

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MAZZUCA, DEL TURCO, FIORILLO,
MANIERI, BESSO CORDERO, BRUNI, D’URSO, IULIANO
e MARINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Legge quadro in materia di interventi in favore degli anziani

ONOREVOLI SENATORI. - Le persone anziane sono oggetto di una normativa la cui attuazione compete a soggetti vari e diversi tra loro. In primo luogo allo Stato, che provvede per mezzo di amministrazioni ed enti preposti alla gestione di interventi ordinari di carattere generale e strutturale; ma molte attività fanno capo alle regioni, cui la Costituzione affida alcune materie rilevanti per il benessere delle persone anziane, come la beneficenza pubblica e l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, il turismo, le acque termali e molte altre materie che diverse leggi costituzionali hanno demandato alla potestà legislativa regionale. C'è poi un enorme produzione normativa statale che impegna le regioni nella fase attuativa, con l'unico limite costituito da linee di indirizzo piuttosto vaghe, tanto da dar luogo ad interpretazioni spesso molto diverse da regione a regione. La non omogeneità di trattamento della persona anziana nell'ambito del territorio nazionale è fenomeno facilmente osservabile: ci sono regioni che hanno potuto disporre di fondi da destinare ad iniziative in favore degli anziani, altre che invece hanno potuto dedicare poca attenzione a tale problematica. Ancora più netto è il divario per quanto riguarda le iniziative che le regioni hanno a loro volta demandato alle province ed ai comuni, nonché le particolari forme di organizzazione e di intervento previste in tale materia dall'ordinamento delle autonomie locali. Ad esempio l'articolo 23, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, prevede la creazione di organismi strumentali degli enti locali denominati «istituzioni», per l'esercizio di servizi sociali, in regime di autonomia gestionale. Questa «autonomia», nella pratica attuazione, se da un lato è garanzia di libertà di iniziativa, dall'altro vincola la gestione ad esigenze di bilancio spesso assolutamente insufficienti: sarebbe necessario prevedere degli adeguati finan-

ziamenti, che diano certezza alle azioni di servizio sociale degli enti locali. Uno strumento successivo, ma altrettanto importante, per l'attuazione di interventi in favore degli anziani è senza dubbio l'accordo di programma, che coinvolge più comuni all'interno di aree geografiche omogenee e territorialmente contigue. La questione dovrebbe trovare una soluzione nell'ambito della riflessione che il Governo deve compiere in materia di finanza locale. È necessario intervenire, quindi, ad ogni livello amministrativo per dare attuazione ad alcuni principi costituzionali che non trovano applicazione in questo momento in favore delle persone anziane. In primo luogo va ricordato l'articolo 3 della Costituzione, che impone allo Stato, alle regioni ed agli enti locali, enti in cui si riparte la Repubblica, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. In questo momento tale compito è stato completamente dimenticato, o è stato lasciato alla iniziativa spontaneistica di qualche assessorato regionale o di qualche giunta comunale, che dispone, di volta in volta, agevolazioni in favore delle persone anziane, senza un disegno preciso, senza finanziamenti e senza un quadro di certezza dell'azione svolta. Altra norma costituzionale importante è quella dell'articolo 32, che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività.

È questo un concetto che, nel caso delle persone anziane, non può essere riferito soltanto all'assistenza sanitaria ed ospedaliera prestata dal Servizio sanitario nazionale, ma deve riguardare anche elementi connessi al benessere psico-fisico di persone che hanno anche bisogno di mantenersi attive, di prestare la propria utile opera in favore della società, di aiutarsi mutualmente e di vivere in condizioni ambientali che

non siano causa di *stress*, ma nemmeno di depressione e di scoramento nei confronti della vita. In questo senso deve essere lasciata alla persona anziana la libertà di svolgere o meno la propria attività di utilità sociale all'interno della famiglia, riservando a tale azione volontaria adeguati riconoscimenti.

A tal fine la presente proposta di legge, all'articolo 1, dichiara il carattere di principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato per le norme che qui si propongono, allo scopo di costituire, con maggior rigore ed uniformità, l'ambito d'azione delle singole regioni.

L'articolo 2 individua gli strumenti che gli enti locali hanno a disposizione per intervenire in favore degli anziani, demandando alle regioni il compito di legiferare in materia.

L'articolo 3 concede alle regioni la possibilità di promuovere accordi di programma per la realizzazione di programmi pluriennali e piani annuali di attuazione di interventi ed iniziative promossi dagli enti locali.

L'articolo 4 istituisce un fondo speciale per l'attuazione degli interventi di cui alla presente legge.

L'articolo 5 dispone per la copertura finanziaria dei relativi oneri.

L'articolo 6 prevede poteri sostitutivi in caso di inadempienze da parte degli enti preposti agli interventi.

L'articolo 7 dispone norme transitorie, in fase di prima applicazione della legge.

L'articolo 8 stabilisce la data di entrata in vigore della nuova legge.

Onorevoli colleghi! Il presente disegno di legge fa parte integrante di un progetto legislativo complessivo destinato a ridare importanza e rilievo al valore culturale e sociale della vita dell'anziano. Si tratta di un obiettivo che questo Parlamento deve perseguire con molta determinazione, offrendo alle generazioni future un sistema che consenta ad ogni essere umano di vivere pienamente la propria esperienza durante un arco temporale che si sta progressivamente allungando. Inserire pienamente gli anziani nel sistema sociale non potrà che essere esempio di civiltà per il nostro Paese e per tutta la comunità internazionale.

È per questi motivi che rappresentiamo al Parlamento la necessità di approvare tempestivamente il presente disegno di legge e le altre ad essa collegate, relative ad una delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi sulla condizione dell'anziano, ad una legge che istituisce la consulta nazionale degli anziani, ad una legge che reca contributi ed agevolazioni per la promozione delle attività di primario interesse degli anziani, ad una modifica al codice penale in materia di prevenzione e repressione dei delitti commessi contro le persone anziane, ad una legge che istituisce la «tessera d'oro» per gli anziani, nonché un sistema informativo di comunicazione privilegiata tra anziani e pubblica amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I principi desumibili dalla presente legge costituiscono principi fondamentali in materia di interventi in favore degli anziani, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Art. 2.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono ad ordinare, con proprie leggi, le modalità di coordinamento, di attuazione e di controllo degli interventi in favore delle persone anziane, secondo i seguenti principi:

a) l'attuazione degli interventi da parte degli enti locali deve competere alle istituzioni, costituite ai sensi dell'articolo 23, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142;

b) le istituzioni di cui alla lettera *a)* curano la stesura di progetti per ogni singola iniziativa, ovvero provvedono all'istruzione della procedura di valutazione di progetti presentati da terzi in favore delle persone anziane;

c) le istituzioni di cui alla lettera *a)* possono essere costituite in ambito circoscrizionale, nei comuni capoluogo di provincia ed in quelli con più di 100.000 abitanti;

d) le istituzioni di cui alle lettere *a)* e *c)* provvedono ad inviare alla regione competente programmi triennali di intervento, di-

stinti per progetti, indicando i relativi costi e le percentuali di essi che rimangono a carico degli enti partecipanti all'iniziativa, nonché le quote di partecipazione alla relativa spesa che dovranno essere versate dalle persone anziane che fruiscono di ciascun intervento;

e) entro il 31 dicembre di ciascun anno le regioni, sentiti i comuni interessati e le consulte di cui all'articolo 3, approvano piani annuali di attuazione degli interventi validi per l'anno successivo;

f) le regioni, le province, i comuni e le istituzioni di cui alle lettere *a)* e *c)* richiedono agli enti pubblici competenti, previa convenzione, il supporto tecnico necessario alla stesura od alla valutazione di progetti particolarmente complessi.

Art. 3.

1. Quando gli interventi in favore delle persone anziane richiedano, per ragioni economiche, sociali o territoriali, l'intervento coordinato di più comuni o province, la regione competente promuove la stesura di accordi di programma tra più soggetti interessati ricadenti nell'ambito territoriale di ciascuna azienda ospedaliera od unità sanitaria locale in cui siano precisati i compiti, le funzioni e gli oneri di competenza di ciascun ente.

2. Al fine di creare un rapporto diretto tra i cittadini destinatari degli interventi di cui alla presente legge e gli enti eroganti, ciascun ente, comprese le circoscrizioni, nei comuni ove siano costituite, provvede ad istituire una consulta delle persone anziane, con sede nel comune più popoloso, formata da dieci membri, di cui tre in rappresentanza dei sindacati degli anziani, tre delle organizzazioni di volontariato operanti in favore delle persone anziane e tre delle altre associazioni o sodalizi maggiormente rappresentativi degli anziani ed uno nominato direttamente dal presidente dell'ente presso cui la consulta è istituita. Le nomine dei componenti la consulta sono effettuate dal presidente dell'ente istitutore, su indicazione delle organizzazioni prescelte.

3. L'ente istitutore di cui al comma 2 provvede a reperire l'unità immobiliare da destinare a sede delle consulte di cui al medesimo comma; per le consulte circoscrizionali provvede il comune. Per le consulte istituite in ambito sovracomunale la sede è stabilita nel comune con popolazione più numerosa, ma l'unità immobiliare deve essere reperita dall'ente istitutore. Gli enti istitutori provvedono, altresì, a garantire alla consulta i mezzi idonei a dare significativa pubblicità alle sue deliberazioni, nonché ai servizi da essa forniti.

4. Le consulte delle persone anziane sono organi ausiliari delle istituzioni di cui all'articolo 2 ed hanno compiti consultivi rispetto agli organismi esecutivi degli enti locali.

Art. 4.

1. Per l'attuazione degli interventi di cui alla presente legge le regioni utilizzano le disponibilità di un fondo speciale istituito presso il Ministero del tesoro ed iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione di tale Ministero, con la dotazione iniziale di lire 100 miliardi.

2. I versamenti volontari eseguiti a favore del fondo speciale di cui al comma 1 sono detraibili dall'imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche entro il limite annuo di lire due milioni.

3. I versamenti volontari eseguiti da enti aventi personalità giuridica, se deliberati dai competenti organi amministrativi, sono detraibili dall'imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, entro il limite annuo di lire dieci milioni.

Art. 5.

1. Agli oneri relativi alla dotazione iniziale del fondo di cui all'articolo 4 per il 1997 si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1997.

2. Agli oneri derivanti dal minor gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisi-

che e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 4, si provvede annualmente in sede di legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera a), delle legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

3. Per i fini di cui al comma 2, i soggetti che dispongono versamenti volontari in favore del fondo di cui all'articolo 4, trasmettono, entro trenta giorni dall'operazione, una attestazione di versamento al Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze.

Art. 6.

1. Nel caso in cui gli enti locali non provvedano entro i termini previsti dall'accordo di programma, ovvero agiscano in difformità dagli accordi stessi, raggiunti con le procedure di cui all'articolo 3, il presidente della giunta regionale diffida l'ente o gli enti ad adempiere entro quindici giorni agli impegni previsti nell'accordo.

2. Trascorsi i termini di diffida di cui al comma 1, il presidente della giunta regionale nomina un commissario *ad acta* che assume tutti i poteri necessari alla piena realizzazione dell'accordo di programma, sostituendosi agli organi inadempienti.

3. Nel caso in cui il commissario *ad acta* ritenga che debbano essere apportate modifiche agli accordi di programma, egli promuove un incontro tra i rappresentanti degli enti locali e quelli dei competenti assessorati regionali, concludendo, entro quindici giorni, un nuovo accordo di programma da attuarsi in via definitiva.

Art. 7.

1. In sede di prima applicazione della presente legge, entro il 31 dicembre 1996, le regioni, sentiti gli enti locali interessati, predispongono un piano annuale di interventi per l'anno 1997. Tale piano è finanziato per il 50 per cento dallo Stato, a valere sul fondo di cui all'articolo 4, per il 30 per

cento dalle regioni, per il 10 per cento dagli enti locali e per il 10 per cento da quote di partecipazione alla spesa versate direttamente dalle persone anziane fruitrici degli interventi.

2. Il piano di cui al comma 1 è reso operativo previa approvazione del Ministro per la solidarietà sociale. Gli interventi previsti nel piano devono essere conformi ai principi indicati agli articoli 2 e 3.

Art. 8.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.