

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SULLA DIGNITÀ E CONDIZIONE SOCIALE DELL'ANZIANO

---

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 MARZO 1989

**Presidenza del Presidente DE GIUSEPPE**

**INDICE****Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno D'Aquino**

PRESIDENTE .....	Pag 3, 16, 21 e <i>passim</i>
CAPPELLI (DC) .....	19, 20
D'AQUINO, sottosegretario di Stato per l'in- terno .....	3, 17, 19, e <i>passim</i>
FERRAGUTI (PCI) .....	18, 20, 23, e <i>passim</i>
PINTO (DC) .....	16, 20, 23

*I lavori hanno inizio alle ore 17,20.*

### **Audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno D'Aquino**

PRESIDENTE. Oggi la Commissione è stata convocata per l'audizione del Ministro dell'interno, che dal punto di vista dell'indagine che stiamo compiendo ha una grande importanza. Il ministro Gava mi ha fatto sapere che è nell'impossibilità di venire perchè trattenuto a letto da un'influenza e quindi si scusa e chiede di essere sostituito dal sottosegretario D'Aquino, che ha la delega per i servizi sui quali la Commissione intende acquisire tutte le informazioni necessarie. Io ho ritenuto di rispondere positivamente, perchè il giudizio sulla situazione attuale da parte del Ministero dell'interno è di estrema importanza per la stesura della nostra relazione, e ringrazio il sottosegretario D'Aquino per la sua disponibilità perchè so che venire qui a Roma non gli è stato semplice. Ascoltiamo il suo intervento introduttivo e poniamo al Sottosegretario stesso tutte le domande che riterremo opportune; se poi qualche ulteriore integrazione fosse ritenuta necessaria, il ministro Gava mi ha assicurato che in qualunque momento è disponibile a presentarsi in Commissione per ultimare questa indagine.

Do pertanto la parola al sottosegretario D'Aquino.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, onorevoli senatori, dirò subito che il problema degli anziani costituisce un argomento al quale il Ministero ha sempre attribuito rilevante interesse sia per gli aspetti di novità che la questione viene ad introdurre nel tessuto della società italiana sia per l'incidenza di natura psicologica, culturale e di mentalità, che il fenomeno considerato non manca di avere in seno alla comunità nazionale.

Vero è che gli organi di informazione ed il sistema radiotelevisivo pubblico e privato dedicano sempre maggiore spazio alle notizie riguardanti il mondo della terza età.

La questione anziani, tuttavia, pur rivestendo un significativo rilievo sociale, non è ancora riuscita ad aggregare e a coagulare intorno a sè quel livello di diffusa attenzione da parte dell'opinione pubblica che la dimensione del problema richiederebbe nella realtà.

Si avverte, talvolta, un senso di disagio e di fastidio in chi è costretto ad affrontare in maniera organica e razionale il tema degli anziani mediante un necessario approfondimento del ruolo ad essi riservato nella società, dei reali disagi della categoria, delle loro speranze e delle loro potenzialità. Questo negativo atteggiamento mentale trova le sue spiegazioni.

Quarant' o cinquant'anni fa, quando la società italiana era molto lontana dall'attuale livello di sviluppo economico, non poteva evidentemente porsi un problema degli anziani il cui ruolo restava, peraltro, incardinato in una concezione patriarcale della famiglia.

D'altra parte, anche in un passato recente, la grande maggioranza delle persone non arrivava a conoscere la vecchiaia intesa come età avanzata, anche se per motivi diversi – alimentari, igienici e sanitari – le caratteristiche della senilità venivano a coincidere con uno stadio dell'età che oggi è considerato appena maturo.

Il rapido cambiamento intervenuto nella società italiana negli ultimi cinquant'anni, contraddistinto da un elevato sviluppo economico e sociale e da un accresciuto benessere, diffuso in strati sempre più vasti della popolazione, ha determinato quelle generali condizioni di vita che hanno favorito il prolungamento dell'esistenza media.

Per tali ragioni, si tratta di una questione relativamente recente, che è esplosa nelle società avanzate, trovando tutti culturalmente e psicologicamente impreparati. La circostanza che l'esistenza media delle persone si allunga, invece di costituire fonte di speranza, ha finito per accentuare le preoccupazioni di quanti – sociologi, economisti e demografi – affermano che, con il trascorrere degli anni, il peso degli anziani creerà crescenti problemi alle famiglie, all'organizzazione istituzionale ed alle risorse pubbliche.

È questo un effetto diretto della società affluente e consumistica nella quale siamo costretti a vivere, una aggregazione umana dominata da disvalori economicisti e materialisti, per i quali è destinato inevitabilmente a soccombere e ad essere emarginato colui che – come nel caso degli anziani – non è più inquadrato nella logica della produttività e del mercato del lavoro.

Avverto la netta consapevolezza che l'argomento meriterebbe una riflessione ed un approfondimento ben maggiori di quelli che posso oggi condurre in questa sede. È però certo che, al di là degli interventi immediati che potranno essere promossi, una soluzione del problema non può – anche in questo caso – prescindere dal recupero pieno delle radici, morali ed ideali, della civiltà occidentale, di cui siamo tutti eredi.

Si tratta di restituire alla famiglia il ruolo primario che la società le assegna e di riaffermare il vero rispetto della persona umana, anche – e direi soprattutto – quando sono coinvolti soggetti che corrono il rischio di venire emarginati, economicamente, culturalmente e moralmente.

Emerge la dimensione di un problema nei cui confronti è urgente acquisire una circostanziata conoscenza quantitativa e qualitativa, necessaria ad orientare le scelte e le iniziative delle istituzioni democratiche, centrali e periferiche.

Per tali motivi, è altamente apprezzabile l'iniziativa assunta dal Senato della Repubblica con l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta, che si propone l'obiettivo di conseguire una conoscenza globale dei fenomeni che caratterizzano l'universo degli anziani, mediante un'analisi sistematica dei bisogni culturali, psicologici, sociali ed economici, onde poter fornire al Parlamento indicazioni utili per ridisegnare l'attività legislativa ed amministrativa.

Sulle conclusioni cui perverrà l'indagine avviata da questa Commissione è quanto mai viva, infatti, l'attenzione di tutte le istituzioni responsabili, come è stato possibile cogliere dall'ampio e articolato dibattito sui problemi delle politiche sociali in Italia, svoltosi il 31

gennaio ed il 1° febbraio di quest'anno davanti all'Assemblea della Camera dei deputati.

Non vi è alcun dubbio che il problema degli anziani sia uno dei più complessi della società contemporanea. Gli anziani costituiscono, infatti, una nuova realtà politica nel nostro tempo. Questa affermazione può forse sorprendere coloro che continuano a pensare agli anziani come ai «vecchi» dell'era industriale, epoca ormai lontana nel tempo, nella quale non si erano ancora manifestati i fenomeni demografici attuali: la diminuzione delle nascite e il raddoppio, in appena cento anni, dell'esistenza umana.

È la prima volta che si verificano questi fenomeni nella plurimillennaria storia dell'umanità. È questo un dato comune a tutte le società occidentali, posto nel giusto rilievo dall'ONU nel «Piano di azione internazionale sull'invecchiamento», approvato nell'agosto del 1982.

L'invecchiamento della popolazione costituisce quindi il fenomeno demografico di maggior rilievo della fine del XX secolo ed ancor più lo sarà nei primi decenni del prossimo secolo.

Solo dodici anni ci separano dal 2000, ma la struttura demografica che si verificherà allora è già tutta scritta nella popolazione di oggi, che viene interessata da una rivoluzione senza precedenti. Tale rivoluzione non esaurisce i suoi effetti soltanto nell'ambito demografico, ma viene ad alterare altri equilibri, rimettendo in discussione la stessa struttura economica e l'organizzazione della società.

Non diversamente da quanto avviene negli altri Paesi dell'occidente, anche in Italia la percentuale di popolazione anziana è cresciuta progressivamente negli ultimi tempi in conseguenza della diminuzione della natalità e della mortalità e dell'allungamento della vita media.

Dall'inizio del secolo l'età media in Italia è quasi raddoppiata, passando da 44 anni nel 1900 a 65 nei primi anni '50, e, nel 1982, a 71,5 per gli uomini e 78,2 per le donne.

La natalità, dopo aver superato il 20 per mille nel 1964, è scesa al 10 per mille nel 1985, la più bassa in Europa, fatta eccezione per la Germania Federale.

Nel censimento del 1981 gli ultrasessantacinquenni erano in Italia 7.485.000, il 13,2 per cento della popolazione.

Nel 1951 superavano appena l'8 per cento, mentre nel 2001 saranno quasi il 17 per cento (un anziano su sei abitanti) e addirittura il 20 per cento nel 2021 (un anziano su cinque abitanti).

Dal 1951 al 1981, mentre la popolazione è cresciuta complessivamente del 19 per cento, gli anziani di 65-69 anni sono aumentati del 70 per cento, quelli di 75-79 anni del 96 per cento e quelli di 85-89 anni del 153 per cento.

L'attenzione del mondo economico si è subito rivolta a questa mutata realtà.

I consumi degli anziani cominciano, infatti, ad essere oggetto di particolare attenzione nei piani di sviluppo economico e molte industrie si affacciano su questo mercato in espansione.

Ma la «demografia dell'invecchiamento» non rappresenta soltanto un obiettivo privilegiato per il mondo industriale.

La condizione dell'anziano sottende delicati problemi di tutela della salute psicofisica, di sicurezza sociale ed economica, di latente

emarginazione di chi vive nel contrasto tra i modelli consumistici della produttività e la consapevolezza di una progressiva rinuncia ad essi.

A ciò si aggiunga l'abbandono della dimensione patriarcale della famiglia di antica tradizione contadina, sostituita dal «nucleo familiare» dell'era industriale che si caratterizza per le sue ridotte dimensioni: si assiste così ad un aumento abnorme delle famiglie «anagraficamente» composte da una sola persona passate dai 2.061.978 del 1971 ai 3.323.456 del 1981 (più 60 per cento circa).

In tal senso hanno influito non solo i processi di urbanizzazione e di mobilità umana dell'era industriale, che sono alla base di tale fenomeno, ma anche altri fattori di ordine economico, abitativo, nonché l'istituzione di strutture sociali residenziali a favore di persone in difficoltà e, fra queste, gli anziani.

Questa profonda trasformazione della struttura della popolazione italiana impone, pertanto, una riconsiderazione della condizione dell'anziano, che dovrà avvalersi di politiche differenziate sia per ciò che concerne l'atteggiamento culturale oggi prevalente, sia attraverso una migliore organizzazione dei servizi sociali.

Di qui un preciso dovere, per le istituzioni responsabili, di elaborare una strategia permanente ed organica per la «terza età».

La necessità di una tale azione politica è motivata da una attenta valutazione dei vari aspetti del problema.

La collocazione sempre più marginale dell'anziano è dovuta non soltanto al suo progressivo isolamento fisico ma anche alla circostanza che, con l'ingresso nella terza fase del ciclo vitale, la persona perde dei ruoli che non vengono sostituiti da altri: una perdita distinta dal cambiamento, il quale comporta l'abbandono di ruoli per assumerne altri e diversi, come avviene normalmente nelle società complesse ed articolate.

Di regola, l'anziano perde il ruolo lavorativo, perde progressivamente un ruolo decisionale all'interno della famiglia, perde ruoli politici, sociali ed economici nell'ambito societario.

Lo stesso ruolo dell'anziano è tecnicamente un ruolo «vuoto», nel senso che le aspettative nei suoi confronti, da parte delle diverse componenti della società, sono vaghe, se non addirittura inesistenti, tali comunque da accentuare uno stato di frustrazione sociale.

Alla perdita del ruolo si accompagna spesso, per l'anziano, anche una diminuzione più o meno immediata e più o meno evidente del proprio prestigio sociale.

Questo processo contrasta con quanto avveniva nelle società del passato, ove il prestigio individuale poteva addirittura crescere con l'aumentare dell'età, sia perchè nelle società del passato gli anziani erano relativamente pochi, sia, soprattutto, perchè essi erano i depositari al vertice della famiglia, della saggezza e dell'esperienza di vita.

L'invecchiamento può essere così considerato come un processo di disadattamento dell'uomo verso il suo ambiente.

Ne derivano stati di bisogno che inducono a mutamenti fisici, psicologici e comportamenti tali da caratterizzare una forma di esistenza diversa da quella delle età precedenti.

Tale realtà viene spesso percepita o vissuta con senso di inutilità, di incapacità creativa e con atteggiamento di passività che finiscono per determinare una sofferta chiusura verso gli altri.

In presenza di un fenomeno dagli aspetti così compositi va registrata un'inadeguata disponibilità culturale della società civile.

Sullo specifico punto ritengo possa essere metodologicamente importante svolgere qualche riflessione.

Pensare agli anziani nella nostra società significa considerarli parte integrante della cultura quotidiana, cui possono fornire un utile apporto, anche dopo l'età lavorativa.

L'inutilità dell'anziano, radicata nella coscienza comunitaria in relazione all'aspetto economico dell'esistenza umana, costituisce un luogo comune che ha trovato facile diffusione nell'era tecnologica, quando il lavoro dell'uomo richiedeva un forte impegno di energie psico-fisiche.

Ma nell'attuale sviluppo storico della società, che tende sempre più ad evolvere verso un modello post-industriale, gli anziani possono costituire utili termini di confronto per uno scambio culturale tra vecchie e nuove generazioni, che si protrae verso un'età sempre più avanzata.

Questo nuovo stadio dell'esistenza umana rappresenta poi una sfida ancora maggiore per la società.

Affrontare il problema degli anziani non autosufficienti significa scoprire una nuova dimensione della persona - appunto la non autosufficienza - che non rientra nei modelli di percezione della realtà e che, pertanto, trova tutti impreparati, generando un senso di smarrimento e di delega alle istituzioni.

È d'altra parte impensabile promuovere un intervento sociale a favore degli anziani, in generale, e dei non autosufficienti, in particolare, senza un effettivo coinvolgimento di tutte le espressioni della società civile.

A tal fine si rende necessaria l'attivazione di tutti i possibili circuiti della vita di relazione, l'avvio di studi di tipo culturale e sociale, di sinergie di solidarietà, delle forme più varie di partecipazione, di risorse e strumenti sul piano della comunicazione, capaci di mantenere vivo il senso di appartenenza degli anziani alla nostra società.

C'è dunque una condizione anziana da recuperare e da valorizzare, anche attraverso il rispetto di specifici diritti, quali il mantenimento dei rapporti con i familiari e con l'abituale ambiente sociale, la possibilità di lavorare, di risparmiare e di crescere culturalmente.

Per questi diritti la società è chiamata ad assumersi non poche e non lievi responsabilità.

Gli anziani aspirano e sperano di poter avere ancora piena e attiva parte alla vita comunitaria, di vivere come cittadini efficienti, che hanno idee da suggerire.

Nell'attuale momento storico e sociale l'anziano può ancora portare un prezioso ed insostituibile contributo alla saggezza, può dare un concreto apporto alla società attraverso il suo lavoro, la sua attività creatrice e la sua disponibilità umana.

In questa prospettiva non va sottovalutato, peraltro, che nei prossimi anni si accentuerà sempre più la differenziazione della popolazione anziana.

Ci sarà una fascia «di giovane terza età» con elevati livelli di istruzione, di pensione, di consapevolezza dei rapporti sociali e di autosufficienza, ed una «quarta età», sempre più numerosa e sempre più carica di problemi di dipendenza, spesso senza sostegni familiari, composta di persone sole e quindi con un assai rilevante carico di oneri per la comunità, rispetto al passato.

Sono due aree distinte, con problemi specifici che vanno perciò affrontati con criteri e prospettive differenti.

La complessità dei problemi che il fenomeno degli anziani assume nella società contemporanea è all'attenzione del Governo e degli organismi regionali e locali, chiamati tutti ad affrontarlo per fornire risposte adeguate alle esigenze di uno Stato democratico.

Su tali specifici aspetti hanno riferito a questa Commissione autorevoli colleghi di Governo.

Alla questione non poteva, peraltro, rimanere estraneo il Ministero dell'interno, tenuto ad occuparsene per l'intima natura di organo di Governo a competenza generale e, quindi, per la necessità istituzionale di svolgere una doverosa attività di informazione e di osservazione su rilevanti problemi che interessano la vita civile e sociale del Paese.

Desidero anzi sottolineare che il Ministero dell'interno non potrebbe svolgere appieno la sua funzione al servizio della collettività se non si preoccupasse anche di agire nel settore delle attività sociali, cercando, nei limiti delle proprie attribuzioni, di promuovere interventi che si proponessero di migliorare le condizioni complessive di vita della popolazione.

Peraltro, l'assistenza in favore degli anziani rientra, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (sul decentramento amministrativo regionale), nella competenza degli enti locali territoriali, ai quali spetta l'attuazione degli interventi di sostegno che non ricadono fra le prestazioni economiche di natura previdenziale e tra le competenze riservate allo Stato.

Il trasferimento di tali compiti ai minori enti locali, attuato dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ha inteso realizzare una precisa scelta, che prevede l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative relative all'erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza.

Il sistema degli interventi socio-assistenziali, programmati dalle amministrazioni locali, è andato evolvendosi in questi ultimi anni in un'azione diversificata che si impernia, nella maggior parte dei casi, nei servizi di assistenza domiciliare, con un ventaglio di prestazioni sempre più ampio, nell'affidamento familiare di persone in difficoltà, nell'istituzione di centri «diurni» di servizio, tendenzialmente polifunzionali, e di centri residenziali.

Il servizio di assistenza domiciliare viene di norma avviato a seguito di deliberazioni comunali, con le quali si prende atto dell'utilità di istituire nel comune lo specifico servizio, del quale vengono delineate le dimensioni, le linee organizzative generali, i destinatari ed il quadro organico degli operatori preposti all'attuazione del servizio stesso. Nella maggioranza dei casi, sono gli stessi enti locali a gestire direttamente il servizio.

Tuttavia, sono spesso oggetto di convenzione con altri organismi altre prestazioni specifiche, come, per esempio la consegna dei pasti a domicilio, il servizio di lavanderia, o quello relativo ai mezzi di trasporto, quando il comune non è in grado di provvedere direttamente a tali servizi.

Per disporre di un quadro aggiornato e circostanziato degli interventi promossi dagli enti locali, il Ministero dell'interno ha avviato una serie di iniziative che hanno riguardato la ricognizione dei servizi esistenti, la definizione del profilo professionale degli operatori sociali e l'attività di studio, di indirizzo e di coordinamento.

Per quanto riguarda il primo versante di iniziative, sono state realizzate complessivamente tre indagini, le prime due affidate alla direzione generale dei servizi civili e la terza alla direzione centrale della documentazione.

La prima indagine conoscitiva ha riguardato i servizi di assistenza domiciliare in favore degli anziani di 88 enti locali.

L'indagine ha consentito di analizzare gli aspetti organizzativi e funzionali di un numero significativo di servizi realizzati da comuni, consorzi, comunità montane e unità sanitarie locali.

La seconda indagine, dedicata ai centri di servizi «aperti», è stata realizzata in collaborazione con le Regioni.

Unitamente ai servizi di assistenza domiciliare, i centri di servizi aperti costituiscono uno dei presupposti - nell'ambito dei servizi territoriali - per la concreta realizzazione di una politica sociale tendente a favorire la permanenza dell'anziano nell'abituale ambiente di vita.

L'indagine ha costituito comunque un'ottima occasione ed un primo positivo esperimento di una stretta collaborazione tra livello regionale e livello nazionale per una conoscenza più adeguata della situazione dell'assistenza sociale nel paese.

Desidero anzi precisare che è intendimento del Ministro dell'interno perseguire questo obiettivo in termini più compiuti, grazie alla realizzazione di un sistema informativo socio-assistenziale che non mancherà di esplorare anche il settore dei bisogni e dei servizi per gli anziani.

L'ultima indagine sui problemi della terza età è stata realizzata nel 1986 in collaborazione con le prefetture ed ha riguardato i centri di studio e le università per anziani, le strutture geriatriche pubbliche e private e le iniziative degli enti locali tese a favorire la presenza degli anziani nella vita lavorativa.

Dalla rilevazione compiuta è emerso un quadro che ha consentito di verificare il non soddisfacente livello delle iniziative adottate a favore degli anziani e la non omogenea diffusione dei servizi nel territorio nazionale.

Il Ministro ha confermato l'indirizzo di procedere ad un approfondimento della ricerca volta a porre in rilievo gli aspetti relativi allo stato di solitudine dell'anziano e a fornire agli operatori del settore una mappa aggiornata dell'ubicazione e dell'organizzazione delle strutture geriatriche presenti nel paese.

La definizione della professionalità degli operatori sociali costituisce un altro momento dell'attività del Ministero dell'interno, che a tal

fine ha promosso l'istituzione di una «Commissione nazionale di studio per la diffusione dei profili professionali e dei requisiti di formazione per gli operatori sociali».

Tra le altre figure professionali, la Commissione ha preso in considerazione l'«assistente domiciliare e dei servizi tutelari» – notoriamente impegnato anche in servizi per anziani – del quale ha delineato il profilo professionale, specificandone funzioni, attività e compiti, indicando i necessari requisiti di formazione e proponendo gli strumenti giuridico-amministrativi mediante i quali pervenire ad una regolamentazione unitaria di tale figura professionale e della relativa formazione.

Come si è già avuto occasione di accennare, non sono mancate iniziative del Ministero dell'interno nel settore degli studi, dell'indirizzo e del coordinamento dei servizi sociali.

Pare utile menzionare, al riguardo, una ricerca dal titolo «Politica per gli anziani nella legislazione regionale», di imminente pubblicazione, che ha contribuito a ricomporre in una visione unitaria la produzione legislativa in un settore di intervento al quale le Regioni hanno, forse, rivolto maggiormente la loro attenzione.

I risultati della ricerca consentono di discutere concretamente la condizione sociale dell'anziano, la risposta fornita dalle istituzioni ai bisogni emergenti di questa sempre più importante fascia di popolazione, e le linee di evoluzione e di prospettiva che vanno emergendo in questo campo, che richiedono un rinnovato impegno a livello nazionale, regionale e locale e in tutte le sedi scientifiche, politiche e tecniche.

La ricerca è stata condotta con la collaborazione del «Laboratorio per le politiche sociali» (LABOS) e dell'Istituto di ricerche sociali.

Un'ulteriore ricerca, sempre in collaborazione con il LABOS, è stata dedicata ai problemi della «quarta età».

Gli elementi informativi e valutativi, che sul problema è stato possibile acquisire nel corso dell'indagine, sono confluiti nel volume «Quarta età e non autosufficienza», curato su impulso del Ministro dalla direzione generale dei servizi civili del Ministero dell'interno e presentato in occasione di un incontro con la stampa, presieduto dal Ministro dell'interno, che si è tenuto al Viminale il 20 dicembre dello scorso anno, cui è anche intervenuto il ministro per gli affari sociali, senatrice Jervolino.

L'attività conoscitiva e di indagine condotta sui diversi aspetti della questione, soprattutto per quanto riguarda la natura dei bisogni della quarta età e dei non autosufficienti e della qualità degli interventi speciali destinati a questo tipo di popolazione, ha consentito di definire i contorni di un universo ancora insufficientemente conosciuto e scarsamente integrato nelle dinamiche di evoluzione della società.

Si tratta di un panorama informativo indispensabile a orientare l'indirizzo dell'intervento sociale.

In ogni caso i risultati dell'indagine confermano il radicamento della condizione degli anziani, e ancor più degli anziani non autosufficienti, nell'ambito delle nuove forme di «povertà», oggi all'attenzione delle scienze sociali, contraddistinte dall'intreccio tra

vecchi bisogni materiali ed istituzionali, da una parte, e dalle esigenze della vita di relazione, dall'altra.

Siamo cioè di fronte a situazioni complesse di nuove marginalità sociali, i cui bisogni sono al tempo stesso tradizionali ed innovativi.

Utilizzando il ricco materiale acquisito nel corso della ricerca, è stato predisposto un documento di sintesi, di natura propositiva, che potrà essere presentato e discusso con le Regioni.

Nel documento vengono affrontati la definizione di un modello per una politica di servizi rivolti alla persona anziana non autosufficiente; i presupposti per giungere ad una organizzazione efficace del sistema territoriale di servizi; i servizi possibili in un sistema territoriale integrato di assistenza all'anziano «non autosufficiente» e indicazioni sul fabbisogno di servizi in rapporto alle condizioni di non autosufficienza degli anziani.

Per quanto riguarda l'aspetto più concretamente ed immediatamente operativo dell'attività istituzionale del Ministero dell'interno, desidero ricordare anche l'attiva collaborazione assicurata dalle prefetture, nella scorsa estate, per il buon esito di una iniziativa, promossa dal Ministro per gli affari sociali, denominata «emergenza anziani».

Grazie all'impegno e all'azione di coordinamento delle prefetture, alla disponibilità delle Regioni, degli enti locali, delle strutture militari, dei comandi dei vigili del fuoco, dei servizi pubblici e privati operanti nel campo dell'assistenza agli anziani, dei movimenti di volontariato e grazie soprattutto alle questure e al «113», è stato possibile soddisfare numerose richieste di assistenza da parte della popolazione anziana, in un periodo - quale quello estivo e, in particolare, il mese di agosto - nel quale questa fascia di popolazione risulta in genere più sola ed abbandonata.

In proposito, desidero ricordare a questa Commissione che il 26 gennaio scorso, ho avuto al Viminale un incontro con il ministro Jervolino, nel corso del quale è stato compiuto un attento esame dei più importanti problemi connessi con le emergenze sociali presenti nel Paese.

Nell'occasione è stata presa anche in considerazione la proposta di istituire permanentemente un «113 per anziani».

Gli aspetti operativi dell'iniziativa verranno, tuttavia, definiti nel corso di successivi incontri da un gruppo di esperti, nominato anche per delineare un progetto, complessivo e sistematico, necessario ad affrontare, in modo organico, le diverse questioni già esaminate.

Passando ad illustrare la filosofia che ispira la politica sociale in favore degli anziani, desidero osservare che, nell'ultimo periodo, le istituzioni pubbliche hanno cercato di superare una concezione meramente assistenziale dell'intervento pubblico, destinato esclusivamente a limitare i danni della povertà, per affermare invece quello di una promozione sociale intesa a garantire sicurezza alle aree più marginali e, comunque, più indifese del paese.

Il sistema della sicurezza sociale poggia sui tre pilastri fondamentali della previdenza, della sanità e dell'assistenza, ed ha consentito il raggiungimento dell'obiettivo della pensione sociale e della tutela sanitaria estesa a tutti i cittadini.

Non è certo mia intenzione soffermarmi su questo aspetto del problema, che presenta peraltro profili non ricadenti nelle attribuzioni delle quali ho responsabilità politica.

Mi limito però ad osservare che un effettivo arricchimento e miglioramento dei contenuti della politica sociale non potrà non conseguire alla previsione di uno strumento che si proponga di integrare i redditi individuali e familiari, quando siano insufficienti a raggiungere la soglia minima di benessere.

Mi riferisco all'assegno sociale, o, come anche viene definito, «reddito minimo garantito» ovvero «salario di cittadinanza». Si tratta di un termine che sta gradualmente entrando nella coscienza della parte più matura e responsabile del paese e che è auspicabile divenga quanto prima acquisizione di una moderna cultura di Governo, la quale si proponga di promuovere lo sviluppo di una azione capace di prestare attenzione alle esigenze ed alle attese emergenti della popolazione.

Sotto tale aspetto, utili indicazioni sono emerse dal dibattito parlamentare tenutosi - come ho ricordato all'inizio del mio intervento - davanti alla Camera dei deputati all'inizio dell'anno e conclusosi con l'approvazione di una risoluzione, che impegna, tra l'altro, il Governo a convocare entro un anno una conferenza nazionale per affrontare, congiuntamente con le politiche sociali, anche tale problema.

Per quanto riguarda l'assistenza agli anziani, le Regioni hanno programmato una strategia complessiva di intervento, che si impernia sostanzialmente sul principio della prevenzione, inteso come momento qualificante di qualsiasi politica di carattere sociale, volta ad evitare forme di emarginazione ed isolamento.

Questa azione sociale si propone di superare il concetto del ricovero, inteso quale unica risposta alle esigenze degli anziani in condizioni di bisogno.

Si cerca, in buona sostanza, di contrastare la tendenza all'istituzionalizzazione dell'assistenza all'anziano, che trova purtroppo frequente riscontro nella realtà quotidiana, cercando di individuare un modello alternativo che favorisca al massimo il mantenimento della persona anziana nel proprio ambiente naturale e sociale.

In tal modo viene valorizzato l'elemento territoriale, comunitario e familiare dell'assistenza all'anziano in contrapposizione alla parzialità e separazione delle «istituzioni totali».

Tale sistema di interventi affida un ruolo fondamentale alla famiglia, chiamata a svolgere un compito di rilievo nell'opera di assistenza. È questo un concetto che mi preme porre in evidenza con maggiore incisività.

Stiamo sempre più evolvendo verso un tipo di società dell'informazione nella quale è necessario restituire alla famiglia il compito che le è proprio.

Si tratta di problema di enorme incidenza, dal quale dipenderà in larga parte la qualità della vita dell'anziano. È quindi necessario mantenere inalterato, fin dove è possibile, il sistema di solidarietà familiare e di attivare contemporaneamente un sistema di solidarietà comunitaria, sia attraverso forme istituzionalizzate, sia attraverso forme di volontariato.

Dal canto loro, le Regioni hanno avviato una politica, che prevede la realizzazione di servizi ed interventi aperti e servizi residenziali innovativi ed alternativi ad una concezione tradizionale di tipo assistenzialistico, basata soltanto sul ricovero in istituto.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sul quale peraltro ho già riferito, esiste una gamma estremamente variegata di proposte operative, che oscillano dall'assistenza domiciliare all'assistenza abitativa, dall'assistenza economica a quella per la vita di relazione.

Per quanto riguarda invece i servizi residenziali, la gamma dei servizi proposti è notevole e varia; case-albergo, appartamenti polifunzionali, residenze protette, case protette, comunità alloggio. Tale intervento rappresenta quindi una valida alternativa al ricovero in istituto.

Se le leggi regionali in materia sono articolate e puntuali nella definizione dei servizi e degli interventi, sono peraltro complessivamente carenti per quanto concerne gli strumenti di attuazione.

Sul piano istituzionale occorre rilevare che gli enti locali sono destinatari delle norme regionali, le quali incontrano un obiettivo limite nelle disponibilità finanziarie dei comuni.

I contributi regionali risultano insufficienti a garantire la realizzazione dei servizi e degli interventi, con la conseguenza che i comuni, invece di creare nuovi servizi, si orientano ad erogare interventi economici.

Un'ulteriore difficoltà è rappresentata dalla carenza di personale, per gli ostacoli che gli enti locali incontrano nell'assunzione di elementi specializzati nel settore dei servizi sociali.

Le leggi regionali sugli anziani non sono poi coordinate con la restante normativa che le Regioni emanano in materia di servizi culturali, ricreativi, sportivi ed educativi.

Si determina in tal modo una legislazione «verticale» con scelta di utenze e fasce di attività prefissate, senza tenere conto dell'unità territoriale, culturale, sociale che pur dovrebbe caratterizzare l'attività degli enti locali nel quadro di una programmazione regionale coordinata. Tale situazione può, in definitiva, favorire la formazione di tanti singoli servizi verticali calati sul territorio senza l'utilità sociale di una connessione tra i vari servizi, tenuto conto peraltro della rigidità dei finanziamenti. Tale pericolo si è cercato di superare con la formulazione di specifici progetti-obiettivi che non sono stati peraltro realizzati in tutte le Regioni.

Da quanto ho riferito emerge l'esigenza di una riforma normativa a livello nazionale che consenta alle Regioni di dettare norme interpretative e chiare per tutto l'insieme degli interventi socio-assistenziali e sanitari rivolti alla popolazione anziana.

Un'efficace azione di intervento a favore degli anziani dipenderà anche dalle soluzioni che saranno date ad alcuni nodi, come la riforma delle autonomie locali, della finanza locale e dell'assistenza. In larga parte si tratta comunque di iniziative già definite a livello di Governo.

Assicuro in ogni caso questa Commissione circa l'impegno del Ministero dell'interno al riguardo. Una rinnovata attenzione alle condizioni dei cittadini anziani si colloca in un più ampio quadro di crescente impegno e solidarietà per questa parte di popolazione, espresso più volte dal Governo e dal Parlamento.

Al di là della iniziative governative, sembra ad ogni modo chiaro che i complessi problemi degli anziani debbano essere affrontati soprattutto in chiave preventiva, cercando quanto più possibile di non far venir meno il loro senso di essere utili, e quindi continuando a consentire la partecipazione alla vita collettiva ai vari livelli, anche perchè la comunità può ancora riceverne molto.

Ho già avuto occasione di accennare alla complessità ed alla estrema varietà di aspetti che la condizione degli anziani presenta nell'attuale sviluppo della società contemporanea. Si tratta di un problema destinato ad accrescersi negli anni, derivando l'invecchiamento della popolazione non tanto dal prolungamento della vita media e dalla diminuzione della mortalità quanto, soprattutto, dalla diminuzione della natalità.

Ne consegue che la società futura sarà contraddistinta da un numero sempre maggiore di anziani e da una presenza, progressivamente minore, di giovani.

Di nessun altro fenomeno della vita sociale ed economica è altrettanto possibile prevedere, in anticipo e con precisione, le dinamiche di sviluppo. Occorre quindi prendere atto, con obiettività e realismo, di questa realtà e affrontarla subito, con avvedutezza e razionalità, per evitare che possano determinarsi, in futuro, situazioni di disagio personale e collettivo.

È questo un compito cui siamo chiamati tutti, ai diversi livelli di responsabilità: forze politiche, economiche, amministratori locali, operatori socio-sanitari e singoli cittadini, ma più di tutti la famiglia.

Sul compito affidato alla famiglia mi sono già soffermato nel corso del mio intervento. Desidero però tornare di nuovo sull'argomento per richiamare l'attenzione di questa Commissione sul ruolo insostituibile che spetta alla famiglia in una prospettiva di assistenza e di integrazione sociale degli anziani.

La famiglia, cellula della vita sociale e luogo elettivo di formazione degli affetti, deve costituire il fulcro intorno al quale coagulare ed aggregare tutti gli interventi assistenziali atti a non separare gli anziani dalla loro comunità di vita, dai parenti e dalle altre persone.

I servizi domiciliari, diversificati nelle forme dell'assistenza domestica, infermieristica, specializzata, medica e psicologica, i centri diurni, sociali e culturali sono tutti aspetti di una politica di assistenza che deve proporsi di mantenere l'anziano, il più a lungo possibile, nel proprio ambiente economico e sociale.

La rottura dei rapporti con l'ambiente è un fattore di accelerazione dell'invecchiamento: è quindi importante che gli anziani mantengano contatti con le altre generazioni, che venga evitata ogni alterazione delle condizioni di vita.

Il cambiamento della residenza e dell'abitazione, la separazione dall'ambiente abituale, l'allontanamento dai suoi rapporti costituiscono infatti per l'anziano fattori che precipitano l'invecchiamento.

In questa prospettiva deve orientarsi tutta l'attività dei pubblici poteri, che non può però non rivestire carattere aggiuntivo rispetto a quella svolta dalla famiglia.

Solo in tal modo sarà possibile invertire la tendenza, sempre più diffusa nella pratica quotidiana, che vede nel massiccio ricorso agli

istituti, spesso senza ritorno, l'unica soluzione concreta al problema degli anziani, una soluzione tragicamente definita «eutanasia da abbandono».

Perchè ciò si realizzi è però necessario che si affermi in seno alla coscienza individuale il valore sociale della solidarietà e della promozione umana.

Un obiettivo, meglio un imperativo morale, che si potrà raggiungere soltanto con una filosofia di valori alternativa a quella oggi dominante, espressione di una società affluente e di una cultura che tendono ad isolare, a relegare e ad emarginare tutti coloro che non si riconoscono nella logica della produttività e del mercato.

Occorre una decisa inversione di tendenza: il nuovo concetto di produttività deve scaturire dal presupposto che ogni attività è utile e conveniente per la società. Non si tratta, quindi, di ripartire i posti di lavoro tra occupati e disoccupati. Si tratta invece di riconsiderare i valori della vita per redistribuire, lungo tutto l'arco dell'esistenza umana, il periodo del lavoro, quello dello studio e il momento, infine, del riposo.

Sotto questo aspetto, l'anziano può ancora fornire il suo prezioso contributo di risorse e di esperienze umane alla società. L'anziano, infatti, si propone oggi come un protagonista del nostro tempo, ancora in possesso di strumenti che gli consentano di agire positivamente sul tessuto sociale.

D'altra parte il modello classico dell'anziano povero, emarginato e sofferente è in via di superamento da parte dei «nuovi anziani», attenti a quanto ancora possono dare e ricevere e decisi a non rinunciare al loro ruolo.

Una soluzione adeguata ai problemi della terza e della quarta età richiede risposte che non si limitino soltanto all'assistenza sociale, sanitaria e previdenziale ma si estendano anche agli aspetti di natura professionale e culturale. Molti anziani vorrebbero infatti svolgere attività lavorativa nell'età della pensione e in buona parte dei casi l'utilizzazione di questa esperienza potrebbe risultare positiva.

Esiste peraltro il problema di armonizzare questa esigenza con quella dei giovani che si affacciano al mondo del lavoro. Questo obiettivo si rivela non del tutto irrealizzabile considerato che in una prospettiva di medio termine l'occupazione giovanile non avrà più l'aspetto quantitativo attuale ma quello qualitativo, imposto dalle nuove professioni e specializzazioni.

Il pieno impiego dei giovani non avrà quindi nulla da temere dalle occupazioni possibili per gli anziani, che saranno invece utili a far conoscere ed apprezzare le insostituibili esperienze di cui essi dispongono.

Questa integrazione e complementarietà delle esigenze dei giovani con quelle degli anziani è altresì utile a comprendere l'attuale dinamica della società e ad attenuare le preoccupazioni connesse con gli effetti che l'invecchiamento della popolazione viene a determinare sulle spese sociali dello Stato.

Una così rapida ed incisiva trasformazione della popolazione non può non provocare infatti una serie di conseguenze a cascata che la società deve prevedere e fronteggiare. E tra queste l'indirizzo della spesa

sociale dello Stato, che risulterà progressivamente trasformata dall'attribuzione di parte sempre più consistente di risorse finanziarie in favore delle persone anziane.

Questa nuova situazione non deve però costituire motivo di contrapposizione tra i giovani e gli anziani. Le fasce giovanili ed adulte della popolazione debbono prendere sempre più coscienza del ruolo degli anziani nella società, delle loro aspettative e dei loro diritti. Non rispettarli significherebbe infatti temere il proprio futuro.

Ma anche gli anziani dovranno acquistare maggiore consapevolezza della propria funzione e della possibilità di svolgere un ruolo attivo, comprendendo che i giovani sono la proiezione delle nostre speranze nella vita dell'uomo. E chi non sopporta i giovani, non tollera più il ricordo della propria giovinezza, la stagione della protesta, della gioia e dell'entusiasmo. Una società può dirsi civile soltanto se sa valorizzare al massimo tutte le sue componenti, provvedendo a ciascuna in ragione delle sue necessità.

In nessun caso, quindi, è consentito alla nostra società di emarginare ed isolare la fascia dell'età anziana.

Signor Presidente, onorevoli senatori, da quanto ho finora riferito emerge il nesso inscindibile che lega gli anziani alla società: vero è che gli anziani hanno sempre più bisogno della società, ma è altrettanto vero che la società ha bisogno degli anziani.

Questa reciproca integrazione è però subordinata ad una condizione. Che la società nel suo complesso compia un processo di maturazione mentale e culturale necessario a far sì che gli anziani non siano un peso per la società e ne costituiscano invece una componente dinamica ed attiva.

Supporto indispensabile di tale processo psicologico, che deve investire la collettività intera, è una politica sociale che si proponga non solo di garantire a tutti un'aspettativa di vita più protratta, ma anche di promuovere una migliore qualità dell'esistenza che porti con sé la motivazione a vivere.

Non si tratta di «dare anni alla vita» - come è stato detto in modo suggestivo - ma di «dare vita agli anni». Ed ogni stagione è bella quando si ama la vita.

Perché si possa amare la vita è però necessario che gli anziani rimuovano dalla propria coscienza il senso della frustrazione e della solitudine, da cui troppo spesso si sentono afflitti. Vincere questa battaglia significa riconquistare il mondo degli anziani alla società.

È un grande impegno civile che richiede il concorso di tutti, affinché anche per gli anziani esista la possibilità di sentirsi ancora giovani. Poiché la gioventù è soltanto tutto il tempo che abbiamo davanti.

Come per le donne, come per l'infanzia, anche per gli anziani dobbiamo affermare il diritto alla vita.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome della Commissione, il sottosegretario D'Aquino per l'ampia esposizione e invito i colleghi a rivolgergli le domande sui problemi che desiderano approfondire.

**PINTO.** Ho ascoltato con molto interesse e con gratitudine l'intervento del Sottosegretario, ricco di dati estremamente preziosi ed

anche di circostanze rilevanti, che potranno integrare le nostre conoscenze e armonizzarsi con i dati che abbiamo raccolto in altre ugualmente interessanti audizioni.

Ho apprezzato anche le considerazioni di ordine psicologico-sociale che il Sottosegretario ha fatto, e non mi è sfuggita la grossa motivazione morale che è alla base del suo intervento e dalla quale anzi essa mi sembra fortemente ispirato.

Debbo anche aggiungere che proprio per le attribuzioni del Sottosegretario, io ho però dato più rilievo alla parte in cui vi è stata l'individuazione dell'attività propria del Ministero dell'interno, attività che abbiamo inteso di formazione e di coordinamento. Le competenze in questa materia sono - a seguito della seconda decretazione, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 - di competenza delle Regioni e quindi dei comuni e degli altri enti locali. Di indagini e di ricerche se ne sono fatte tante, forse troppe, ma questo non porta alla svalutazione dei dati che ci vengono offerti. Mi sembra però che queste indagini e queste ricerche possono essere completate su un aspetto che forse merita un'attenzione ulteriore per il futuro. Infatti è opportuna la ricognizione dei servizi esistenti ma credo che possa e debba essere svolta una seconda e ugualmente importante funzione, quella di una politica di interventi in favore degli anziani.

Ad esempio non sarà il caso, signor Presidente, di attingere notizie più di quanto il Ministero dell'interno può fare, sull'utilizzazione reale delle somme trasferite agli enti locali per quanto concerne gli anziani? E mi domando anche se non sia il caso di verificare la cosiddetta vincolazione delle destinazioni delle somme, cioè le somme sono spese e come? Ha ragione il Sottosegretario quando dice che gli enti locali vanno verso l'erogazione del contributo, che è la forma più facile di intervento, che non invece verso l'individuazione di strutture e servizi. Ed allora dobbiamo fotografare questa situazione o su di essa incidere e come? Sarebbe per esempio interessante valutare quanto prevedono gli enti locali a favore degli anziani nella formulazione dei bilanci e quante variazioni intervengono *in itinere*, nel corso dell'anno finanziario e quante somme vengono sottratte nella loro destinazione e a quanti assestamenti di bilancio sono poi sacrificati gli anziani!

Era questa la domanda che desideravo rivolgerle, se non sia il caso di assicurare alla Commissione anche questi dati che, uniti agli altri che abbiamo ascoltato, rendono il quadro completo e ci consentono di tirare le conclusioni operative, che sono il principale compito della nostra Commissione.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Dal mio intervento si rileva e si deduce che di fatto il nostro compito principale è quello conoscitivo. Noi non abbiamo poteri se non quello di coordinare e di sollecitare, cosa che il Ministro particolarmente sta facendo e, in virtù della sua delega, io seguo personalmente questo settore e curo di verificare che le Regioni a loro volta sollecitino gli enti locali. Circa la possibilità di altri dati che possono ragguagliare le variazioni di bilancio che verosimilmente in taluni comuni ci potranno essere state per stornare le cifre che erano state messe a disposizione per l'assistenza degli anziani verso altre utilizzazioni, mi sembra una cosa lunga e

complessa e dati i tempi non credo che riusciremo a darvene cognizione. Io prendo nota e lo comunicherò al Ministro, ma ci vuole tempo per raccogliere le variazioni di bilancio, perchè alcune campionature sui comuni non sono significative, ma cercheremo comunque di farlo perchè si legge tra le righe la nostra sofferenza e il nostro impaccio di non poter dirimere situazioni di questo genere, come quella citata dal senatore Pinto.

Sulla base dell'utilizzazione reale delle somme noi ci auguriamo che - acquisita la generale consapevolezza di questa problematica incombente anche da parte degli enti locali - vi possa essere l'assunzione di responsabilità per avviare a soluzione queste situazioni.

Noi abbiamo sottolineato l'importanza di una regolamentazione generale per dare un quadro entro cui collocare tutte le iniziative relative all'assistenza agli anziani al Sud, al Nord e al Centro, per evitare che si creino divari. Occorre tener presente anche che la situazione del Sud è ancora peggiore rispetto a quella del Nord e che - anche se nel Mezzogiorno c'è una consapevolezza maggiore dell'importanza della famiglia o, per radici remote, una continuità di questo dato - tuttavia c'è maggiore povertà e quindi minore possibilità di accudire nelle famiglie queste persone. Di contro esistono purtroppo situazioni assistenziali extra-familiari che sono certamente inferiori a quelle di talune aree del Centro e del Nord.

Tutta questa ipotesi che il Ministero sta facendo di coordinare non in senso regolamentare, ma d'iniziativa a sostegno di ipotesi, potrebbe dare un frutto positivo nel riequilibrio delle prestazioni.

FERRAGUTI. Ho ascoltato purtroppo soltanto una parte della esposizione del Sottosegretario. Mi sembra che c'è un giudizio interessante espresso dal Ministero dell'interno, che vorrei mi venisse confermato e che costituirebbe un primo dato importante e significativo. Se ho ben capito mi sembra che emerge dal Ministero dell'interno una valutazione per cui le Regioni si stanno avviando ad una legislazione regionale abbastanza unificante tra Nord e Sud. Questo sarebbe un segnale non di poco conto perchè vuol dire avere le condizioni per vedere come risolvere alcune questioni di maggior sofferenza e di maggior difficoltà che abbiamo visto essere presenti al Sud.

Io ero interessata a capire se rispetto a quanto fino ad ora il Ministero dell'interno dava come finanziamenti, dopo la decretazione n. 616 ed il relativo passaggio alle Regioni, siete a conoscenza di interventi aggiuntivi da parte delle Regioni ed in quali eventualmente questo si verifica ed in quali invece vi è maggiore difficoltà. Questa era la prima questione che mi interessava capire. Rispetto ai soldi che vengono dati alle Regioni sulla base della vecchia normativa, ci sono stati ulteriori stanziamenti autonomi da parte delle Regioni? Questo lo domando per capire se c'è uno sforzo anche autonomo che le Regioni fanno in questa direzione. Io ho poche notizie e quindi non sono in grado di sapere se questo è un orientamento generale.

In secondo luogo: dal momento che l'intervento su cui voi puntate molto è quello della famiglia, vorrei capire se in qualche modo non lasci fuori la situazione degli anziani che sono soli e quindi non hanno

famiglia. In questo caso avete verificato attraverso questo lavoro di coordinamento - che è l'altra cosa non indifferente che avete prodotto - se si evidenziano anche su questo fronte delle strategie possibili, dei percorsi coordinati in modo unitario a livello ministeriale?

C'è un terzo punto che mi interesserebbe capire; si tratta della questione derivante dalla legge per gli invalidi. Sapete quali effetti ha prodotto questo provvedimento sul vostro settore e in modo particolare sulle prefetture? Il decreto che abbiamo convertito vi ha messo maggiormente a contatto con le situazioni di sofferenza che prima vi sfuggivano? Dal momento che ora tutti i dati arrivano alle prefetture, avete qualche elemento in più?

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Rispondo subito all'ultima domanda. È troppo presto per avere una idea consistente in proposito; abbiamo delle notizie a campione, ma che non possono essere considerate del tutto valide allo scopo di formulare un ragionamento completo su questi dati. Credo saremo in grado alla fine dell'anno di compiere un'analisi tale da permetterci di fare una valutazione sugli effetti di questa legislazione.

Per quanto riguarda la seconda domanda, se abbiamo cioè notato situazioni che, partendo dal principio di valorizzazione della famiglia per gli anziani (particolarmente per gli anziani soli), facciano ritenere questa impostazione insufficiente se si pensa a chi non ha famiglia, ebbene devo dire che alcune Regioni hanno istituzionalizzato servizi domiciliari che, se si potessero allargare altrove, potrebbero via via modificarsi in meglio dando una sensazione di conforto. Il telefono per chiamate notturne, con riferimento a un 113 comunale, potrebbe avere un significato importante allo scopo di lasciare meno solo l'anziano che si rifiuta o che non si ha la possibilità di ricoverare. Tutto il ragionamento scaturisce dalla attuale considerazione nuova di reinquadrare il problema della terza età e della quarta età.

Risalendo alla prima domanda, vale a dire se la legislazione regionale tenda ad uniformarsi, devo riconoscere che questa tendenza in effetti esiste e l'intervento del Ministero dell'interno ha proprio lo scopo di non vigilare, ma di stare a guardare cercando di prospettare e di ipotizzare soluzioni che possano essere ritenute dalle Regioni valide al fine di equilibrare la situazione nazionale senza dislivelli e senza discriminazioni tra una Regione e l'altra.

CAPPELLI. Ho apprezzato anch'io molto lo spirito e il taglio della esposizione del Sottosegretario. Purtroppo devo dire che di fronte a questo spirito mancano tuttavia i mezzi per poter intervenire. Ho colto una grande differenza tra quanto si afferma e ciò che il Ministero effettivamente può realizzare.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Innanzitutto perchè la legislazione ha devoluto alle Regioni i compiti in materia e poi perchè dal punto di vista finanziario manca il supporto necessario per trasformare le intenzioni in fatti.

CAPPELLI. Allora chiedo se il Ministero non possa riconsiderare (potrebbe essere una proposta della nostra Commissione) l'opportunità di riprendersi alcune competenze.

PINTO. Ma la Costituzione non lo permette.

CAPPELLI. Però, la società si evolve e la Costituzione era riferita alla società di più di 40 anni fa. Ora è cambiato il fenomeno degli anziani; infatti, mentre allora si trattava di un problema di «poco conto», oggi invece è il problema di problemi. Credo che la vita nazionale sarà dominata nei prossimi anni dal problema degli anziani. No so cosa si potrà fare, perchè occorre l'opera di un giurista per verificare se si potrà recuperare qualcosa a favore delle competenze ministeriali in modo da affrontare le nuove esigenze degli anziani.

Il Ministro ha accennato all'ipotesi di un 113 per gli anziani. Credo nessuno vieti al Ministero di portare avanti queste proposte e di inventarne anche di nuove per ottenere un'assistenza degli anziani ancora più proficua.

Un'altra osservazione si riferisce alla richiesta del senatore Pinto. Sono d'accordo con il Sottosegretario che nei tempi brevi che abbiamo davanti non è possibile avere questi dati, che sarebbero invece di grande utilità; ma domando se non sia possibile almeno avere dati di carattere globale che ci dicano l'ammontare della spesa di ogni Regione, quali sono stati i capitoli più importanti di questa spesa, quanti sono stati gli anziani assistiti e quale è stata la spesa *pro capite* sostenuta per assistere gli anziani. A mio giudizio, questi dati darebbero una conoscenza più esatta di quanto invece possiamo solo intuire. Si dice che il Nord è certamente più sviluppato; sono osservazioni ovvie che non serve ripetere. Se fosse possibile avere dati concreti, credo che la Commissione ne ricaverebbe dei benefici per il suo lavoro.

La terza questione cui voglio riferirmi riguarda la domanda avanzata ultimamente dalla collega Ferraguti. Il problema degli invalidi passato totalmente alla competenza del Ministero dell'interno ha causato - almeno dalle notizie che si hanno - dei notevoli disagi, delle disparità di trattamento e delle ingiustizie. È sorta la famosa questione per cui coloro che hanno fatto la domanda in un certo momento non hanno più avuto l'assegno sociale, che invece è stato corrisposto a chi ha avanzato la stessa domanda in un altro momento. Su questo problema sindacati, forze politiche ed altre parti sociali hanno richiamato l'attenzione del Ministero; si tratta infatti di un problema reale e domando dunque se il Ministero non pensi di avviare qualche iniziativa in proposito, perlomeno per venire incontro ad un'esigenza di elementare giustizia per coloro che avevano diritto a questo assegno e se lo sono visto negare.

FERRAGUTI. Se posso permettermi di riprendere la parola, vorrei ricordare che abbiamo votato un ordine del giorno in questo Senato che ha ricevuto il consenso di tutti e che è stato accettato dal Governo. Invece sembra che nulla sia avvenuto; le chiediamo di interessarsi su questo punto.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. In merito all'ultimo punto, riteniamo di dover guardare con molta attenzione a questo aspetto. Il Ministro convocherà una commissione interna al Ministero per ottenere dati più probanti e giungere così ad una decisione. Mi faccio inoltre carico di riferire al Ministro questo richiamo all'ordine del giorno globalmente concordato dalle forze politiche qui in Senato, affinché dia forza all'iniziativa del Governo in questo senso, allo scopo di ovviare agli aspetti negativi che sono sorti.

Per quanto attiene all'indagine sugli stanziamenti che le Regioni prevedono in bilancio per il problema degli anziani, è un problema che cercheremo di risolvere per tentare di avere delle notizie in proposito.

Devo purtroppo sottolineare le grandi difficoltà che esistono ad avere dati dalle Regioni, salvo che non si prendano al Ministero del tesoro i depositi dei bilanci per avere solo, però, una sommatoria di numeri.

Ma il dato essenziale, come è stato sottolineato dal senatore Pinto, è lo spostamento, lo storno di quegli stanziamenti. Questa è un'indagine che noi, su vostra richiesta, certamente inizieremo. Per quanto riguarda i tempi di tale indagine, non credo che neppure il Ministro avrebbe potuto dire cosa diversa: speriamo di ottenere tali dati nel più rapido tempo possibile.

Per quanto riguarda il tentativo di recuperare competenze al Ministero dell'interno, è fatto di natura costituzionale, per il quale non si può tornare indietro. In ogni caso, terremo presenti le osservazioni avanzate da tutte le parti politiche per suggerire, nei limiti in cui la legge ce lo consente, una maggiore sollecitazione ed un maggior impegno delle Regioni sugli enti locali per giungere ad una operazione di bilancio più coordinata e ad una riflessione circa la necessità di intervento per gli anziani.

PRESIDENTE. Onorevole Sottosegretario, la ringrazio vivamente per la sua relazione e per la puntualità delle risposte che ha voluto fornire ai colleghi.

Vorrei porle ancora due domande. Visitando delle strutture per gli anziani nella mia provincia, ho rilevato un problema specifico. In questi istituti ci sono anziani provenienti da diversi comuni d'Italia. Inizialmente sono stati i comuni di appartenenza degli ospiti a realizzare la convenzione; dopo un certo periodo di tempo, però, i vari ospiti hanno cambiato domicilio, abbandonando il comune di origine e preferendo divenire cittadini del comune in cui è ubicata la struttura di assistenza. La conseguenza di ciò è che il comune in cui tale struttura è ubicata si è trovato di fronte ad oneri impreveduti ed imprevedibili, che non può soddisfare. Pertanto, nelle visite che ho compiuto in queste case, variamente denominate - casa dell'anziano, casa di riposo, e così via - mi sono trovato di fronte a pesanti situazioni debitorie da parte degli enti locali che non vogliono riconoscere questi cambiamenti di domicilio. Sarebbe possibile fare qualcosa per risolvere questo problema?

Seconda questione. È chiaro che l'assistenza agli anziani comporta notevoli problemi di natura economica. Tra le visite che ho compiuto insieme a tanti colleghi della Commissione una delle più importanti e

più utili è stata quella in Emilia, dove i comuni hanno sapientemente utilizzato un momento della nostra storia, quando si poteva con il pie' di lista aumentare le piante organiche, ed hanno avuto la sensibilità - devo darne atto - nel momento in cui altri comuni assumevano un netturbino o un vigile in rapporto alla convenienza di fare un favore, di attuare una programmazione seria in questo settore. Parlando con l'assessore regionale ai servizi sociali in Emilia, mi è stato detto che il rapporto tra assistito ed assistente è in sostanza di 1 a 1. Sul problema degli anziani non si fa nulla senza adeguate risorse finanziarie.

La mia preoccupazione è che un comune che ha una casa protetta, una struttura di assistenza per gli anziani, si trovi di fronte a dei vincoli per quanto riguarda l'aumento del personale da adibire a quella stessa struttura, per cui si assiste, come accade nel mio comune, al caso di strutture che dovrebbero essere chiuse, in quanto si pensa, con una o due persone, di assistere 40 o 50 anziani. È questo un problema drammatico.

Per quanto riguarda l'impostazione del suo intervento, onorevole Sottosegretario, essa coincide esattamente con le prospettive della Commissione, tuttavia resta l'enorme problema dell'adeguamento delle risorse. È vero che dobbiamo superare l'idea che gli anziani siano tutti poveri: non è così, e un capitolo della relazione che sto predisponendo sarà dedicato a questo aspetto. Poiché il ricovero è un servizio a domanda individuale, occorre che vi sia, da parte di coloro che ne sono in condizione, un contributo. Sappiamo anche però che vi è una fascia di anziani che non possono pagare.

Vi è un orientamento del Ministero dell'interno rispetto alle richieste avanzate dai comuni per strutture assistenziali gestite direttamente, nel senso di consentire aumenti delle piante organiche, oppure il Ministero guarda a questo settore con la mentalità riduttiva con la quale guarda al problema, ad esempio, dell'aumento dei vigili urbani?

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sono spiacente di dover ripetere cose che ho già detto e ripetuto. Non è il Ministero che deve vedere con occhio benevolo o meno queste situazioni, ma sono le Regioni, che, nell'ambito delle rispettive autonomie, danno la possibilità di aumentare gli organici relativamente alle necessità e ai bisogni.

Il Ministero dell'interno, come si è sottolineato nella relazione, ha il preciso obiettivo di valorizzare la problematica relativa agli anziani e farà il possibile, nel quadro delle sue possibilità di intervento, per agire affinché le Regioni riconsiderino questi dati. Certo, siamo perfettamente consapevoli del fatto che non si può, con una o due persone, dare assistenza a 40 o 50 anziani. Essendo medico, so bene quanto sia necessaria per assistere gli anziani una qualificazione specifica, una attitudine particolare e so bene che un soggetto come l'anziano, ancor più di altri, ha l'esigenza obiettiva di non poter essere curato ed assistito insieme ad altre 40 persone.

Purtroppo queste problematiche cozzano tutte con il rigore delle leggi finanziarie che bloccano le assunzioni, per cui, anche se si rilevano le difficoltà da voi evidenziate, non si è poi in condizione di risolvere molti dei problemi che avete sollevato.

La Presidenza del Consiglio può, ovviamente, considerare questi dati per dare le deroghe in relazione a queste necessità più che ad altre.

Per quanto riguarda poi la questione del domicilio, affrontata poc' anzi dal Presidente, siamo molto preoccupati, perchè tale questione va esaminata anche sotto altri punti di vista. Taluni sindaci vogliono che gli anziani si trasferiscano nel luogo dove esiste la struttura assistenziale; altri, invece, sono orientati in senso opposto, per vari motivi, primo fra tutti quello di non spopolare il loro comune. Vi è una situazione obiettiva, quindi, che il Ministero valuta e che sarà oggetto di una circolare di chiarimento e di indirizzo, tenendo sempre presente il quadro generale di controllo del Ministero dell'interno, ma essendo consapevoli della impossibilità di poter agire su questi problemi.

PRESIDENTE. Mi consenta una domanda, signor Sottosegretario. Il problema al quale ho fatto riferimento riguarda la Puglia; l'assessorato competente ha dato una risposta al comune che poneva la questione dicendo che dal loro punto di vista il domicilio di soccorso resta sempre quello iniziale, però si tratta di una interpretazione che non so quale fondamento giuridico abbia.

PINTO. È un'interpretazione che ha analogie con quanto avviene per il trasporto pubblico e l'assistenza scolastica per gli istituti professionali: non è la scuola ospitante che conta, ma il comune di provenienza dell'allievo. Va considerato il caso dello studente che sta nel pensionato annesso all'istituto professionale per il commercio o per il turismo. A questo punto diventa fittizio il domicilio originario ed è sempre il comune di origine che deve provvedere.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Vorrei dire che giuridicamente, quando il comune delega una struttura convenzionata, è sempre responsabile della persona che invia alla struttura, altrimenti sarebbe un fuor d'opera, perchè si invierebbero persone che verrebbero conglobate dalla struttura ospitante e questo diventerebbe un fatto negativo ai fini del cointeressamento del circondario ad una struttura. L'*optimum* sarebbe una struttura per ogni comune.

FERRAGUTI. Il Presidente ha sollevato un problema che sarebbe interessante esaminare dal punto di vista del contributo che il Ministero dell'interno potrebbe dare in rapporto ai criteri di riparto. Finora il criterio utilizzato si basa sulla popolazione, all'interno del quale non si va a distinguere gli anziani, o gli anziani non autosufficienti. Siccome una cosa è un bambino, una cosa un adulto, una cosa un anziano che sta bene, e un'altra cosa è il comune che ha a suo carico ad esempio 10 anziani non autosufficienti, il problema diventa non indifferente. Il Ministero potrebbe suggerire, in sede di riparti, di tenere conto non solo della spesa storica, ma anche delle novità, in questo modo si darebbe un contributo a comuni che si trovano in situazioni particolari.

PINTO. La Regione dovrebbe già fare questo.

FERRAGUTI. Sì, però le Regioni non lo fanno e mi risulta che molte Regioni si muovono ancora sulla base della spesa storica.

D'AQUINO, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Raccolgo questo suggerimento che è stato ora avanzato e ne riferirò al Ministro.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa l'audizione.

Ringrazio vivamente il sottosegretario D'Aquino per il contributo che ci ha offerto e per la cortese disponibilità con cui ha sollecitamente sostituito il Ministro dell'interno. Delle sue comunicazioni, e degli altri dati desunti dagli studi trasmessici dal Ministero, questa Commissione terrà sicuramente conto nell'elaborazione del documento conclusivo.

*I lavori terminano alle ore 18,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOCT. ETTORE LAURENZANO