



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

DODICESIMA LEGISLATURA

PROGETTO DI LEGGE N. 53

PROPOSTA DI LEGGE d'iniziativa dei consiglieri Patron, Bozza e Maltauro

**ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE PER I DIRITTI DELLE
PERSONE ANZIANE**

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 13 marzo 2026.

ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE ANZIANE

Relazione:

I cittadini anziani sono una componente fondamentale della società, dell'economia e della cultura del nostro Paese ai quali va riconosciuta ogni tutela dei diritti che sono loro costituzionalmente riconosciuti.

In particolare, 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 affiancano la libera partecipazione del cittadino al buon funzionamento della società e alla realizzazione del bene comune, pure finalizzate alla garanzia della 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.

In tale prospettiva, come riconosciuto dalla Carta europea dei diritti degli anziani, "gli anziani rappresentano un patrimonio per la società, non solo perché in loro si identifica la memoria culturale di una popolazione, ma anche perché sempre più costituiscono una risorsa umana attiva, un contributo di energie e di esperienze del quale la società può valersi".

Un'ulteriore estrinsecazione di tale principio si rinviene nell'articolo 3 che enuncia il principio di uguaglianza, attribuendo alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana".

Dai fondamentali diritti statuiti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione derivano numerose ricadute: 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 ad 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 europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i diritti dei cittadini anziani sono riconosciuti dal diritto europeo 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 alle persone anziane ai loro diritti fondamentali [...] 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 debbono essere promossi per accrescere il benessere delle persone dipendenti o che hanno bisogno di aiuto a causa dell'età, la malattia, la disabilità.

In particolare, viene sancito che "L'Unione europea riconosce e rispetta i diritti delle persone anziane, che hanno maggiori probabilità di diventare dipendenti per bisogno di cure, di condurre una vita dignitosa ed indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale".

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, assicurarsi che tutte le persone bisognose di cure ricevano le prestazioni necessarie per mantenere la propria autonomia e la propria dignità, e garantire alle persone l'accesso a prestazioni sanitarie di qualità.

Si consideri a tale riguardo che nella Regione del Veneto gli anziani over 65 superano 1,1 milioni, rappresentando circa un quarto della popolazione, con proiezioni che indicano un aumento del 20 per cento entro il 2033. Considerato l'attuale andamento demografico, che porta a un tendenziale invecchiamento della popolazione per l'aumentata aspettativa di vita e la corrispondente riduzione delle nascite, è evidente che la società deve farsi carico delle conseguenze del processo di invecchiamento della popolazione, attuando politiche di tutela e promozione dell'anziano.

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.

Già alla fine degli anni '90, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), nel documento "Strategia e piano d'azione per l'invecchiamento sano in Europa, 2012-2020", aveva invitato gli Stati ad 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 necessitano 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 situazione di svantaggio è uno dei punti di riferimento di ogni moderno ordinamento democratico.

Si ritiene pertanto ormai necessario prevedere un livello istituzionale che si ponga come obiettivo la tutela delle persone anziane, tramite l'istituzione di una Autorità garante dei diritti delle persone anziane.

Non si ritiene infatti sufficiente la figura del Garante dei diritti della persona, istituito con legge regionale Veneto 24 dicembre 2013, n. 37 "Garante dei diritti della persona" in quanto le particolari esigenze della persona anziana meritano un approccio dedicato e non di tipo generalista.

Affinché tale autorità sia munita di efficaci strumenti d'intervento, è necessario definire un "indice dei diritti delle persone anziane", che consenta il monitoraggio e la valutazione delle politiche attuate ed i relativi risultati per sostenere i diritti delle persone anziane anche con iniziative idonee a promuovere uno stile di vita attivo ritardando quanto possibile il bisogno di assistenza e cure.

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 l'ammissibilità 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; il più esteso ricorso ad interventi di assistenza per la intrinseca situazione di fragilità deve trovare temperamento in una tendenziale riduzione del costo delle cure in ragione dell'età anagrafica;*
- 2) scelta, capacità giuridica e decisionale: questo indice analizza diverse dimensioni tra cui: legislazione relativa a capacità giuridica, legislazione relativa alla scelta e al consenso degli utenti nell'accesso ai servizi di assistenza a lungo termine e, infine, disposizioni normative in essere relative alle forme di tutela previste nel caso in cui la persona anziana non sia più in grado di attendere ai propri interessi;*
- 3) assenza di abusi e 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 possibilità di movimento: questo indicatore fa riferimento all'uso di contenzioni ad evitare il rischio di caduta (specialmente nelle strutture residenziali) e a misure preventive alternative alla contenzione;*
- 5) privacy e vita familiare: gli indicatori sulla vita familiare comprendono la legislazione sul diritto a una casa di cura vicino alla propria abitazione o a quella dei familiari di riferimento, 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'UE (rispettivamente, articoli 7 e 8);*
- 6) partecipazione ed 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. Mentre la legislazione in tutti i paesi copre l'accessibilità delle strutture pubbliche e dei trasporti per le persone anziane, meno diffusa è la garanzia di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;*
- 7) libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e credenze, cultura e religione. Per quanto riguarda il rispetto delle diverse credenze, cultura e religioni nei servizi di assistenza, secondo le informazioni fornite dagli esperti nazionali, esistono norme e linee guida nazionali e tutti i paesi offrono protezione legale per la libertà di religione e di credo. Tuttavia, non ovunque questi si traducono in standard nazionali specifici e 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 motivi ingiusti (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: si evidenzia quanto la mancanza di risorse rappresenti una negazione dei diritti degli anziani;*

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

In conclusione, l'istituzione del Garante regionale per i diritti delle persone anziane si pone come un necessario passo in avanti nella effettività delle tutele di tale importante categoria di cittadini, dando, al contempo concreta attuazione ai principi Costituzionali e Comunitari.

La valorizzazione del ruolo delle persone più anziane deve muovere dalla necessità di avviare politiche di tutela atte ad eliminare le condizioni che innescano situazioni di fragilità, valorizzando, nel contempo, il patrimonio culturale delle persone anziane che vanno inserite a pieno titolo nei processi attivi della nostra società, creando i presupposti affinché l'anziano sia sempre di più parte attiva della vita sociale, civile, culturale della comunità veneta.

Tale iniziativa rientra, sicuramente, nell'alveo della competenza legislativa regionale di tipo concorrente, ove si consideri che l'articolo 117, terzo comma, demanda alle Regioni la competenza legislativa in materia di tutela della salute.

ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE PER I DIRITTI DELLE PERSONE ANZIANE

Art. 1 - Istituzione del Garante regionale per i 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 (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952", alla legislazione nazionale e regionale vigente, è istituito il Garante regionale per i diritti delle persone anziane, di seguito denominato "Garante".

Art. 2 - Requisiti.

1. Per la nomina a Garante, a seguito di apposita procedura ad evidenza pubblica, oltre a quelli imposti dalla legge per l'elezione a consigliere regionale, sono richiesti i seguenti requisiti:

- a) diploma di laurea;
- b) adeguata competenza ed esperienza nel campo giuridico-amministrativo e dei diritti umani, con particolare riguardo alle materie che rientrano tra le sue attribuzioni, accertate sulla base del curriculum presentato, dal quale devono emergere 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.

Art. 3 - Modalità di nomina e durata in carica del Garante. Trattamento economico. Revoca.

1. Il Garante è eletto dal Consiglio regionale con il voto favorevole della maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati in occasione delle prime due votazioni; successivamente con la maggioranza dei consiglieri assegnati. Il voto avviene a scrutinio segreto. Non si applicano alla nomina del Garante le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 3, della legge regionale 22 luglio 1997, n. 27 "Procedure per la nomina e designazione a pubblici incarichi di competenza regionale e disciplina della durata degli organi" e successive modificazioni.

2. Il Garante dura in carica tre anni dalla data del giuramento ed è rieleggibile.

3. La prestazione del giuramento ha luogo davanti al Consiglio regionale entro quindici giorni dalla data dell'elezione con la formula "Giuro di bene e fedelmente svolgere l'incarico cui sono chiamato nell'interesse della collettività e al servizio dei cittadini, in piena libertà e indipendenza".

4. Al Garante spetta un trattamento economico in misura pari al 40 per cento dell'indennità di carica di cui all'articolo 1, comma 1 e dell'indennità di funzione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 "Trattamento indennitario dei consiglieri regionali" e successive modificazioni, nonché il rimborso spese di cui all'articolo 3, comma 3 e all'articolo 6 della legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 e successive

modificazioni e secondo le modalità di cui all' articolo 9 della legge regionale 30 gennaio 1997, n. 5 e successive modificazioni.

5. Qualora il mandato venga a cessare prima della naturale scadenza, per qualunque causa, entro i primi due anni dall'elezione, la nuova elezione del Garante è posta all'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio regionale successiva al verificarsi della cessazione del mandato e sono utilizzate le proposte di candidatura presentate nell'ultima elezione, per le quali la competente struttura del Consiglio regionale abbia già verificato la sussistenza dei requisiti necessari all'elezione e la regolarità della documentazione prodotta.

6. Il Garante può essere revocato a seguito di motivata mozione approvata dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Art. 4 - Ineleggibilità e incompatibilità.

1. Sono ineleggibili a Garante:

- a) i membri del Governo e del Parlamento nazionale ed europeo;
- b) i Presidenti di regione, provincia e unione montana;
- c) i sindaci;
- d) gli assessori e i consiglieri regionali, provinciali, comunali e di unione montana;
- e) i dirigenti nazionali, regionali e locali di partiti politici e associazioni sindacali o di categoria.

2. Sono altresì ineleggibili a Garante coloro che, al momento dell'elezione, sono candidati alla carica di membro del Parlamento nazionale ed europeo, di Presidente di regione, di Presidente di provincia, di sindaco, di consigliere regionale, provinciale, comunale.

3. L'incarico di Garante è incompatibile con l'esercizio di ogni altra funzione, con l'espletamento di incarichi di qualsiasi natura, con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi attività commerciale, imprenditoriale o professionale.

4. Il Garante non può esercitare, durante il mandato, altre attività di lavoro autonomo o subordinato. Il conferimento della carica di Garante a personale regionale e di altri enti dipendenti dalla Regione ne determina il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto di lavoro.

5. È comunque incompatibile con la carica di Garante chiunque, successivamente all'elezione, venga a trovarsi in una delle condizioni di ineleggibilità previste ai commi 1 e 2.

6. Il sopravvenire di una causa di incompatibilità comporta la decadenza dall'incarico, che è dichiarata dal Consiglio regionale nella prima seduta utile.

7. In caso di incompatibilità si applicano le procedure previste per i consiglieri regionali.

Art. 5 - Funzioni e prerogative del Garante.

1. Il Garante promuove l'attuazione di quanto previsto:

- a) negli articoli 21 e 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli altri strumenti internazionali e nazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti delle persone anziane;
- b) nella legislazione regionale, in particolare nella legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 "Piano socio sanitario regionale 2019-2023", che promuove politiche integrate a favore delle persone anziane e di contrasto a tutti i fenomeni di

esclusione, di pregiudizio e di discriminazione, sostenendo azioni che garantiscano la dignità della persona anziana, un invecchiamento sano e dignitoso, la rimozione degli ostacoli ad una piena ed effettiva inclusione sociale, garantendo la più ampia accessibilità ai servizi.

2. A tal fine il Garante:

a) 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) scelta, capacità giuridica e decisionale;
- 3) assenza di abusi e maltrattamenti;
- 4) vita, libertà e possibilità di movimento;
- 5) privacy e vita familiare;
- 6) partecipazione ed inclusione sociale;
- 7) libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e credenze, cultura e religione;
- 8) livello di salute;
- 9) adeguati standard di vita;
- 10) reclami;

b) assicura forme idonee di consultazione con le persone anziane, con le associazioni del terzo settore che si occupano di assistenza ed 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 negli altri Paesi, 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;

c) propone l'adozione di iniziative per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti delle persone anziane con particolare riferimento agli indici dei diritti di cui alla lettera b);

d) può esprimere pareri sui progetti di legge e sugli atti amministrativi della Regione del Veneto che vertano in materia di diritti delle persone anziane;

e) interviene nei confronti delle strutture di accoglienza residenziale e semi residenziale e degli enti pubblici territoriali di riferimento in caso di omissioni o inosservanze rispetto a loro competenze che compromettono l'erogazione delle prestazioni di cui alla lettera b), proponendo l'adozione di opportune iniziative;

f) attua misure di sostegno e di tutoraggio degli anziani;

g) segnala agli organi regionali e comunali eventuali fattori di rischio o di danno per gli anziani, dei quali viene a conoscenza in qualsiasi forma, anche su indicazione dei soggetti interessati o di associazioni o di organizzazioni non governative che svolgono una attività inerente a quanto segnalato;

h) riferisce al Consiglio regionale sull'attività svolta con relazione annuale, da presentare entro il 30 ottobre di ogni anno con riferimento all'attività svolta nell'annualità precedente, proponendo le iniziative legislative che ritiene opportune per l'incremento del benessere degli anziani, per la valorizzazione del ruolo e dei compiti delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività in favore degli anziani e per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

3. Il Garante esercita le funzioni e i compiti di cui al presente articolo in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

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 del precedente comma 2, lettera a), n. 10), può inoltre 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. 6 - Organizzazione.

1. L'Ufficio del Garante ha sede presso il Consiglio regionale e può svolgere le proprie funzioni anche in forma decentrata.

2. Alla dotazione organica, ai locali, ai mezzi necessari per l'attuazione del programma e per il funzionamento dell'Ufficio del Garante provvede, sentito il Garante, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con propria deliberazione, salvo il rispetto dei vincoli derivanti dalla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 53 "Autonomia del Consiglio regionale".

4. L'Ufficio di presidenza, su proposta del Garante, disciplina con proprio atto l'organizzazione interna dell'Ufficio.

Art. 7 - Norma finanziaria.

1. Agli oneri correnti derivanti dall'applicazione della presente legge, quantificati in euro 42.000,00 per l'esercizio 2026 e in euro 84.000,00 per ciascuno degli esercizi 2027 e 2028, corrispondenti al trattamento economico annuo onnicomprensivo per il Garante, si fa fronte con le risorse allocate nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", Titolo 1 "Spese correnti".

2. In sede di prima applicazione per l'esercizio delle relative funzioni il Garante per i diritti delle persone anziane utilizzerà la dotazione organica, i locali e i mezzi messi a disposizione del Garante dei diritti della persona; l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale assume le determinazioni conseguenti.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo decorrono nei loro effetti dalla data di entrata in vigore della legge regionale di approvazione del bilancio di previsione 2026-2028.

INDICE

Art. 1 - Istituzione del Garante regionale per i diritti delle persone anziane.	5
Art. 2 - Requisiti.	5
Art. 3 - Modalità di nomina e durata in carica del Garante. Trattamento economico. Revoca.	5
Art. 4 - Ineleggibilità e incompatibilità.	6
Art. 5 - Funzioni e prerogative del Garante.	6
Art. 6 - Organizzazione.....	8
Art. 7 - Norma finanziaria.....	8