



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MALLEGNI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 2021

Istituzione del Garante nazionale per i diritti delle persone anziane

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge ha ad oggetto l'istituzione del Garante nazionale per i diritti delle persone anziane.

I cittadini anziani sono una componente fondamentale della società, dell'economia e della cultura del nostro Paese ed è per questo che dobbiamo garantire la piena tutela dei diritti che sono loro costituzionalmente riconosciuti.

In particolare, l'articolo 2 della Costituzione attribuisce alla Repubblica il compito di riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Si tratta, dunque, dell'inderogabile espressione del principio di solidarietà cui si affiancano la libera partecipazione del cittadino al buon funzionamento della società e alla realizzazione del bene comune, pure finalizzate alla garanzia della effettiva realizzazione dei diritti della persona che possono essere concretamente esercitati solo mediante la creazione, lo sviluppo e il consolidamento di una pluralità di condizioni che implicano l'esercizio di responsabilità da parte di molti soggetti dai quali dipendono l'allocazione delle risorse e la crescita della sensibilità sociale.

Un'ulteriore estrinsecazione di tale principio si rinviene nell'articolo 3 che enuncia il principio di uguaglianza, attribuendo alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

I precipitati dei fondamentali diritti stabiliti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione per le persone anziane sono numerosi: si pensi, a mero titolo esemplificativo, al diritto alla salute, sancito dall'articolo 32, ovvero all'articolo 38 che statuisce il diritto di tutti i lavoratori ad ottenere una pensione minima se sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e comunque al raggiungimento dell'età di vecchiaia, alle condizioni stabilite dalla legge.

Oltre che dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i diritti dei cittadini anziani sono riconosciuti dal diritto europeo sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'età e riconosce il diritto degli anziani a condurre una vita dignitosa e indipendente nonché di partecipare alla vita sociale e culturale dell'Unione (articoli 21 e 25), sia nella Carta europea dei diritti e delle responsabilità delle persone anziane bisognose di cure ed assistenza a lungo termine.

Quest'ultima, ponendosi l'obiettivo di «facilitare l'accesso alle persone anziane ai loro diritti fondamentali [...] di accrescere la consapevolezza dei diritti di un sempre maggior numero di persone che ricevono cure a lungo termine e di incoraggiare le migliori pratiche negli Stati membri», vuole essere un documento di riferimento, affermando principi fondamentali e diritti che debbono essere promossi per accrescere il benessere delle persone dipendenti o che hanno bisogno di aiuto a causa dell'età, della malattia, della disabilità.

Ulteriori principi sono stati affermati dal Comitato economico e sociale europeo nel

parere esplorativo sul tema « Le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sui sistemi sanitari e di protezione sociale » (2011/C 44/02).

Il *focus* del Comitato si rivolge all'evoluzione demografica che impone un ulteriore sviluppo dei sistemi sanitari e di protezione sociale, delle prestazioni sanitarie e di altre prestazioni accessorie sotto il profilo dell'organizzazione e delle capacità dei servizi offerti, per rispondere adeguatamente alle esigenze degli anziani, per assicurarsi che tutte le persone bisognose di cure ricevano le prestazioni necessarie a mantenere la propria autonomia e la propria dignità e per garantire alle persone l'accesso a prestazioni sanitarie di qualità.

In proposito, viene considerata anche la responsabilità personale che ciascuno deve assumersi tempestivamente e preventivamente in relazione al proprio processo di invecchiamento e, quindi, le esigenze della società nei confronti delle persone che invecchiano.

Già alla fine degli anni '90, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nel documento « Strategia e piano d'azione per l'invecchiamento sano in Europa, 2012-2020 », aveva invitato gli Stati ad un cambiamento di paradigma sul trattamento degli anziani, « spingendo verso un concetto positivo dell'invecchiamento e definendo l'invecchiamento sano e attivo come un processo che permette agli individui di realizzare il proprio potenziale per il benessere fisico, sociale e mentale attraverso l'intero corso dell'esistenza e di prendere parte attiva alla società, fornendo loro al contempo protezione, sicurezza e cure adeguate quando necessario di assistenza ».

Dunque, la questione della tutela del cittadino e, più in generale, dell'individuazione di strumenti di garanzia per il cittadino che si trovi in situazione di svantaggio è uno dei punti di riferimento di ogni moderno ordinamento democratico. La strumentazione legi-

slativa e giuridica per venire incontro a questa esigenza deriva sostanzialmente dalle esperienze realizzate nei decenni scorsi soprattutto nei Paesi anglosassoni e nel Nord Europa. Progressivamente anche nel nostro Paese è sorta una tutela giurisprudenziale e si è cercato di realizzare, partendo dalle autonomie locali, un sistema di riferimento in grado di riferirsi alle diverse specificità e alle svariate categorie di soggetti « deboli ».

Tuttavia, le esperienze più qualificanti e decisive sono quelle sorte spontaneamente dalle associazioni del Terzo settore. Il punto di arrivo della legislazione italiana è stata l'istituzione del cosiddetto « ufficio del difensore civico » realizzato dapprima nella legislazione di alcune regioni italiane e successivamente recepito all'interno della legge 8 giugno 1990, n. 142, che disciplina la possibilità per le province e i comuni di prevedere nello statuto l'istituzione di tale ufficio.

Nonostante gli intenti, a causa dell'ampiezza dell'intervento, l'istituzione del difensore civico non è stata completamente realizzata e definita. Per questo motivo è ormai necessario prevedere un livello nazionale di tutela di queste persone, tramite l'istituzione di una autorità garante dei diritti delle persone anziane.

Affinché tale autorità sia munita di efficaci strumenti d'intervento, è necessario definire un « indice dei diritti delle persone anziane » che consenta il monitoraggio e la valutazione delle politiche attuate e i relativi risultati, per sostenere i diritti delle persone anziane in relazione ai loro bisogni di assistenza e cure.

L'indice dei diritti delle persone anziane può essere così declinato:

1) parità di accesso ai servizi di assistenza e ai sostegni: la parità di accesso ai servizi di assistenza e l'ammissibilità economica delle cure rappresentano fondamenti necessari per garantire che le persone anziane, bisognose di sostegni, possano vivere

in modo indipendente, senza fare affidamento esclusivamente sui familiari;

2) scelta, capacità giuridica e decisionale: questo indice analizza diverse dimensioni tra cui la legislazione relativa alla capacità giuridica, la legislazione relativa alla scelta e al consenso degli utenti nell'accesso ai servizi di assistenza a lungo termine e, infine, le disposizioni normative in essere relative alle « direttive anticipate », vale a dire quei documenti legali che estendono il controllo di una persona sulle decisioni di assistenza sanitaria nel caso in cui questa diventi incapace. Sono chiamate direttive anticipate, perché riguardano preferenze di trattamento comunicate prima che si presenti l'incapacità;

3) assenza di abusi e maltrattamenti: l'indice esamina l'adozione di meccanismi di monitoraggio rispetto all'adozione di una legislazione sull'abuso e sul maltrattamento delle persone anziane e sui meccanismi di rafforzamento;

4) vita, libertà e libertà di movimento: questo indicatore fa riferimento all'uso di contenzioni (fisiche o chimiche) su cui la legislazione e le linee guida sono ancora carenti e limitate alle cure istituzionali;

5) *privacy* e vita familiare: gli indicatori sulla vita familiare comprendono la legislazione sul diritto a una casa di cura vicino alla propria abitazione o sulla possibilità di accedere a strutture condivise per le coppie, nonché l'esistenza di linee guida o procedure per inquadrare i diritti di visita nelle cure istituzionali. La riservatezza dei dati si riferisce all'esistenza di un'autorità pubblica responsabile della conservazione sicura dei dati. Sia il diritto alla protezione dei dati personali che il mantenimento dei legami familiari fanno parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rispettivamente, articoli 7 e 8);

6) partecipazione e inclusione sociale: disposizioni generali in cui è previsto che le strutture pubbliche e i trasporti pubblici,

compresi quelli su strada, ferroviari e aerei, siano accessibili indipendentemente dall'età e dal tipo di disabilità. Mentre la legislazione in tutti i Paesi copre l'accessibilità delle strutture pubbliche e dei trasporti per le persone anziane, meno diffusa è la garanzia di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

7) libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e credenze, di cultura e religione: per quanto riguarda il rispetto delle diverse credenze, cultura e religioni nei servizi di assistenza, secondo le informazioni fornite dagli esperti nazionali, esistono norme e linee guida nazionali e tutti i Paesi offrono protezione legale per la libertà di religione e di credo. Tuttavia, non ovunque questi si traducono in *standard* nazionali specifici e meccanismi di monitoraggio atti a garantire che le esigenze religiose e culturali di tutti gli utenti dei servizi siano rispettate e che i requisiti minimi siano effettivamente applicati;

8) livello di salute: l'indicatore è volto a garantire che l'accesso alle cure non sia limitato da motivi ingiusti (come la mancanza di mezzi) e rappresenta un obiettivo politico chiave in questo settore;

9) adeguati *standard* di vita: l'indice si riferisce alla legislazione atta a garantire che le persone anziane dispongano di risorse sufficienti per vivere una vita dignitosa: si evidenzia quanto la mancanza di risorse rappresenti una negazione dei diritti degli anziani;

10) reclami e risarcimenti: questo indice fa riferimento alle procedure di reclamo ad autorità indipendenti in caso di violazione dei diritti subiti da persone anziane.

In conclusione, l'istituzione del Garante nazionale per i diritti delle persone anziane si pone come un necessario passo in avanti nella effettività delle tutele di tale importante categoria di cittadini, dando, al contempo, concreta attuazione ai principi costituzionali ed europei.

Tale iniziativa rientra, sicuramente, nell'alveo della competenza legislativa statale. Infatti, nell'ambito del titolo V della parte seconda della Costituzione, l'istituzione di organismi statali rientra nelle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'articolo 117, secondo comma, lettera *f*), della Costituzione, così come le politiche attive di sostegno alla terza età e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio

nazionale per la tutela dei diritti delle persone anziane attengono alle materie di cui al medesimo articolo 117, secondo comma, lettera *m*). In ogni caso è previsto che l'istituendo Garante, nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle autonomie locali, nonché del principio di leale collaborazione, assicuri idonee forme di collaborazione con i garanti regionali, ove istituiti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Istituzione del Garante nazionale
per i diritti delle persone anziane
e dell'Ufficio del Garante)*

1. Al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti delle persone anziane, in conformità agli articoli 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, alle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti, è istituito il Garante nazionale per i diritti delle persone anziane, di seguito denominato « Garante », con sede in Roma, nonché l'Ufficio del Garante nazionale per i diritti delle persone anziane, di seguito denominato « Ufficio del Garante », necessario all'espletamento delle funzioni dello stesso.

Art. 2.

*(Modalità di nomina del Garante, requisiti
e incompatibilità)*

1. Il Garante è scelto tra persone di notoria indipendenza e di comprovate professionalità ed esperienza nell'ambito delle problematiche sociali, sanitarie ed economiche della terza età, nel settore geriatrico e nel settore psicologico o nel settore delle scienze umane ed è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il Garante dura in carica quattro anni e può essere riconfermato per non più

di una volta. Per tutta la durata dell'incarico non può esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, non può essere amministratore o dipendente di enti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive. Se dipendente pubblico, secondo l'ordinamento di appartenenza, è collocato fuori ruolo o in aspettativa senza assegni per tutta la durata del mandato.

2. Le regioni istituiscono gli uffici del garante regionale delle persone anziane, al cui coordinamento provvede l'Ufficio del Garante, e determinano le modalità per la nomina e per la durata in carica del garante regionale e dei suoi delegati, che possono anche svolgere attività decentrata sul territorio regionale. Le regioni determinano, altresì, l'indennità di carica dovuta al garante regionale.

3. Ove gli uffici del garante regionale non siano ancora istituiti, in ciascuna regione le attività di competenza del medesimo garante sono svolte da uno o più delegati del Garante, decentrati sul territorio della stessa regione.

4. Il compenso spettante al Garante è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

5. Le spese di funzionamento del Garante e dell'Ufficio del Garante sono poste a carico del bilancio dello Stato. Il rendiconto della gestione finanziaria dell'Ufficio del Garante è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Art. 3.

(Compiti del Garante)

1. Il Garante svolge i seguenti compiti:

a) promuove l'attuazione degli articoli 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli altri strumenti

internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti delle persone anziane;

b) definisce gli « indici dei diritti delle persone anziane » sulla cui base monitorare e valutare la diffusione e l'effettività delle politiche attuate e i relativi risultati; tali indici riguardano i seguenti diritti:

1) parità di accesso ai servizi di assistenza e alle misure di sostegno;

2) scelta, capacità giuridica e decisionale;

3) assenza di abusi e maltrattamenti;

4) vita, libertà e libertà di movimento;

5) *privacy* e vita familiare;

6) partecipazione e inclusione sociale;

7) libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e credenze, di cultura e religione;

8) livello di salute;

9) adeguati *standard* di vita;

10) reclami e risarcimenti;

c) assicura forme idonee di consultazione con le persone anziane, con le associazioni del Terzo settore che si occupano di assistenza e inclusione, nonché di collaborazione con tutte le organizzazioni e le reti internazionali, con gli organismi e gli istituti per la promozione e la tutela della terza età operanti in Italia e negli altri Paesi, con le associazioni, con le organizzazioni non governative e con tutti gli altri soggetti privati operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone anziane;

d) propone l'adozione di iniziative, anche legislative, per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti delle persone anziane con particolare riferimento agli indici dei diritti di cui alla lettera *b)*;

e) può esprimere pareri sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo in materia di diritti delle persone anziane;

f) partecipa all'individuazione e vigila in merito al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi alle persone anziane, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

g) promuove, a livello nazionale, iniziative di sensibilizzazione e di diffusione della conoscenza e della cultura dei diritti delle persone anziane;

h) interviene nei confronti delle strutture e degli enti regionali e provinciali in caso di accertate omissioni o inosservanze rispetto a loro competenze, sulla base del monitoraggio di cui alla lettera b). Propone agli organi regionali e provinciali titolari della vigilanza su tali strutture ed enti le opportune iniziative, provvedendo, in caso di perdurante inerzia, a informare le autorità competenti ai fini dell'irrogazione delle eventuali sanzioni;

i) attua misure di sostegno e di tutoraggio degli anziani;

l) denuncia i fatti configurabili come reati perseguibili d'ufficio, dei quali viene a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni;

m) segnala agli organi regionali e provinciali eventuali fattori di rischio o di danno per gli anziani, dei quali viene a conoscenza in qualsiasi forma, anche su indicazione dei soggetti interessati o di associazioni o di organizzazioni non governative che svolgono un'attività inerente a quanto segnalato;

n) riferisce alle Camere sull'attività svolta con relazione annuale, da presentare entro il 30 ottobre di ogni anno, proponendo le iniziative legislative che ritiene opportune per l'incremento del benessere degli anziani,

per la valorizzazione del ruolo e dei compiti delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività in favore degli anziani e per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

2. Il Garante esercita le funzioni e i compiti di cui al presente articolo in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

3. Nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle autonomie locali in materia di politiche attive di sostegno alla terza età, il Garante assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali, ove istituiti.

4. Il Garante, al fine di tutelare i diritti e gli interessi delle persone anziane, d'ufficio o a seguito delle segnalazioni o dei reclami presentati ai sensi dell'articolo 4, può inoltre segnalare alle competenti autorità situazioni di disagio delle persone anziane, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti di protezione, e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di sua competenza.

Art. 4.

(Organizzazione del Garante. Forme di tutela)

1. Il Garante, per lo svolgimento dei propri compiti, si avvale delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, alla data di entrata in vigore della presente legge, presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Chiunque può rivolgersi al Garante mediante segnalazioni, anche attraverso numeri telefonici a valenza sociale gratuiti, o mediante reclami relativi a violazioni ovvero a situazioni di rischio di violazione dei diritti degli anziani.

3. Le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni e dei reclami di cui al comma 2 sono stabilite con determinazione del Garante, fatte salve le competenze dei servizi territoriali.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

