

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1563

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FEDE, AMATO, CAFIERO DE RAHO, CHERCHI, LOVECCHIO, MORFINO, PAVANELLI

Modifica all'articolo 31 della Costituzione in materia di tutela degli anziani

Presentata il 23 novembre 2023

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale riprende il testo di un analogo disegno di legge presentato al Senato della Repubblica, nella scorsa legislatura, che è stato sottoscritto da diversi esponenti politici di differenti partiti di maggioranza e di minoranza (Movimento 5 Stelle, Lega, Forza Italia, LeU), a dimostrazione della sua naturale trasversalità.

Infatti, la presente proposta di legge costituzionale è volta all'inserimento nella nostra Carta fondamentale di un espresso riferimento alle persone anziane. Si ravvisa, infatti, la necessità di intervenire sui principi di cui alla parte I, nello specifico, andando a modificare il titolo II (sui « rapporti etico-sociali »), e più precisamente l'articolo 31, al fine di comprendere la categoria degli anziani tra quelle cui la

Costituzione riconosce particolare tutela, sancendo, conseguentemente, l'impegno della Repubblica in una prospettiva di intervento fattivo attraverso la promozione di adeguate politiche sociali.

Si constata, purtroppo, che nel nostro ordinamento mancano adeguati riconoscimento e tutela in relazione a tale segmento di popolazione, a partire dai dettami della nostra Carta fondamentale. Il mero e generico richiamo ad opera degli articoli 2, 32 e 38 della Costituzione risulta, infatti, inadeguato a rendere giustizia a una categoria sempre più rilevante in quanto testimone della odierna condizione di longevità anagrafica che caratterizza il nostro Paese.

Si sottolinea, in particolare, che appare oltremodo riduttivo contemplare la dimensione della vecchiaia esclusivamente in riferimento alla questione dei diritti previ-

denziali dei lavoratori, così come attualmente previsto ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione.

Tuttavia, il termine « vecchiaia » spesso viene impiegato in maniera impropria. In alcuni casi sarebbe, infatti, più opportuno fare diretto riferimento al concetto di « longevità ». La realtà è che invecchiamento e longevità non indicano lo stesso fenomeno: se con il primo termine si è soliti indicare il momento in cui si raggiunge lo *status* di anziani, con il secondo si vuole sottolineare che il percorso di vita diventa significativamente più lungo, acquisendo caratteristiche peculiari, mentre la « vecchiaia » vera e propria arriva più tardi.

Ciononostante, longevità e benessere economico non sempre camminano di pari passo: basti pensare come gli abitanti della Svezia, nel 1891, con un PIL *pro capite* inferiore a quello italiano di ben 5 punti percentuali, godessero, per contro, di un'aspettativa di vita superiore a quella della popolazione italiana dell'epoca, di ben 16 anni (Maddison, 2010). Tale elemento deve essere pertanto considerato una cartina di tornasole che testimonia quanto — sia in merito alla sopravvivenza sia in merito alla salute — intervengano fattori, tanto culturali quanto ambientali e genetici, in grado di determinarne l'evoluzione.

L'incontrovertibile processo dell'invecchiamento demografico impone, quindi, una seria riflessione da parte del Legislatore, affinché siano favoriti quegli interventi normativi in grado di fornire risposte concrete ad esigenze ed istanze ormai indifferibili, preso atto della sempre maggiore presenza della componente anziana rispetto al totale della popolazione.

Non possiamo fare a meno di ricordare quanto sia mutata la nostra società dal punto di vista della transizione demografica rispetto al periodo precedente all'entrata in vigore della Costituzione. Il tessuto sociale del dopoguerra era infatti spiccatamente giovane e marcatamente in crescita. Il *boom* demografico, che tra gli anni '50 e '60 ha caratterizzato lo scenario nazionale, con significative ricadute sociali, economiche e non ultimo culturali, si inserisce infatti in questa linea di tendenza. In tale

contesto si assiste, poi, a una progressiva quanto inesorabile inversione di orientamento, percepibile con nettezza con l'avvento della crisi del 2007.

In particolare, nel nuovo Millennio, oltre ad aver assistito al sovvertimento della cosiddetta piramide demografica e quindi al superamento della popolazione anziana rispetto a quella giovane, si sono registrati importanti passaggi tra grandi classi di età: le generazioni del « *baby-boom* » (1958-1963) hanno ormai di gran lunga superato la soglia dei 50 anni; coloro che sono nati all'indomani del secondo dopoguerra hanno superato i 65 anni.

Invero, dall'avvento della Repubblica ad oggi, la realtà dei dati esige che siano poste diverse considerazioni: come del resto hanno avuto modo di evidenziare alcuni tra i più illustri studiosi di demografia del nostro Paese, *in primis* Livi Bacci, la popolazione sotto i 25 anni è diminuita drasticamente, passando da oltre il 40 per cento a meno del 25 per cento; per contro, la popolazione sopra i 65 anni è raddoppiata da meno del 10 per cento ad oltre il 20 per cento. L'ultimo rapporto annuale dell'ISTAT pubblicato nel corso del 2023 riporta che, al 1° gennaio 2023, le persone con più di 65 anni erano 14 milioni e 177 mila, ossia il 24,1 per cento — quasi un quarto — della popolazione totale.

L'aumento delle fasce di popolazione anziana è giunto ormai a un punto tale da rendere non più differibile l'esigenza di intervenire sul testo costituzionale al fine di restituire loro la dovuta dignità, fornendo al Legislatore un parametro nella scelta degli strumenti concretamente atti a favorire politiche sociali di sostegno e tutela degli anziani, nonché alla Corte costituzionale la possibilità di valutare la congruità di tali scelte.

D'altra parte la comunità internazionale, già da tempo, sia pure con un percorso non uniforme, ha iniziato, a vari livelli, a ragionare in termini di possibili strategie per gestire gli scenari legati al processo di invecchiamento della popolazione.

Nell'ambito dell'organizzazione delle Nazioni Unite, meritano menzione le risoluzioni

zioni dell'Assemblea generale 37/51 del 3 dicembre 1982, recante un Piano internazionale di azione sull'invecchiamento, e 46/91 del 16 dicembre 1991, con uno specifico allegato avente ad oggetto i principi delle Nazioni Unite per le persone anziane. In tale contesto, inoltre, risulta significativa la scelta di dotarsi, nel 1992, di un'apposita « Dichiarazione sull'invecchiamento »: una sorta di « bussola » a livello mondiale, per orientare sinergicamente l'operato di attori regionali, nazionali e locali interessati a vario titolo all'azione sull'invecchiamento.

Ancora, nel 2002, in occasione dell'Assemblea mondiale delle Nazioni Unite sull'invecchiamento svoltasi a Madrid, è stata affermata l'esigenza di rafforzare la solidarietà intergenerazionale. Tema quest'ultimo particolarmente sentito anche a livello europeo, tanto da indurre l'Unione europea a proclamare il 2012 « Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni ». L'attenzione alle dinamiche dell'invecchiamento della popolazione ha conquistato, sempre più negli ultimi anni, maggiore centralità anche nell'agenda politica dell'Unione europea, giacché le sfide inedite dei cambiamenti demografici in atto impongono che si intavoli una seria riflessione sulle possibilità di crescita, anche in merito alla sostenibilità delle finanze pubbliche, sul *welfare* e sui rapporti familiari trasversali alle generazioni.

In tale cornice, occorre dare il meritato rilievo al fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – cui il Trattato di Lisbona ha riconosciuto lo stesso valore giuridico dei trattati – dedichi ai diritti degli anziani l'articolo 25, così formulato: « L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale ».

Doveroso richiamare, infine, quanto affermato nella raccomandazione n. 2011/413/UE della Commissione, dell'11 luglio 2011: « l'invecchiamento demografico costituisce al contempo una sfida e un'opportunità per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva », nell'intento di stimolare gli Stati membri a favorire interventi strut-

turati con la piena consapevolezza dei futuri scenari demografici, in una prospettiva di sostenibilità e inclusività.

Di qui la necessità di procedere ad un'integrazione – la più aderente possibile allo spirito costituzionale così come delineato dall'Assemblea Costituente – che, tuttavia, soddisfi la mutata configurazione delle classi di età e tutte le significative trasformazioni sociali ad essa connesse. In generale, la finalità è dunque quella di tutelare e valorizzare una parte della popolazione che rappresenta una componente numericamente cospicua e, al contempo, depositaria della tradizione nazionale nonché un elemento non indifferente nel contesto dell'economia nazionale e, soprattutto, un valore aggiunto per le famiglie del XXI secolo. È una categoria, infatti, quella degli anziani, troppo spesso marginalizzata e, a torto, considerata un fardello piuttosto che una risorsa. A tal proposito, risulta utile ricordare che, nel 2015, l'Italia ha partecipato all'iniziativa della presidenza di turno turca del G-20 volta a favorire una seria riflessione in relazione al potenziale economico e occupazionale connesso alla cosiddetta *silver economy*.

In tale prospettiva, risulta significativa l'analisi dei dati del rapporto CENSIS sulla *silver economy*, presentato nel 2019. Appare, infatti, indiscutibile il valore sociale degli anziani, i quali sono all'origine di servizi di utilità sociale di vitale importanza per il benessere collettivo. Basti pensare che 9,6 milioni di anziani si occupano dei propri nipoti e di questi 3,6 milioni lo fa regolarmente. Tale tipologia di cura parentale consente a molti genitori, in particolare alle donne, di restare nel mercato del lavoro senza subire decurtazioni di reddito. Un altro valore interessante emerso dal menzionato rapporto, che deve farci riflettere, è che 7,6 milioni di anziani erogano soldi ai figli e ai loro nipoti e di questi 1,7 milioni lo fa regolarmente. Le prestazioni monetarie o in natura erogate dagli anziani rappresentano, quindi, un elemento chiave per il benessere familiare e, più in generale, della comunità di appartenenza. È d'altra parte incontestabile il dato per il quale gli anziani sono divenuti

soggetti sempre più attivi nel tessuto sociale fino ad assurgere al ruolo di aiuto fondamentale per le donne lavoratrici con figli piccoli.

La proposta di modifica costituzionale trae, inoltre, la sua ragion d'essere dalla constatazione che l'Italia detiene (secondo i dati ISTAT ed Eurostat) il primato di Stato più longevo a livello europeo e, nonostante ciò, si trova nella condizione di non prevedere nella propria Costituzione alcuna disposizione che sia precipuamente dedicata ad una fascia di popolazione ormai così rilevante. Si pensi, inoltre, al fatto che altri Paesi europei già da tempo riportano esplicito riferimento agli anziani nelle loro Carte fondamentali (Costituzione della Repubblica francese, punto 11 del preambolo; Costituzione spagnola, articolo 50; Costituzione della Repubblica greca, articolo 21, paragrafo 3).

In conclusione, facendo tesoro di contributi e riflessioni maturate nel corso delle passate legislature e tenendo in debita considerazione i più recenti dati a disposizione, appare non più procrastinabile l'esigenza di una modifica all'articolo 31 della Costituzione al fine di inserirvi un diretto richiamo alle persone anziane. Ciò anche al fine di favorire, con ogni mezzo, la massima partecipazione possibile degli anziani in ambiti chiave del tessuto sociale nazionale, ponendo solide fondamenta per iniziative volte a impedirne l'emarginazione e, al tempo stesso, valorizzare il patrimonio che essi rappresentano, di restituire dignità a quella fascia di popolazione troppo spesso dimenticata e pur tuttavia alla base di una virtuosa architettura di coesione familiare e collettiva a beneficio del nostro Paese nel suo complesso.

« Ci vuole molto tempo per diventare giovani » (Pablo Picasso).

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

Art. 1.

1. All'articolo 31 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Protegge la maternità, l'infanzia, la gioventù e gli anziani, favorendo gli istituti necessari a tale scopo ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0064290