



PROPOSTA DI LEGGE N. 11

presentata dai consiglieri Honsell, Liguori¹, Santoro²

il 31 agosto 2018

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della
solitudine>>

¹ Firma aggiunta il 13 settembre 2018

² Firma aggiunta il 31 ottobre 2018

Presidente, colleghe e colleghi consiglieri,

La finalità della presente proposta di legge è individuare cause e origine del fenomeno della solitudine, favorendo la definizione di percorsi positivi e la valorizzazione di esperienze volte a comprendere e prevenire l'emergere in persone di diverse età e condizione sociale del sentimento di solitudine, l'autoesclusione o la marginalizzazione sociale e civile.

Gli strumenti propri di un testo normativo non consentono un'analisi di tipo tecnico-scientifico del fenomeno, potendosi limitare solo a descrivere e regolare singole fattispecie, ma la complessità della solitudine, le ragioni del suo emergere, le soluzioni per porvi rimedio meritano comunque di essere affrontate.

Nella fase istruttoria della redazione del testo ci siamo confrontati con una pluralità di attori ed esperti, analizzando insieme a loro i possibili stimoli e situazioni potenzialmente fonte di disagio profondo: l'anzianità, la disabilità ma anche la paura o l'impossibilità ad affrontare la realtà (si pensi al fenomeno dei "suicidi universitari"). La solitudine è creata anche – paradossalmente – dal miglioramento dei sistemi di comunicazione prodotto dall'affermarsi della rete internet e del mondo social, che portano al crearsi di relazioni artificiali a scapito di quelle reali, favorendo altresì la creazione di quelle "tribù socio-politiche" indotte dal bisogno di essere o sentirsi parte di qualcosa che conducono all'estremizzazione dei comportamenti e dei linguaggi.

La risposta delle istituzioni non può essere un'invasione di campo nella sfera privata dell'individuo e nelle sue scelte esistenziali, ma deve passare per la creazione di opportunità e percorsi volti a dare una possibile alternativa al disagio e all'autoemarginazione, favorendo progetti mirati e la creazione di reti di comunità e percorsi di cittadinanza attiva e consapevole, nonché iniziative e progetti di longlife learning al fine di costruire una nuova cultura delle relazioni umane.

La Regione Friuli Venezia Giulia non ha una legislazione organica in materia di prevenzione e lotta al fenomeno della solitudine, anche se vi sono indicazioni normative sparse in diversi testi di legge (ad esempio l'art. 5 della LR 1/2014 sulla ludopatia).

Il tema della solitudine ha trovato una particolare attenzione in contesti sociopolitici e istituzionali diversi dal nostro, come nel Regno Unito dove si è addirittura istituito un "ministero della solitudine". Ma la mancanza di una normativa regionale non è un limite esclusivo della nostra Regione. Non vi sono, infatti, in Italia leggi regionali organiche sulla materia, aspetto che da un lato conferma l'innovatività del nostro percorso, ma dall'altro mette in luce la difficoltà di dare un inquadramento normativo chiaro a un tema e – aggiungeremo – una condizione umana caratterizzata da una pluralità di sfumature, cause ed effetti.

In linea generale, comunque, le diverse norme regionali vigenti nel territorio nazionale, tendono a far coincidere il fenomeno della solitudine quasi esclusivamente con la vecchiaia e pertanto prevedono strumenti in favore dell'invecchiamento attivo (Veneto, 2017); favorendo la coabitazione tra persone anziane o malate in progetti di housing sociale (Emilia Romagna, 2017); incentivando percorsi di socializzazione, ad esempio con la Banca del Tempo o il sostegno a realtà associative come l'UTE o centri di aggregazione su base volontaria (Umbria, 1991 e 2016). Di particolare interesse la normativa della Regione Campania (2012) relativa alla disciplina delle fattorie e degli orti sociali, che individua nell'attività di agricoltura sociale una possibile risposta alla depressione e alla solitudine.

Inoltre, molti degli interventi normativi individuati si limitano a favorire la libera associazione delle persone, il volontariato e il terzo settore, prevedendo poco altre soluzioni rispetto alla mera elargizione di

contributi più o meno mirati. La legge proposta pone al centro la necessità di creare una rete virtuosa di relazioni tra dimensione pubblica e attività di volontariato, con specifica attenzione alla territorialità dei progetti e degli interventi riconoscendo un ruolo di stimolo e coordinamento ad un apposito Osservatorio, la cui creazione rappresenta uno degli aspetti maggiormente innovativi del testo proposto.

Entrando nel dettaglio dell'articolato, l'art. 1 elenca le finalità e i principi che giustificano l'intervento legislativo, mirando a proporre una propria definizione del fenomeno della solitudine ed evidenziando come un'attenzione della Regione in questo ambito sia in continuità con politiche precedentemente adottate nel corso degli anni e da Giunte e maggioranze consiliari diverse. L'art. 2 individua i destinatari degli interventi, in linea di massima identificati nella generalità della popolazione ma con un'attenzione particolare agli over 65 e agli adolescenti. I soggetti attuatori di cui all'art. 3 disegnano una strategia di relazioni costruita sul principio di sussidiarietà orizzontale e sulla valorizzazione del mondo associativo e del volontariato sociale. Gli articoli 4 e 5 disciplinano composizione e funzioni dell'Osservatorio regionale sulla solitudine; l'art. 6 si sofferma sui contenuti del Piano triennale di contrasto alla solitudine. Infine, il conclusivo articolo 7 presenta le norme finanziarie di riferimento.

In conclusione, la solitudine è una condizione critica propria della modernità di difficile inquadramento, assolutamente non assimilabile ad una patologia e quindi non trattabile in termini esclusivamente socio-sanitari, potenzialmente fonte di malessere sociale anche estremo. È però una condizione con profonde conseguenze non solo sui singoli, ma sull'intera collettività poiché rischia di mettere in crisi il tessuto connettivo relazionale e sociale sul quale una comunità cresce e progredisce.

Per questa ragione e in base alle finalità precedentemente descritte abbiamo ritenuto di proporre questa legge della quale raccomandiamo una rapida approvazione.

HONSELL

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

Art. 1

(Finalità e principi)

1. La Regione in conformità con gli articoli 2, 3, 116, 117 e 118 della Costituzione nonché dello Statuto di autonomia della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), riconosce la necessità di contrastare l'insorgere della solitudine, intendendo con tale termine ogni fenomeno di esclusione, disconnessione e marginalizzazione sociale e civile per origini o cause collegate alla condizione personale anagrafica, socio-sanitaria, economica o culturale e promuove la stesura di progetti e la valorizzazione di esperienze volte a comprendere e a prevenire l'emergere di tali fenomeni.

2. La Regione contrasta tutti i fenomeni di esclusione, di pregiudizio, di stigma e discriminazione sostenendo azioni e interventi che facilitano la piena inclusione sociale nella comunità sulla base di un effettivo rispetto dei diritti e dei progetti di vita delle persone e delle famiglie.

3. La Regione favorisce altresì la creazione di reti di comunità e di cittadinanza attiva, supporta le azioni di sussidiarietà orizzontale promosse dal volontariato sociale e persegue il benessere negli stili relazionali e di vita.

Art. 2

(Destinatari)

1. Gli interventi di cui alla presente legge sono rivolti all'intera popolazione del territorio regionale e in particolare ai soggetti maggiormente esposti al rischio di autoesclusione o marginalizzazione, con un'attenzione agli ultra sessantacinquenni, agli adolescenti, alle persone affette da malattia o disabilità cronica e invalidante e agli espulsi dal mondo del lavoro.

Art. 3

(Soggetti attuatori)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, la Regione fonda i propri interventi sui principi di sussidiarietà, di coordinamento di area vasta e di valorizzazione del mondo associativo e del volontariato.

2. Le attività di monitoraggio e studio del fenomeno della solitudine e le azioni positive di contrasto sono attuate in collaborazione con:

- a) gli ambiti socio-sanitari;
- b) i Comuni, singoli o aggregati;
- c) le Aziende sanitarie e le Aziende pubbliche di servizi alla persona;
- d) le Università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici e gli enti di formazione;

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

- e) le associazioni di rappresentanza e di tutela dei diritti;
- f) le associazioni di volontariato;
- g) gli enti e le organizzazioni non aventi scopo di lucro, nonché i soggetti privati che a qualsiasi titolo operano negli ambiti e per le finalità della presente legge.

Art. 4

(Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla solitudine)

1. Per promuovere e coordinare le azioni di cui alla presente legge è istituito l'Osservatorio regionale sulla prevenzione e il contrasto alla solitudine e ai fenomeni di esclusione, autoesclusione e marginalizzazione sociale, denominato di seguito "Osservatorio regionale sulla solitudine".

2. L'Osservatorio rappresenta il punto di riferimento nei confronti dei singoli, delle comunità, delle associazioni, degli enti di ricerca, istruzione e formazione e delle istituzioni locali, a sostegno della cultura dell'inclusione sociale, della cittadinanza attiva e del dialogo intergenerazionale e per favorire una nuova cura e cultura delle relazioni umane. L'Osservatorio supporta le realtà del volontariato e le istituzioni pubbliche nella definizione e realizzazione di progetti mirati a tale fine.

3. L'Osservatorio cura la raccolta e la messa a sistema di tutte le informazioni e i dati utili ai fini della comprensione del fenomeno della solitudine in regione e della sua prevenzione, nonché il monitoraggio e la diffusione di buone pratiche attivate sul territorio regionale, extraregionale ed europeo sia da soggetti pubblici che da soggetti espressione del mondo associativo e del terzo settore, dandone pubblica e periodica diffusione e informazione.

4. L'Osservatorio rileva l'attuazione e l'impatto a livello regionale delle normative relative all'invecchiamento attivo, alla coabitazione sociale, al contrasto al disagio psichico e alle diverse forme di dipendenza patologica, alla tutela dell'inclusione dei lavoratori disabili nonché al contrasto ad ogni discriminazione.

5. L'Osservatorio offre supporto tecnico alla progettazione di piani di intervento basati su risorse nazionali e comunitarie che coinvolgono più soggetti su aree territoriali omogenee.

6. L'Osservatorio collabora con il Consiglio e la Giunta regionale formulando osservazioni e pareri su progetti di legge di propria competenza e relaziona annualmente al Consiglio regionale circa le proprie attività.

7. L'Osservatorio ha sede presso il Consiglio regionale e per l'esercizio delle sue funzioni è assistito dalla struttura e personale consiliare sulla base di apposito regolamento attuativo della presente legge.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

Art. 5

(Composizione dell'Osservatorio regionale sulla solitudine)

1. L'Osservatorio è composto da un presidente e sei membri nominati dal Consiglio regionale nel rispetto della differenza di genere, individuati tra personalità espressione del mondo dell'istruzione, della formazione e della ricerca, della cultura, dell'associazionismo e del terzo settore, delle professioni socio-sanitarie.
2. I componenti dell'Osservatorio esercitano le attività previste dalla presente legge a titolo gratuito.
3. Ai componenti dell'Osservatorio che risiedono in un Comune diverso da quello in cui si svolgono le riunioni dell'Osservatorio spetta il rimborso delle spese sostenute nei limiti previsti per i dipendenti regionali della categoria dirigenziale.
4. Gli oneri derivanti dal comma 3 fanno carico al bilancio regionale.

Art. 6

(Piano triennale di contrasto alla solitudine)

1. L'Osservatorio promuove con cadenza triennale un piano di interventi volti a contrastare il fenomeno della solitudine e sostiene finanziariamente i progetti di natura pubblica o privata senza scopo di lucro volti alla realizzazione degli indirizzi.
2. Il piano triennale si articola in programmi annuali definiti per tipologia di progetti, sulla base di azioni omogenee di area vasta indirizzate ai soggetti individuati come obiettivo prioritario di intervento al fine della promozione e costruzione di una nuova cultura delle relazioni umane.
3. I contenuti, le risorse economiche e finanziarie e le modalità di attuazione del piano triennale e dei singoli programmi annuali sono definiti con apposito regolamento approvato dalla Giunta regionale entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 7

(Norme finanziarie)

1. Gli oneri derivanti dal disposto di cui all'articolo 5, comma 3, sono previsti in 5.000 euro per l'anno 2019, a valere sulla Missione n. 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) - Programma n. 1 (Organi istituzionali) - Titolo n. 1 (Spese correnti) dello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2017-2019.
2. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa del bilancio per l'anno 2019 e del bilancio pluriennale per gli anni 2018-2020 di competenza delle singole Direzioni centrali coinvolte.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

3. Agli oneri per gli anni successivi si provvede con i relativi stanziamenti previsti annualmente nella legge di stabilità regionale, ai sensi della vigente legge regionale di contabilità.

4. Ai fini dell'attuazione della presente legge, in sede di predisposizione dei bilanci annuale e pluriennale di previsione, la Direzione centrale competente in materia di tutela della salute e politiche sociali concorda con le singole Direzioni centrali interessate le risorse necessarie dei rispettivi capitoli di bilancio.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

NOTE**Avvertenza**

Il testo delle note qui pubblicate è stato redatto ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 13 maggio 1991, n. 18, come da ultimo modificato dall'articolo 85, comma 1, della legge regionale 30/1992, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge modificate o alle quali è operato il rinvio.

Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Nota all'articolo 1

- Il testo degli articoli 2, 3, 116, 117 e 118 della Costituzione è il seguente:

Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce 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.

Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 116

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

PROPOSTA DI LEGGE N. 11

<<Norme per la promozione di iniziative e progetti per la prevenzione del fenomeno della solitudine>>

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regione nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.