



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BINETTI e DE POLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 APRILE 2018**

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

ONOREVOLI SENATORI. - Uno dei processi di maggiore rilievo in corso nel nostro Paese è l'invecchiamento demografico, con tutte le implicazioni che esso comporta sul piano sociale ed economico. Il libro bianco, pubblicato nel 2009 con il titolo «La vita buona nella società attiva» stimò che nel 2045 gli ultrasessantacinquenni saranno il 30 per cento della popolazione e gli ultraottantenni il 12 per cento. Rispetto al passato non è variata la durata massima della vita umana, ma quella che si è modificata drasticamente è la percentuale degli individui che raggiungono l'età avanzata. In Italia il numero di anziani di età compresa tra i 65 e 74 anni è otto volte maggiore rispetto all'inizio del secolo scorso, mentre gli anziani con età superiore a 85 anni sono aumentati di oltre ventiquattro volte. Sono dati tanto più interessanti se contemporaneamente si tiene conto anche della riduzione del numero delle nascite.

L'indice di vecchiaia è un indicatore statistico dinamico usato nella statistica demografica per descrivere il peso della popolazione anziana in una determinata popolazione. Sostanzialmente esso stima il grado di invecchiamento di una popolazione ed è definito come il rapporto tra la popolazione anziana (65 anni e oltre di età) e la popolazione più giovane (0-14 anni di età); valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai giovanissimi. È un indicatore abbastanza «grosso-lano» poiché nell'invecchiamento di una popolazione si ha generalmente un aumento del numero di anziani e contemporaneamente una diminuzione del numero dei soggetti più giovani. In questo modo numeratore e denominatore variano in senso oppo-

sto esaltando l'effetto dell'invecchiamento della popolazione. Esiste tutt'oggi una difficoltà a stabilire l'inizio del processo di invecchiamento, un processo caratterizzato dall'aumento dei processi distruttivi su quelli costruttivi a carico del nostro organismo e l'età di 65 anni assunta come parametro di riferimento ha solo un valore statistico, che corrisponde all'età del pensionamento maschile. È probabile che con il mutare dei criteri pensionistici, anch'essi legati all'allungamento della vita media, anche questo parametro possa mutare, creando un innalzamento della cosiddetta «soglia di vecchiaia».

Gli anziani inoltre raggiungono la vecchiaia in migliori condizioni di salute, merito sia del progresso delle conoscenze scientifiche (riduzione della mortalità per malattie infettive e cardio-circolatorie, maggiore capacità di controllo delle malattie oncologiche eccetera) sia delle condizioni socio-economiche (miglioramento dell'igiene, dell'alimentazione e della qualità di vita complessiva).

I vecchi modelli sociali, che vedevano le persone anziane ormai tagliate fuori da un'esistenza attiva, non hanno più motivo di esistere, sia nelle grandi aree metropolitane dove è più forte il rischio di una vita in solitudine, sia nei piccoli centri dove il senso di appartenenza a una comunità è più accentuato.

La vita non finisce con l'uscita dal mondo del lavoro strutturato e formalmente retribuito, dal momento che possono presentarsi molti altri modi per mettere in gioco i propri talenti e le proprie competenze, dando un contributo più che qualificato alla vita sociale nel suo complesso, senza perdere di

vista l'obiettivo del bene comune familiare prima e sociale subito dopo. Per esempio c'è la possibilità di partecipare ad attività di natura socio-assistenziale nelle molteplici forme del volontariato in ospedale, nelle residenze sanitarie assistite (RSA) e a livello domiciliare. Si può collaborare a vigilare sulla sicurezza degli studenti presso gli istituti scolastici, in alcune città organizzando anche i trasporti a piedi dei più giovani. Si può contribuire a regolare i flussi in occasione di eventi e di manifestazioni pubblici; si può collaborare non solo nella vigilanza di musei o biblioteche comunali, ma si può svolgere anche un lavoro di accompagnamento di gruppi, di orientamento alla lettura e in alcuni casi si può partecipare alla spiegazione dell'infinito patrimonio artistico contenuto nelle chiese e nei luoghi di culto. E infine la loro stessa presenza può fare da deterrente rispetto a eventuali episodi di vandalismo che possono danneggiare edifici, giardini eccetera.

Dal modo in cui i governi sapranno gestire questo processo cogliendo le opportunità che questo nuovo mondo di anziani "giovani" e creativi, disponibili e capaci, può mettere a disposizione dell'intera comunità possono dipendere aspetti importanti della qualità di vita personale e sociale, dando vita a un'ampia forma di cittadinanza attiva motivata e partecipe.

Attualmente le persone anziane sono oggetto di attenzione sociale quasi esclusivamente sotto l'aspetto assistenziale, ma si tratta di una prospettiva del tutto parziale poiché l'età avanzata non è sinonimo di malattia. Occorre superare lo stereotipo sociale che considera la persona anziana come una persona che non è più in grado di partecipare pienamente alla vita sociale. Per questo però, anche sotto il profilo scientifico, è necessario andare oltre le classiche discipline, che si occupano dell'anziano in una prospettiva pressoché esclusivamente medica, come la geriatria che si occupa della prevenzione

e del trattamento delle patologie dell'anziano, ma anche dell'assistenza psicologica, ambientale e socio-economica.

C'è bisogno di incoraggiare uno sguardo più creativo sull'anzianità, dal momento che il trascorrere degli anni, soprattutto quando si raggiunge l'età del pensionamento, in realtà favorisce l'interesse per altre attività di carattere culturale, artistico e spirituale e soprattutto l'impegno verso gli altri, sia che si tratti dei propri nipoti, sia che si tratti di altre forme di impegno sociale nelle molteplici iniziative di volontariato. Ci sono nuove abilità che spesso sono un recupero di vecchi interessi accantonati e recuperati in un momento di «cambiamento di rotta». Ma c'è anche l'applicazione delle competenze consolidate in tanti anni di lavoro professionale in altri ambiti di servizio, in cui la dimensione della gratuità aggiunge valore e dignità personale. Ci sono momenti significativi dell'esperienza umana che si danno proprio nell'età avanzata, in cui diventa possibile recuperare esperienze che non si sono potute fare negli anni giovanili o nel tempo della piena maturità, caratterizzata da ritmi di lavoro intenso. Le persone anziane devono essere considerate come un punto di equilibrio sociale e come una fonte di valori da trasmettere alle altre generazioni. Molte persone anziane posseggono l'arte di mantenersi giovani perché sono ancora creative e mostrano un desiderio concreto di continuare ad apprendere e di prodigarsi per il prossimo, che si configura in una rinnovata giovinezza. È possibile ottimizzare il benessere psico-fisico dell'anziano aiutandolo a passare da un lavoro continuativo e obbligatorio a uno saltuario e libero, scelto in funzione di una diversa responsabilità nei confronti di sé stesso e degli altri. I risultati emersi dalla ricerca scientifica nei settori della socio-geriatria, della psico-geriatria e di tutte le scienze cognitive in genere sono molto chiari, ma il mondo politico finora non è stato in grado di cogliere questa pro-

blematicità e di tradurla in adeguati progetti di legge, capaci di valorizzare questo patrimonio di esperienza e di valori, di disponibilità di tempo e di energie morali e affettive. L'anziano può ancora recuperare, mantenere e in qualche misura sviluppare le proprie facoltà. Lo stimolo più profondo risiede nell'essere accettato e considerato, nel sentirsi ancora utile e capace, nell'interagire con il mondo che lo circonda e nel continuare a relazionarsi con gli altri.

Il presente disegno di legge intende rivitalizzare il ruolo della persona anziana nell'attuale contesto politico e culturale per permetterle di realizzarsi, assicurandole il benessere psico-fisico e sociale proprio della sua età e del suo stato.

Al fine di perseguire tali obiettivi il presente disegno di legge prevede che le amministrazioni locali, ai sensi dell'articolo 1, possano impiegare le persone anziane in attività lavorative di utilità sociale, culturale, sportiva o ricreativa e utilizzarle presso cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e associazioni senza scopo di lucro.

Lo svolgimento di tali attività avviene, in base all'articolo 2, mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato che comporta l'instaurazione di un rapporto di collaborazione e non di lavoro subordinato, ferma restando la compatibilità di queste attività con le condizioni di salute, con le esperienze di vita e di lavoro e con le attitudini della persona anziana.

L'articolo 3 prevede che i compensi, derivanti dai lavori di utilità sociale svolti dalle persone anziane, siano corrisposti in modo forfettario e includano la concessione di buoni pasto, di abbonamenti gratuiti per i trasporti pubblici locali o per le palestre, nonché per manifestazioni e spettacoli. L'elenco di questi servizi non è tassativo ma indicativo; in tal modo si permette agli enti locali di individuare quali servizi offrire a titolo di compenso secondo le proprie possibilità. I compensi così corrisposti non concorrono alla determinazione dei redditi ai fini delle prestazioni previdenziali, assistenziali, sociali e sanitarie. Le amministrazioni locali che impiegano persone anziane sono obbligate a stipulare una polizza contro i rischi di infortunio, nonché di responsabilità civile nei confronti dei terzi a causa dell'attività svolta.

L'articolo 5 stabilisce che sono considerati lavori di utilità sociale quelli che hanno finalità di carattere sociale, civile o culturale. L'ente locale provvede al finanziamento delle attività affidate alle persone anziane con le disponibilità esistenti negli appositi capitoli di bilancio senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

L'articolo 7 dispone l'obbligo per i comuni di organizzare a cadenza annuale una conferenza volta a valutare le attività svolte durante l'anno e a programmare quelle per l'anno successivo, con la partecipazione dei consigli circoscrizionali.

## 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. 46/911 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 all'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 di 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, rimuovendo gli ostacoli a una piena inclusione sociale;

*d)* promozione delle 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 abbiano 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 la propria persona e il contesto di vita attraverso azioni volte ad 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, attraverso la concertazione 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, accompagnamento e sostegno nei confronti di persone che si trovino in stato di necessità, anche temporanea, o affette da malattie;

c) tutela, valorizzazione, promozione e sviluppo della cultura, del patrimonio artistico e ambientale;

d) valorizzazione delle capacità, delle competenze e dei saperi delle persone anziane;

e) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale e di attività sportive dilettantistiche;

f) tutela del decoro urbano e conduzione di terreno adibito ad orto sociale o solidale.

#### 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, con le province autonome di Trento e di Bolzano e con gli enti locali, la partecipazione delle persone anziane a processi educativi e alla formazione, *inter e intra* generazionale, lungo tutto l'arco della vita, anche attraverso progetti finalizzati alla riduzione del divario digitale e a favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione, 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, dell'università e della ricerca interviene 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 durante l'invecchiamento della persona anziana, 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, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, promuove, inoltre, politiche di soste-



gno 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.

*(Dotazione del Fondo per il finanziamento di progetti di invecchiamento attivo)*

1. Per gli anni 2018, 2019 e 2020 è prevista una sperimentazione volta a favorire l'adozione di progetti di 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, nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge.

2. 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 annua pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2018 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

3. Agli oneri derivanti dal comma 2, pari a 12,5 milioni di euro per l'anno 2018 e a 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, 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 2018,

allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

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

5. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti le modalità e i termini per la presentazione dei progetti di cui al comma 1, nonché i criteri per la ripartizione del Fondo di cui al comma 2.

#### Art. 9.

##### *(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione della presente legge, ad eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 8, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.



€ 1,00