CAMERA DEI DEPUTATI N. 869

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato MASSARI

Presentata il 1° dicembre 1976

Costruzione di case di riposo per lavoratori anziani

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come è noto la percentuale delle persone anziane nel mondo, ed anche in Italia, in rapporto al totale della popolazione, è stimata tra il 14 e il 20 per cento a seconda delle nazioni e delle zone.

Tali percentuali si sono venute negli ultimi tempi accrescendo a seguito del noto fenomeno dell'allungamento della vita dovute al miglioramento delle condizioni igieniche, alla prevenzione delle epidemie, ai progressi della scienza medica, all'aumentato benessere sociale, all'incremento delle prestazioni assistenziali a favore degli anziani, ecc.

Tuttavia non si può non rilevare come i problemi delle persone giunte alla cosiddetta « terza età » si sono accresciuti e non sono stati sempre adeguatamente risolti.

Ciò è dipeso probabilmente anche dal fatto che la classe degli anziani è estremamente composita e diverse sono le condizioni sociali e fisiche dei suoi componenti. Vi sono anziani che superano l'età di 60, 65 anni in ottime condizioni fisiche ed in piena capacità lavorativa, mentre ve ne sono altri che richiedono particolari riguardi, cure continue, assistenza particolare.

Volendo sintetizzare e riassumere i problemi più o meno comuni alla classe degli anziani, possiamo dire che essi sono:

a) *problemi di carattere psicologico*: originati dall'interruzione dell'attività produttiva e dalla sensazione della cessata utilità alla società e alla famiglia, con la presa di coscienza della propria ridotta autosufficienza;

b) *problemi economici*: nascenti dalla cessazione del reddito di lavoro, inteso, naturalmente, in senso lato e dalla necessità di fare totale o parziale assegnamento sulle istituzioni a carattere previdenziale e assistenziale;

c) *problemi dell'alloggio*: originati, di massima, dalla frequente mancanza di un nucleo familiare proprio e di una casa di abitazione nella quale vengano esplicate autonomamente le attività inerenti alle proprie esigenze di vita;

d) *problemi sanitari*: in tutto il loro arco, dalla prevenzione, alle terapie curative, alle malattie specifiche della vecchiaia, ai ricoveri ospedalieri, alla riabilitazione;

e) *problemi della vita di relazione*: e cioè dei rapporti umani, personali e collettivi, ricreativi, culturali, affettivi.

A prescindere dagli altri non menzionati, con la presente proposta di legge si vuole affrontare il problema dell'alloggio per gli anziani sprovvisti dello stesso; il che comporta, in massima parte, la soluzione anche del problema delle relazioni.

In tal senso è chiaro che la soluzione ottimale è quella che si realizza nell'ambito della stessa famiglia dell'anziano ove si compongono le esigenze psicologiche con quelle assistenziali, in un clima umano più confacente.

Ciò però non sempre è possibile, in quanto bisogna ammettere che, ai giorni nostri e nell'attuale società moderna e tecnologica, la persona anziana che è costretta ad abbandonare la propria attività, perde contemporaneamente il suo posto nella società, sia che viva in seno alla famiglia, sia che abiti per proprio conto. Per di più, nella maggioranza dei paesi europei non solo soltanto le giovani generazioni che desiderano vivere per conto proprio, ma anche la maggior parte delle persone anziane, le quali preferiscono essere indipendenti nel proprio alloggio, piuttosto che coabitare con i figli e le figlie, con cui, peraltro, desidererebbero restare in contatto, abitando nelle vicinanze.

Di questa tendenza da parte degli anziani a condurre vita modesta ma autonoma, che non comporti l'obbligo di rendere conto ad alcuno e senza il pericolo di subire le prepotenze ed il peso degli egoismi parentali, non si può non tener conto. Il senso dell'individualità è fortissimo in ogni creatura umana e molti anziani accettano di sopportare qualsiasi privazione in una modestissima stanza anziché sottostare ad umilianti coabitazioni.

Questa tendenza andrà sempre più estendendosi man mano che i nostri lavoratori, uomini e donne, in coppia o isolati, arrivando al traguardo del riposo, troveranno la loro pensione adeguata alle esigenze della vita: essi allora saranno ancor più invogliati a far nucleo a sè, ad assaporare l'istintiva ed inestinguibile aura della libertà. Le tremende condizioni del mercato degli alloggi, specialmente di quelli popolari, esercitano indubbiamente in questo travagliato momento un formidabile freno a questa tendenza: tanto più che si è giunti da parte di Comuni, di Istituti per case popolari e di altri enti per l'edilizia popolare, all'assurdo di escludere dall'assegnazione degli alloggi i « soli » o le coppie senza figli, per dare la precedenza ai nuclei numerosi.

Egualmente graditi agli anziani sono quegli edifici nei quali, pur essendo comuni i servizi generali, ognuno dispone della propria stanzetta con proprio arredamento e talora anche con propria cucina. Abbiamo in qualche città italiana degli interessanti esperimenti di « case-albergo » e ad esse arriderà sempre più il successo in avvenire.

Vi è poi una minoranza di anziani per i quali non è possibile ricorrere alla vita autonoma, sia per le limitatissime risorse individuali o familiari, sia per le condizioni fisiche o mentali che richiedono assidue cure e sorveglianza, sia infine per motivi di preferenza personale. Di qui la vasta rete degli istituti per vecchi, per inabili, per cronici, per minorati, per particolari categorie di anziani (veterani, marinai, intellettuali, artisti, ecc.).

Incidentalmente si ricorda qui che in Gran Bretagna le autorità locali (Consigli di Contea) sono responsabili del programma di costruzione di quartieri residenziali per gli anziani: il canone d'affitto da essi richiesto deve essere contenuto in limiti tali che l'interessato possa sostenerlo coi proventi della pensione di vecchiaia o col trattamento assistenziale.

Per il programma di costruzione, le autorità locali possono ottenere sovvenzioni governative. Esistono pure speciali case per vecchi ammalati ed ospizi, mantenuti dalle autorità locali, talora con la collaborazione delle organizzazioni volontarie.

Occorre quindi tendere anche alla specializzazione: cioè non si può ammettere che nel medesimo istituto – alla pari dei vecchi ospizi di mendicità – vi siano alla rinfusa persone sane ed altre bisognose di cure speciali, probi ex-lavoratori vicini ad alcolizzati o dimessi dal carcere e si tiene conto, attraverso la creazione di separati istituti, dei bisogni specifici di particolari gruppi.

La tendenza merita di essere secondata entro opportuni limiti, giacché molte volte l'ambiente decoroso riesce ad emendare certi elementi scadenti che, altrimenti isolati in istituti speciali, precipiterebbero ancor di più sulla china del decadimento.

Sono questi gli scopi che la presente proposta di legge si propone di realizzare.

In Italia, alla pari della maggioranza degli altri Paesi, attualmente l'onere per il riposo degli anziani e dei cronici in-

combe sugli enti locali: specificamente sui comuni i quali, in base alla legge comunale e provinciale, debbono – tra le spese obbligatorie – provvedere all'assistenza in favore degli inabili. In questa categoria rientrano tutte le persone povere che, per l'età o l'infermità cronica, o per insanabili difetti fisici ed intellettuali, non possono più procurarsi i mezzi di sussistenza.

Occorre che tale stato di cose sia modificato: che il problema vada affrontato in modo organico e funzionale, sia ai fini del perseguimento delle finalità, sia ai fini della migliore utilizzazione dei fondi disponibili.

La presente proposta di legge, pertanto, nell'ambito del generale problema dell'assistenza agli anziani, si propone lo scopo di stabilire le linee direttrici per una politica degli alloggi da destinare alle esigenze delle persone anziane.

In tale ambito ci è sembrato opportuno eliminare i diversi, svariati e molteplici interventi dispersivi per concentrare tutta la politica di costruzione e gestione di case di riposo per anziani nella competenza di una apposita direzione generale da costituire presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale; direzione alla quale potrebbero, o meglio dovranno far capo tutte le attività relative alla assistenza e beneficenza, di cui il problema qui proposto è uno dei tanti.

Nell'assolvimento dei compiti relativi, la direzione generale suddetta dovrà avvalersi degli organismi regionali.

I mezzi finanziari potranno essere reperiti, inizialmente, da uno stanziamento straordinario da parte dello Stato e, successivamente, da altre fonti, come sarà poi specificato, in modo che la politica di costruzione degli alloggi per anziani possa sempre più ampliarsi e migliorare in relazione alle esigenze sempre nuove e sempre più ampie.

Sulla base di tutto quanto premesso è stata predisposta la presente proposta di legge, che sottoponiamo al vostro esame ed approvazione.

Essa prevede:

1) all'articolo 1 il diritto da parte di tutti i cittadini di età superiore ai 65 anni a beneficiare delle case di riposo. Il beneficio è gratuito per coloro il cui reddito annuo non supera l'importo della pensione sociale e che non siano titolari a qualsiasi titolo, e quindi anche come usufruttuari, di beni immobili. Per tutti coloro, invece, il cui reddito sia superiore ai minimi di cui sopra, ma inferiore alle lire 1.300.000 annue, il diritto al beneficio è subordinato al pagamento di una retta il cui importo sarà stabilito di anno in anno con decreto del Ministro del lavoro. Tuttavia la retta non potrà mai essere superiore alla metà del reddito annuo del beneficiario; pertanto qualsiasi sia l'importo fissato, essa dovrà essere ridotta automaticamente qualora sia superiore al 50 per cento del reddito del beneficiario.

2) Con l'articolo 2 viene istituita una direzione generale presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, la quale dovrà sovraintendere a tutti i compiti relativi alla pubblica assistenza e beneficenza. Pertanto, in attesa di un provvedimento di legge che regoli ex novo tutta questa materia, si stabilisce di cominciare ad affidare alla direzione generale medesima la gestione di tutta l'attività relativa a quanto disposto dalla presente proposta di legge, vale a dire l'amministrazione delle case di riposo, la costruzione delle nuove, ecc.

Nell'ambito della direzione generale di cui sopra è prevista la costituzione di un comitato consultivo presieduto dal Ministro del lavoro e di cui fanno parte, oltre al titolare della direzione generale, rappresentanti del Ministero della sanità, del Ministero dell'interno, delle organizzazioni sindacali aventi carattere nazionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

3) Con l'articolo 3 è prevista anche la situazione di organismi regionali e provinciali attraverso i quali la direzione generale di cui all'articolo precedente dovrà operare. Trattasi di organi non meramente esecutivi ma dotati anche di una certa autonomia nell'ambito territoriale in cui agiscono e ai quali sono preposti dei comitati aventi funzioni ben precise.

Di tali comitati fanno parte il Presidente della Giunta regionale, un consigliere regionale per ciascun gruppo politico, rappresentato nell'assembla nonché un rappresentante per ogni organizzazione sindacale avente carattere nazionale.

È infine prevista la creazione di uffici provinciali di assistenza per ogni capoluogo di provincia e, qualora la popolazione di questa superi i tre milioni di abitanti, l'istituzione di un secondo centro.

4) Con l'articolo 4 si dettano le norme per il trasporto della gestione dell'attività dei molteplici organismi vigenti alla costituenda direzione generale. È previsto in particolare lo scioglimento di tutti gli organismi che attualmente gestiscono le varie case di riposo nonché il passaggio delle stesse nell'ambito del Ministero del lavoro. A tal fine è previsto altresì che, entro mesi dall'entrata in vigore della presente legge sia effettuata una rilevazione di tutte le case di riposo esistenti nel territorio nazionale in modo da poter stabilire quelle che debbano essere trasferite al Ministero del lavoro e cioè tutte quelle al cui bilancio lo Stato contribuisce sotto qualsiasi forma.

Al punto 3 dell'articolo di cui trattasi vengono dettate le norme per il passaggio dei dipendenti degli organismi disciolti nell'organico del Ministero del lavoro, ovvero, qualora il loro numero dovesse essere superiore alle necessità, alle dipendenze di altri enti.

5) Con l'articolo 5 viene stabilito che tutta l'attività degli organismi istituiti dalla legge sia sottoposta al controllo di legittimità della Corte dei conti.

6) Con l'articolo 6 si individuano le fonti di finanziamento necessarie per l'attuazione delle attività previste dalla legge.

In particolare, a parte lo stanziamento straordinario iniziale a carico dello Stato per la costruzione di un adeguato numero di case di riposo – stanziamento che verrebbe anche a dare un incentivo al settore edile attualmente in *crisi* – si prevede che agli oneri necessari si provveda in via permanente:

a) con un contributo dello Stato; trattasi, è necessario precisare, non di un contributo di nuova istituzione, bensì solamente dello storno di tutte le erogazioni attualmente destinate ai molteplici enti esistenti e che saranno disciolti;

b) con le entrate derivanti dal patrimonio della Direzione generale nonché con quelle derivanti dalle prestazioni fornite a titolo oneroso;

c) con stanziamenti a carico del bilancio delle singole regioni, fissati annualmente con decreto del Ministero del lavoro;

d) attraverso la istituzione di una ritenuta dell'1 per cento su tutte le vincite effettuate a pubbliche lotterie nazionali e ad alcuni giochi come ad esempio il lotto, il totip, l'enalotto e il totocalcio.

A tal fine dovranno essere stabiliti i criteri e le modalità per operare tale trattenuta all'atto del pagamento della vincita stessa.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Hanno diritto a beneficiare gratuitamente di un alloggio nelle case di riposo per anziani tutti i cittadini di età superiore a 65 anni:

a) il cui reddito annuo non superi l'importo della pensione sociale;

b) che non siano proprietari di beni immobili o titolari di diritti su beni immobili.

Hanno altresì diritto a beneficiare del riposo nelle case per anziani, previo pagamento di una retta il cui importo sarà fissato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, tutti i cittadini ultrasessantacinquenni che:

a) abbiano un reddito non superiore ad 1 milione e trecentomila lire annue;

b) non siano titolari, a qualsiasi titolo, di beni immobili.

La retta di cui al precedente comma non può, comunque, essere superiore al 50 per cento del reddito totale effettivamente percepito dal beneficiario del riposo.

ART. 2.

Presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale è istituita una Direzione generale cui è demandato il compito di provvedere alla attuazione dell'assistenza e beneficienza pubblica.

In attesa che un provvedimento di legge regoli l'intera materia di cui al comma precedente, alla direzione generale suddetta è attribuito il comitato di provvedere alla costruzione, alla gestione ed alla amministrazione di case di riposo per anziani nonché a tutti gli adempimenti connessi all'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge.

Presso la Direzione generale è costituito un comitato consultivo presieduto dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e di cui fanno parte, oltre al direttore generale alla stessa preposto:

a) un rappresentante del Ministero della sanità:

b) un rappresentante del Ministero dell'interno;

c) un rappresentante per ogni organizzazione sindacale avente carattere nazionale;

d) un membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

ART. 3.

La Direzione generale di cui all'articolo 2 della presente legge attua i propri compiti attraverso centri di assistenza regionali.

Ogni centro di assistenza regionale è diretto da un comitato di cui fanno parte:

a) il presidente della giunta regionale, che lo presiede;

b) un consigliere regionale per ciascun gruppo rappresentato nell'assemblea;

c) un rappresentante per ogni organizzazione sindacale avente carattere nazionale.

Tali membri durano in carica 5 anni e possono essere confermati una sola volta a meno che, nel caso di cui al punto *b*) il gruppo politico abbia un solo rappresentante.

Compiti del Comitato sono:

1) definire i programmi assistenziali;

2) approvare i bilanci preventivi ed i conti consuntivi;

3) emanare i regolamenti per l'esecuzione dei programmi assistenziali nella regione di competenza;

4) approvare i contratti, le modificazioni del patrimonio, ecc.;

5) decidere in prima istanza i ricorsi dei cittadini contro i provvedimenti di ammissione ai servizi sociali;

6) fare proposte alla direzione generale di cui all'articolo 2 della presente legge;

7) amministrare e gestire le case di riposo per anziani nonché fare proposte per la costruzione di nuovi edifici da utilizzare per il riposo stesso sulla base delle concrete esigenze locali;

8) svolgere tutti gli altri compiti che saranno ad essi eventualmente affidati con decreto del Presidente della Repubblica.

Dal centro di assistenza regionale dipendono gli uffici provinciali di assistenza,

istituiti uno in ogni capoluogo di provincia: con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale può essere costituito un secondo ufficio di assistenza nelle provincie aventi una popolazione superiore ai 3 milioni di abitanti.

ART. 4.

Gli interventi per l'attuazione dei fini di cui all'articolo 1 della presente legge consisteranno nella costruzione, gestione ed amministrazione di case di riposo per cittadini anziani.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, saranno stabilite le immediate esigenze di case di riposo, ripartite per regione.

A tal fine:

1) entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, tutte le istituzioni, fondazioni ed enti, gestori di case di riposo per anziani o per nullatenenti, al cui bilancio lo Stato contribuisce in via ordinaria, sotto qualsiasi forma, sono sciolti ed il loro patrimonio entra a far parte di quello del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e sono amministrati dai Comitati di cui all'articolo 3 nel cui ambito territoriale si trovano.

2) Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge ciascun dicastero, regione, provincia, comune o ente dovrà provvedere a comunicare al Ministero del lavoro e della previdenza sociale l'elenco completo delle Case di riposo esistenti nel proprio ambito territoriale o funzionale.

3) Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge il personale appartenente agli organismi di cui al precendete punto 1) entrano a far parte dell'organico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e sono utilizzati per le esigenze della Direzione generale di cui all'articolo 2 e degli organismi locali di cui all'articolo 3.

L'eventuale personale eccedente le esigenze organiche – che dovranno essere stabilite entro 6 mesi dall'entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale – sarà assegnato agli enti di previdenza sociale o ad altri dicasteri, a seconda delle esigenze dei rispettivi organici.

ART. 5.

Su tutta l'attività degli organismi di cui agli articoli 1 e 3 della presente legge esercita il controllo di legittimità la Corte dei conti.

ART. 6.

Agli oneri necessari per l'attuazione dei servizi di cui alla presente legge, si provvede:

a) con un contributo annuo dello Stato pari al totale degli stanziamenti e dei contributi erogati agli enti ed organismi disciolti ai sensi dell'articolo 4;

b) con le entrate derivanti dal patrimonio mobiliare ed immobiliare della Direzione generale istituita con l'articolo 2 della presente legge;

c) con le entrate derivanti dalle prestazioni a titolo oneroso dei beneficiari di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1, 2° comma;

d) con stanziamenti a carico del bilancio delle singole regioni da stabilire annualmente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale;

e) con i proventi derivanti dal prelievo di una aliquota dell'1 per cento su tutte le vincite effettuate al gioco del lotto, enalotto, totocalcio, totip e a tutte le lotterie nazionali.

A tal fine saranno date dalla Presidenza del Consiglio dei ministri le opportune istruzioni per l'applicazione dei prelievi all'atto del pagamento della vincita.

Per la prima attuazione della presente legge, lo Stato stanzierà la somma di lire 1.000 miliardi, da ripartire in due esercizi finanziari, da utilizzare per la costruzione di nuove case di riposo sulla base di un piano che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale predisporrà d'intesa con le Regioni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa.

A tale onere si farà fronte con i normali stanziamenti del capitolo di spesa « Provvedimenti legislativi in corso » compresi nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.