

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCEVAROLLI, FABBRI, SPANO Roberto, BOZZELLO VEROLE, DELLA BRIOTTA, MASCIADRI, DI NICOLA, JANNELLI, COVATTA, DE CATALDO, FRASCA, GARIBALDI, GIUGNI, SPANO Ottavio, ORCIARI, NOVELLINI, SELLITTI, CIMINO, BUFFONI, MURATORE, PANIGAZZI, SEGRETO, MONSELLATO, MARINUCCI MARIANI e VASSALLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 APRILE 1984

Sulla qualità della vita per le persone anziane

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema degli anziani, per la rilevanza sociale, politica, culturale e umana che è andato via via assumendo, è oggi uno dei più impegnativi e complessi che le società industriali e post-industriali si trovano ad affrontare.

Ciò che ha conferito al problema degli anziani le caratteristiche attuali dipende dalla modificazione delle tendenze demografiche e dalle trasformazioni prodottesi tanto nel sistema produttivo quanto nel costume della società italiana.

L'invecchiamento della popolazione residente è il prodotto di due diversi processi: la diminuzione delle nascite e l'allungamento della vita dei cittadini.

Due dati servono meglio di ogni ragionamento per mettere in luce questa tendenza.

Nel 1951 la popolazione ultrasessantenne rappresentava il 13,6 per cento di tutta la popolazione, mentre nel 1981 ne rappresen-

tava il 17,4 per cento. Le previsioni al 2001 fanno salire tale percentuale al 22,2 per cento. Di esso il 16,2 per cento sarà rappresentato da cittadini che avranno superato il sessantacinquesimo anno di età.

Tale tendenza emerge anche se si prende in esame la popolazione con più di 80 anni di età.

Nel 1951 gli ultraottantenni erano 210.000 maschi e 209.000 femmine.

Nel 1981 gli ultraottantenni maschi risultavano 440.000; gli ultraottantenni femmine 875.000 unità. Per il 2001 si prevede che il numero degli ultraottantenni sarà circa 1 milione e 700.000.

Prendendo a base le previsioni ISTAT si può desumere che nel 2001 la percentuale di ultrasessantenni (22,2 per cento) sarà pari a quella di tutta la popolazione compresa nella fascia di età che va da 0 a 19 anni (22,3 per cento).

Che tali tendenze demografiche, almeno nelle dimensioni che abbiamo di fronte, non fossero state previste da demografi, politici, programmatori e sindacalisti appare fuori discussione, come lo è il fatto che il loro affermarsi crea problemi enormi sul versante economico, ma anche su quello politico e umano.

L'essere coscienti dei problemi drammatici che la società dovrà fronteggiare e consapevoli che non esistono soluzioni facili non può significare però essere indotti a giudicare negativamente risultati che sono indicativi dello straordinario progresso realizzato dalla società italiana in poco più di 30 anni.

I processi di modernizzazione del Paese hanno avuto effetti molto diversi, producendo una vera e propria rivoluzione, nel costume come nelle relazioni sociali.

Questi processi hanno inciso profondamente sulla condizione della popolazione anziana. Nella società del dopoguerra l'anziano sopportava condizioni materiali incommensurabilmente peggiori di quelle attuali, ma godeva di una condizione molto più gratificante in termini di ruolo rispetto alla famiglia ed anche alla società. La civiltà contadina assegnava infatti all'anziano un ruolo di guida della famiglia e alla famiglia un ruolo importante nell'economia.

L'industrializzazione ha significato attivazione di grandi processi migratori dal Sud al Nord, dalla campagna alla città.

Gli anziani sono rimasti solo in piccoli paesi popolati di vecchi o hanno comunque preso la via dei grandi centri urbani, dove anche ricostruire un minimo di relazioni sociali è stato molto duro e difficile.

L'industrializzazione e modernizzazione non hanno significato però solo fatti negativi. Col passare degli anni, anche grazie alle conquiste sindacali e politiche oltre che ai progressi della scienza e della medicina, molta più attenzione è stata dedicata ai problemi della salute. Ritmi di lavoro più supportabili, ambienti comunque meno inquinati ed inquinanti, maggiore prevenzione e cure più efficaci hanno prodotto il risultato di un costante aumento della vita media.

Contemporaneamente si è sviluppato — anch'esso sotto il segno del progresso e della crescita civile — un processo di diminuzione delle nascite.

L'invecchiamento su vasta scala nel breve tempo comporterà una modifica sempre più accentuata della struttura della popolazione per età, cambiando anche la composizione della popolazione economicamente attiva. Il risultato più grave di tale processo è stato quello che ha portato una quota sempre maggiore di persone anziane a rimanere fuori o dal lavoro in senso stretto o dal lavoro « ufficiale » e ad essere per ciò esposte a difficili problemi di adattamento sociale ed economico o alla mancanza di tutela. In conformità ad un tale risultato si sono sviluppate la legislazione del lavoro e quella previdenziale, che hanno preso in considerazione l'anziano al di fuori del processo produttivo.

Ma nonostante ciò l'anziano ha naturalmente espresso una tendenza a rimanere nel mercato del lavoro anche oltre l'età del pensionamento che — come sappiamo — in Italia è tra le più basse d'Europa. Una tendenza che, non raccolta ancora dall'attuale legislazione del lavoro e della politica contrattuale, finisce per trovare sbocco nel lavoro nero, dove si trovano altri soggetti deboli, come le donne e i giovani.

È contro un tale risultato che dobbiamo misurarci, sapendo che la spinta a tenere fuori gli anziani dall'attività lavorativa può diventare più forte in una fase di crisi economica e quindi occupazionale, come quella che stiamo vivendo.

Va respinto il luogo comune dominante che postula la divisione tra cittadini attivi e non attivi, nel senso che quando non si è più attivi (non si partecipa cioè alla produzione e alla creazione di ricchezze e profitto) si diventa automaticamente un cittadino di serie B.

Per i sostenitori della politica del rigore fine a se stesso gli anziani in effetti sono solo un grande fardello, una massa enorme di persone pressochè inutili che, non potendo essere eliminate, vanno assistite a livello di mera sopravvivenza.

Questo luogo comune rischia di imporsi anche perchè le soluzioni alternative, viste le dimensioni economiche e politiche dei problemi, diventano sempre più complesse.

Il problema che è oggi di fronte alle istituzioni, come alle forze politiche e sociali, è quello di prendere atto che la popolazione anziana rappresenta sul piano umano, morale e professionale una risorsa preziosa che va utilizzata pienamente a beneficio della intera collettività.

Partire da questo presupposto non significa però operare una drastica semplificazione considerando gli anziani tutti eguali.

Se è vero infatti che gli anziani sono generalmente accomunati da una identica condizione di perdita di ruolo e quindi di emarginazione, è pur vero che le loro condizioni e quindi i loro bisogni sono profondamente diversificati sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo.

Esiste l'anziano ancora integro sul piano psico-fisico, come esiste l'anziano che ha subito parziali menomazioni e quello non autosufficiente.

Sul piano materiale esiste l'anziano che usufruisce di un reddito sufficiente ad assicurare una vita dignitosa e quello che invece non è autosufficiente neppure per quanto riguarda il reddito.

Una politica che miri a cambiare in meglio la qualità della vita per milioni di cittadini anziani deve disporre di forti motivazioni sul piano ideale e morale e di grandi capacità realizzatrici su quello pratico.

Mentre sul piano ideale occorre partire dal presupposto che è l'intera collettività ad avere bisogno degli anziani molto più di quanto essi non abbiano bisogno della collettività, su quello pratico occorre muoversi all'insegna del principio di garantire una efficace assistenza a tutti coloro che ne hanno realmente bisogno e una adeguata copertura previdenziale a tutti coloro che ne hanno diritto.

L'impiego di risorse destinate alla realizzazione di tali obiettivi non può per nessuna ragione far considerare tali risorse

improduttive. L'azione delle istituzioni deve quindi mirare a qualificare la spesa sociale in modo tale da garantire alla popolazione anziana quell'insieme di servizi il cui funzionamento incide direttamente nel determinarne la qualità della vita.

Tale azione deve svilupparsi a partire dalla realtà concreta della società di oggi riscoprendo certo il ruolo della famiglia nei confronti delle persone anziane e favorendo anche con sostegni materiali lo svolgersi di tale ruolo, ma non può ignorare le trasformazioni — la vera e propria crisi — che hanno investito la famiglia e che sono diretta conseguenza non della cattiveria e della insensibilità umana ma della evoluzione della società.

Pensare di risolvere i problemi più drammatici della popolazione anziana lanciando campagne moralistiche contro la famiglia o i parenti in generale significherebbe rifiutarsi di prendere atto delle gravi responsabilità che gravano sulle istituzioni.

Soltanto in una società che sia in grado di affrontare e risolvere in modo moderno e razionale i problemi dell'assistenza, della prevenzione e riabilitazione, della riforma della previdenza, della casa e dei servizi, oltre a quelli del reinserimento nel lavoro degli anziani oggi esclusi o del prolungamento della permanenza in esso per i nuovi anziani, sarà possibile cancellare la vergogna dei ricoveri-parcheggio, delle condizioni sub-umane di tante case di riposo, degli anziani abbandonati a se stessi.

Un contributo decisivo alla realizzazione di tali obiettivi può e deve venire dalla popolazione anziana, alla quale occorre quindi richiedere il massimo di contributo a livello di prestazioni per attività socialmente utili e sollecitare il massimo di partecipazione al complesso di attività politiche, culturali, ricreative, di volontariato, che rappresentano ancora oggi il segno più tangibile della vitalità del sistema democratico italiano.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

ASSISTENZA ECONOMICA

Art. 1.

La misura della pensione sociale, disposta con legge 21 luglio 1965, n. 903, viene elevata, con decorrenza 1° gennaio 1985, a lire 3.900.000 annue da corrispondersi in tredici mensilità.

Art. 2.

In presenza di reddito del coniuge, tale misura è limitata fino a raggiungere con esso d'importo di lire 8 milioni annue.

Art. 3.

Sono considerati redditi ai fini del diritto e della entità della pensione sociale tutti quelli assoggettati all'IRPEF compresa la proprietà di immobile, ad uso proprio, per il valore del reddito catastale stabilito dalle disposizioni sull'imposta sui redditi delle persone fisiche.

Art. 4.

Le misure indicate nei precedenti articoli sono adeguate annualmente in relazione all'indice del costo della vita con arrotondamento alle 10.000 lire superiori. La determinazione è adottata con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

CAPO II

ASSISTENZA SOCIALE

Art. 5.

A partire dall'esercizio 1984, nei bilanci comunali dovranno essere stanziati fondi destinati:

a) all'erogazione di assegni sociali da attribuire a chiunque abbia in convivenza

anziani fruanti di pensione sociale o previdenziale al minimo in relazione al bisogno familiare;

b) all'assistenza domiciliare delle persone anziane non conviventi con familiari beneficiari dell'assegno di cui alla precedente lettera a);

c) alle vacanze gratuite o semigratuite per le persone anziane aventi reddito non superiore alla pensione minima dell'assicurazione generale obbligatoria;

d) agli onorari notarili derivanti dal disposto del successivo articolo 21, se trattasi di comune superiore ai 10.000 abitanti;

e) alla fornitura gratuita di protesi non comprese nelle prestazioni del Servizio sanitario nazionale per le persone anziane con reddito non superiore alla pensione minima dell'assicurazione generale obbligatoria;

f) alle attività culturali, ricreative e sportive per le persone anziane in generale;

g) all'organizzazione di manifestazioni ed altre iniziative volte a favorire l'interesse degli anziani ai problemi della società, del comune o del territorio;

h) all'agevolazione per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli alloggi abitati da persone anziane. I comuni, nel quadro degli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, assegnano gli alloggi di piccola e media dimensione a persone anziane, onde contribuire al mantenimento di queste ultime nel proprio contesto sociale.

Art. 6.

Per le finalità di cui alla presente legge i consigli comunali, con delibera da adottare entro il 31 dicembre 1984, costituiranno nell'ambito dell'assessorato delegato un'apposita sezione. Essa dovrà redigere una specifica relazione in appendice a quella sul bilancio consuntivo di ciascun esercizio finanziario.

Art. 7.

Le regioni provvederanno ad emanare norme aventi valore di legge per l'attuazione

dei precedenti articoli e per regolamentare la formazione e l'attività di cooperative per i servizi sociali, formate in tutto o prevalentemente da persone anziane.

CAPO III

DIRITTI SOCIALI

Art. 8.

Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge, gli enti locali, con apposite delibere, dovranno assicurare:

a) la presenza di anziani indicati dalle realtà rappresentative locali nelle commissioni, nei comitati o nei consigli di amministrazione, a cui sono demandate la gestione di studi o la promozione di servizi sociali nel proprio territorio;

b) la istituzione di case per anziani autogestite e sotto il controllo dell'assessorato delegato, se il comune ha una popolazione superiore ai 10.000 abitanti. Nelle grandi città, la istituzione di case per anziani è disposta per ognuna delle circoscrizioni in cui i comuni si articolano.

Art. 9.

Con la stessa delibera istituzionale della cassa per anziani sarà provveduto:

a) a fissare i limiti e le condizioni di partecipazione dei cittadini non rientranti nella fascia di età delle persone anziane;

b) alla stesura dello statuto tipo e delle forme di tenuta contabile della gestione;

c) a determinare il concorso finanziario del comune, che non potrà essere inferiore alla spesa di riscaldamento, di illuminazione e di affitto del complesso;

d) ad indicare le caratteristiche di ciascun complesso in relazione al numero delle persone anziane residenti nel comune, per

quanto riguarda lo spazio, ed alla composizione;

e) a determinare ogni altra competenza e funzione che possa essere di ausilio al recupero sociale della persona anziana.

Art. 10.

I comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti costituiscono, secondo le loro esigenze, case per anziani, con il compito di assicurare:

a) servizi di carattere ricreativo;

b) il recupero sociale delle persone anziane, attraverso il loro inserimento in organismi di carattere sociale, e in particolare in quelli previsti dalla presente legge;

c) l'assistenza sociale.

I comuni possono attribuire alle case per gli anziani ogni altra competenza che può essere di ausilio al recupero sociale delle persone anziane.

CAPO IV

IMPEGNO SOCIALE

Art. 11.

Le persone anziane hanno il diritto-dovere di partecipare allo sviluppo economico e sociale del Paese. Pertanto, avendone i requisiti, possono essere impiegate nei servizi e nei lavori compatibili con la propria condizione fisica, senza limiti di età, sulla base di scelte volontarie.

Art. 12.

Le prestazioni saranno chieste dagli enti o amministrazioni pubbliche senza particolari formalità quando si tratti di utilizzazioni per:

a) insegnamento in corsi professionali, di arti e mestieri promossi dalla regione;

b) vigilanza e sorveglianza presso scuole;

c) compiti di manutenzione del verde pubblico;

d) compiti di piccola manutenzione urgente degli edifici;

e) conduzione di giardini annessi alle scuole pubbliche;

f) piccoli interventi di ausilio sanitario da parte di personale specializzato in pensione;

g) vigilanza e sorveglianza nei musei;

h) sorveglianza, custodia e vigilanza che, per durata giornaliera o settimanale, non motivino l'assunzione di apposita unità lavorativa;

i) occorrenze straordinarie limitate a precisi periodi dell'anno anche quando trattasi di servizi e lavori di istituto;

l) attività rientranti nel disposto dell'articolo 5.

Art. 13.

L'incarico è attribuito con i criteri che saranno preventivamente stabiliti dalla giunta e resi noti mediante avvisi pubblici a cura del comune nel quale l'attività viene richiesta, indicando anche le modalità della prestazione, le condizioni necessarie e il compenso stabilito.

Art. 14.

Le prestazioni rese in forza del precedente articolo derogano da ogni disposizione di legge o regolamentazione contrattuale, anche per assimilazione. I compensi sono esenti da contribuzione previdenziale e sono considerati redditi di lavoro ai fini dell'IRPEF. L'attività è soggetta all'assicurazione contro gli infortuni a carico dell'ente o amministrazione per conto della quale la prestazione è svolta.

Art. 15.

All'impiego di persone anziane, con le deroghe di cui al precedente articolo, possono ricorrere anche ditte o aziende industriali e commerciali quando la prestazione richiesta non è configurabile, per tempo, continuità ed obblighi di presenza, come posto di lavoro.

L'impresa che si avvale della norma di cui al precedente comma ha l'obbligo di segnalare all'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, entro l'ottavo giorno dall'inizio della prestazione, le generalità, complete di domicilio, della persona anziana occupata, con la specificazione del tipo di lavoro, dell'orario e delle altre condizioni che caratterizzano la prestazione nonché del compenso pattuito.

Esso è assoggettato alla contribuzione previdenziale del 15 per cento, di cui il 5 per cento a carico del prestatore d'opera.

Ognuna delle parti può recedere in ogni momento dal contratto.

Art. 16.

La omessa segnalazione è punita con l'ammenda di lire 5 milioni per ogni persona occupata e per anno solare, fatte salve le altre sanzioni previste dalle leggi vigenti.

Art. 17.

Gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione devono esaminare, entro 30 giorni dal loro ricevimento, le segnalazioni di cui all'articolo 15 e possono disporre la cessazione immediata del rapporto quando si palesi la condizione per fare di quell'attività un posto di lavoro da coprire con le norme sul collocamento e nella tutela delle leggi e dei contratti.

Art. 18.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con propri decreti, regolerà l'applicazione del presente capo.

CAPO V

TUTELA E PROMOZIONE
DELL'ARTIGIANATO

Art. 19.

Le amministrazioni dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti devono promuovere la costituzione di forme di associazionismo e di cooperative artigiane fra persone anziane aventi per ragione sociale:

a) la manutenzione e riparazione degli impianti di riscaldamento, acqua e illuminazione per usi domestici;

b) la riparazione e costruzione di manufatti in legno e in materiali di impiego corrente nelle abitazioni;

c) la riparazione di strumenti ed apparecchi di uso casalingo;

d) la continuazione dell'artigianato tipico del luogo quando si possa fondatamente ritenere che vada scomparendo;

e) qualsiasi altra attività economica, previa delibera del consiglio comunale.

Art. 20.

Le cooperative costituite a norma dell'articolo precedente devono essere formate con almeno l'80 per cento di persone anziane e non meno del 10 per cento di giovani fino ai 25 anni.

Art. 21.

L'atto costitutivo e la registrazione delle cooperative sono esenti da tasse. L'onorario del notaio è assunto a carico del fondo di cui all'articolo 5. La spesa del locale e delle attrezzature necessarie per l'attività è coperta mediante prestito senza interessi accordato dal comune con ammortamento in 60 rate mensili.

Art. 22.

I soci delle cooperative di cui all'articolo 19 sono esenti da obblighi previdenziali, se già pensionati; sono soggetti all'assicurazione generale obbligatoria in qualità di apprendisti fino al compimento del 25° anno di età.

Art. 23.

Per fruire delle agevolazioni di cui al presente capo le cooperative devono adottare lo statuto tipo stabilito dalla regione. In esso dovrà essere previsto l'obbligo della ricevuta fiscale per tutte le prestazioni; la devoluzione di almeno il 10 per cento delle entrate nette al fondo di cui all'articolo 5; la gratuità degli incarichi sociali ed i casi in cui è ammessa l'assunzione di dipendenti per la direzione tecnica e l'andamento dell'ufficio.

Art. 24.

La vigilanza sulle cooperative regolate dal presente capo è affidata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che la esercita attraverso apposite sezioni degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione sulla base di disposizioni da emanare con decreto del Ministro.

In esso sarà prevista la revoca dei benefici ed il conseguente addebito delle agevolazioni fruite sin dalla costituzione, con gli interessi di mora e la penalità del 20 per cento sulle somme dovute, qualora fossero accertate infrazioni sostanziali al disposto degli articoli precedenti e delle norme di attuazione emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Per effetto della decisione di revoca la cooperativa assume gli obblighi che regolamentano la costituzione e l'attività delle cooperative di produzione e lavoro.

Le somme dovute ai sensi del secondo comma sono devolute al fondo di cui all'articolo 5.

Art. 25.

Lo Stato contribuisce alle spese derivanti ai comuni dalla presente legge mediante l'istituzione presso il Ministero del tesoro di un fondo per gli anziani da iscrivere con apposita voce nel bilancio dello Stato.

Il fondo è ripartito, in ragione dell'entità delle spese sopportate, tra i comuni che nei propri bilanci annuali hanno stanziato fondi per l'attuazione della presente legge non inferiori al 5 per cento della spesa globale.

All'onere finanziario, derivante dalla presente legge, si provvede mediante riduzione del fondo speciale di cui al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro.

CAPO VI**DISPOSIZIONI FINALI
E TRANSITORIE****Art. 26.**

Sono persone anziane, ai fini della presente legge, i cittadini italiani che abbiano compiuto il 60° anno di età purchè non abbiano in corso rapporto di lavoro dipendente regolato da legge o contratto collettivo di lavoro.

Art. 27.

Entro i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, le prestazioni di persone anziane possono essere regolarizzate con le norme della stessa senza penalizzazioni anche per le contribuzioni previdenziali omesse.