



Senato della Repubblica
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 2423

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione
permanente

Indice

1. DDL S. 2423 - XVIII Leg.	1
1.1. Dati generali	2
1.2. Testi	3
1.2.1. Testo DDL 2423	4

1. DDL S. 2423 - XVIII Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge
Atto Senato n. 2423
XVIII Legislatura

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente

Iter

15 novembre 2021: assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Successione delle letture parlamentari

S.2423

assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Iniziativa Parlamentare

[Paola Binetti](#) ([FIBP-UDC](#))

Cofirmatari

[Roberta Toffanin](#) ([FIBP-UDC](#)), [Maria Rizzotti](#) ([FIBP-UDC](#)), [Maria Alessandra Gallone](#) ([FIBP-UDC](#)), [Urania Giulia Rosina Papatheu](#) ([FIBP-UDC](#)), [Franco Dal Mas](#) ([FIBP-UDC](#)), [Maurizio Gasparri](#) ([FIBP-UDC](#)), [Luigi Vitali](#) ([FIBP-UDC](#)), [Giacomo Caliendo](#) ([FIBP-UDC](#)), [Antonio Saccone](#) ([FIBP-UDC](#)), [Gabriella Giammanco](#) ([FIBP-UDC](#)), [Emilio Floris](#) ([FIBP-UDC](#)), [Maria Virginia Tiraboschi](#) ([FIBP-UDC](#)), [Fulvia Michela Caligiuri](#) ([FIBP-UDC](#)), [Dario Damiani](#) ([FIBP-UDC](#)), [Giancarlo Serafini](#) ([FIBP-UDC](#)), [Andrea Cangini](#) ([FIBP-UDC](#)), [Massimo Mallegni](#) ([FIBP-UDC](#)), [Enrico Aimi](#) ([FIBP-UDC](#)), [Marco Siclari](#) ([FIBP-UDC](#))

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **19 ottobre 2021**; annunciato nella seduta n. 368 del 19 ottobre 2021.

Classificazione TESEO

ANZIANI , VECCHIAIA , CENTRI E STRUTTURE DI UTILITA' SOCIALE

Classificazione provvisoria

Assegnazione

Assegnato alla [11^a Commissione permanente \(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale\)](#) in **sede redigente** il 15 novembre 2021. Annuncio nella seduta n. 379 del 16 novembre 2021.

Pareri delle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 5^a (Bilancio), 7^a (Pubbl. istruzione), 10^a (Industria), 12^a (Sanita'), 13^a (Ambiente), Questioni regionali

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 2423

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2423

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BINETTI**, **TOFFANIN**, **RIZZOTTI**, **GALLONE**, **PAPATHEU**, **DAL MAS**, **GASPARRI**, **VITALI**, **CALIENDO**, **SACCONI**, **GIAMMANCO**, **FLORIS**, **TIRABOSCHI**, **CALIGIURI**, **DAMIANI**, **SERAFINI**, **CANGINI**, **MALLEGNI**, **AIMI** e **SICLARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 OTTOBRE 2021

Misure per favorire l'invecchiamento attivo attraverso attività di utilità sociale e di formazione permanente

Onorevoli Senatori. - L'Italia, dopo la Svezia, ha la più alta percentuale di popolazione anziana (18,1 per cento) e della durata media della vita (79 anni). Significa che siamo uno dei Paesi più « vecchi » del mondo; questo dato non potrà che crescere, ferme restando le attuali politiche sulla natalità e la capacità della medicina di rendere più longeve le persone, tanto che le stesse proiezioni indicano che nel 2030 nel nostro Paese circa il 30 per cento della popolazione sarà *over 65*.

La qualità della vita negli *over 65* è sensibilmente migliorata in confronto al passato, grazie alle misure socio-sanitarie disponibili nel nostro Paese; ciò suggerisce che l'anziano ha ancora molte energie e risorse da mettere in campo, tanto è vero che è stata del tutto archiviata l'espressione « terza età » e, spesso, il periodo di pensionamento coincide con nuove esperienze e un nuovo dinamismo personale e sociale. Oggi c'è la piena consapevolezza che gli anziani siano una risorsa e, come tale sono anche un valore sociale; non a caso i pensionati che si dedicano ad attività di varia natura sono il 36 per cento, oltre cioè un terzo della popolazione. Un insieme complesso, variegato e proiettato verso il futuro quindi, che supera la vecchia concezione che riteneva l'anzianità un momento inattivo. Oggi il cosiddetto « Pianeta Anziani » va visto e valutato in un'ottica diversa da come molti lo considerano o lo hanno trattato fino ad oggi.

Se è vero ciò che si afferma, ovvero che i giovani rappresentano l'anima di una società, è altrettanto inconfutabile infatti che gli anziani sono il cuore di una comunità. La crescita di questa comunità, e lo sviluppo di essa, lo si deve anche alla laboriosità di coloro che oggi sono persone anziane e che in passato hanno contribuito a caratterizzare le fasi della vita, le ere che hanno attraversato i nostri tempi; sono, essi, memoria storica, osservatori, quando non testimoni diretti e protagonisti, dell'evoluzione sociale di questi decenni.

Siamo consapevoli del fatto che vi sono persone ancora estremamente attive le quali, fuori dal mercato del lavoro e quindi professionalmente inattive, vogliono però sentirsi, ed essere, socialmente utili. È a queste persone che il presente disegno di legge guarda, affinché la persona anziana continui a sentirsi operosa, evitando di conseguenza quell'isolamento nel quale spesso essa si rinchioda una volta terminata la propria attività professionale, per mancanza di offerte o di agenti stimolanti. Con questo disegno di legge si intende guardare a soggetti capaci di offrire la competenza assunta in anni di professione, l'esperienza guadagnata nei rapporti interpersonali di una vita, le capacità e le conoscenze assimilate nel corso dell'esistenza, tutte doti che possono essere messe a disposizione di una città, di un'area urbana allargata o di un quartiere. È in tale contesto che occorre favorire la partecipazione di questo variegato mondo di *over 65* alla vita sociale di una comunità, rendendo questi soggetti di importante utilità sociale. Il presente disegno di legge ha la finalità di far assumere piena coscienza

dell'esistenza di « anziani attivi » e si affronti il tema degli anziani protagonisti, ognuno con le proprie competenze.

Nella nostra società, diventata sempre più longeva, l'educazione alla vecchiaia è completamente trascurata o relegata solamente ad alcune agenzie educative di nicchia. Viene fatto ogni sforzo per incrementare gli anni della vita, ma il singolo, raggiunta la vecchiaia, scopre di essere solo: nessuno gli ha spiegato prima cosa lo aspettava. La nostra società ha scoperto all'improvviso di essere diventata « anziana » e lo ha fatto in un momento in cui iniziano ad entrare in crisi certezze fino a ieri solidissime: educazione, lavoro, famiglia. Chi si trova ad essere anziano in questo momento storico sente su di sé alcuni « pesi » che dovevano essere invece « conquiste ».

Essere certi di una pensione, per i più faticosamente sudata, diventa incertezza di fronte a giovani che non trovano lavoro, così come impegnarsi nel tempo libero in attività che rischiano di fare concorrenza ai giovani in cerca di un lavoro. Il tempo libero, che qualcuno definisce tempo liberato dal lavoro (Minardi, 1999) e che una persona potrebbe dedicare a sé stessa, diventa un tempo da dedicare agli altri, primi fra tutti i figli e i nipoti, alcuni dei quali sono ancora in casa perché in cerca di sbocchi lavorativi e, quando alcuni di questi anziani lo riempiono di attività « divertenti », cresce in famiglia la critica verso di loro, considerati più fortunati e disimpegnati. Ci troviamo di fronte a un'immagine della vecchiaia che non corrisponde agli sforzi che la società attuale ha fatto per renderla più lunga possibile.

Ognuno di noi spera, aiutato dalla medicina, dagli scienziati, dalle industrie alimentari e dai servizi sociali, di vivere di più e meglio: scopriremo ben presto che se il « di più » è una certezza, il « meglio » è di là da venire. Ad esempio, il mondo del volontariato ha effettivo bisogno di chi è « libero » di occupare il proprio tempo di vita in attività socialmente utili, ma anche qui lo stereotipo vuole che si possa essere tali solo se impegnati in attività di assistenza, molto spesso da anziano verso l'anziano. È l'immagine negativa che si impone e imbriglia anche le scelte per il futuro e per molti anni è stata un'immagine sostenuta anche dalle politiche degli enti locali e dai privati.

I primi impostano il loro intervento sull'esigua percentuale di anziani non autosufficienti (4 per cento della popolazione anziana, fonte: ISTAT) con uno sguardo a coloro che rischiano di diventarlo, che si calcola raggiungano il 10 per cento, mentre i secondi volgono la loro attenzione ai settori che producono ricchezza, come le case per gli anziani, le residenze per pensionati, le cliniche e così via. Il 90 per cento della popolazione anziana che è sana, o che convive con poli-patologie conclamate, non può riconoscersi in nessuna di queste impostazioni e quindi « vaga » alla ricerca di sé stessa.

Lo scopo di ogni azione attuale dovrebbe essere quello di ricucire lo strappo che è avvenuto fra scienza e società. L'invecchiamento della popolazione nelle società avanzate deve accompagnarsi al concetto di « ricchezza » e non a quello di impotenza. L'educazione attuale si trova dunque a dover risolvere almeno due problemi derivanti alle problematiche degli anziani: il primo legato all'educazione delle giovani generazioni, nel senso di una rimessa a punto delle convinzioni verso la vecchiaia, il secondo, in un'ottica di educazione permanente, verso gli stessi adulti e anziani, la maggior parte dei quali interpreta quest'età in modo negativo.

Nell'attuale disegno di legge si indicano gli strumenti che favoriscono una piena inclusione sociale degli anziani, che si esprime attraverso diverse attività che valorizzano l'associazionismo sociale, il protagonismo civile e le attività di formazione continua. Si tratta, in definitiva, di riconoscere l'esistenza di una anzianità attiva, nell'interesse non solo della persona *over 65*, quasi fosse l'unico soggetto a beneficiare dei nuovi strumenti che proponiamo, ma dell'intera comunità, che potrà godere in maniera complementare e accessoria dei servizi che gli *over 65* possono offrire. L'associazionismo sociale è l'espressione delle attività di partecipazione, solidarietà e pluralismo per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale, di ricerca etica e spirituale, promosse dai cittadini costituiti in forma associativa. Esso deve essere volto a creare attività di partecipazione e di coinvolgimento nelle iniziative di carattere sociale, assistenziale, culturale, sportive, ludiche e del tempo libero. L'esperienza dei cosiddetti « nonni vigili » per esempio, non può rimanere a sé stante. Possono favorirsi anche ruoli di vigilanza alle scuole o ai giardini come interventi manutentivi prodotti da un cooperativismo organizzato sulle esperienze professionali maturate nel corso della vita da ogni

soggetto « anziano ». Possono di fatto crearsi servizi offerti da artigiani, liberi professionisti, medici o altri soggetti che hanno acquisito esperienze nel loro campo professionale da mettere a disposizione della popolazione per interventi circoscritti. Si tratta di luoghi di aggregazione qualificati che favoriscano la partecipazione degli anziani alla vita di quartiere che essi stessi sono anche chiamati a produrre, pure per evitare la formazione di stati di emarginazione e isolamento di terzi. Si tratta di laboratori creativi riguardanti vari ambiti di interesse come, ad esempio, la manualità, la sicurezza, il canto, la scrittura e la memoria. Tali iniziative possono integrarsi con corsi di recitazione per teatro, attività di animazione per bambini, organizzazione di mostre, acquisizione del patentino di guide turistiche cittadine o locali, acquisizione di capacità pittoriche o fotografiche, oltre alle discipline già attualmente offerte come i corsi di ballo o la pratica sportiva-amatoriale delle bocce. Sono di fatto attività destinate a creare formazione applicativa o a sviluppare conoscenze, interessi o semplici *hobby* fra gli *over 65*.

Il disegno di legge in questione, ovviamente, non ignora che accanto al vissuto personale di quegli anziani, attivi e fortemente impegnati nell'area socio-familiare, ci sono altri anziani che necessitano di un'adeguata assistenza domiciliare, avendo esaurito le loro energie, fisiche e spirituali, per via dell'età o di qualche altra patologia che li colpisce e ne riduce l'autonomia personale. Per tutti gli anziani, prima o poi, arriva un momento in cui il bisogno di accudimento si fa intenso e non più rinviabile. A loro, come diritto previsto dalla Costituzione e come dovere di gratitudine, sociale e familiare, occorre garantire servizi di cura che li raggiungano laddove stanno: in casa o in una residenza per anziani. Il presente disegno di legge, dopo aver valorizzato il contributo che gli anziani possono continuare a dare anche quando sono in pensione, contempla anche questa ultima fase della vita, che può avere una diversa lunghezza, a seconda delle circostanze di ognuno. Ma l'anziano deve sentirsi accudito sempre e comunque e non può arrivare a pensare di essere un peso per la famiglia o la società. Anche quando apparentemente sembra aver ridotto la sua autonomia fino a dover essere accompagnato, ventiquattr'ore su ventiquattro, non può e non deve sentirsi abbandonato, che è cosa ben diversa dall'esperienza di chi vede limitate le sue forze e le sue capacità. È allora che i servizi domiciliari debbono garantire, con una creatività personalizzata, su misura per ogni anziano, tutto ciò di cui può aver bisogno, fisicamente, psicologicamente, socialmente e, se richiesto, anche spiritualmente. La tentazione di porre fine alla vita perché diventata ormai inutile, non può e non deve trovare l'anziano solo e depresso; deve piuttosto accompagnarlo la certezza che la sua vita ha sempre un valore unico e incommensurabile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e principi)

1. La presente legge, nel quadro del Primo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 37/51 del 3 dicembre 1982, e della risoluzione n. 46/91 delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1991, e in ottemperanza degli articoli 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, promuove politiche volte a favorire l'invecchiamento attivo, al fine di valorizzare il ruolo delle persone anziane nella comunità e la loro partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale, secondo i seguenti principi:

- a) promozione dell'apporto individuale e collettivo delle persone anziane attraverso il volontariato;
- b) valorizzazione delle esperienze formative, cognitive, professionali e umane delle persone anziane, della solidarietà e dei rapporti intergenerazionali;
- c) contrasto ai fenomeni di esclusione e di discriminazione, sostenendo azioni che garantiscano un invecchiamento sano e dignitoso e rimuovendo gli ostacoli a una piena inclusione sociale;
- d) promozione della rete tra le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale dei comuni;
- e) promozione e sostegno alla formazione e all'aggiornamento dei soggetti che volontariamente operano in favore delle persone anziane.

2. Ai fini della presente legge, si considerano persone anziane coloro che sono titolari di trattamenti di quiescenza, anche anticipati, o che hanno raggiunto l'età pensionabile.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intende per invecchiamento attivo il processo che promuove la continua capacità del soggetto di ridefinire e di aggiornare il proprio progetto di vita in rapporto ai cambiamenti inerenti alla propria persona e il contesto di vita attraverso azioni volte a ottimizzare il benessere sociale, la salute, la sicurezza e la partecipazione alle attività sociali, allo scopo di migliorare la qualità della vita e di affermare la dignità delle persone nel corso dell'invecchiamento, anche in maniera associata, a vantaggio dell'intera società e per contrastare il rischio di isolamento e di marginalizzazione sociale.

Art. 3.

(Programmazione degli interventi da parte dei comuni)

1. I comuni, singoli o associati, nell'ambito delle attività di utilità sociale di cui all'articolo 4, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, predispongono progetti volti al coinvolgimento di persone anziane per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge.

2. Sulla base del tempo offerto gratuitamente alla comunità, le persone anziane che partecipano ai progetti di invecchiamento attivo possono essere destinatarie di opportunità culturali, formative e ricreative fornite, anche gratuitamente o a costi ridotti, dal comune, dalle altre amministrazioni ovvero dai privati coinvolti nei progetti di cui al presente articolo, e fruiscono di un buono pasto per ogni giornata impiegata in attività di utilità sociale, indipendentemente dall'effettivo numero di ore giornaliere impiegate nell'attività stessa, nonché della copertura gratuita per gli spostamenti effettuati anche su autovetture da piazza.

Art. 4.

(Attività di utilità sociale)

1. Ai fini della presente legge, sono considerate di utilità sociale le seguenti attività:

- a) sensibilizzazione sui diritti delle persone anziane, auto-aiuto tra persone anziane e promozione della solidarietà tra le generazioni;
- b) vigilanza e protezione dei minori e dei soggetti più fragili e accompagnamento nei confronti di persone che si trovino in stato di solitudine o affette da malattie;
- c) tutela, valorizzazione, promozione e sviluppo della cultura, del patrimonio artistico e ambientale, nonché valorizzazione delle capacità e delle competenze delle persone anziane;
- d) promozione di eventi sportivi e del turismo sociale;
- e) tutela del decoro urbano e conduzione di terreni adibiti a orti sociali o solidali.

Art. 5.

(Assicurazione)

1. I comuni sono tenuti ad assicurare le persone anziane che svolgono attività di utilità sociale ai sensi della presente legge contro i rischi di infortunio connessi allo svolgimento delle attività stesse, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

Art. 6.

(Formazione permanente)

1. Lo Stato, in conformità ai principi costituzionali e nel rispetto delle finalità della presente legge, promuove, in collaborazione con le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, la partecipazione delle persone anziane a processi educativi e alla formazione, *inter e intra* generazionale, lungo tutto l'arco della vita, nonché il sostegno alle attività delle università della terza età, comunque denominate.

2. Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca, per quanto di competenza, intervengono predisponendo azioni volte a promuovere e a sostenere protocolli operativi con le scuole di ogni ordine e grado, con le università e con gli enti territoriali per la realizzazione di progetti che prevedono la messa a disposizione alle nuove generazioni dei saperi e delle esperienze professionali acquisite dalle persone anziane.

Art. 7.

(Prevenzione e benessere)

1. Il Ministero della salute, al fine di prevenire processi invalidanti fisici e psicologici, promuove azioni tese al mantenimento del benessere delle persone anziane, sostenendo la diffusione di corretti stili di vita e l'educazione motoria e fisica. A tale fine promuove, altresì, protocolli operativi tra enti locali territoriali, aziende sanitarie locali, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

2. Il Ministero della salute promuove, inoltre, politiche di sostegno alla persona anziana nel suo abituale contesto familiare e territoriale agevolando una vita di relazione attiva, al fine di prevenire i fenomeni di isolamento sociale e di limitare l'ospedalizzazione e l'inserimento in strutture assistenziali residenziali.

3. Per il benessere della persona anziana e per contrastare la solitudine sono favoriti gli strumenti di prossimità e di socialità, nonché gli strumenti che garantiscono e facilitano l'acquisizione di informazioni sui servizi presenti nel territorio regionale, nonché sugli interventi e sulle azioni sociali promossi in conformità alla presente legge.

Art. 8.

(Fondo per il finanziamento di progetti per favorire l'invecchiamento attivo)

1. Per gli anni 2022, 2023 e 2024 è prevista la sperimentazione di progetti per favorire l'invecchiamento attivo da parte degli enti locali compatibili con le peculiarità sociali e del territorio, in collaborazione con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le modalità e i termini per la presentazione dei progetti di cui al comma 1.

3. Al fine di finanziare i progetti di cui al comma 1, è istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un fondo con una dotazione pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024. La ripartizione delle risorse del fondo è stabilita con le modalità di cui al comma 2.

Art. 9.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

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

