

3. Riconoscere il potenziale delle persone anziane

3.1. Politiche e misure realizzate

Il mainstreaming dell'invecchiamento in tutti i settori di policy

A **livello nazionale**, come è noto, in Italia ancora non esiste una legge sull'invecchiamento attivo (IA), né un raccordo formale tra politiche nazionali e regionali. Nel sistema costituzionale italiano, infatti, le politiche in tema di invecchiamento vengono ad oggi affrontate nei vari ambiti settoriali, riconducibili caso per caso, sulla base del dettato dello stesso articolo 117, alla competenza statale o regionale e che, nel caso di legislazione concorrente, richiedono la stipula di accordi Stato-Regioni.

Nel corso degli ultimi anni, con particolare riguardo alla XVII Legislatura del Parlamento italiano (2013-2018), numerose sono state le proposte di legge di iniziativa parlamentare finalizzate a predisporre una cornice normativa e risorse dedicate ad assicurare la piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società. Tuttavia, nessuna di esse ha visto completata la sua procedura di approvazione. Nel 2016 sono state presentate due proposte di legge: la proposta n. 3538 dal titolo "Misure per favorire l'invecchiamento attivo della popolazione attraverso l'impiego delle persone anziane in attività di utilità sociale e le iniziative di formazione permanente"; la proposta n. 3528 dal titolo "Disposizioni per la promozione e la diffusione dell'attività fisica delle persone anziane quale strumento di miglior salute e di invecchiamento attivo" che intendeva promuovere la capacità del soggetto di aggiornare il proprio progetto di vita con lo scopo di ottimizzare il benessere sociale. Nel 2019, AGE Platform Italia, in collaborazione con i rappresentanti dell'Associazione Nazionale Anziani e Pensionati (ANAP), ha proposto una legge quadro nazionale sull'invecchiamento attivo, che dovrebbe servire da raccordo organico per le iniziative legislative regionali. La proposta include misure circa la prevenzione e l'adozione di adeguati stili di vita, l'adozione di un *flexible retirement* che favorisca la trasmissione di conoscenza in ambito lavorativo, una campagna di comunicazione mediatica che evidenzii i contributi dell'anziano attivo nella società e la costituzione di una "Consulta per l'invecchiamento attivo" nell'ambito degli assessorati regionali, con la partecipazione dei rappresentanti delle forze sociali.

Proprio per favorire il *mainstreaming* dell'invecchiamento attivo è stato avviato nel 2019, con scadenza nella seconda metà del 2022, il progetto "Coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo", promosso dal Dipartimento per le politiche della famiglia (DIPOFAM) (si veda la Parte I del Rapporto).

L'attività internazionale di supporto e coordinamento tra i dipartimenti competenti in materia di invecchiamento attivo e sul tema dei diritti umani viene svolta dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI). Tale attività ha consentito di preparare un documento unitario di Raccomandazioni che doveva essere presentato all'XI incontro dell'*Open Ended Working Group on Ageing* (OEWGA), ad aprile 2020, poi posticipato a causa della pandemia da Covid-19.

La redazione del Rapporto di Monitoraggio quinquennale sullo stato di implementazione del MIPAA/RIS viene svolta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), in quanto Ministero competente per la nomina del *Focal Point* nazionale per l'invecchiamento, con il supporto tecnico scientifico dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP, già ISFOL).

In aggiunta a ciò, di seguito vengono forniti alcuni esempi di collaborazione inter-istituzionale che tengono conto delle trasformazioni demografiche:

- art. 21 D. Lgs. 147/2017, attivazione della funzione di coordinamento per gli interventi e servizi sociali e costituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale (si veda il punto 4.1.);
- art. 24bis del DL 23 dicembre 2016, n. 237 - convertito con la Legge. 17 febbraio 2017, n. 15; collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e il Ministero dello

Sviluppo Economico (MISE) nell'ambito del Comitato per la Programmazione e il Coordinamento delle Attività di Educazione Finanziaria;

- art. 3, D.lgs. 40/2017, servizio civile universale; tra gli ambiti di azione sono presenti anche aree d'intervento relative all'assistenza alla terza età in condizioni di disagio, all'educazione e alla promozione culturale e dello sport, attraverso l'animazione culturale con gli anziani; lo stesso Dipartimento, nell'ambito delle politiche giovanili, promuove azioni volte a favorire lo scambio intergenerazionale giovani-anziani.
- Piano Nazionale della Prevenzione 2014/2018 prorogato al 2019, principale strumento di pianificazione del Ministero della Salute di durata quinquennale, che attraverso un processo partecipato tra livello centrale e regionale e con un approccio intersettoriale e sistematico definisce obiettivi, priorità e programmi da realizzare a livello regionale e nazionale per la promozione della salute e la prevenzione delle malattie.

A **livello regionale**, il tema dell'Invecchiamento attivo inserito in tutte le politiche pubbliche compare in 17 Regioni e Province Autonome (PA) italiane, mentre 10 Regioni hanno promulgato una legge regionale trasversale e organica sull'IA nel corso degli ultimi anni. Tra le leggi più recenti si citano: Campania (LR 2/2018) "Norme per la promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche alla Legge regionale 3 agosto 2013, n. 9 – Istituzione del servizio di Psicologia del territorio della Regione Campania"; Basilicata (LR 29/2017) "Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni"; Calabria (LR 12/2018) "Norme in materia di tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo; Piemonte (LR 17/2019) "Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo"; Marche (LR 1/2019) "Promozione dell'invecchiamento attivo"; Puglia (LR 16/2019) "Promozione e valorizzazione dell'Invecchiamento attivo e della buona salute".

Tutte le leggi trasversali sull'IA²⁸ costituiscono un quadro normativo e offrono generalmente disposizioni per la stesura di piani strategici in cui la Regione deve deliberare gli obiettivi e i destinatari degli interventi, ma anche le risorse da assegnare per iniziative e progetti proposti da Enti locali, Aziende Sanitarie Locali (ASL), Ambiti Sociali Territoriali (AST), organizzazioni del Terzo settore e altri *stakeholder*. Le leggi trasversali comprendono sempre la costituzione di nuove forme di collaborazione e consultazione, sia interne alla Regione (tramite tavoli di lavoro con rappresentanti di varie direzioni/assessorati), sia esterne (tramite consulte con rappresentanti degli *stakeholder*). In diversi casi, la legge è stata approvata ma non ha trovato finora un finanziamento.

Alcune Regioni/PA, pur senza una legge apposita, hanno declinato implicitamente il tema dell'IA in diverse politiche settoriali. La PA di Bolzano, ad esempio, ha intrapreso un percorso per la redazione e l'approvazione di una legge quadro provinciale sull'invecchiamento attivo che coordina e collega tutte le iniziative portate avanti in questo settore. La Regione Lazio ha avviato l'iter per la presentazione di una proposta di legge regionale (PL n. 232, in corso di approvazione) che tutela la promozione e la valorizzazione dell'invecchiamento attivo e che consentirà di inserire il tema dell'IA in modo strutturato e coordinato in tutte le politiche pubbliche.

Piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società

A **livello nazionale**, il tema della partecipazione e dell'integrazione nella società delle persone anziane trova riscontro nell'ambito della riforma del Terzo settore attraverso la Legge 106/2016 "Riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". In tale ambito, nel 2021 le "Linee guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore, per lo sviluppo di politiche mirate su territori e comunità" (Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 72/2021), riconoscono il Terzo settore quale interlocutore delle amministrazioni nella progettazione di attività e servizi nell'area sociale, valorizzandone la

²⁸ Le Regioni che avevano già approvato Leggi trasversali sono: Abruzzo ([Legge regionale 9 giugno 2016, n. 16](#)); Friuli Venezia Giulia ([Legge regionale 14 novembre 2014, n. 22](#)); Liguria ([Legge regionale 3 novembre 2009, n. 48](#)); Veneto ([Legge regionale 8 agosto 2017, n. 23](#)); Umbria ([Legge regionale 27 settembre 2012, n. 14](#)).

funzione nella prevenzione delle forme di isolamento o marginalizzazione che possono interessare i più anziani nella partecipazione alla vita comunitaria²⁹.

In ambito nazionale, sono recentemente state attivati su questi aspetti due gruppi di lavoro ministeriali. Nel maggio 2021, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha costituito il gruppo di lavoro “Interventi sociali e politiche per la non autosufficienza” per approfondire misure propedeutiche alla stesura del Piano sociale nazionale, nonché alla definizione del Piano per la non autosufficienza; vi partecipano rappresentanti di Regioni, ASL e operatori di area sociale e di comunità di volontariato. Il 21 settembre 2021 è stata invece istituita presso il Ministero della Salute, la Commissione per la riforma dell’assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana. Anche in questo caso, interlocutore preferenziale del Ministero sono gli enti del Terzo settore (Ministero della Salute, Comunicato n.24 del 3 febbraio 2021).

Anche grazie alla vivacità delle iniziative nell’ambito dell’associazionismo sociale, di cittadinanza e professionale, è inoltre di recente sorto un gruppo interparlamentare “Longevità, Prospettive Socioeconomiche”, più specificamente dedicato all’applicazione dell’articolo 31, Titolo II “Rapporti etico-sociali” della Costituzione, inserendo gli anziani tra le categorie verso le quali lo Stato è chiamato ad intervenire con azioni di sostegno e protezione. In tale contesto, il Terzo settore è convocato fra gli interlocutori preferenziali dell’azione di Governo, e svolge una funzione importante nell’individuare questioni di rilevanza quali l’ageismo, nel contesto dell’azione dei servizi pubblici.

La centralità del Terzo settore è evidente anche nel contesto delle iniziative realizzate nell’ambito dell’agricoltura sociale regolata dalla Legge 141/2015. Sulla base della normativa, il Piano di Sviluppo Rurale Nazionale PSRN 2014-20 mira al coinvolgimento di tutti i soggetti interessanti, compresi gli anziani, nella duplice veste di destinatario e/o beneficiario dell’intervento/attività. Tra i suoi ambiti tematici il Piano prevede: l’accesso per tutti ai servizi essenziali, l’inclusione socio lavorativa di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali. Mentre nell’ambito dell’obiettivo “miglioramento della qualità della vita”, l’agricoltura sociale viene vista come possibilità di sviluppo dell’offerta dei servizi alla popolazione.

Nell’ambito della X sessione dell’OEWSGA (aprile 2019) il MAECI ha presentato le attività proposte da tre Organizzazioni Non Governative italiane (Associazione Nazionale Centri Sociali, Comitati Anziani e Orti; Movimento Giotto; Helpage Onlus Italia) in tema di integrazione e partecipazione sociale delle persone anziane.

Nel Protocollo del 2019 siglato tra il Ministero dell’Interno e i capoluoghi di Regione sono previste collaborazioni e *partnership* con organizzazioni quali banche, associazioni di volontariato e del Terzo settore. L’accordo prevede il finanziamento di progetti rivolti alla prevenzione e al contrasto delle truffe agli anziani, mediante la realizzazione di campagne di tipo informativo/divulgativo e formativo, ma anche di interventi di supporto, anche psicologico, per evitare potenziali situazioni di rischio.

Nell’ambito del Servizio civile universale troviamo diversi progetti finanziati e/o in via di realizzazione con il Fondo nazionale per il Servizio civile, volti all’integrazione e alla partecipazione degli anziani nella società, che si realizzano sui territori attraverso gli enti iscritti all’Albo del servizio civile universale (enti del Terzo settore e Amministrazioni Pubbliche). Ad esempio, il progetto *Time to care*, promosso dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale durante la pandemia, ha l’obiettivo di coinvolgere giovani tra i diciotto e i trentacinque anni che vogliono impegnarsi, per un periodo di sei mesi, in attività di supporto e assistenza agli anziani.

Progetti specifici per gli anziani (DD 17 giugno 2019 e DM 12 febbraio 2019) sono realizzati dal MISE in collaborazione con le Regioni e associazioni di difesa dei consumatori. Si tratta di iniziative di comunicazione ed informazione in materia di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, microcredito e educazione al consumo sostenibile, economia circolare e

²⁹ L’Avviso 2/2020 (Decreto Ministero del lavoro e delle politiche sociali n.44/2020), a valere sul “Fondo per Il finanziamento di progetti e attività di interesse generale”, ha finanziato molti enti del Terzo settore che intervengono per la partecipazione degli anziani. Le priorità di intervento erano: welfare generativo, rafforzamento dei legami di reciprocità e mutuo aiuto a contrasto di isolamento e fragilità sociale; contrasto alla solitudine di anziani, prevenzione e contrasto alle forme di discriminazione e violenza; sviluppo di reti associative e *capacity building* del Terzo settore; agricoltura sociale e sostenibile; salute e benessere a tutte le età; modelli sostenibili di promozione e consumo; apprendimento permanente; città sostenibili; iniziative di formazione e intervento sul cambiamento climatico.

mobilità sostenibile, nonché di conoscenza e promozione dei diritti e della tutela dei consumatori nell'ambito delle transazioni on-line e dell'economia digitale (art. 4, DD 17 giugno 2019; DD 1 ottobre 2018). In tale ambito, vengono inoltre finanziati interventi specifici per la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi o il miglioramento di prodotti, processi o servizi esistenti in materia di tecnologie per l'invecchiamento attivo e l'assistenza domiciliare (Active & healthy ageing - DM 2 agosto 2019).

Infine, l'approccio di Salute in tutte le politiche attuato nell'ambito del Programma Guadagnare Salute e del Piano Nazionale della Prevenzione 2014/2019 sostiene programmi di promozione della salute, di stili di vita e ambienti favorevoli alla salute della popolazione basati su un approccio multidimensionale e intersettoriale (si veda il punto 5).

A **livello regionale**, il tema della partecipazione e dell'integrazione delle persone anziane nella società è presente nelle politiche di tutte le Regioni/PA, mentre 16 di esse hanno già realizzato misure specifiche in questo ambito.

In tutte le Regioni/PA, si evidenzia la presenza di meccanismi di consultazione e coinvolgimento di rappresentanti degli anziani e *stakeholder* (enti pubblici, società civile) all'interno di tavoli permanenti o consulte dedicate ai temi delle politiche sociali e/o sanitarie.

La Regione Veneto (LR 23/2017) ha messo in atto un'intensa attività di implementazione di servizi e iniziative in tutti gli ambiti dell'invecchiamento attivo, coinvolgendo gli anziani nella realizzazione di interventi in ambito scolastico ed educativo, promuovendo l'associazionismo e le attività di volontariato *over 65* come strumenti attraverso cui stimolare la partecipazione degli anziani alla vita della comunità. Inoltre, sono previste iniziative che promuovono la fruizione di eventi culturali, musicali, accesso ai musei e teatri. Recentemente, la Regione Friuli-Venezia Giulia, ha promosso iniziative legate alla *Silver economy*, allo scopo di favorire la realizzazione di prodotti e servizi rivolti alle persone anziane. La Regione Toscana ha messo in atto azioni politiche in risposta al rapido invecchiamento demografico, con interventi intersettoriali di sensibilizzazione e diffusione nella popolazione (DGR n. 545/2017; n. 826/2018; n. 1392/2019).

Nel 2018, la Regione Lazio ha stanziato 2,5 milioni di euro per l'attuazione del "Progetto Te - Lazio per la terza età" con l'obiettivo di sostenere iniziative progettuali per i centri anziani e favorire così l'aumento della capacità di accesso ai servizi e lo svolgimento di attività ludico-motorie e ricreativo-culturali, in linea con la LR 11/2016, che favorisce la partecipazione degli anziani alla vita della comunità valorizzando i loro interessi e le loro esperienze.

Valorizzazione dell'approccio di genere

A **livello nazionale**, la materia delle pari opportunità non trova una collocazione nell'ambito delle competenze normative Stato/Regioni espressamente indicate dalla Costituzione. Ai sensi dell'art. 117, c. 7, le Regioni devono rimuovere ogni ostacolo che impedisca 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. Le pari opportunità rappresentano quindi un obiettivo trasversale rispetto alle competenze normative ripartite tra Stato e Regioni.

Quello che si evince dall'analisi delle iniziative/azioni realizzate dai vari Ministeri è che, nella maggior parte dei casi, esse sono connesse all'inclusione dei gruppi sociali più vulnerabili e svantaggiati. Ciò nonostante, si evidenziano iniziative sensibili ad un approccio di genere nell'ambito delle politiche a sostegno dell'IA.

In tema di politica estera e di cooperazione allo sviluppo il MAECI, in rappresentanza dell'Italia e dei dicasteri competenti in materia, tratta il tema sotto diverse angolazioni ma soprattutto sul versante della violenza di genere.

A **livello regionale**, l'approccio di genere nelle politiche per l'IA viene preso in considerazione in 10 Regioni/PA italiane, ma spesso i riferimenti al tema rimangono generici, come nelle recenti leggi trasversali di Piemonte (LR 17/2019), Veneto (LR 23/2017), Marche (LR 1/2019), Campania (LR 2/2018) e Basilicata (LR 29/2017).

La Regione Emilia-Romagna ha declinato tale aspetto nei vari programmi e, in particolare, nel Piano Sociale e Sanitario Regionale (PSSR) 2017-2019 (DGR 1423/2017), in cui una specifica linea di intervento è dedicata ad azioni ad hoc focalizzate sull'approccio di genere nella elaborazione dei Piani di zona. Oltre agli aspetti più propriamente sanitari, il piano prevede interventi volti a

quelle dimensioni che possono essere indirettamente collegate a una prospettiva di invecchiamento attivo (le diseguaglianze sociali, culturali, psicologiche, economiche e politiche, per la determinazione dei percorsi di prevenzione e cura; la promozione delle pari opportunità e valorizzazione delle differenze di genere, intergenerazionali, interculturali, di abilità).

Supporto alle famiglie che forniscono assistenza agli anziani e promozione della solidarietà inter e intragenerazionale

A **livello nazionale** stiamo assistendo all'avvio di un percorso di riorganizzazione della *governance* dei servizi e dei fondi in materia di politiche sociali, volto ad agevolare l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), tenendo conto di quanto già prefigurato dalla Legge quadro n. 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In riferimento a tale percorso, attraverso i decreti del MLPS, sono stati finanziati in via strutturale il Fondo per le Politiche Sociali ed il Fondo per le Politiche per la Non Autosufficienza, con i relativi piani di programmazione. Per quanto concerne l'assistenza informale, con la Legge 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), nell'ordinamento italiano è stata fornita una prima forma al riconoscimento della funzione dei *caregiver* e del lavoro non retribuito di cura, ed in rapporto a questo istituito il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare.

Una recente area di sviluppo delle politiche di assistenza degli anziani è quella relativa all'uso delle tecnologie di ultima generazione, a supporto dell'invecchiamento attivo e nella gestione dell'assistenza domiciliare, promossa nell'ambito della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, cioè il quadro programmatico di riferimento per gli interventi in materia di ricerca, sviluppo e innovazione finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020. Il Piano Operativo Salute, che ne costituisce la linea attuativa, prevede una specifica linea di intervento *l'Active & Healthy Ageing*: Tecnologie per l'invecchiamento attivo e l'assistenza domiciliare, per lo sviluppo di tecnologie assistite negli spazi abitativi, a sostegno del mantenimento dell'autonomia dei più anziani, anche in condizioni di fragilità. Nell'ambito della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente, il MISE ha promulgato dei bandi (2018 e 2019) rivolti alle imprese per la progettazione e la realizzazione o il miglioramento di prodotti, processi o servizi, tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti anche nel campo dell'assistenza domiciliare.

Dopo la Terza Conferenza Nazionale sulla Famiglia del 2017, il Dipartimento per le Politiche della Famiglia ha pubblicato un Avviso pubblico per potenziare le capacità d'intervento degli attori pubblici e del privato sociale nel fornire adeguate risposte alle situazioni di fragilità e complessità delle famiglie. L'avviso ha finanziato progetti su linee di intervento quali: conciliazione dei tempi di vita tra famiglia e lavoro, intergenerazionalità, promozione di contesti sociali ed economici *family friendly*.

Nel 2019, nell'ambito dei bandi annuali seguiti al Piano triennale di programmazione del servizio civile universale, sono state promosse progettualità specifiche nei settori Assistenza - Adulti e terza età in condizioni di disagio ed Educazione e promozione culturale e dello sport - Animazione culturale con gli anziani. Sono stati finanziati interventi volti alla promozione della solidarietà tra generazioni, la valorizzazione dei saperi e delle esperienze di vita degli anziani anche non autosufficienti, nella creazione di attività educative, o di socializzazione a beneficio di giovani, anziani e *caregiver*, così come della comunità locale.

Nell'ottica di un approccio sistemico, la Legge n.158/2017 per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni e la riqualificazione e il recupero dei loro centri storici, favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti e delle attività produttive insediate per ampliare le potenzialità della infrastruttura di servizi essenziali (protezione civile, istruzione, sanità, servizi socioassistenziali, trasporti, viabilità, servizi postali ecc.), con lo scopo di contrastare lo spopolamento e valorizzare in chiave di sviluppo produttivo, il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico.

A **livello regionale**, il tema dell'assistenza informale e della solidarietà intergenerazionale è stato inserito nelle politiche di 19 Regioni/PA italiane. In aggiunta o ad integrazione delle norme ordinarie in materia di interventi e servizi sociali per gruppi vulnerabili della popolazione, molte Regioni/PA hanno sviluppato politiche di assistenza e solidarietà che possono essere comprese

nella definizione di IA. Tra le più recenti si citano quelle della Regione Lazio, LR 11/2016; della Regione Basilicata, DGR 970/2017. In particolare, le due Regioni hanno indicato come i centri sociali, i centri anziani e i laboratori di comunità possono costituire un aggregatore di iniziative per scambi relazionali intergenerazionali per fini sociali, culturali, educativi e ricreativi. Mentre la Regione Marche, con la LR 3/2018 offre supporto a persone anziane, con disabilità o con altri bisogni socio-assistenziali. Leggi settoriali sul riconoscimento del ruolo del *caregiver* familiare e sul suo sostegno sono presenti in alcune Regioni: tra la più recente si cita quella della Regione Campania (LR 33/2017).

In alcune Regioni/PA, il ruolo del *caregiver* familiare è comunque talvolta riconosciuto dai Piani Regionali della Prevenzione (PRP) o dalle ASL, i quali possono proporre attività di informazione e formazione dedicate (ad es. le Marche: DGR 887/2018). Con la DGP 531/2018 si conferma (dopo Delibere precedenti) l'erogazione di contributi della PA di Bolzano ai centri Elki (nonché ad altre tipologie di centri e servizi per la famiglia) per supportare attività ordinaria, investimenti o progetti.

La Regione Marche, in attuazione della LR 3/2018, prevede anche misure per l'accesso dei *caregiver* e degli anziani a piattaforme on-line, attraverso cui è possibile ottenere informazioni su come gestire e svolgere le attività di cura a seconda delle specifiche patologie di cui soffrono gli anziani. La Regione Toscana, con DGR 1614/2019, ha avviato il progetto A casa, in buona compagnia, in collaborazione con SPI CGL Toscana, FNP CISL Toscana, UILP Toscana, per assistenza da remoto degli anziani nelle proprie abitazioni o in autonome unità residenziali di *co-housing*, in modo da permettere una più lunga permanenza nei propri ambienti di vita e quindi salvaguardarne l'autonomia e la qualità di vita e di relazione.

Cooperazione regionale

In tale ambito, in Italia un ruolo di rilievo è svolto dal MLPS in quanto *Focal point* nazionale sull'invecchiamento, con il supporto tecnico-scientifico dell'INAPP. Anche il MAECI è sempre stato impegnato attivamente rispetto agli obiettivi della Strategia di Implementazione Regionale del MIPAA (MIPAA/RIS), fornendo supporto e sostegno, nel suo ruolo di rappresentanza diplomatica presso il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e le Nazioni Unite. A partire dal 2017, il DIPOFAM è entrato tra le Amministrazioni centrali di riferimento per quel che riguarda la tematica dell'IA, introducendo nella propria strategia istituzionale gli obiettivi del MIPAA/RIS e dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Nell'ambito della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, nella propria strategia di programmazione del Servizio civile nazionale per il triennio 2020-2022, fa espressamente riferimento agli obiettivi del Governo e degli organismi internazionali per lo sviluppo sostenibile. In tale contesto, il Dipartimento ha previsto, nella stesura del prossimo Piano annuale 2021, nell'ambito della Programmazione Triennale del servizio civile universale, di tener conto anche del MIPAA.

Nell'ambito di competenza del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAAF), il contributo potenziale dell'agricoltura sociale è infine ravvisabile per tutti i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile, nonché per gli impegni del MIPAA/RIS.

3.2. La partecipazione dell'Italia alle campagne globali della Nazioni Unite

Anche in Italia l'emergenza sanitaria ha riportato nel dibattito pubblico il tema delle discriminazioni verso gli anziani, il cui tasso di mortalità nel corso della prima fase della pandemia da Covid-19 è stato particolarmente critico³⁰. Diversa la letteratura prodotta in tale contesto con riferimento ai fenomeni di ageismo³¹ nell'ambito del rapporto fra anziani e servizi. Il dibattito

³⁰ INAPP, Checucci P. (2021), *L'impatto sproporzionato della pandemia sulla popolazione anziana: alcune riflessioni suggerite dall'Active Ageing Index*, Roma, Inapp, Policy Brief, n. 23 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/123456789/923>

³¹ Failla R. (2020), *Ageismo: pregiudizi e discriminazioni colpiscono gli anziani*, Ageing Project, Università del Piemonte Orientale, 7 luglio 2020; Censis (2020), *La silver economy e le sue conseguenze nella società post Covid-19*, rapporto

istituzionale, in proposito, è incentrato, in particolare, sul rapporto fra anziani e servizi sociosanitari, in vista delle riforme prefigurate dell'assistenza alla non autosufficienza e sulla riorganizzazione delle politiche sociali in un'ottica di inclusione, con riferimento al Pilastro europeo dei Diritti Sociali.

Per quanto attiene alle campagne globali, non si rilevano iniziative di Governo direttamente riferite alla *Global Campaign to Combat Ageism* (OMS), ma il dibattito proposto specificamente dalla campagna riceve riscontro nel contesto dell'associazionismo locale³². Accanto a questo, fra le Amministrazioni aderenti all'iniziativa di Coordinamento multilivello sulle politiche dell'invecchiamento attivo, promossa dal DIPOFAM si riscontrano altre iniziative volte a contrastare gli stereotipi sulla terza età:

- Il Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri intende valorizzare la funzione dello sport nel contrasto agli stereotipi sull'età, nell'ambito delle iniziative che saranno poste in essere per la campagna "*Healthy Lifestyle 4 All*" promossa dalla Commissione europea.
- La Provincia Autonoma di Bolzano, nel disegno di legge proposto nella scorsa estate sulla promozione dell'invecchiamento attivo, ha previsto di dedicare un insieme di disposizioni rivolte a Comunità Comprensoriali e Comuni per la promozione di campagne di contrasto agli stereotipi intergenerazionali. Lo stesso intervento normativo prefigura inoltre l'istituzione della figura del Difensore della Terza Età³³.

3.3. I risultati più rilevanti dei vent'anni di MIPAA/RIS

Le prime riflessioni in Italia in tema di invecchiamento demografico sono emerse a cavallo fra la fine degli anni '90 ed il primo decennio del 2000, in considerazione degli effetti della crescente presenza di anziani nella popolazione. La riflessione si è concentrata sull'impatto – in termini di costi/risorse - sulla spesa sanitaria e previdenziale e più in generale rispetto alla preparazione/impreparazione dell'assetto del sistema di welfare nel sostenere il rapporto fra una popolazione strutturalmente sempre più anziana e la tenuta del sistema produttivo.

Entro questo scenario, una prima risposta alla questione demografica è stata rappresentata dalle prime riforme del sistema previdenziale e del mercato del lavoro, seguite da quelle promosse in ambito sanitario sulla *long-term care* (si vedano i punti 4 e 5 del presente rapporto)³⁴.

Sul piano della partecipazione dei più anziani alla vita delle comunità, le riforme sono state accompagnate da importanti trasformazioni. Volgendo uno sguardo agli scenari restituiti dall'Active Ageing Index³⁵, a partire dal 2010, la partecipazione della popolazione più anziana (over 55) al mercato del lavoro è cresciuta di circa 11 punti percentuali con un andamento costante per entrambe i generi, sia pur permanendo uno svantaggio per le donne; la percentuale

Censis, 24 giugno 2020; Cesari M, Proietti M. (2020), *COVID-19 in Italy: Ageism and Decision Making in a Pandemic*, in J Am Med Dir Assoc. 2020;21(5):576-577. doi:10.1016/j.jamda.2020.03.025

³² Alla campagna hanno tuttavia aderito alcune aree dell'Associazionismo di Senior, quali ad esempio l'hub Cocooners, membro di Assolombarda e del Silver Economy Network. Si tratta di una piattaforma di Content& Commerce, che connette esperienze di persone che si riconoscono seniors, nella lotta agli stereotipi connessi alla età anagrafica. L'hub raccoglie esperienze di vita, storie, brand connessi al riconoscersi seniors, e propone corsi, attività commerciali ed informazioni su aspetti relativi a turismo, attività del tempo libero, investimenti finanziari ed altro, profilati per i senior aderenti, nell'ottica dello sviluppo della Silver Economy. La società è una start-up incubata presso I3P - riconosciuto come il miglior incubatore pubblico al mondo (World Rankings of Business Incubators and Accelerators 2019-2020), ricevendo una menzione speciale «Pari Opportunità», nella Start Cup delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta. Ha aderito alla campagna #Aworld4allages e, fra altre iniziative rientranti nella proposta del movimento, ha promosso post su LinkedIn per generare conversazione sui temi proposti dalla iniziativa.

<https://www.cocooners.com/attivita-hobby/un-mondo-di-tutte-le-eta>

³³ https://www.provincia.bz.it/famiglia-sociale-comunita/sociale/downloads/1_BRIGITTE_WALDNER.pdf

³⁴ Per sommi capi, nel contesto sanitario, l'ultimo ventennio è stato caratterizzato dallo sviluppo di un approccio alla salute pubblica caratterizzato da una ottica di prevenzione della non autosufficienza, secondo il principio dell'intervento sulle determinanti di salute connesse alla valorizzazione delle risorse presenti nei contesti di vita delle persone, per lo sviluppo di stili di vita salutari.

³⁵ <https://statswiki.unece.org/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

di quanti sono esenti dal rischio di povertà si è ulteriormente ampliata (da 88,5 del 2010 a 92,4 del 2020); un numero sempre più ampio di anziani vive in soluzioni di vita autonoma ed indipendente (+3,3%) e in condizioni di salute in costante miglioramento; la percentuale di anni in buona salute sull'aspettativa di vita dopo i 55 anni è cresciuta per entrambe i generi di 9,1 punti, nonostante l'impatto della pandemia³⁶. Le nuove generazioni più anziane hanno profili di qualificazione ed istruzione più alti delle precedenti (l'*educational attainment* a livello di scuola superiore o università è passato dal 27,8% del 2010 al 43,4% del 2020), e il coinvolgimento nell'apprendimento lungo l'arco della vita è in lento ma costante aumento (+2,2 punti).

Anche grazie ad una crescente familiarità con l'uso delle ICT (+36 punti dal 2010 al 2020), si tratta di anziani che vivono il processo di invecchiamento, in un modo sostanzialmente diverso rispetto alla idea di anzianità prefigurata 20 anni fa. Tanto diverso da fare emergere anche in Italia, una rappresentazione più articolata della terza età - ad esempio nel costrutto di "giovane anziano" -, sempre meno legata alla comparsa di decadimento fisico³⁷, ancora poco esplorata nelle dimensioni di significato che la attraversano, ma collocata all'intersezione fra gli aspetti culturali dell'invecchiamento e le risorse e i vincoli presenti nei diversi contesti locali, in rapporto ai servizi pubblici presenti e alle varie determinanti di salute che agiscono lungo il corso della vita³⁸.

In un contesto di trasformazione delle strutture familiari, le generazioni più anziane in Italia, continuano ad essere uno dei riferimenti principali per il sistema di welfare "informale", sia supportando i redditi di nuclei familiari che cambiano il loro rapporto con il lavoro, sia nella cura di nipoti o altri bambini (nel 2018, il 29,9% dei più anziani in Italia assume questo tipo di funzione, +4,3% rispetto al 2010, con un trend in crescita lieve per gli uomini, e prevalentemente riferito alle donne con un +8%), in misura più contenuta nella cura di altri anziani, o persone in condizioni di disabilità, spesso i coniugi³⁹.

A livello culturale, la pandemia, soprattutto nella prima fase, ha visto prender forma una rinnovata polarizzazione fra fasce produttive della popolazione e gruppi "fragili" che ha rimesso al centro dell'attenzione la distinzione stereotipata fra invecchiamento letto come declino fisico, dipendenza e morte - nel contesto di un rapporto a tratti problematico con i servizi sociosanitari - e la parte sana e produttiva del Paese, capace di restare connessa. La solitudine, ed insieme un sentimento di diffidenza, insicurezza e sfiducia nei confronti delle relazioni sociali e delle istituzioni tornano ad essere una questione sociale, problematizzando l'accesso a diversi servizi, così come la stessa partecipazione ad iniziative di volontariato, diminuita quest'ultima da 11,5% nel 2010 al 5,8% nel 2018, pur mantenendosi più alta che non nella popolazione generale (Censis, 2020; ISTAT, 2021⁴⁰).

Pur in assenza di un quadro di riferimento nazionale, numerosi provvedimenti legislativi promulgati in ambito regionale, a partire dal 2009, hanno iniziato ad alimentare un confronto non solo sulle iniziative e i progetti a valenza sociale rivolti ai più anziani, considerati fra le categorie vulnerabili, ma anche sul passaggio dalla concezione di persona anziana come utente che fruisce in modo passivo di servizi assistenziali a una che lo vede cittadino attivo da coinvolgere e valorizzare, in una ottica di approccio attivo all'invecchiamento entro la vita delle comunità⁴¹.

Allo stato attuale, circa la metà delle Regioni italiane si è dotata di una legge regionale trasversale e organica sull'IA. Anche se la loro attuazione risente delle carenze strutturali dei servizi in particolar modo nell'area sociale, esse hanno iniziato a promuovere una capacità di intervento per mezzo di politiche che valorizzino l'apporto dei più anziani, anche in relazione alle funzioni che

³⁶ Fra il 2010 ed il 2018, l'indicatore "Share of healthy life years in the RLE at age 55" era cresciuto dal 46,4 al 57, scendendo al 55,5 nel 2020.

³⁷ Alla visione della vecchiaia come momento di *declino naturalizzato*, si era associato per anni un assetto del sistema di welfare orientato a ridurre "il peso della vecchiaia", con una polarizzazione degli interventi sul ciclo di vita entro un assetto trifasico: generatività/nascita, produzione, quiescenza,

³⁸ Censis (2020), *La silver economy e le sue conseguenze*, Censis Roma, 24 giugno 2020: [shorturl.at/chBX7](https://www.istat.it/chBX7); Istat (2020), *Invecchiamento attivo e condizioni di vita dei più anziani*, Letture statistiche temi, Istat, Roma, <https://www.istat.it/it/archivio/246504>

³⁹ Istat (2020), Op. Cit.

⁴⁰ Censis (2020), Op. Cit.; Istat (2021), *BES 2020. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*, Istat, Roma, <https://www.istat.it/it/archivio/254761>

⁴¹ Per un approfondimento si rimanda ai rapporti di ricerca realizzati nell'ambito del Progetto di coordinamento Nazionale Multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo (2020-2021): <https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/invecchiamento-attivo/progetto-di-coordinamento-nazionale/pubblicazioni-e-documenti/in-primo-piano/>

questi ultimi svolgono nello sviluppo della vita delle comunità. Questo in particolar modo con riferimento all'associazionismo ed alla progettualità del Terzo settore, ad iniziative di innovazione sociale, e nelle politiche di supporto alle famiglie, volte a ricostruire un patto fra generazioni basato su logiche di convivenza e valorizzazione delle diversità. A riguardo si ricorda che il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha recentemente avviato un percorso di consultazione pubblica riferito alla definizione del nuovo piano per le politiche familiari. La consultazione "Verso un nuovo Piano nazionale per la famiglia" coinvolge la cittadinanza nella riflessione intorno a quattro aree tematiche: la questione demografica; il rapporto fra generi e generazioni; il tema della disuguaglianza sociale; il tema del lavoro in una ottica di parità di genere⁴².

Tale visione, è stata in qualche modo il fattore propulsivo della partecipazione al Progetto di coordinamento partecipato multilivello sulle politiche per l'invecchiamento attivo, promosso negli anni più recenti dallo stesso Dipartimento, in collaborazione con INRCA e INAPP (si veda il punto Informazioni generali). Le Raccomandazioni in tema di invecchiamento attivo⁴³ elaborate in seno al Progetto si sono affiancate cronologicamente alle iniziative di coordinamento promosse dalla Rete per l'Inclusione sociale contribuendo a consolidare una prospettiva di insieme sulle politiche in tale ambito.

Dal punto di vista della promozione dei diritti dei più anziani e della loro partecipazione alla vita delle comunità, il dibattito sviluppatosi nelle occasioni ricordate ha toccato i seguenti punti:

- il ruolo propulsivo dell'associazionismo, incluso quello delle rappresentanze dei più anziani, nello sviluppo di politiche che affrontino i diritti, i bisogni e la realizzazione del potenziale delle donne e degli uomini anziani; tale funzione, nel momento in cui coglie le specificità della domanda di servizi di anziani e famiglie, è stata particolarmente rilevante in alcune Regioni dove lo sviluppo di normative sull'invecchiamento, si è accompagnato alla creazione di corpi intermedi (es. consulte anziani e associazioni familiari, rappresentanze di sistemi produttivi locali, laboratori di comunità) e a pratiche innovative di intervento⁴⁴;
- la funzione sempre più rilevante assunta dal Terzo settore⁴⁵ nel mantenere attiva la riflessione sull'invecchiamento e le condizioni di convivenza dei più anziani ampliando la prospettiva di riflessione sui diritti umani e sociali; le principali rappresentanze dell'associazionismo degli anziani partecipano ai tavoli di programmazione istituiti per la riforma in tema di servizi per la non autosufficienza, ed è in questo contesto che è stata di recente proposta una "Carta dei diritti dell'anziano"⁴⁶;
- la crescita dell'attenzione verso misure volte a sostenere le competenze dei più anziani nella partecipazione allo sviluppo di nuove forme di economia, con interventi mirati di

⁴² <https://partecipa.gov.it/processes/verso-il-piano-nazionale-famiglia?locale=it>.

⁴³ <https://famiglia.governo.it/media/2329/raccomandazioni-per-ladozione-di-politiche-in-materia-di-invecchiamento-attivo.pdf>

⁴⁴ Ne sono un esempio, le progettualità realizzate in tema di *agricoltura sociale*, quelle riferite alla relazione fra giovani ed anziani nelle iniziative di *servizio civico e di volontariato*, nella promozione dello *sport*, o nei *laboratori di comunità* come pratica di sviluppo locale della convivenza fra generazioni (Trentino Alto Adige, Piemonte, Puglia, Marche, Basilicata, Friuli Venezia Giulia etc.); o ancora sviluppo delle riflessioni portate avanti in diverse progettualità in tema di politiche familiari e di assistenza che considerano anche la dimensione di contributo attivo dei caregiver più anziani (Emilia Romagna, Campania); o ancora iniziative di valorizzazione delle esperienze dei più anziani realizzate nella comprensione intergenerazionale delle trasformazioni del lavoro in specifici settori quali la manifattura o il settore agricolo (Veneto, Valle d'Aosta).

⁴⁵ Si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, per lo sviluppo di politiche mirate su territori e comunità* (DM 72/2021). Le linee guida inquadrano il Terzo settore come interlocutore privilegiato del servizio pubblico nella coprogettazione dei servizi.

⁴⁶ Elaborata dalla Commissione per la riforma della assistenza sanitaria e sociosanitaria per la popolazione anziana istituita presso il Ministero della Salute, la carta intende offrire indicazioni operative e organizzative a istituzioni e operatori su alcuni criteri fondanti l'organizzazione dell'assistenza (autodeterminazione e scelta, concorso alla definizione di trattamenti e piani di servizio; formazione degli operatori, lotta alle forme di contenzione, diritto alla socializzazione e all'assistenza fondata sulla costruzione di relazioni comunitarie, etc.).

educazione al consumo sostenibile, all'incremento delle competenze digitali⁴⁷, ed azioni di incentivazione alle imprese dei settori dell'alimentazione, dei servizi pubblici, delle telecomunicazioni, dei trasporti, del commercio, delle assicurazioni e del credito, per la creazione di ambienti abilitanti la fruizione di servizi *age-friendly*.

⁴⁷ La Strategia Nazionale per le competenze digitali 2020 ed il Piano Operativo recentemente approvato, prefigurano ad esempio, fra altre misure, un insieme di interventi dedicati alla alfabetizzazione digitale per la popolazione fra i 65 e i 74 anni, con lo scopo di portare alla diffusione dal 14% attuale al 44% nel 2050.