende sollecitare la relazione e il reciproco aiuto tra generazioni diverse in direzione di forme innovative dell'abitare, che i comuni potranno incentivare per favorire lo scambio intergenerazionale e affrontare i problemi delle persone anziane che vivono da sole (comma 1). Allo stesso tempo, si prevede (comma 2) che le regioni possano disciplinare specifici «servizi di alloggio familiare», semplificando gli adempimenti amministrativi delle persone anziane che intendono svolgere, nella propria abitazione, una piccola attività di natura turistica.

L'articolo 7 prevede una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi volti ad introdurre un trattamento fiscale specifico per gli anziani pensionati che svolgono attività lavorative in organizzazione del terzo settore.

L'articolo 8 tratta del sostegno statale alla sperimentazione degli interventi per un periodo (tre anni) sufficiente alla loro diffusione sul territorio nazionale.

L'articolo 9 prevede l'istituzione di una Consulta nazionale degli organismi e delle associazioni delle persone anziane, per l'esame e la formulazione di proposte sulle politiche in materia. L'opportunità di istituire questo strumento di raccordo delle istituzioni con l'associazionismo degli anziani deriva dalle scelte che nel disegno di legge vengono operate, in direzione della promozione di più elevati livelli di partecipazione delle persone anziane alla vita civica. Si tratta, come è evidente, di un organismo consultivo; ciò nonostante i momenti di consultazione che potranno realizzarsi consentiranno di portare all'attenzione generale, e anzitutto del Governo, le esperienze innovative che si andranno a sperimentare nel territorio nazionale. Tra l'altro, la realizzazione di detti momenti di raccordo su scala nazionale completa un quadro già ricco di occasioni costruite su scala locale, sollecitando così un maggiore ascolto a tutti i livelli delle problematiche delle persone anziane.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. La Repubblica riconosce il ruolo e la funzione che le persone anziane svolgono nella società, ne promuove la partecipazione alla vita sociale, civile e culturale della comunità, valorizzando le risorse umane, affettive e cognitive accumulate nel corso della loro vita.

2. La presente legge stabilisce i princìpi e gli indirizzi per la disciplina, la programmazione e la realizzazione degli interventi in favore delle persone anziane, detta norme volte a favorire il perseguimento delle finalità di cui al comma 1, individua le modalità di partecipazione dello Stato al sostegno degli interventi, nel rispetto delle competenze stabilite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modificazioni. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare la propria legislazione alle norme fondamentali contenute nella presente legge, secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

3. Ai fini della presente legge, sono persone anziane le persone che hanno raggiunto l'età prevista dalla vigente legislazione per la pensione di vecchiaia.

Art. 2.

(Princìpi)

1. Le regioni, nella disciplina e nella programmazione del servizio civile volontario delle persone anziane di cui all'articolo 4 e degli altri interventi previsti dalla presente

legge, si ispirano ai seguenti princìpi e criteri generali:

a) cooperazione tra Stato, regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni;

b) integrazione degli interventi con la rete dei servizi sociali locali;

c) valorizzazione della volontarietà dell'apporto individuale e collettivo delle persone anziane;

d) valorizzazione del rapporto tra generazioni diverse.

2. Gli interventi in favore delle persone anziane sono promossi, progettati e realizzati nelle realtà locali dai comuni, anche in collaborazione con altre amministrazioni pubbliche, nonchè dalle persone anziane singole o associate; sono altresì promossi, progettati e realizzati da associazioni, organizzazioni di volontariato, organismi di utilità sociale e soggetti privati che perseguono le finalità di cui all'articolo 1.

3. Gli interventi di cui al comma 2 consistono nella promozione delle attività specificamente previste dalla presente legge, e in ogni altra attività idonea a perseguire le finalità di cui all'articolo 1; in particolare, essi possono consistere in iniziative volte:

a) all'inserimento, anche attraverso le modalità nelle quali si esplica l'autonomia scolastica, delle persone anziane in attività culturali, civili e sociali, di animazione sociale e ricreativa e in generale in attività di educazione degli adulti anche nell'ambito delle università della terza età;

b) alla prevenzione dell'isolamento e alla tutela della sicurezza delle persone;

c) allo sviluppo dell'integrazione sociale e multietnica;

d) alla valorizzazione delle competenze acquisite e allo sviluppo di esperienze di reciprocità tra le generazioni, anche come sostegno, aiuto e tutoraggio per l'inserimento scolastico e lavorativo dei giovani;

e) al sostegno ad attività editoriali promosse dalle persone anziane e dalle loro associazioni;

f) al miglioramento della comunicazione tra persone anziane e istituzioni per la fruizione di spazi e attrezzature pubblici;

g) alla raccolta, alla conservazione, alla valorizzazione e alla diffusione delle memorie di vita e delle opere della creatività delle persone anziane.

4. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e i comuni, nello svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge, concorrono con il contributo dello Stato alla promozione e al sostegno degli interventi, al fine di promuovere in maniera organica, per il triennio 2003-2005, la loro diffusione sul territorio nazionale.

5. Lo Stato, le regioni e i comuni, nello svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge, attuano il metodo della concertazione con le forze sociali, al fine di valutare le priorità di intervento per l'attivazione delle politiche pubbliche in favore delle persone anziane.

Art. 3.

(Attività volontarie)

1. Ai fini della presente legge sono attività volontarie le attività delle persone anziane prestate in modo personale, spontaneo e gratuito.

2. Gli enti competenti nelle materie di cui alla presente legge, ove intendano attivare gli interventi ivi previsti, assicurano alle persone anziane che svolgono un'attività volontaria, le strutture e i mezzi per realizzarla, sulla base delle priorità e dei requisiti professionali e attitudinali individuati dagli enti stessi.

3. Gli enti di cui al comma 2 provvedono alle garanzie assicurative per le persone anziane che prestano l'attività volontaria, contro gli infortuni connessi allo svolgimento

dell'attività, nonchè per la responsabilità civile verso terzi.

4. Alle attività volontarie svolte tramite le organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni, si applicano le disposizioni previste dalla legge medesima.

Art. 4.

(Servizio civile volontario delle persone anziane)

1. I comuni, singoli o associati, possono istituire ed organizzare, anche in collaborazione con altre amministrazioni operanti sul territorio, un servizio civile volontario delle persone anziane, volto a realizzare le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, e a perseguire il miglioramento della qualità della vita e delle relazioni della comunità.

2. Il servizio civile dell'età matura è aperto a tutte le persone anziane che spontaneamente intendono svolgere un'attività volontaria in favore di singole persone e della comunità locale e che abbiano le professionalità e i requisiti attitudinali necessari.

3. Al fine del raggiungimento delle finalità di cui al comma 1, le attività del servizio civile possono, tra l'altro, riguardare:

a) la sorveglianza presso le scuole per l'infanzia, in collaborazione con le famiglie, le istituzioni scolastiche e la polizia municipale;

b) la sorveglianza dei percorsi scuola-abitazione per i bambini;

c) la sorveglianza dei parchi e dei giardini pubblici, dei monumenti e dei beni culturali, in collaborazione con le amministrazioni interessate;

d) l'aiuto alle persone temporaneamente non in grado di svolgere piccoli compiti giornalieri;

e) la compagnia ad altri anziani e alle persone che si trovano in condizione di isolamento;

f) la diffusione della conoscenza, da parte dei cittadini, delle opportunità offerte dai servizi comunali e dalle altre amministrazioni locali;

g) l'aiuto ai cittadini in condizione di impedimento temporaneo per l'accesso ai servizi pubblici;

h) la diffusione della conoscenza di particolari situazioni temporanee di disagio urbano e delle misure approntate per farvi fronte;

i) la ricognizione presso le famiglie delle esigenze derivanti da interventi programmati sulla viabilità e sul tessuto urbano, con particolare riferimento alla condizione degli anziani e dei bambini.

4. I comuni che istituiscono il servizio civile assicurano lo svolgimento, da parte degli uffici competenti, dei compiti di coordinamento e di direzione delle attività, nonchè la partecipazione delle persone anziane volontarie alla predisposizione e alla verifica delle attività medesime.

5. Sulla base del tempo offerto alla comunità, le persone anziane che partecipano alle attività del servizio civile possono essere destinatarie di opportunità culturali, formative, ricreative, fornite, anche gratuitamente o a costi ridotti, dal comune, dalle altre amministrazioni interessate al servizio civile, ovvero da privati convenzionati.

6. I comuni assicurano la partecipazione al servizio civile da parte di singole persone anziane e predispongono, a tale fine, l'organizzazione necessaria per rendere effettiva la partecipazione.

Art. 5.

(Attività di gestione di terreni pubblici)

1. I comuni possono affidare a persone anziane, singole o associate, la gestione gratuita di terreni comunali nei quali svolgere attività volontarie di giardinaggio, orticoltura, e in generale di cura dell'ambiente na-

turale, al fine di consentirne la migliore tutela e la fruibilità per i cittadini.

2. Il comune provvede:

a) a realizzare le opere necessarie a consentire l'affidamento;

b) a fornire gli strumenti per eseguire le attività;

c) a garantire una vigilanza periodica a tutela delle attività volontarie;

d) a stabilire gli orari di accesso dei terreni al pubblico, anche dedicando alcuni di essi all'accesso alle famiglie, ai bambini e agli anziani.

3. Il comune stabilisce i criteri generali, le modalità e i requisiti dell'affidamento di cui al comma 1. Essi prevedono, tra l'altro, l'affidamento sulla base della dichiarazione di disponibilità a svolgere l'attività volontaria, definiscono i doveri di comportamento dei volontari, individuano la struttura comunale di riferimento per il coordinamento dell'attività. L'affidamento può essere revocato in ogni tempo per sopravvenute esigenze pubbliche.

4. Il comune può stabilire che i frutti dell'attività siano gestiti dalle persone anziane volontarie, che possono utilizzarli per le proprie necessità o anche venderli destinando i proventi agli acquisti di beni e di servizi utili per l'attività medesima ovvero al finanziamento di altre attività di rilevanza sociale.

Art. 6.

(Ospitalità familiare)

1. Al fine di favorire la relazione e il reciproco aiuto tra generazioni diverse, i comuni possono sostenere forme innovative dell'abitare, incentivando l'ospitalità che può essere resa alle persone anziane o da queste a giovani, adulti e a nuclei familiari che sono presenti nel luogo di residenza delle persone anziane.

2. Le regioni disciplinano servizi di alloggio familiare, offerti, con carattere saltuario

o per periodi stagionali anche ricorrenti, da persone anziane nella casa di abitazione, per un numero limitato di camere e posti letto, assicurati avvalendosi della normale organizzazione familiare. Per lo svolgimento di tale attività, le persone anziane non sono tenute a richiedere l'autorizzazione amministrativa; devono in ogni caso comunicarne preventivamente l'inizio, dichiarando la sussistenza dei requisiti igienico-sanitari ed edilizi, previsti dai regolamenti comunali per i locali di civile abitazione, nonchè la sussistenza nell'abitazione dei dispositivi di sicurezza previsti dalle vigenti disposizioni. Restano ferme le disposizioni vigenti concernenti l'identificazione e la comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza delle persone alloggiate.

Art. 7.

(Delega al Governo in materia fiscale)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti l'introduzione di una particolare disciplina fiscale concernente i compensi di cui all'articolo 47, comma 1, lettera *l),* del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, percepiti dagli anziani di cui all'articolo 1, comma 3, della presente legge, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) previsione dell'assoggettamento dei compensi di cui all'alinea ad una ritenuta a titolo d'imposta, maggiorata delle addizionali vigenti;

b) i compensi di cui alla lettera *a)* non possono superare complessivamente nel periodo d'imposta la somma di 3.099 euro;

c) il regime di cui alle lettere *a)* e *b)* compete a condizione che l'anziano possieda soltanto trattamenti pensionistici di importo

complessivamente non superiore a 9.296 euro ed, eventualmente, il reddito dell'abitazione principale e delle relative pertinenze.

2. L'attuazione della delega di cui al presente articolo deve assicurare l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Art. 8.

(Sostegno dello Stato alla sperimentazione degli interventi)

1. Lo Stato concorre al finanziamento delle iniziative previste dalla presente legge promosse dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dai comuni, al fine di realizzare sul territorio nazionale una diffusa sperimentazione di interventi in favore delle persone anziane.

2. Per il finanziamento delle iniziative di cui al comma 1, nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, istituito ai sensi dell'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è destinata una quota fino a euro 41.316.552 per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005.

3. La quota del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui al comma 2 è ripartita annualmente tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti i Ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di intesa con la Conferenza unificata di cui al comma 3, stabilisce i criteri per la ripartizione delle risorse di cui al comma 2, sulla base dei seguenti princìpi:

a) numero di persone anziane presenti sul territorio;

b) cofinanziamento degli interventi in sede locale;

c) finanziamento in via prioritaria di progetti per l'istituzione e lo sviluppo del

servizio civile volontario delle persone anziane.

5. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali una relazione sullo stato di attuazione degli interventi finanziati ai sensi del presente articolo, sulla loro efficacia e sugli obiettivi conseguiti. Qualora, entro un anno dall'assegnazione delle somme di cui al comma 3, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non abbiano provveduto all'impegno contabile delle quote di competenza, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata di cui al comma 3, provvede alla ridestinazione dei fondi alle regioni e alle province autonome.

6. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali presenta alla Conferenza unificata di cui al comma 3, a conclusione del periodo di sperimentazione di cui al presente articolo, una relazione sui risultati conseguiti.

Art. 9.

(Consulta nazionale degli organismi e delle associazioni delle persone anziane)

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, è istituita, con decreto del Ministro stesso, una Consulta nazionale degli organismi e delle associazioni maggiormente rappresentativi delle persone anziane, di seguito denominata «Consulta». La Consulta è convocata almeno una volta l'anno dal Ministro per l'esame e la formulazione di proposte sulle politiche rivolte alle persone anziane, per la ricognizione delle esperienze innovative che si realizzano nel territorio nazionale, nonchè per l'esame e la comparazione delle politiche e dei progetti sociali definiti o in via di definizione nei Paesi dell'Unione europea.

2. La partecipazione alla Consulta è gratuita. Ai componenti della Consulta è assicurato il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, nella misura corrispondente a quella corrisposta ai dirigenti in servizio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in euro 160.000 annui a decorrere dall'anno 2003, si provvede nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.