



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TERNULLO, RONZULLI, BERLUSCONI, CRAXI,
DAMIANI, FAZZONE, GASPARRI, LOTITO, OCCHIUTO, PAROLI, ROSSO,
SILVESTRO e ZANETTIN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° FEBBRAIO 2023

Istituzione dell’Autorità garante dei diritti delle persone anziane

ONOREVOLI SENATORI. - Sulla base dei dati ISTAT del 2022 in merito alla struttura della popolazione e indicatori demografici dell'Italia, l'indice di vecchiaia per l'Italia - che è il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni - dice che ci sono 187,6 anziani ogni 100 giovani.

Le persone anziane sono una componente fondamentale della società, dell'economia e della cultura del nostro Paese ed è per questo che si deve garantire la piena tutela dei diritti che sono loro costituzionalmente riconosciuti.

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 affianca la libera partecipazione del cittadino al buon funzionamento della società e alla realizzazione del bene comune, finalizzate anche alla garanzia dell'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 della stessa Costituzione, che enuncia il principio di eguaglianza, 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 a 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 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, i diritti delle persone anziane sono riconosciuti dalla normativa europea 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 delle 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 devono essere promossi per accrescere il

benessere delle persone dipendenti o che hanno bisogno di aiuto a causa dell'età, della malattia o 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 assicurare che tutte le persone bisognose di cure ricevano le prestazioni necessarie per mantenere la propria autonomia e la propria dignità, nonché per garantire a tali 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.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nel documento « Strategia e piano d'azione per l'invecchiamento sano in Europa, 2012-2020 », ricorda che già alla fine degli anni Novanta del XX secolo la stessa OMS aveva invitato gli Stati a 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 una situazione di svantaggio è uno dei punti di riferimento di ogni moderno ordinamento democratico. Gli strumenti legislativi e giuridici per venire incontro a questa esigenza traggono origine in primo luogo dalle esperienze realizzate nei decenni scorsi soprattutto nei Paesi anglosassoni e nel Nord Europa. Progressivamente, anche nel nostro Paese è stata prevista una tutela giurisprudenziale e si è cercato di realizzare, partendo dalle autonomie locali, un sistema in grado di riferirsi alle diverse specificità e alle differenti 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 », istituito dapprima in alcune regioni italiane e successivamente recepito dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che ha consentito alle province e ai comuni di prevedere nello statuto l'istituzione di tale ufficio. Nonostante gli intenti, a causa dell'ampiezza dell'intervento, la figura del difensore civico non ha avuto, però, la diffusione che si auspicava.

Per quanto concerne le persone anziane, si reputa ormai necessario prevedere la loro specifica tutela a livello nazionale e a tale fine il presente disegno di legge istituisce l'Autorità garante dei diritti delle persone anziane. Affinché tale Autorità sia munita di efficaci strumenti di intervento, è indispensabile definire un « indice dei diritti delle persone anziane », che consenta il monitoraggio e la valutazione delle politiche attuate e i relativi risultati per garantire i diritti delle persone anziane in relazione ai loro bisogni di assistenza e di cura.

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

3) assenza di abusi e di 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, in merito al quale la legislazione e le linee guida in materia appaiono ancora inadeguate, limitandosi alle cure istituzionali;

5) riservatezza 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 8 e 7);

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. Se la legislazione in tutti i Paesi prevede l'accessibilità delle strutture pubbliche e dei trasporti alle persone anziane, meno diffusa è la garanzia di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

7) libertà di espressione, di pensiero, di coscienza, di cultura e di religione: per quanto riguarda il rispetto delle diverse tradizioni, culture e religioni da parte dei servizi di assistenza, in base alle informazioni fornite da esperti nazionali in tutti i Paesi esistono norme e linee guida nazionali che offrono protezione legale per l'esercizio della libertà di religione e di credo. Tuttavia non sempre le normative nazionali si traducono in *standard* specifici e in 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 motivazioni inique (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, considerato che la mancanza di risorse rappresenta una negazione dei diritti delle persone anziane;

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

In conclusione, l'istituzione dell'Autorità garante dei diritti delle persone anziane si pone come un necessario passo in avanti nell'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 in 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 si prevede che l'istituzione Autorità, 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 dell'Autorità garante dei diritti delle persone anziane)

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, firmata a Roma il 4 novembre 1950, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché alle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti, è istituita l'Autorità garante dei diritti delle persone anziane, di seguito denominata « Garante », con sede in Roma.

Art. 2.

(Modalità di nomina, requisiti e incompatibilità)

1. Il Garante è organo monocratico. Il suo titolare 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 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. Il titolare del 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.

3. Le regioni istituiscono gli uffici del garante regionale dei diritti delle persone anziane, al cui coordinamento provvede l'Ufficio di cui all'articolo 4, e determinano le modalità per la nomina e per la durata in carica del garante regionale e degli eventuali soggetti da esso delegati. Le regioni determinano inoltre l'indennità di carica dovuta al garante regionale.

4. Ove non ancora istituito, in ciascuna regione le attività di competenza del garante regionale di cui al comma 2 sono svolte da uno o più soggetti delegati dal Garante.

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

6. Le spese di funzionamento del Garante e dell'Ufficio di cui all'articolo 4 sono poste a carico del bilancio dello Stato. Il rendiconto della gestione finanziaria del citato Ufficio è soggetto al controllo della Corte dei conti.

Art. 3.

(Compiti)

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) promuove e monitora la diffusione e l'effettività dei seguenti indici dei diritti delle persone anziane:

1) parità di accesso ai servizi di assistenza e ai sostegni;

2) libertà di scelta e capacità giuridica e decisionale;

3) assenza di abusi e di maltrattamenti;

4) vita, libertà e libertà di movimento;

5) riservatezza e vita familiare;

6) partecipazione e inclusione sociale;

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

8) livello di salute;

9) adeguati *standard* di vita;

10) reclami e risarcimenti;

c) assicura forme idonee di consultazione delle persone anziane e delle 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 nei Paesi esteri, 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) può trasmettere al Governo e alle Camere segnalazioni e osservazioni sulle iniziative ritenute opportune 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 al Governo sui progetti di atti normativi da esso predisposti 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 che compromettono l'erogazione delle prestazioni connesse ai diritti 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 delle persone anziane;

l) denuncia i fatti configurabili come reati contro le persone anziane 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 le persone anziane, dei quali viene a conoscenza in qualsiasi forma, anche su indicazione dei soggetti interessati ovvero 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, segnalando le iniziative anche di carattere normativo che ritiene opportune per l'incremento del benessere delle persone anziane, per la valorizzazione del ruolo e dei compiti delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività in favore delle persone anziane 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 au-

tonomia 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 di cui all'articolo 2, 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 5, può 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.

(Ufficio del Garante)

1. È istituito l'Ufficio dell'Autorità garante dei diritti delle persone anziane, posto alle dipendenze del Garante, composto da dipendenti del comparto Ministeri o di altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando obbligatorio, nel numero massimo di venti unità, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche del Garante.

2. Le norme concernenti l'organizzazione dell'Ufficio di cui al comma 1, il luogo dove ha sede e la disciplina delle spese sono adottate, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 5.

(Segnalazioni e reclami)

1. Chiunque vi abbia interesse 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 delle persone anziane.

2. Le procedure e le modalità di presentazione delle segnalazioni e dei reclami di cui al comma 1 sono stabilite con determinazione del Garante, fatte salve le competenze dei servizi territoriali.

€ 1,00