

Politiche per l'invecchiamento attivo nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS): quali possibili obiettivi?

**I risultati di una consultazione con i referenti dell'amministrazione e con
gli stakeholders della società civile**

**(rapporto previsto nell'ambito del progetto "Coordinamento nazionale partecipato e
multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo", WP2 – T3)**

Roberta Fefè e Pietro Checcucci

Dicembre 2021

INTRODUZIONE

Questo rapporto è redatto nell'ambito della terza fase del "Progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo" (<http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/invecchiamento-attivo/progetto-di-coordinamento-nazionale/>).

La prima fase ha riguardato una indagine dello stato dell'arte in ogni amministrazione (per scaricare il rapporto relativo alla presente amministrazione: <https://famiglia.governo.it/media/2272/mlps-politiche-invecchiamento-attivo.pdf>), attraverso la quale è stato pervenire ad un rapporto sulla situazione a livello nazionale (<http://famiglia.governo.it/media/2132/le-politiche-per-l-invecchiamento-attivo-in-italia.pdf>)

La seconda fase si è concentrata sul fornire raccomandazioni e relativi obiettivi a breve termine, basandosi sull'analisi dello stato dell'arte precedentemente riscontrato (<http://famiglia.governo.it/media/2329/raccomandazioni-per-ladozione-di-politiche-in-materia-di-invecchiamento-attivo.pdf>).

La terza fase è focalizzata sull'individuazione di possibili sviluppi futuri, in applicazione delle raccomandazioni e partendo dallo stato dell'arte come precedentemente riscontrato. Questa terza fase è contraddistinta da due attività principali. In un primo momento, la discussione si è sviluppata con i rappresentanti di ogni Amministrazione attraverso un'intervista collettiva (svolta in modalità telematica causa Covid). In un secondo momento, la prospettiva dell'amministrazione è stata integrata con quella degli stakeholder della società civile rilevanti in tale ambito.

Per quanto riguarda la discussione con i referenti dell'amministrazione, le riflessioni proposte sono state prodotte nel corso di una intervista collettiva realizzata il 27 maggio 2021, integrata con una analisi documentale realizzata attraverso riscontri ricevuti dai partecipanti all'incontro e diversi scambi volti ad integrare la mappatura delle iniziative di policy individuate come rilevanti per un approccio attivo e sostenibile all'invecchiamento, con una riflessione sulle stesse, contestualizzata agli sviluppi di programmazione via via intervenuti nel corso dell'annualità 2020-2021.

Con il coordinamento della Direzione Generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale, hanno partecipato all'incontro referenti per le politiche di Programmazione sociale e segretariato della Rete della Protezione e dell'inclusione sociale (Divisione I e IV); per le Politiche di lotta alla povertà e attuazione del reddito di inclusione (Divisione II), per le Politiche sociali per le persone con disabilità e non autosufficienti (Divisione V), nonché il dirigente della Divisione V della Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e della formazione.

Per quanto riguarda il feedback alla bozza di report da parte degli stakeholder della società civile, il percorso di consultazione sulle politiche attuate dal Ministero è avvenuto nell'arco temporale compreso fra il 9 ed il 30 novembre 2021. Ciò in virtù della scelta di tener conto del più ampio ventaglio di misure di policy che ha orientato gli scenari di programmazione fino ai tempi più recenti, tuttora in corso di sviluppo.

Dopo l'invio del rapporto, via email, alla rete di stakeholders afferente al progetto (<https://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/invecchiamento-attivo/progetto-di-coordinamento-nazionale/rete-di-stakeholder/>), hanno fornito un riscontro sulla proposta sette organizzazioni: referenti dell'associazionismo - di impegno civico, sociale (Ageplatform Italia, ANTEAS APS) e pensionistico -

rappresentativo delle persone più anziane, (Sapens/Or.Sa., FNP Cisl con un contributo congiunto con Spi Cgil e UilP), e dell'associazionismo di parte datoriale (Confindustria). I feedback sono pervenuti nella forma di contributi integrativi al documento ricevuto, sia considerato nel suo insieme, sia nella specificità di alcuni commitment. L'insieme dei feedback ricevuti, sono stati così restituiti in una rilettura di insieme di ciascun commitment, assumendo la prospettiva del report come dispositivo di sintesi del percorso di costruzione di una visione condivisa delle questioni e prospettive che attraversano il costruito di invecchiamento attivo, quale approccio alle trasformazioni sociali colte dalle diverse funzioni di servizio di cui ciascuna agenzia si occupa entro la propria specificità organizzativa.

I capitoli di questo documento si basano sul framework che sin dalla prima fase contraddistingue le attività progettuali: gli impegni (commitments) contenuti nel Piano di azione internazionale per l'Invecchiamento di Madrid (Madrid International Plan of Action on Ageing - MIPAA), e gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) contenuti nell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

1. MIPAA Commitment 1: Il mainstreaming dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche al fine di armonizzare la società e l'economia con i mutamenti demografici e garantire una società per tutte le età.

Finalità

La finalità di questo *commitment* è quella di superare le visioni settoriali ed entrare in un'ottica di sistema nell'affrontare le sfide legate all'invecchiamento. In ambito di invecchiamento attivo, esperienze positive in tal senso, sia a livello di governo nazionale che di governi locali, sono quelle che promuovono e mettono in pratica una collaborazione interministeriale o, a livello regionale, interassessorile, superando la visione classica che demanda perlopiù ai soli responsabili delle politiche sociali e sanitarie la produzione e la gestione degli interventi in tale ambito.

Raccomandazione n.1

È necessario prevedere strumenti di lungo periodo per il coordinamento, l'analisi, la programmazione e il monitoraggio delle politiche in materia di invecchiamento attivo a livello nazionale, con il coinvolgimento di tutti i Ministeri, i Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Regioni e le Province Autonome.

Raccomandazione n.2

È necessario prevedere strumenti di lungo periodo per il coordinamento, l'analisi, la programmazione, l'implementazione e il monitoraggio delle politiche in materia di invecchiamento attivo a livello regionale, con il coinvolgimento di tutti gli assessorati/i servizi regionali, oltre che altri importanti attori istituzionali regionali (Ambiti sociali, ecc.).

Obiettivi di breve termine:

- a) Costituzione di un Osservatorio nazionale per l'invecchiamento attivo.
- b) Costituzione di strumenti regionali come "Tavoli regionali permanenti sull'invecchiamento attivo", o simili.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

A partire dall'Anno europeo per l'invecchiamento attivo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha negli anni individuato nell'invecchiamento demografico una chiave di lettura di diverse delle trasformazioni della società attuale, in vista delle quali avviare una rivisitazione alternativa e sostenibile del sistema di welfare nel suo insieme. Entro una prospettiva di sostenibilità si iscrivono ad esempio le riforme in senso universalistico delle misure di protezione sociale, delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, e le misure all'interno di esse intraprese, quali ad esempio quelle riferite al Reddito di Cittadinanza ed alla sua connessione con le misure di politiche attiva del lavoro, più in generale le misure che trovano nello sviluppo dell'apprendimento permanente una risorsa per rivisitare in chiave intergenerazionale l'approccio al mercato del lavoro. Un particolare rilievo, dal punto di vista dello sviluppo di un approccio condiviso alle trasformazioni demografiche in tutte le politiche, può essere infine riconosciuto alla funzione di coordinamento attivata a livello nazionale con riferimento allo sviluppo degli interventi e dei servizi nell'ambito dei Tavoli di coordinamento per i servizi per l'apprendimento permanente; con l'istituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21 D. Lgs. 147/2017) in materia di coordinamento dei servizi e delle politiche sociali; in ambito internazionale con riferimento ai lavori dello Standing Working Group on Ageing, promosso da UNECE per lo sviluppo del Piano Internazionale di azione per l'Invecchiamento di Madrid (MIPAA).

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Nell'ambito di sviluppo delle politiche connesse all'espressione della domanda sociale di servizi da parte della cittadinanza, il contributo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si iscrive entro l'assetto di distribuzione delle funzioni fra Governo e Regioni in materia di politiche sociali, che vede le Regioni quale riferimento per la programmazione e lo sviluppo dei servizi ed il Ministero come referente per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. In virtù di questo, lo sviluppo delle politiche per l'invecchiamento attivo, si inserisce entro un percorso di evoluzione storico-normativa caratterizzato dalla ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze di uniformità territoriale delle prestazioni, disponibilità strutturale di risorse e variabilità delle istanze sociali localmente situate, cui corrispondono specificità di modelli organizzativi e gestionali regionali in ambito sociale. In questo scenario, un obiettivo percorribile per il futuro potrebbe essere individuato nel sostenere azioni di sistema che orientino la costruzione condivisa di un approccio metodologico sui diversi ambiti di indirizzo dell'intervento sociale – povertà, apprendimento permanente, fra altri -, che possa contribuire a rendere maggiormente efficace la funzione regolatoria e di coordinamento che le istituzioni pubbliche sono chiamate ad esercitare, nell'intercettare un fabbisogno di servizi articolato e complesso anche sul versante intergenerazionale.

Relativamente agli sviluppi proposti dalle Raccomandazioni, la proposta del Ministero è di metodo: attivare un coordinamento fra i tavoli e gli osservatori esistenti, e mantenerne una integrazione sul piano della comprensione delle trasformazioni, problemi, questioni e domande sociali che sui territori possono essere intercettate fin dal primo accesso ai servizi, per ricomporle in una visione complessiva del sistema di welfare su finalità di promozione di sviluppo della convivenza, anziché riduzione di deficit per categorie di bisogno. Nello specifico, il riferimento è ad esempio al rapporto con gli Osservatori già esistenti su Infanzia e Famiglie, Disabilità, sviluppi del mercato del lavoro e più complessivamente dello sviluppo economico in ottica intergenerazionale. Ciò per recuperare una visione di insieme che possa efficacemente orientare lo sviluppo delle misure di attivazione e l'approccio al welfare, entro nuovi riferimenti culturali per l'invecchiamento nei percorsi di attivazione dei servizi.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

Rispetto all'approccio trasversale alle politiche, da parte dell'associazionismo di impegno civile, sociale e rappresentanza sindacale dei pensionati (ANTEAS APS, contributo FNP CISL, SPI CGIL, UILP UIL), si sottolinea come sia utile dedicare una particolare attenzione alla permanenza culturale di una visione assistenzialistica delle persone anziane e dell'invecchiare che tende a iscrivere problematicamente il discorso sull'invecchiamento entro una verifica dell'impatto negativo sul sistema sanitario-assistenziale, che pur si intende superare assumendo come condivisa la definizione di IA proposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, quale "processo di ottimizzazione delle opportunità di salute, partecipazione e sicurezza al fine di migliorare la qualità della vita delle persone anziane".

Le associazioni propongono l'esplorazione di tale sviluppo riflettendo sulla prospettiva del pensionamento, e dell'approccio al sistema previdenziale, spesso rappresentato come evento monoculturale e di congedo dalla vita attiva tout court. Le associazioni riflettono su come anche il pensionamento – ad oggi possibile entro una durata superiore ai 20 anni - possa essere investito di una valenza progettuale, e come anzi i modi di vivere gli anni successivi alla pensione si siano altamente differenziati, restituendo la prospettiva di un periodo complesso e di grande dinamismo, una macro-transizione, "una locomozione da uno spazio di vita ad un altro" in cui non si annulla affatto il desiderio di progettualità e creatività.

I nuovi pensionati sono attivi e godono ancora di un lungo periodo di capacità di compiere diverse attività per sé stessi e per la comunità in cui agiscono. Il tempo "liberato" dal lavoro subordinato o legato alla necessità di procurare reddito viene ripensato con una propensione alla relazione di cura e spesso si trasforma in "attivismo civico".

Si tratta di prospettive di cui l'insieme delle politiche – del lavoro, sociali, per l'apprendimento – di sviluppo economico, e sanitario in senso stretto, possono occuparsi anche in rapporto alle funzioni del

sistema di politiche previdenziali, sostenendo servizi che agevolino la possibilità per anziani e nuove generazioni di proseguire e perseguire obiettivi realizzativi, in un ambiente che ne faciliti le espressività e potenzialità creative.

In questa direzione, il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP sottolinea come le sfide poste dai cambiamenti demografici richiedano azioni e attività di ricerca per individuare soluzioni innovative per la popolazione che invecchia. Si riconosce che tali sfide, iscrivendosi in nuovi scenari di contesto-le nuove caratteristiche dell'invecchiare, le nuove forme di economia, le nuove questioni sociali-, se esplorate, possano rappresentare un'opportunità per il Paese per sviluppare la cosiddetta economia d'argento, al fine di creare posti di lavoro. In questo senso, "occorre investire sulla prevenzione nell'ambito della salute e dell'assistenza, ad esempio attraverso la promozione di uno stile di vita salutare, azioni di sensibilizzazione e campagne di informazione mirate che consentano di raggiungere le persone con l'obiettivo di accrescere l'aspettativa di vita in buona salute. L'aumento degli anni di vita in buona salute potrebbe costituire uno dei principali obiettivi integrativi alle politiche socio-sanitarie nel nostro Paese, elemento che non solo migliorerebbe la salute delle persone, ma comporterebbe anche una riduzione della spesa sanitaria pubblica". Si prefigura così una funzione di servizio sulle misure di prevenzione e l'importante ruolo che viene svolto dalle parti sociali nel promuovere e negoziare politiche che consentano alle persone anziane di condurre una vita attiva e in buona salute. Per cui si auspica che sia nell'Osservatorio nazionale per l'invecchiamento attivo che nei tavoli regionali permanenti sull'invecchiamento attivo vi sia un coinvolgimento sostanziale e non formale delle rappresentanze sindacali dei pensionati" (contributo unitario Spi Cgil, FnP Cisl e UilP Uil).

Ancora in tale ambito di riflessioni, Sapens/Or.Sa., sottolinea l'opportunità di considerare nei percorsi di programmazione un riferimento di respiro europeo. In particolare, si suggerisce di tener conto della iscrizione del rapporto di leale collaborazione e programmazione tra Stato e Regioni nell'ambito della cornice dell'ordinamento euro-unitario, e dei relativi Trattati. Nello specifico, il riferimento è ai concetti di dignità umana, eguaglianza e coesione sociale, espressi all'art. 2 del TUE, che fonda l'Unione sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza all'interno di uno Stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani, attraverso il principio della non discriminazione e della solidarietà¹. Si richiama inoltre l'art. 3 dello stesso Trattato, che rimanda agli obiettivi che l'Unione si prefigge, quali lo sviluppo sostenibile, il progresso sociale e la riduzione dell'esclusione sociale, nonché la promozione della solidarietà tra le generazioni, e la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri. In tali obiettivi, come dimostrano le missioni del Next Generation EU, si situa come attore protagonista la tematica dell'invecchiamento attivo quale chiave di volta di un sistema che veda la soluzione nello sviluppo del rapporto di coesione economico, sociale e culturale tra le generazioni.

Sul versante dell'associazionismo datoriale, i referenti di Confindustria accolgono con favore la proposta del Ministero del Lavoro di attivare un coordinamento fra i tavoli e gli osservatori esistenti, mantenendo un'integrazione sul piano della comprensione delle trasformazioni, problemi, questioni e domande sociali. A tal proposito, si invita a mantenere il collegamento, oltre che con il tema della disabilità, anche con gli aspetti previdenziali (es. lavori usuranti), relativi agli ammortizzatori sociali (es. contratto di espansione) e alla sicurezza sul lavoro (inidoneità alle mansioni).

¹ C. DUPRÉ, *The Age of Dignity: Human Rights and Constitutionalism in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2015.

2. MIPAA *Commitment* 2: Integrazione e partecipazione degli anziani nella società: Assicurare la piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società

Finalità

La finalità di questo *commitment* in ottica di invecchiamento attivo è quello di promuovere l'integrazione e la partecipazione degli anziani nella società in tutti gli ambiti di invecchiamento attivo, nessuno escluso, così da garantire che siano fornite tutte le opportunità possibili, tra le quali le persone anziane possano scegliere liberamente in base alle proprie preferenze, motivazioni e predisposizioni. Si tratta di valorizzare le capacità del soggetto di esprimere la propria identità e attuare il proprio progetto di vita [Age Italia]. È importante che le opportunità siano presenti per tutti e in tutti gli ambiti, con la possibilità di favorire l'esperienza di diversi percorsi di invecchiamento attivo, anche transitando, se desiderato dagli individui, da una dimensione a un'altra (di invecchiamento attivo), a seconda delle preferenze o delle necessità. Ciò, ad esempio, al fine di consentire alle persone di prendersi cura di tutti gli aspetti della vita, anche in ottica di conciliazione vita-lavoro, per affrontare l'invecchiamento con maggiori risorse e motivazioni [Forum delle Associazioni Familiari]. La prospettiva di tale approccio va anche oltre il livello micro, in quanto permette, attraverso i benefici per la società nel suo complesso, di affrontare anche la tematica della sostenibilità dell'invecchiamento [Università Cattolica del Sacro Cuore]. Tra i risultati attesi c'è, ad esempio, quello della diminuzione dei costi, in particolare sul fronte della sanità e dei servizi sociali [AUSER].

Raccomandazione n.3

È necessario assicurare la piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società a livello nazionale e regionale attraverso normative adeguate e specifiche.

Raccomandazione n.4

È necessario far sì che la piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società come previsto in leggi, decreti, deliberazioni e altri documenti normativi, si concretizzi e non resti solo sulla carta.

Obiettivi di breve termine:

a) Approvazione e implementazione di una legge quadro nazionale sulla promozione dell'invecchiamento attivo che si occupi di definire vari parametri, tra cui un livello minimo che tutte le Regioni dovrebbero garantire, e di assicurare la piena integrazione e partecipazione delle persone anziane nella società, alla quale le attività regionali e locali in tale ambito possano riferirsi.

b) Approvazione e implementazione di leggi regionali sulla promozione organica dell'invecchiamento attivo tra i suoi vari ambiti, o simili normative (essendo dimostrato come anche in presenza di strumenti diversi, l'obiettivo sia raggiungibile, ad es. Regione Umbria, Regione Emilia-Romagna).

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

In virtù delle funzioni esercitate dal Ministero in relazione allo sviluppo dell'infrastruttura delle politiche del lavoro e sociali e dei livelli essenziali di servizio che possono contribuire efficacemente ad intercettare la variabilità delle domande sociali che si sviluppano nei territori, le iniziative regolatorie del Ministero si sono connotate negli anni più che in un approccio normativo, nella **promozione di azioni di sistema** orientate a consolidare i dispositivi istituzionali e i servizi esistenti, puntando a svilupparne la capacità di presa in carico multidimensionale in rapporto a istanze, problemi e modelli di intervento iscritti nella variabilità dei territori².

² Si vedano ad esempio le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale sul Reddito di Cittadinanza (DM 18 settembre 2019), o la Legge 178/2020 (Legge di bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seg., che ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un

Seppur non direttamente in ottica di invecchiamento attivo, tali iniziative sono volte a consolidare una infrastruttura di servizi, che renda praticabile un approccio di governance che efficacemente possa intercettare nuove domande delle comunità in chiave intergenerazionale e di inclusione sociale.

La valorizzazione della funzione degli anziani all'interno delle comunità locali è fra gli aspetti che maggiormente hanno avuto un riscontro su tre ambiti di intervento:

- a) nella definizione del **sistema per l'apprendimento permanente**, che ha posto le basi per sostenere un concreto esercizio del diritto ad apprendere lungo in proprio percorso di vita, quale espressione fondante una prospettiva espressiva, realizzativa e progettuale ed in senso esteso di cittadinanza, entro i diversi luoghi di convivenza, non ultimo il mercato del lavoro; in questo contesto i lavori per la definizione di un **Piano Nazionale Strategico per la popolazione adulta**, e la sua connessione con la definizione di un approccio metodologicamente omogeneo alla presa in carico da parte dei servizi sul territorio, di domande di sviluppo di competenze, titoli di istruzione e qualificazione professionale, hanno consentito lo sviluppo diffuso di una riflessione sulle funzioni dei servizi per il riconoscimento e lo sviluppo di competenze, nell'intercettare fabbisogni complessi, connessi tanto alla presenza diffusa di NEET in Italia - con incidenza elevata fra i beneficiari del Reddito di cittadinanza - quanto alla problematica di integrazione nel mercato del lavoro di persone prossime al pensionamento (over 50) la cui presa in carico in termini di aggiornamento, manutenzione, pensabilità dei profili di competenze sviluppate nel rapporto con i diversi contesti, potrebbe efficacemente favorirne un contributo attivo alla vita delle comunità, anche in età più avanzata (si vedano anche [Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze, DM 5 gennaio 2021](#)).
- b) nell'ambito delle iniziative di **sviluppo del Terzo settore** quale interlocutore delle amministrazioni nella progettazione di attività e servizi di supporto alla gestione dell'invecchiamento nelle comunità e nella prevenzione alle forme di isolamento o marginalizzazione sociale;
- c) nel coinvolgimento dei più anziani nei lavori di pubblica utilità (Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021³). Lo sviluppo di un approccio integrato alla programmazione in ambito sociale, avviato negli ultimi anni trasversalmente agli interventi in materia, può essere considerato una risorsa in tal senso.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Nel periodo di emergenza Covid19, attraverso la DG lotta alla povertà e programmazione sociale, è proseguito il percorso di sviluppo dei servizi sociali sui territori, mappando le trasformazioni dei servizi erogati in ambiti territoriali, investendo nella articolazione strutturale delle risorse e dei servizi (a valere su Fondo Povertà, Fondo per le Politiche Sociali etc.). Riconoscendo la capillarità delle iniziative del Terzo Settore nell'intercettare domande sociali entro le comunità, un obiettivo a breve termine è individuato nella promozione di sinergie con il servizio pubblico nella progettazione e organizzazione di servizi, e in rapporto a ciò sono state approvate 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).

Nell'ultimo anno, l'approvazione del Piano Nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023, e quella incorso del Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), hanno infine delineato prospettive di sviluppo per un nuovo approccio alla presa in carico dei processi di invecchiamento, da un lato entro i percorsi

ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali.

³ Il decreto, a seguito dell'intesa sancita nella seduta del 25 marzo 2021 della Conferenza Unificata, sancisce l'adozione delle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, disciplinato negli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore).

di sviluppo della integrazione sociosanitaria, dedicati anche all'evento delle dimissioni protette, dall'altro nel contesto di sviluppo delle politiche attive del lavoro. In rapporto a ciò sarà rilevante, mantenere un coordinamento sulla organizzazione dei Punti Unici di Accesso, quale fulcro di competenze istituzionali con un ruolo attivo nel sistema integrato dei servizi alla persona anche valorizzando il ruolo del Terzo settore nella coprogettazione e ideazione di interventi e servizi che possano avvalersi di una funzione di promozione di reti formali e informali della comunità, per la conoscenza dei problemi e delle risorse attivabili anche in ottica di invecchiamento attivo.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

Rispetto alla prospettiva della integrazione e partecipazione dei più anziani alla vita della società, il contributo proposto dalle associazioni di impegno civico e sindacale pensionistico (ANTEAS, FNP Cisl), si sofferma su una caratteristica attuale e storicizzata dei modi di vivere l'invecchiamento: non è una malattia, può essere un progetto. L'invito è a ripensare al rapporto intergenerazionale anche in questa prospettiva. "Mente e cervello, seguendo gli avanzamenti delle neuroscienze e della psicologia, possono cambiare; la persona anziana è in grado di orientare il proprio pensiero verso soluzioni innovative, contrastando un progressivo declino, attraverso l'esperienza, in un ambiente che ne faciliti le espressività e le potenzialità creative. Sono eventi dinamici su cui nel rapporto con il contesto può assumere una importante funzione la creatività, non ultima quella prodotta entro contesti che esplorano le potenzialità del rapporto intergenerazionale nel far fronte a cambiamenti, riducendo la dispersione del patrimonio culturale, formativo, professionale, di competenze etc".

In questo periodo storico viene considerato come sempre più chiaro come le persone anziane possano trasformare il tempo liberato dal lavoro e dalle obbligazioni di ruolo in "attivismo civico" cioè la partecipazione, quotidiana, diretta e immediata nello spazio pubblico, con una "relazione di cura" reciproca che può caratterizzare soprattutto il rapporto con le generazioni future (FNP Cisl, ANTEAS).

In questo senso, il Terzo settore può essere un luogo dove si sperimentano novità (Anteas).

Il contributo sindacale congiunto Spi Cgil, FNP Cisl, Uilp UIL, condivide la funzione specifica individuata per l'apprendimento permanente degli adulti e anziani, quale diritto che sostanzia la partecipazione attiva dei cittadini allo sviluppo della convivenza sociale. "L'apprendimento permanente degli adulti e anziani è un diritto. Per questo occorre rafforzare politiche mirate alla partecipazione attiva dei cittadini come una "conditio sine qua non" per una piena partecipazione alla vita sociale. L'apprendere in età adulta, e durante tutta la vita, può aiutare a ridefinire la propria identità e a dar senso alla propria vita, stimolando a riflettere e a rivedere tematiche quali l'età, le differenze di genere, di lingua, cultura e status economico, l'handicap".

Tenuto conto di tali considerazioni, vengono proposte alcune declinazioni di misure operative in cui si prospetta il recepimento delle proposte delle raccomandazioni sul commitment.

Il coordinamento AgePlatform Italia sottolinea la valenza della funzione del Terzo settore nella coprogettazione di interventi e servizi che possano avvalersi di reti formali e informali delle comunità, attraverso alcuni esempi quali:

- la valorizzazione delle Università della Terza età e delle organizzazioni che promuovono gratuitamente l'apprendimento lungo l'arco della vita;
- l'attuazione di protocolli operativi fra le istituzioni scolastiche, le parti sociali, gli ordini professionali, le associazioni di promozione sociale per la realizzazione di interventi sistematici che coinvolgano studenti e persone anziane nella trasmissione di competenze professionali, durante le fasi di orientamento e formazione, anche per rivitalizzare antiche professionalità artigianali, agricole e tutelare il patrimonio storico- ambientale italiano;
- la costituzione di una cabina di regia nazionale che individui le professionalità richieste dal mercato del lavoro, da tener presente poi nello sviluppo dei profili di formazione negli istituti scolastici, fungendo anche da raccordo per la cosiddetta "staffetta generazionale";
- l'individuazione di luoghi pubblici, da parte degli enti locali, per favorire "atelier" che coinvolgano le associazioni degli anziani e i giovani usciti dal circuito scolastico e senza lavoro

(NEET) per realizzare servizi di pubblica utilità e attività coordinate sul territorio con lo sviluppo di un welfare territoriale e servizi di prossimità.

A tali proposte si integrano ulteriori riflessioni dell'associazionismo di rappresentanza sindacale dei pensionati e datoriale, che si soffermano sulla considerazione di aspetti specifici che organizzano differenze nei modi di vivere l'invecchiare.

S.A.PENS./OR.SA., si sofferma sulla utilità si specificare, di esplorare, quali servizi territoriali richiedano un maggior monitoraggio conoscitivo ed un rafforzamento ai fini dell'inclusione della popolazione anziana nell'ottica di favorire un invecchiamento attivo, in particolar modo nelle aree rurali (ma non solo): servizi di trasporto pubblico locale anche nelle aree più remote; servizi di navetta che consentano spostamenti ad hoc per raggiungere aree specifiche legate ad eventi sociali e culturali o a servizi di primaria importanza (sanitario, farmacie, aree commerciali, centri storici, etc.); servizi sanitari domiciliari.

Il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP riflette sulla opportunità di mirare le misure che nel PNRR riguardano le politiche attive e della formazione, ad un piano straordinario di formazione digitale della popolazione adulta e anziana.

La rappresentanza di Confindustria aggiunge una nota sulla valorizzazione dei percorsi di presa in carico delle disabilità, entro un approccio di integrazione alle restanti politiche.

3. SDG 17: Rafforzare il partenariato

Finalità

L'obiettivo di sviluppo sostenibile relativo al rafforzamento del partenariato, in ottica di invecchiamento attivo, fa riferimento alla necessità di coinvolgere in tutti i processi (dalla produzione di politiche all'attuazione dei servizi e relativo monitoraggio) gli *stakeholder* rilevanti con strumenti di consultazione e co-decisione. È un tema fortemente collegato ai precedenti due, in quanto ciò rafforza l'integrazione e partecipazione degli anziani nella società (MIPAA 2) ed ancor di più se tale consultazione e co-decisione viene integrata in strumenti di *mainstreaming ageing*, come sopra descritto (MIPAA 1).

Raccomandazione n.5

È necessario che tutti gli strumenti di lungo periodo per l'analisi, la programmazione, implementazione e monitoraggio in ambito di invecchiamento attivo, da prevedere sia a livello nazionale che a livello regionale/locale (osservatori, tavoli, gruppi o consulte) oltre che rappresentanti degli organi di governo legati alla creazione di politiche, includano tutti gli *stakeholder* rilevanti (provenienti dal Terzo settore e dalla società civile, dal mondo accademico-scientifico, dalle reti/partenariati già realizzati dalle Amministrazioni centrali, ecc.) in tutte le fasi, ai fini di co-progettazione e co-decisione, a garanzia dei meccanismi partecipativi anche di tipo *bottom-up* (dal basso verso l'alto).

Obiettivi di breve termine:

- a) Confermare la rete di *stakeholder* creata a livello nazionale, nell'ambito del "Progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo".
- b) Creare o implementare (ove già esistente ma non ancora operativa), una rete di *stakeholder* a livello regionale, a partire da quelle già attivate dalle Amministrazioni a vari livelli.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Con l'istituzione del *Tavolo Istituzionale per l'Apprendimento permanente* si è definito un approccio di governance multilivello che ha portato alla predisposizione del "Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta", ed alla approvazione di Linee Guida per la interoperatività degli enti pubblici titolari di sistemi per il riconoscimento di competenze. Nel contesto dello sviluppo delle politiche sociali la *Rete della protezione e dell'inclusione sociale* è attiva come organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, per come questi ultimi si sviluppano nei diversi livelli di programmazione e sviluppo dei servizi in ambito regionale e più strettamente locale.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Con riferimento ai dispositivi suddetti, proseguirà la collaborazione del Ministero con Regioni, Presidenza del Consiglio, ANPAL, INAPP, Ministero dell'Istruzione, Comuni (Anci), Parti sociali e Terzo Settore, attraverso l'interlocuzione in Conferenza Unificata, ed il confronto sulla composizione specifica dei dispositivi di rete territoriale – Cpia, Cpi, Comuni e servizi sociali, Camere di commercio, Scuole etc. che potrebbero più efficacemente intercettare le domande di servizio dei più anziani, delle loro famiglie o comunità di riferimento.

Sul versante dello sviluppo delle competenze digitali, attraverso ANPAL, è possibile prefigurare una interlocuzione con il Ministero dell'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale finalizzata allo sviluppo del rapporto fra il Piano Strategico Nazionale per le competenze e la Strategia Nazionale per le competenze Digitali (DM 4 agosto 2020), con il relativo Piano Operativo (23 dicembre 2020).

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

In merito alla prospettiva del partenariato, i riscontri pervenuti condividono le riflessioni del Ministero, articolando la funzione del partenariato, rispetto ad alcuni scopi prefigurati dalle raccomandazioni, ed alla specificità di alcune questioni individuate come criticità per un approccio attivo all'invecchiamento.

Sul versante dell'associazionismo di rappresentanza dei pensionati si pone in rilievo la necessità di una strategia unitaria di livello nazionale che eviti una eccessiva frammentazione territoriale. A tale scopo nell'ottica del partenariato, si considera importante tener conto che gli attori coinvolti a tutti i livelli siano parte di una progettazione, sia in fase legislativa sia in fase esecutiva, armonizzata a tutti i livelli territoriali (S.A.PENS./OR.SA.).

Il contributo unitario di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, e delle rappresentanze datoriali di Confindustria si sofferma sul versante delle funzioni del partenariato rispetto alle politiche per lo sviluppo di competenze chiave per far fronte ai nuovi scenari.

Il primo sottolinea la dimensione delle competenze digitali: prefigura l'esigenza di finanziamenti specifici per promuovere le competenze per una consapevole transizione ecologica e digitale anche tra la popolazione anziana, individuando nella Programmazione dei fondi comunitari 2021-2027 una ulteriore occasione per attuare progetti specifici in merito, sia a livello nazionale (PON) che a livello regionale (POR), dedicati alla popolazione (Spi Cgil, FnP Cisl e UilP).

Il contributo di Confindustria, si sofferma infine sulle funzioni ed attività svolte dal Tavolo Istituzionale per l'apprendimento permanente, auspicando un sempre maggior coinvolgimento delle parti sociali ed in particolare del sistema di rappresentanza delle imprese. Ciò sottolineando come l'apprendimento permanente sia centrale nelle politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane: un raccordo costante con il mondo delle imprese potrebbe rendere più agevole l'individuazione delle soluzioni più idonee in una fase storica di profonda trasformazione quali quella che ci troviamo a vivere.

Al contempo, si propone di condurre ulteriori riflessioni in tema di partecipazione attiva al mondo del lavoro e di formazione continua, quali componenti essenziali dell'invecchiamento attivo nell'ottica di ampliare in chiave intergenerazionale le possibilità di prolungamento della vita attiva.

A tal fine si prefigura l'utilità di individuare:

- delle misure dirette a favorire la *staffetta intergenerazionale* fra i lavoratori giovani e i meno giovani con un sistema strutturale di sgravi ed incentivi. Queste misure appaiono particolarmente necessarie nell'ambito delle transizioni legate alle nuove tecnologie e delle opportunità che derivano proprio da queste ultime in termini di nuove competenze.
- delle misure volte ad accrescere *l'occupabilità delle persone anziane* attraverso mirate politiche di apprendimento permanente e formazione continua in linea con i bisogni espressi dal sistema produttivo.

Lo stesso contributo ribadisce la rilevanza di valorizzare la funzione integrativa della formazione per le persone con disabilità. Ciò considerando le risultanze delle Relazioni in parlamento sul tema, che restituiscono quale aspetto critico di ostacolo all'inserimento nel mondo del lavoro, sia la carenza di formazione di base adeguata (secondo il IX Rapporto al Parlamento, oltre il 50% termina il proprio percorso scolastico con la scuola dell'obbligo e arriva ad avere al massimo la licenza media o la qualifica professionale; il 2,9% nel 2018 aveva raggiunto la laurea, lo 0,6% una laurea di primo livello, il 18,5% il diploma, il 40,8% la licenza media e il 17% la licenza elementare).

4. MIPAA *Commitment* 3, SDG 1, SDG 10: Promuovere la lotta alle disuguaglianze, alla povertà e una crescita economica equa e sostenibile in risposta all'invecchiamento della popolazione

Finalità

Le disuguaglianze vengono considerate come barriere che impediscono l'accesso ai percorsi di invecchiamento attivo, che devono essere garantiti a tutta la popolazione anziana a prescindere dalle differenze di risorse culturali, di reddito, di istruzione e dalle condizioni di salute, che penalizzano chi ne possiede di meno, proprio al fine di ridurle. Questa visione non comprende, dunque, la parte strettamente assistenzialista dell'anziano bisognoso di assistenza sociale e sanitaria, quanto invece quei casi in cui le disuguaglianze sono date dalle differenze di accesso alle risorse e dalla capacità di realizzare i propri obiettivi di vita, rispetto ad esempio alle specifiche condizioni socioeconomiche.

La crescita economica equa e sostenibile, dunque, è intesa in termini di conseguimento di una riduzione delle disuguaglianze aumentando le risorse disponibili, e in termini di garanzia dell'accesso all'invecchiamento attivo anche ad individui con scarse risorse. In questa prospettiva, il *commitment* MIPAA e gli obiettivi di sviluppo sostenibile in oggetto possono essere considerati come un caso particolare di quanto affermato in generale nel capitolo riguardante il *commitment* 2 (favorire la partecipazione).

Raccomandazione n.6

È necessario promuovere politiche di contrasto alla povertà e alle disuguaglianze che garantiscano l'accesso ai percorsi di invecchiamento attivo anche per gli anziani in condizioni di fragilità, sia socio-economica che da un punto di vista della salute. Non solo tramite l'erogazione di contributi, ma anche attraverso la creazione di opportunità di accesso, per queste fasce svantaggiate di popolazione, ai vari ambiti di invecchiamento attivo, sfruttando le specifiche caratteristiche del territorio e favorendo lo sviluppo delle competenze digitali tra le persone anziane.

Obiettivi di breve termine:

- a) Potenziare, a livello di Ambito sociale, la costituzione o l'implementazione di sportelli dedicati a un accompagnamento delle persone anziane, verso i percorsi di invecchiamento attivo, che tenga conto delle disuguaglianze.
- b) Favorire lo sviluppo e il coordinamento di iniziative nazionali e regionali volte a ridurre il *digital divide* della popolazione anziana e a promuovere l'alfabetizzazione informatica, in quanto azioni in grado di contrastare disuguaglianze e promuovere l'invecchiamento attivo, e anche a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia nella gestione della propria vita e dell'equità di accesso ai servizi e alle informazioni, in risposta ai propri bisogni (cittadinanza digitale).

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Con il D.Lgs. n.147/2017 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà", e il D.Lgs. n.4/2019 "Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e pensioni", l'Italia si è dotata di una legge e di una misura nazionale di contrasto alla povertà, con un relativo Piano di interventi volti a coprire il livello essenziale delle prestazioni, ampliando la copertura del rischio di marginalizzazione delle persone in età avanzata e/o prossime al pensionamento, e delle situazioni di povertà estrema⁴. Il Ministero

⁴ Fra gli interventi di maggior rilievo della legge di bilancio 2021, si segnala il potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali e contestualmente degli interventi e dei servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente

ha realizzato un primo monitoraggio per le misure di Reddito e Pensione di Cittadinanza (Rapporto 2020). I risultati restituiscono scenari interessanti rispetto ad un approccio intergenerazionale alla povertà. Dall'attivazione della misura hanno beneficiato della Pensione di cittadinanza (beneficiari over 65), 142.900 nuclei familiari, il 4,8% ca degli individui fruitori della misura dalla sua attivazione, in prevalenza nuclei familiari composti da anziani soli o in coppia. In modo complementare, nel solo 2019 sono stati più di 700 mila i minorenni coinvolti, quasi 1 milione le persone beneficiarie di età inferiore ai 25 anni. In tal senso il reddito di cittadinanza sembra aver offerto una opportunità per rompere il meccanismo di trasmissione intergenerazionale delle povertà, garantendo una protezione sociale lungo l'arco della vita delle persone. La Rete della Protezione e dell'Inclusione sociale (D.Lg.147/2017), quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge 328/2000 e dunque di coordinamento multilivello dei processi di programmazione, ha approvato il nuovo Piano Nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023. Il Piano fornisce una rinnovata progettualità nella strutturazione dei servizi sociali nell'ottica della graduale approvazione dei livelli essenziali di servizio in ambito sociale. Queste iniziative, pur non prevedendo esplicitamente misure in ambito di invecchiamento attivo, vanno considerate all'interno di un più ampio processo di riorganizzazione della governance, volto alla creazione delle condizioni di strutturabilità e sostenibilità economica per lo sviluppo dei servizi e delle prestazioni lungo l'arco della vita sul territorio italiano.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Le iniziative intraprese in rapporto alle misure di contrasto alla povertà, sono volte a consolidare l'infrastruttura di servizi che opererà nella presa in carico dei fattori che generano disuguaglianza sociale. In una prospettiva di sviluppo futuro di medio periodo, si intende consolidare la capacità amministrativa da parte del Ministero e dei territori nel gestire l'interazione con il sistema territoriale e i 600 ambiti territoriali, rafforzando, anche attraverso l'uso strumentale dei Fondi Europei, la componente dei servizi territoriali, in particolar modo nei Comuni, nella presa in carico delle disuguaglianze. Ciò rafforzandone la dotazione in risorse umane, la capacità di co-progettazione territoriale, utili alla realizzazione di una valutazione multidimensionale dei fattori che possono dare origine alle fragilità (competenze, condizioni abitative, di salute), e nello sviluppo di servizi di prossimità in una ottica di personalizzazione degli interventi sui nuclei familiari, entro un approccio integrato di sviluppo di servizi di sostegno alle vulnerabilità, anche per la prevenzione della istituzionalizzazione di anziani non autosufficienti.

Sul versante della partecipazione sociale alla vita delle comunità, alcuni passi avanti sono attesi in merito alla realizzazione di Progetti di Pubblica Utilità Collettiva, nell'ambito della sottoscrizione dei Patti per il lavoro o per l'inclusione sociale, di rilevanza per i percettori di Reddito di Cittadinanza, inclusi i componenti di età più avanzata (over 50⁵) e più in generale per la articolazione intergenerazionale delle iniziative di comunità. Il Ministero, con il supporto di Banca Mondiale ed in collaborazione con ANCI, al fine di facilitare l'attuazione dei PUC da parte dei Comuni ha recentemente predisposto alcuni modelli di atti per le future procedure di selezione di soggetti partner per l'attivazione dei PUC ai sensi del DM 22 ottobre 2019⁶. Tali modelli non hanno carattere vincolante, ma una mera funzione esemplificativa o di accompagnamento per l'operatore sociale.

Più in generale, il Piano Nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023, individua, nell'orizzonte triennale di programmazione, alcune priorità: da un lato accentuare ulteriormente la gestione associata dei

pari a 1 a 4.000. Tali interventi sono assicurati attraverso un contributo strutturale, pari a 180 milioni di euro annui, a valere sulla "Quota servizi" del Fondo Povertà.

⁵ Nel caso non siano attivati un numero sufficiente di progetti, la priorità viene data ai componenti più giovani. A regime, tuttavia, sono chiamati a partecipare tutti i componenti non esclusi dagli obblighi di attivazione. Inoltre, potranno aderire volontariamente ai progetti PUC (sebbene esclusi dagli obblighi) anche i beneficiari di Pensione di cittadinanza o beneficiari del RdC titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni.

⁶ Si vedano anche [Informazioni sui progetti PUC \(Pubblica Utilità Collettiva\)](#)

servizi sociali a livello di ambito, dall'altro perseguire l'integrazione identitaria di ambiti sociali, distretti sanitari e delimitazioni territoriali dei Servizi per l'impiego, in modo da facilitare il perseguimento di politiche sociali operativamente integrate con servizi sanitari e del lavoro. Ciò, attraverso un insieme di azioni di sistema, descritte nel piano, fra le quali di particolare rilievo si propone lo sviluppo dei Punti unici di accesso. Per questi ultimi, assicurati in modo prioritario nell'ambito di servizi sociosanitari rivolti a non autosufficienza e disabilità, si prefigura una estensione nella competenza organizzativa ai servizi rivolti all'inclusione sociale delle persone in condizione di vulnerabilità e fragilità, travalicando aspetti di natura strettamente sociosanitaria.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

Sul presente commitment i riscontri ricevuti si focalizzano sui fattori organizzanti le disuguaglianze sociali. Da parte dell'associazionismo sindacale, pensionistico, e datoriale, si riflette sulle caratteristiche del sistema previdenziale da un lato, dall'altro sul rapporto fra fruitori dei servizi di contrasto alle disuguaglianze e assetto di questi ultimi, considerando in particolare le misure che organizzano il Reddito di Cittadinanza.

In merito al primo ambito, Sapens/Or.Sa., riflette su come in tema di disuguaglianza socio-economica, e di povertà assoluta e relativa, sia utile ripensare alcune dimensioni che configurano strutturali fragilità nell'efficacia del sistema previdenziale, incrementando e spesso accentuando una strutturale disuguaglianza trasversale a classi e gruppi sociali su tutte le fasce di età.

Si problematizzano in particolare alcuni aspetti tenendo conto delle contingenze di cambiamento degli scenari di contesto in cui l'invecchiamento si realizza: ad oggi, e soprattutto in ottica prospettica, nel futuro prossimo, alla luce delle caratteristiche di forte precarietà/discontinuità delle carriere lavorative, le rigidità attuariali del calcolo contributivo, non consentono l'accumulazione di un monte contributi sufficiente a garantire pensioni dignitose. Si ritiene utile inoltre porre in discussione le penalizzazioni che gravano ad oggi sulle pensioni, ed in particolare la mancata perequazione totale all'inflazione e la forte decurtazione delle pensioni di reversibilità.

Si propone anche di considerare la rilevanza della connessione fra interventi volti a rendere un sistema pensionistico più equo e misure per il mercato del lavoro volte a garantire salari più alti, stabilità e continuità delle carriere lavorative.

In merito al secondo ambito, il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, sottolinea l'esigenza di aumentare ed incentivare la quota di popolazione coinvolta in attività di partecipazione sociale e nelle attività di volontariato. A tal fine si ritiene importante coinvolgere anche i pensionati e le pensionate nei progetti di pubblica utilità, non solo i percettori del reddito di cittadinanza in senso stretto. In una ottica di sviluppo di un patto intergenerazionale tra giovani ed anziani, si potrebbero promuovere progetti di trasmissione di saperi e "mestieri che stanno scomparendo".

Il contributo proposto da Confindustria, circa le iniziative intraprese in rapporto alle misure di contrasto alla povertà, tematizza le modifiche proposte per lo sviluppo del reddito di cittadinanza nell'ambito della legge di bilancio per il 2022. La legge rifinanzia fino al 2029 e modifica solo in parte la misura (riduzione da tre a due delle offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima di perdere il diritto al beneficio e potenziamento dei controlli). Si ritiene ancora persistente uno scollamento tra lo strumento e le politiche attive, si considera tale divario difficile da "sanare" e in tal senso se ne ritiene improcrastinabile una profonda revisione.

5. MIPAA *Commitment* 4: Modifica dei sistemi di protezione sociale in risposta ai cambiamenti demografici e alle loro conseguenze socio-economiche

Finalità

Mentre generalmente questo *commitment* MIPAA viene esclusivamente ricondotto al tema delle pensioni, in riferimento all'invecchiamento attivo per protezione sociale si intende qualcosa di più ampio, che, in aggiunta al tema della lotta alle disuguaglianze e alla povertà (si veda il precedente capitolo), includa la costruzione e ridefinizione di un nuovo sistema di *welfare* fondato sui pilastri irrinunciabili dell'universalità e della solidarietà inter-generazionale, in grado di consolidare i diritti sociali.

Raccomandazione n.7

Al fine di favorire un'adeguata protezione sociale in risposta ai cambiamenti demografici e alle loro conseguenze socio-economiche attraverso la costruzione di un nuovo sistema di *welfare*, è necessario prevedere una *governance* istituzionale multilivello, sia a livello nazionale che a livello regionale, che integri la prospettiva dell'invecchiamento nell'arco della vita delle persone e nei diversi contesti di convivenza.

Obiettivo di breve termine:

a) Realizzazione di un sistema di servizi di prossimità, di protezione e integrazione sociale per gli anziani che vivono nelle aree svantaggiate, ad esempio: centri montani, aree interne e periferie.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Politiche quali quelle promosse da Reddito e Pensione di cittadinanza dopo i 67 anni hanno ampliato la copertura dal rischio di marginalizzazione di quanti, fra i più anziani o in età prossime al pensionamento, si trovano al di fuori del mercato del lavoro ed in situazioni di indigenza, con soglie di reddito inferiori a quella di povertà, ed infine per le situazioni di povertà estrema.

Per contrastare lo sbilanciamento del sistema di welfare su prestazioni di tipo monetario, a partire dal 2017, il Ministero ha lavorato allo sviluppo complessivo del sistema dei servizi di prossimità finalizzati all'intervento sulle condizioni che sono alla radice delle situazioni di povertà, con servizi di sostegno all'inclusione attiva incentrati su tre pilastri considerati in ambito europeo quale fulcro per lo sviluppo di sistemi di convivenza competenti a integrare diversità, altrimenti detti di inclusione attiva: il sostegno economico, i servizi di supporto all'integrazione attiva al mercato del lavoro, lo sviluppo di servizi sociali, anche integrati con quelli di ambito strettamente sanitario. In continuità con le linee di intervento già promosse dalla Legge 328/2000, è avviata una riorganizzazione della governance del sistema che trova il suo fulcro nella istituzione del reddito minimo quale criterio essenziale per la presa in carico della domanda assistenziale, accompagnata da una riorganizzazione strutturale della componente dei servizi, specifica per ciascun versante della programmazione e degli strumenti finanziari di intervento (Fondo Nazionale per le Politiche sociali; Fondo povertà e Fondo per la Non autosufficienza).

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Attraverso le funzioni di coordinamento e le azioni di sistema in precedenza descritti, il lavoro compiuto dal Ministero in questi anni, è orientato al consolidamento dei processi di integrazione della governance dei servizi riferiti al lavoro ed alle politiche sociali, entro la definizione dell'assetto dei servizi e dei loro obiettivi avviato con la legge 328/2000, rivisitato alla luce delle trasformazioni delle domande sociali che connotano l'approccio lavoro ed ai servizi stessi sui territori anche alla luce della esperienza pandemica. In questa prospettiva, lo sviluppo dei servizi di attivazione nel contesto delle politiche di sviluppo del Reddito di

Cittadinanza⁷, come in quelle per l'Apprendimento permanente sono orientate ad un duplice scopo: su un primo versante prefigurare la modellizzazione di servizi di presa in carico che consentano di meglio conoscere le problematiche specifiche incontrate da individui e nuclei familiari nel costruire progettualità nella propria vita lavorativa e sociale, su un secondo versante integrarli a partire dall'individuazione di criteri di convergenza dei servizi e delle agenzie sociali che li compongono.

Questo al fine di sviluppare competenze utili non solo ad agevolare uno sviluppo nel rapporto con il mercato del lavoro e con i sistemi di istruzione e formazione, ma anche più in generale a rintracciare una pensabilità dei cambiamenti del sistema sociale e nella propria vita, ed in questi individuare risorse e vincoli per l'esercizio attivo della propria cittadinanza entro la vita delle comunità, indipendentemente dalla propria età, cogliendo la dimensione di svantaggio – disoccupazione, scarsa qualificazione, fragilità etc. come fattore critico per un primo approccio ai servizi sul territorio (Cpi, Scuole, patronati, servizi sociali etc.), ma anche occasione per delineare prospettive di sviluppo della propria integrazione sociale, più coerenti con i propri desideri, percorsi di vita, le esperienze realizzate, le questioni specifiche che contestualmente organizzano il rapporto con i propri contesti di riferimento.

In questa direzione l'apporto fornito allo sviluppo delle politiche per l'invecchiamento attivo si tradurrà in chiave intergenerazionale, nel ripensamento delle proposte di servizio per l'attivazione tanto dei più giovani o quanto di quelle più anziane, o arrivate alla soglia di pensionamento con scarse qualificazioni, accompagnandone la transizione fra diverse esperienze di lavoro o formative, con dispositivi e servizi che ne restituiscano un riconoscimento, una pensabilità, una nuova spendibilità, fin dal momento del primo contatto con i servizi più prossimi al cittadino a partire dagli enti territoriali più prossimi al cittadino – le scuole, i comuni, le associazioni presenti nelle comunità.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

I riscontri ricevuti sul presente commitment tematizzano diverse dimensioni dialettiche che hanno organizzato l'approccio e la stessa concezione di welfare state nel suo sviluppo storico, soffermandosi su questioni emergenti che organizzano le finalità del commitment, per contestualizzare proposte di obiettivi percorribili, a complemento delle proposte del Ministero.

Da parte dell'associazionismo di impegno civico ([ANTEAS APS](#)) e di rappresentanza sindacale pensionistica ([Sapens/Or.Sa.](#); [FNPCisl](#), [SpiCgil](#), [Uilp](#)) riflettendo su un nuovo approccio alla "longevità attiva", si propone una riflessione sull'esplorazione del cambiamento dei modi di vivere il pensionamento, in relazione a nuovi modi di vivere l'essere attivi nella società, per prefigurare nuovi compiti/obiettivi comuni di sviluppo delle politiche.

"Quali sono i vissuti soggettivi del collocamento a riposo? Quali le caratteristiche? Quali sono le condizioni e le capacità di un pensionamento riuscito? Quali sono le sue fasi? Un tempo si riassume la vita di una persona in tre fasi: studio-lavoro-riposo. Attualmente assistiamo ad una grande variabilità delle carriere: fasi di lavoro a cui si alternano lavoro di cura, volontariato, formazione, perdita di lavoro, studio e poi di nuovo lavoro, tanto che si parla di "pensionamenti", meno di pensionamento". Il rimando è al costrutto di invecchiamento di successo, considerato tale già a partire dai 65 anni, per evidenziare la possibilità di conservare operosità, progettualità e creatività proprio negli ultimi anni della vita (FNPS Cisl; Anteias).

In rapporto a tale prospettiva, assume una nuova rilevanza critica in chiave di ripensamento del rapporto intergenerazionale, una riflessione su come i nuovi modi di vivere l'invecchiamento e nuove caratteristiche del lavoro configurino nuovi rischi sociali e insieme nuove configurazioni di diritti e doveri.

Dal punto di vista di [Sapens/Or.Sa.](#) è utile che una nuova concezione di Welfare State si orienti a superare l'impostazione data negli ultimi trent'anni, connotata da una continua riduzione e frammentazione dei diritti sociali avanzata in continuità con il diffondersi delle soluzioni di flessibilità nello sviluppo dei percorsi di lavoro. Si rimarca così la necessità di ripensare lo Stato sociale garantendo contestualmente la flessibilità

⁷ Si vedano anche - [Linee guida per l'impiego della Quota servizi del Fondo povertà](#), annualità 2020 (21 giugno 2021).

di scelta ai depositari dei diritti lavorativi e previdenziali (flessibilità in uscita senza forti penalizzazioni) e definendo allo stesso tempo garanzie solide di continuità della carriera professionale e protezione del lavoro, verso un welfare che sappia tutelare le esigenze delle persone nell'arco complessivo della loro vita, dalla formazione al lavoro e dal lavoro alla pensione, valorizzando le scelte personali senza rinunciare a forme di protezione universalistiche.

Rispetto agli obiettivi di sviluppo in cui sono state declinate le raccomandazioni su questo commitment, anche il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, ritiene che un approccio all'Invecchiamento Attivo, anche sostanziato in legge, non possa prescindere da investimenti per rendere meno precario, saltuario e meglio retribuito il lavoro, intervenendo sui fattori che ostacolano il raggiungimento di salari dignitosi, o tali per cui si possa raggiungere una pensione dignitosa, pensando soprattutto a giovani, donne, ai fattori che rendono le carriere discontinue, bassi i salari. Un esempio proposto è riferito all'insieme delle questioni che si accompagnano al mancato riconoscimento del lavoro di cura, tenendo conto dell'obiettivo di breve termine proposto per il presente commitment. Accanto a tali aspetti, si ritiene utile che una normativa che orienti politiche per l'invecchiamento attivo, prefiguri un sistema di flessibilità in uscita [verso il pensionamento]. Per tali proposte si individua una risorsa nel rilancio del ruolo della contrattazione collettiva di primo e secondo livello, dove siano ricomprese le diverse tematiche relative all'invecchiamento attivo.

Sul versante datoriale, in linea con quanto già proposto per il punto 3 (Rafforzamento del Partenariato), il contributo di Confindustria propone uno sviluppo delle riflessioni in tema di partecipazione attiva al mondo del lavoro e di formazione continua quali componenti essenziali dell'IA, nell'ottica di ampliare in chiave intergenerazionale le possibilità di prolungamento della vita attiva.

A tale fine si ritiene utile individuare:

- delle misure dirette a favorire la staffetta intergenerazionale fra i lavoratori giovani e i meno giovani con un sistema strutturale di sgravi ed incentivi. Queste misure appaiono particolarmente necessarie nell'ambito delle transizioni legate alle nuove tecnologie e delle opportunità che derivano proprio da queste ultime in termini di nuove competenze.
- delle misure volte ad accrescere l'occupabilità delle persone anziane attraverso mirate politiche di apprendimento permanente e formazione continua in linea con i bisogni espressi dal sistema produttivo.

6. MIPAA *Commitment* 5, SDG 8: Mettere in condizione il mercato del lavoro di rispondere alle conseguenze economiche e sociali dell'invecchiamento della popolazione

Finalità

Quella dell'occupazione è considerata una dimensione importante, tra quelle che afferiscono al concetto di invecchiamento attivo trattate in generale al capitolo 2 di questo documento. Garantire la partecipazione in questo ambito è una necessità che investe tanto le istituzioni quanto le aziende, nella gestione degli effetti del prolungamento della vita lavorativa sia sul processo di produzione, che in funzione dei meccanismi di ricambio intergenerazionale e trasmissione delle conoscenze. In questo senso, valorizzare e adeguare le competenze professionali e le condizioni di lavoro delle persone in età avanzata può avere effetti significativi non solo in termini di benessere e partecipazione sociale per l'individuo, ma anche in termini di crescita economica del territorio.

In questo ambito, non va trascurato l'aspetto della conciliazione vita-lavoro, per consentire alle persone di prendersi cura di altri aspetti della vita (relazioni familiari e altri interessi personali culturali, *hobbies* ecc.), per affrontare l'invecchiamento con maggiori risorse e motivazioni [Forum delle associazioni familiari]. Particolarmente importanti in questo ambito sono anche aspetti come il rapporto intergenerazionale, le possibilità di prolungamento della vita attiva, nonché delle misure dirette a favorire la staffetta intergenerazionale fra i lavoratori giovani e i meno giovani, come pure tutte le misure volte ad accrescere l'occupabilità delle persone anziane.

Raccomandazione n.8

È necessario promuovere, a tutti i livelli, e in affiancamento a quelle già esistenti, politiche che favoriscano la diffusione dell'*age management* sia nel settore privato che nel settore pubblico. Tali iniziative sono necessarie a garanzia:

- per i lavoratori maturi: dello sviluppo di opportunità e qualità dell'occupazione, risorse e competenze, forme di regolazione e organizzazione del lavoro volte a valorizzare le specifiche differenze intergenerazionali;
- per i datori di lavoro: del raggiungimento di migliori risultati economici e in ambito di responsabilità sociale d'impresa, fornendo ai lavoratori maturi un migliore clima aziendale a sostegno della loro motivazione, soddisfazione al lavoro, produttività, valorizzando il potenziale del lavoro in *team* intergenerazionale, ecc.

Raccomandazione n.9

È necessario promuovere a livello nazionale e locale politiche attive del lavoro, funzionali alla riqualificazione professionale, all'aggiornamento delle competenze e al reinserimento occupazionale di tutti coloro che lo desiderano (lavoratori maturi disoccupati, svantaggiati, eventualmente già pensionati, ecc.).

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Fino al 2019, le iniziative per lo sviluppo di un approccio attivo all'invecchiamento entro il mercato del lavoro, sono state volte a consolidare il sistema di tutele dai rischi – povertà, disoccupazione di lunga durata, connessi al disancoraggio fra caratteristiche dell'offerta di lavoro e strategie di sviluppo della domanda, entro i processi di bilanciamento fra costo del lavoro e sistemi di protezione sociale, secondo un criterio di *flexicurity*. Accanto alle iniziative di riforma della governance dei Servizi per l'impiego (anche attraverso l'istituzione dell'ANPAL) le misure più significative hanno riguardato, il supporto alle iniziative di reinserimento dei lavoratori con più di 50 anni attraverso forme di decontribuzione per le assunzioni (affiancati da incentivi specifici per giovani e donne); lo sviluppo dei Fondi bilaterali e degli accordi di

contrattazione collettiva per la transizione al pensionamento; più di recente, iniziative a supporto della conciliazione intergenerazionale vita-lavoro⁸, del welfare aziendale e di forme flessibili di organizzazione del lavoro, come quelle contemplate dal lavoro agile (L.81/2017).

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Il sistema delle politiche del lavoro è al momento attuale in uno stato di transizione e cambiamento⁹.

Al momento dell'intervista si sta costruendo un rapporto con le divisioni più competenti sul versante dello sviluppo delle misure di tutela dell'occupazione rivolte ai lavoratori più anziani, in ottica di ricambio generazionale, ma anche di accompagnamento alle trasformazioni dei sistemi produttivi e dei modi di fare impresa¹⁰, anche in relazione allo sviluppo dei sistemi digitali sia nella gestione dei processi di lavoro, che nella gestione delle forme di smart working.

In linea generale sembra possibile sostenere che, a partire dal 2020, l'estensione in senso universalistico del sistema degli ammortizzatori sociali, lo sviluppo delle politiche attive del lavoro, e di servizi per la formazione e riqualificazione dei lavoratori divengono aspetti cruciali per la riorganizzazione delle forme di lavoro, dipendente (incluso PA), autonomo o atipico anche per rispondere efficacemente alle sfide della digitalizzazione¹¹ sia nella vita sociale che nel contesto più ampio dello sviluppo economico. L'innovazione digitale e l'utilizzo degli strumenti informatici hanno un posto di rilievo nel cambiamento e ciò porta ad una riconsiderazione della modalità lavorativa, ma più in generale l'esigenza di dotare la cittadinanza degli elementi di alfabetizzazione sulle competenze essenziali (di base, trasversali e digitali), per consentire in particolare delle fasce di età più avanzata di esprimere una propria capacità di adattamento e sviluppo progettuale. In rapporto a ciò il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, nonché le linee di intervento prefigurate nel Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori¹² e nel Piano Nuove Competenze in corso di elaborazione a suo supporto, potranno costituirsi come risorsa.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

In merito a presente commitment, i riscontri si soffermano trasversalmente sulla rilevanza di un approccio intergenerazionale all'IA.

Il contributo del coordinamento Age Platform Italia sottolinea come nonostante il DLGS 216/03 vieti qualunque forma di discriminazione per età ed altre condizioni discriminatorie, lo stereotipo del lavoratore anziano, considerato un peso e una zavorra, permanga e fatichi ad essere superato. Ne fanno le spese, non solo il lavoratore che perde una occasione di reinserimento, ma anche le aziende che non fruiscono del prezioso Capitale Umano offerto dai lavoratori maturi sia in termini di qualità ed efficienza che in termini di intergenerazionalità e trasmissione dei saperi. In questo senso, in tema

⁸ Ad es. Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016 e Decreto interministeriale 12 ott 2017.

⁹ Al fine di monitorare tempestivamente gli effetti sul mercato del lavoro dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contenimento adottate, in maniera da programmare efficacemente adeguate strategie occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione, con l'art. 99 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 è stato istituito presso il Ministero l'**Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro**. Per lo sviluppo delle sue funzioni, l'Osservatorio si avvale del contributo di un comitato tecnico-scientifico di referenti di ISTAT, INPS, INAIL, ANPAL, e delle Regioni e Province autonome, per produrre conoscenza sui nuovi scenari e problematiche delineate dalla pandemia.

¹⁰ In tema di responsabilità sociale di impresa, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è membro del Comitato del Punto di Contatto Nazionale dell'OCSE istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico per dar seguito alle indicazioni in materia di RSI contenute nella Strategia Europa 2020 e nel Piano D'Azione Imprenditorialità 2020 - COM (2012) - 795, al fine di creare le condizioni favorevoli per una crescita sostenibile, promuovendo un comportamento responsabile delle organizzazioni, delle comunità territoriali verso lo sviluppo di sistemi produttivi che possano valorizzare l'apporto che anche imprenditori e lavoratori più anziani potrebbero esprimere, ad esempio entro iniziative di passaggio o sviluppo intergenerazionale di impresa.

¹¹ Si veda anche il [Piano Straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego](#) introdotto dal [Decreto ministeriale del 22 maggio 2020](#).

¹² Il programma, in discussione in Conferenza Stato Regioni, prefigura linee di intervento specificamente dedicate ai lavoratori più anziani (over 55).

di Age Management, si sottolinea come sia utile considerare nell'ambito delle strategie aziendali anche la cultura del concetto di "non discriminazione sostanziale" (sgombrare il campo dai pregiudizi e stereotipi e orientare le scelte in base a qualità e merito), e non solo formale (cioè rispettare il dettato legislativo sulla non discriminazione per età), che mira a migliorare le qualità ed opportunità lavorative offerte ai lavoratori maturi, ma anche le soddisfazioni ed il clima aziendale e del lavoro in team.

Il contributo di Sapens/Or.Sa. sottolinea, in proposito, come nella fase di maturità della vita del lavoratore e della lavoratrice occorra non soltanto promuovere politiche di riqualificazione e formazione continua ma anche percorsi motivazionali basati sulla valorizzazione delle competenze dei lavoratori con maggiore esperienza e sul rapporto di trasmissione dei saperi e delle capacità acquisiti tra lavoratori anziani e lavoratori più giovani, mettendo i lavoratori anziani nelle condizioni di incidere attivamente sui processi di crescita e sviluppo delle competenze dei colleghi.

Come sottolineato nel contributo di Anteas APS, e condiviso da FnP Cisl, ripensare al rapporto intergenerazionale, significa ripensare a come non disperdere il grande patrimonio culturale, formativo, professionale, di competenze che si sviluppa entro lo scambio fra generazioni. In questo senso, occorre ripensare al mondo del lavoro ed al processo di trasferimento e sviluppo di competenze senza lasciare i giovani fuori dal mercato né favorire forme di lavoro nero o mascherato.

Ciò può avvenire riconoscendo la connessione tra Rinascita del Paese, Ripartenza economica e IA: rinascita del Paese e ripartenza economica possono essere favorite anche da una nuova visione dell'età di "pensionamento" che, anziché alimentare una tesi che contrappone "vecchi" e "giovani", consideri la realtà come composta dal dialogo intergenerazionale.

È altresì possibile tenendo conto del valore economico dell'aiuto dei più anziani a figli e nipoti così come a persone non autosufficienti, fragili, portatori di handicap, nella funzione che tale sostegno ha avuto nel garantire la sostenibilità del sistema assistenziale e fiscale (Anteas e FnP Cisl), ma anche attraverso una riconsiderazione della *economia informale* – risorsa per l'Italia in diversi periodi di crisi economica – includendo nella stessa tutti i beni e servizi scambiati senza avere come corrispettivo un salario: oltre alle funzioni di cura di generazioni più giovani e/o di persone in condizioni di non autosufficienza, anche la produzione di beni per l'autonomia nel settore agroalimentare (vedi orti di famiglia), l'artigianato, gli aiuti economici ai figli e il volontariato. Le persone anziane sono inoltre tra le principali fruitrici del turismo e della cultura. In questa direzione sostenibilità assume il senso dell'affrontare in modo interconnesso ed intergenerazionale anche le grandi emergenze ambientali, uscendo da dinamiche rivendicative, occupandosi della possibilità di agire insieme per preservare un mondo vivibile per le generazioni future (FnP Cisl).

In questa direzione, il contributo congiunto proposto da Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, ritiene condivisibili le misure per l'incentivazione delle assunzioni di giovani, donne ed over 50, ma al contempo sottolinea la necessità di realizzare progetti concreti per migliorare l'offerta di apprendimento permanente e la relazione con il mondo della conoscenza. La proposta è quella di sostenere progetti che vedano lavoratrici e lavoratori più anziani, accompagnare e supportare i giovani inseriti in azienda e garantire un'efficace integrazione tra la formazione esterna al luogo di lavoro e la formazione interna all'azienda. Si ritiene utile in tal senso l'incentivazione dell'uso della staffetta generazionale attraverso la contrattazione collettiva. Per sostenere tale processo si propone in particolare di riconoscere incentivi sia all'impresa, sia alla lavoratrice e lavoratore che aderiscano al part-time, consentendo a questi ultimi di conseguire anticipatamente parte della pensione, cumulandola con l'orario di lavoro ridotto, ad esempio per gli ultimi due anni di lavoro.

Per quanto attiene la rappresentanza dell'associazionismo datoriale, Confindustria, ritiene infine che il coinvolgimento del sistema delle imprese resti centrale ai fini dell'elaborazione delle linee di intervento previste nell'ambito del Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori e del Piano Nuove Competenze. Si richiama nuovamente la valenza integrativa della formazione delle persone in condizioni di disabilità, evidenziando come aspetto critico su cui intervenire la sussistenza di una carenza di formazione di base, ed il problematico sviluppo del rapporto con i sistemi scolastici e

formativi, che difficilmente consente alle persone con disabilità di raggiungere livelli di istruzione e formazione che superano la soglia del diritto-dovere ottenendo un livello di qualificazione terziaria (si veda in particolare al punto 3, pag.11).

7. MIPAA *Commitment* 6, SDG 4: Promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'adeguamento del sistema dell'istruzione in risposta al cambiamento delle condizioni economiche, sociali e demografiche

Finalità

Come nel caso dell'occupazione trattato nel paragrafo precedente, anche quello dell'istruzione è una delle varie dimensioni che afferiscono al concetto di invecchiamento attivo trattate in generale al capitolo 2, che merita un approfondimento data la sua importanza. Per quanto riguarda l'ambito di invecchiamento attivo relativo all'istruzione, i diversi compiti che le leggi vigenti assegnano ai diversi livelli fanno sì che il livello nazionale si polarizzi quasi esclusivamente sull'educazione degli adulti di tipo formale, mentre il livello regionale su quella di tipo non formale. Per quanto riguarda le Regioni, inoltre, l'analisi dello stato dell'arte ha messo in luce come in spessi casi, benché esistano leggi specifiche per questo, i finanziamenti non siano stanziati da molti anni.

Raccomandazione n.10

È necessario rafforzare l'apprendimento permanente all'interno di una strategia globale che vede il Piano per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta quale strumento strategico, utile a rappresentare una solida base di riferimento per orientare interventi mirati (nei settori e nei territori) finanziabili anche all'interno della programmazione comunitaria.

Raccomandazione n.11

È necessario promuovere l'apprendimento permanente favorendo lo scambio intergenerazionale di conoscenze in modo bidirezionale in vari ambiti (ad esempio, trasmissione dei saperi da parte degli anziani; trasmissione delle competenze digitali da parte dei giovani).

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Le politiche promosse nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'apprendimento permanente rappresentano un importante riferimento per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, in particolar modo per quelle fasce di popolazione più anziane (dai 55 anni) la cui partecipazione al sistema produttivo si connota per una molteplicità di fattori di rischio connessi alle basse qualificazioni, e più in generale, indipendentemente dai titoli di studio posseduti, allo scarso sviluppo di competenze di base (di alfabetizzazione linguistica, digitale, di calcolo e finanziaria, etc.), e al ridotto accesso all'offerta formativa. L'approvazione delle Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (Decreto 5 gennaio 2021), e la successiva adozione del Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta il "Piano" in Conferenza Unificata con l'Accordo (Repertorio Atti n.79/CU dell'8 luglio 2021) ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 assumono una particolare valenza strategica, avendo sostanzialmente reso operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze e fornito una visione strategica di medio – lungo periodo in materia di apprendimento degli adulti.

Nello specifico, il Piano adottato sistematizza i principi programmatici volti a rendere praticabile lo sviluppo di una infrastruttura di servizi territoriali attraverso il quale, gli adulti, anche in età avanzata possano sviluppare, mantenere, riqualificare le competenze sviluppate nel corso della propria vita, rendendole spendibili per la propria partecipazione al mercato del lavoro o alla vita delle comunità.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

La proposta del piano è strutturata in ordine a criteri di ordine metodologico e direttrici di intervento, da sviluppare su un arco di tre anni, promuovendo azioni essenziali per lo sviluppo dei modelli e degli strumenti

organizzativi, e misure complementari (formazione degli operatori, di sensibilizzazione e promozione nei confronti dei fruitori dei servizi stessi) volte a valorizzare le esperienze in corso integrandole in una proposta unitaria.

Una prima direttrice assume come riferimento l'esigenza di favorire l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta, con qualificazioni professionali di primo livello o inferiori, o con competenze a rischio di obsolescenza in virtù di trasformazioni del lavoro, spesso fra i fruitori di misure di contrasto alla povertà. Il piano si propone di intercettarne la domanda:

- a) con lo sviluppo di accordi territoriali fra servizi e agenzie che intervengono sul territorio nell'ambito delle politiche per l'istruzione e la formazione professionale, dei servizi per il lavoro e per l'inclusione sociale (Cpia, Cpi; Servizi dei Comuni, parti sociali etc.), entro un percorso di condivisione metodologica di approccio al servizio; in questa ottica, si prefigura che pur non essendo l'attivazione di reti una misura nuova, l'adozione del Piano e la condivisione metodologica di un modello di accoglienza, possa essere una risorsa per promuoverne una maggiore diffusione sul territorio.
- b) con la modellizzazione di un servizio di accoglienza e orientamento, quale pensato primo contesto di ascolto delle questioni che danno origine alla domanda di competenze, su cui costruire un'offerta personalizzata anche in chiave intergenerazionale. Per la modellizzazione del servizio di accoglienza il Piano prefigura per il futuro la costituzione di un tavolo ad hoc.

Una seconda direttrice fa riferimento allo sviluppo di competenze strategiche per la popolazione adulta, in vista della trasformazione delle forme di lavoro e di partecipazione alla vita comunitaria, introdotti dallo sviluppo delle tecnologie digitali anche in rapporto alla esperienza della pandemia da Covid19. Nello specifico questa direttrice prevede tre linee di azione: 1) Innalzamento e aggiornamento dei livelli di alfabetizzazione e di qualificazione della popolazione adulta, con prioritaria attenzione delle competenze chiave per la cittadinanza e l'occupabilità; 2) Personalizzazione dei servizi di istruzione, formazione, lavoro e inclusione socio-lavorativa; 3) Qualificazione della domanda e dell'utilizzo delle competenze rafforzando l'imprenditorialità e la managerialità.

Si prefigura per il futuro una area di sviluppo dei percorsi di individuazione e riconoscimento delle competenze non formali e informali (IVC) nel rilanciare un ponte fra istruzione di base e percorsi di Formazione Professionale in chiave di formazione continua e riqualificazione professionale anche in età avanzata¹³. In questa direzione sarà importante implementare la terza direttrice di intervento proposta dal Piano, riferita alla portabilità delle competenze, allo sviluppo incrementale e progressivo di dispositivi di riconoscimento e certificazione delle stesse. Nel gennaio 2021 è stato approvato il Decreto attuativo sull'adozione delle linee guida per l'interoperabilità degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione. In virtù della loro adozione, in esito ad un processo di Individuazione, Validazione e Certificazione, le competenze acquisite in contesti informali e non formali potranno essere referenziate alle qualificazioni professionali esistenti, all'Atlante del lavoro e al repertorio Nazionale, con il rilascio dapprima di un attestato di trasparenza, in seguito di uno di validazione, ed in fine una certificazione.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

Per quanto attiene allo sviluppo delle politiche finalizzate all'apprendimento lungo l'arco della vita, i riscontri ricevuti condividono la proposta del Ministero articolandola.

Il contributo di Confindustria, ritiene che l'attuazione delle Linee guida che rendono operativo il Sistema nazionale di certificazione delle competenze (decreto interministeriale del 5 gennaio 2021) possa costituire un momento importante per il riconoscimento e la certificazione delle competenze anche e soprattutto se si opererà con il più ampio coinvolgimento del sistema delle imprese e delle

¹³ Integrando l'offerta formativa per il raggiungimento dell'istruzione di base, con percorsi di identificazione, riconoscimento e validazione di competenze acquisite anche in contesti informali e non formali nel corso dello sviluppo delle storie lavorative in età avanzata, si consentirebbe ad adulti con livelli di istruzione di base, di raggiungere titoli di istruzione di II livello entro percorsi di riqualificazione professionale.

agenzie di lavoro private. Anche in questo caso, si ritiene necessario valorizzare la formazione permanente anche per le persone con disabilità in stretto coordinamento con le caratteristiche della domanda formativa espressa dalle imprese.

L'associazionismo di rappresentanza dei pensionati, si sofferma sulla rilevanza di iniziative per lo sviluppo delle competenze relative alle nuove tecnologie digitali, quale fattore di sviluppo di un approccio attivo all'invecchiamento e risorsa per l'integrazione dei più anziani nei sistemi di convivenza.

A tal proposito il contributo di Sapens/Or.Sa. riflette sulla funzione di tali competenze nell'organizzare la relazione con i cambiamenti, per le generazioni più anziane, e nel prevenire forme di marginalizzazione fra generazioni: "parallelamente all'inclusione sociale la generazione anziana necessita di continui percorsi di aggiornamento sulle nuove tecnologie. È noto che il soggetto anziano, specie quello molto anziano tende ad essere misonista. Teme il nuovo perché le sue abitudini sono radicate nel vecchio e il nuovo mette a repentaglio le certezze acquisite, specie quelle quotidiane di ordine pratico. Se da un lato bisogna rifuggire fermamente ogni mitologia del progresso tecnologico come volano della felicità e dello sviluppo sociale e culturale, rigettando ogni forma di esaltazione della tecnica in quanto tale, d'altro canto occorre altresì evitare che il progresso tecnologico diventi un ostacolo che separa le persone formate al suo uso da quelle non formate e in particolare i più giovani dai più anziani". In rapporto a tali considerazioni, si riterrebbero auspicabili, il coinvolgimento delle persone più anziane in percorsi gratuiti di formazione alla tecnologia nelle sue fasi evolutive, così come incentivi economici finalizzati all'adozione di dispositivi tecnologici da parte della popolazione anziana (PC fissi o portatili, telefoni cellulari smartphone etc.), includendovi percorsi di formazione mirati per il loro uso produttivo.

Il contributo unitario di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, ritiene inoltre importante promuovere e valorizzare il ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua, per sostenere lo sviluppo di possibilità di apprendimento lungo l'arco della vita. Per contrastare il rischio di esclusione digitale, si individua una risorsa nel Fondo Sociale Europeo Plus, nell'ottica di finanziare progetti per un complessivo piano di alfabetizzazione digitale della popolazione, in particolare quella più anziana. Si ritiene importante valorizzare il ruolo svolto dalle parti sociali nel promuovere presso le persone più anziane l'accesso alla formazione continua, accesso che potrebbe essere gestito/agevolato attraverso le funzioni delle organizzazioni di volontariato dedicate, quali ADA-ANTEAS-AUSER.

8. MIPAA *Commitment* 7, SDG 3: Promuovere le iniziative per assicurare la qualità della vita, l'indipendenza, la salute ed il benessere ad ogni età

Finalità

Salute e qualità della vita sono elementi chiave in ambito di invecchiamento attivo. Il quale, da un lato, come risultato, contribuisce ad ottenere riscontri positivi in termini di salute e qualità della vita. La partecipazione (capitolo 2) è quindi fortemente collegata a questi temi. Dall'altro, maggiori problemi di salute implicano maggiori problemi nell'accesso all'invecchiamento attivo, quindi si pone anche il problema della capacità di invecchiare attivamente. Salute e qualità della vita dunque rientrano, come particolari, nel tema delle disuguaglianze in termini di risorse trattate in generale al paragrafo 4. D'altra parte, la letteratura informa che benefici in termini di salute e qualità della vita sono goduti anche dalle persone con un grado di salute deficitario, quando riescono ad essere coinvolte. L'invecchiamento attivo, dunque, collegato a quello degli stili di vita, può e deve essere un buono strumento di prevenzione, se affrontato in un'ottica di promozione del benessere psico-fisico, volto a ridurre i fattori di rischio, compresi quelli ambientali. Essendo quello dell'invecchiamento attivo trattato prevalentemente a livello gerontologico, si ravvisa la necessità di creare un ponte con la parte sanitaria di tipo geriatrico, in quanto le due sponde, come emerso dall'analisi dello stato dell'arte, sembrano avere poche occasioni di incontro.

Raccomandazione n.12

È necessario prevedere programmi di formazione e politiche, che rafforzino lo sviluppo di una competenza diffusa, nelle comunità, per implementare gli interventi di prevenzione includendo la promozione dell'invecchiamento attivo.

Raccomandazione n.13

È necessario creare ponti stabili tra l'aspetto sanitario (medici, geriatri, addetti sanitari in genere) e quello gerontologico (gerontologi, professioni inerenti all'aspetto sociale relativo all'invecchiamento), anche attraverso formazione bidirezionale agli operatori dei due ambiti, al fine di mettere a frutto e coordinare in maniera più efficace le attività poste in essere in tema di invecchiamento attivo.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Dal punto di vista dell'invecchiamento attivo, le politiche di indiretto riferimento allo sviluppo della salute e della qualità della vita dei più anziani promosse dal Ministero possono essere rilette intorno a tre dimensioni di scopo:

- lo sviluppo dei servizi per la autonomia e dell'integrazione sociale delle persone in rapporto alle potenzialità che possono esprimere anche in condizioni di fragilità e non autosufficienza;
- lo sviluppo dei dispositivi per l'apprendimento permanente per promuovere le competenze chiave per la partecipazione sociale anche in ottica di prevenzione;
- la ricerca su misure di conciliazione e di organizzazione flessibile del lavoro (es. lavoro agile, welfare aziendale), che potrebbero rappresentare una risorsa per la promozione della qualità della vita a tutte le età.

Gli stanziamenti operati dalla legge di bilancio 2019, avevano incrementato e reso strutturali i fondi finanziati annualmente per le politiche sociali (Fondo Povertà, Fondo Politiche Sociali, Fondo non autosufficienza, Fondo Dopo di noi, Fondo Caregiver), che sono stati confermati dalle successive leggi di bilancio. Con la successiva legge 178/20 di riferimento per il 2021, i fondi sono stati ulteriormente incrementati nell'ottica di favorire lo sviluppo di un nuovo approccio multidimensionale alle fragilità.

Tali aspetti si accompagnano ad una progressiva rivisitazione dello stesso approccio alle politiche per la non autosufficienza, perseguito in modo complementare agli sviluppi di quelle sanitarie, familiari, sociali, per lo sviluppo di competenze e per il lavoro per far fronte alle dinamiche delle disuguaglianze sociali anche entro le linee programmatiche del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Anche in rapporto all'esperienza pandemica, nel contesto dello sviluppo delle politiche sopra menzionate, il Ministero del Lavoro riporta un insieme di considerazioni sullo sviluppo dei servizi dedicati ad anziani autosufficienti e non, in merito ad un cambiamento culturale nell'approccio all'assistenza su cui finora sono state orientate le politiche. Nella gestione delle fragilità, il confronto con la domanda di servizi da parte dei caregiver, con lo sviluppo della richiesta di lavoro domestico di badanti, sollecita un percorso di riflessione su diversi versanti:

- un primo, relativo alla esigenza del prefigurare un cambiamento nell'offerta di servizi di assistenza, integrando la prevalente proposta in prestazioni monetarie – voucher di cura, indennità di accompagnamento, etc., con l'offerta di servizi di sollievo, ma anche con una rivisitazione delle misure di formazione, occupazionali e di professionalizzazione delle figure -assistenti familiari, collaboratori domestici, infermieri, operatori etc.- che intervengono nell'organizzare la filiera delle cure in ambito domiciliare e non, verso la prospettiva della integrazione sociosanitaria prefigurata dal D.Lgs.328/2000.
- Un secondo sulle possibilità di promuovere politiche diversificate ma di integrazione fra quelle esistenti (famiglia, lavoro, sociali), che considerino le implicazioni delle funzioni di accudimento per la qualità della vita lavorativa e non dei caregiver, spesso donne, ma non solo, in età avanzata o prossima al pensionamento, chiamati ad occuparsi di persone in condizioni di non autosufficienza o di minori.
- Ulteriori considerazioni sono state proposte sulla possibilità di promuovere, attraverso il Fondo per le politiche sociali, lo sviluppo di centri culturali, università della terza età, e progetti di utilità sociale che riconoscano a livello di comunità, anche in collaborazione con le scuole, il contributo attivo dei più anziani in un'ottica di prevenzione e scambio intergenerazionale.

Nel contesto degli scenari di sviluppo promossi nell'ambito delle politiche sociali, la Rete per l'inclusione sociale, ha inoltre avviato un percorso propedeutico alla definizione del Piano per la Non autosufficienza per il triennio 2022 – 2024, con un gruppo di lavoro denominato "Interventi sociali e politiche per la non autosufficienza"(Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 26 maggio 2021, n.120). Il gruppo sta attualmente lavorando per delineare proposte operative che diano attuazione alle linee di intervento prefigurate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in particolare nell'ambito della Misura inclusione sociale 5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) e della Misura 6 Salute, entro un approccio che assume le reti di prossimità, quale focus dei percorsi di presa in carico multidimensionale della domanda di convivenza e sviluppo della qualità della vita di anziani, famiglie e comunità locali.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

In merito al presente commitment i riscontri pervenuti dalle associazioni di impegno civile e sindacale di rappresentanza di anziani e pensionati riflettono sull'assunto che fa proprio un cambiamento culturale nel concetto di invecchiamento attivo: "L'invecchiamento non è malattia" (Anteas, FNP Cisl) e su alcune proposte operative (Sapens/Or.Sa.; contributo congiunto di Spi Cgil, Fnp Cisl e UilP).

I contributi condividono una prospettiva di lettura del benessere, che attraversa l'approccio all'IA proposto, tematizzando il limite della preminenza di un approccio medicalizzato a svantaggio di una esplorazione del senso e dei modi della vita relazionale e sociale che organizza l'invecchiare.

Il benessere delle persone è dato dalla autostima, dal sentirsi utile per la società, dall'essere autonomo e indipendente, dall'avere buone relazioni, buoni stili di vita, attività motoria, fisica, anche sportiva. Un fattore importante è l'alimentazione, determinante sarebbe una estesa Campagna di Prevenzione, per sconfiggere un approccio che punta all'uso di farmaci per conservare indipendenza. L'iniziativa in medicina è condivisa in modo integrativo ad insieme di altre scelte di vita che si orientino allo sviluppo della vita di relazione, ed il sentirsi utile alla propria famiglia ed alla comunità cui si appartiene o cui si fa riferimento (Anteas). Se per le persone anziane i fattori più importanti per mantenere benessere sono: una sana alimentazione, la sicurezza dell'ambiente domestico, un buon controllo delle malattie metaboliche sono soprattutto le opportunità sociali, educative ed occupazionali, assieme all'attività fisica, che aumentano la salute delle persone anziane, la loro autostima e indipendenza, nonché il loro contributo attivo alla vita della società (FnP Cisl).

I nuovi pensionati sono attivi e godono ancora di un lungo periodo di capacità di compiere diverse attività per sé stessi e per la comunità in cui agiscono. Il tempo "liberato dal lavoro subordinato" o "legato alla necessità di procurare un reddito", viene ripensato con una propensione alla relazione di cura e spesso si trasforma in "attivismo civico", cioè di partecipazione quotidiana, diretta e immediata allo spazio pubblico. Si ritiene che un'area di sviluppo delle politiche sia quella volta a riconsegnare ad anziani ed anziane una funzione sociale, a trasformare l'età più anziana della vita, in una esperienza di libertà e rinnovamento soprattutto per le donne, le più numerose e sulle quali ricadono con più insistenza pregiudizi e luoghi comuni (FnP Cisl, Anteas).

Si richiama in generale un attuale deficit culturale e scientifico sullo studio dell'età anziana, sulle abitudini e fattori contestuali, e uno sbilanciamento di investimenti nella ricerca volta allo studio di farmaci, che ha reso poco conosciuti e soggetti a senso comune i modi di vivere l'invecchiamento, in questo senso penalizzando il diritto delle persone a vivere la propria vecchiaia come età inedita, dalle potenzialità inesplorate (FnP Cisl).

Sul versante delle proposte operative, Sapens/Or.Sa., sottolinea come in tema di salute, tanto più nella fase nell'attuale fase pandemica, educazione alla prevenzione e accessibilità universale alle pratiche di prevenzione assumano un'importanza ancor più strategica. Si ritiene così fondamentale garantire una formazione continua sin dall'età più giovane a partire dalle scuole e dai luoghi di lavoro, sui rischi più importanti inerenti alla salute e sulle buone pratiche preventive.

Si considera importante, nell'ottica di promuovere buone pratiche diffuse, comprendere meglio, interrompere e invertire un processo di "mercificazione" della salute, che ad oggi ha portato ad un aumento esponenziale dei costi a carico del paziente (ticket sanitario) specie nell'ambito della prevenzione, scoraggiando di fatto il ricorso alla medicina preventiva.

Il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, individua come priorità l'approvazione di una legge quadro nazionale per la non autosufficienza che, adeguatamente finanziata, superi la frammentarietà degli interventi e colmi i divari territoriali, per realizzare l'integrazione tra il sociale ed il sanitario, in particolare fra gli interventi per l'ADI forniti dalle Asl e i servizi di assistenza domiciliare (SAD) forniti dai Comuni. Rispetto a tale prospettiva si individua una opportunità nei progetti del PNRR, della missione salute (6) e con quelli individuati dalla missione inclusione e coesione (5).

9. MIPAA *Commitment* 8, SDG5: La valorizzazione dell'approccio di genere in una società caratterizzata dall'invecchiamento demografico

Finalità

Il tema dell'approccio di genere, altamente considerato dal MIPAA e dall'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, consiste in una declinazione specifica del più generale problema delle disuguaglianze. Dall'analisi dello stato dell'arte, in modo abbastanza sorprendente (dal momento che di pari opportunità si parla da tanto tempo, ormai), emerge una scarsa considerazione di questo aspetto nella creazione e implementazione delle politiche in ambito di invecchiamento attivo.

Raccomandazione n.14

È necessario considerare il tema delle disuguaglianze di genere in tutti gli ambiti di invecchiamento attivo.

Raccomandazione n.15

È necessario predisporre strumenti di attuazione delle iniziative relative al genere previste dalle normative.

Raccomandazione n.16

È necessario promuovere specifiche politiche e iniziative per contrastare violenza, abuso e discriminazione nei confronti delle donne anziane, anche alla luce delle trasformazioni familiari in atto, favorendone l'attivazione nei vari ambiti di invecchiamento attivo.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Gli aspetti di intervento più incisivi in merito all'approccio di genere, hanno riguardato l'introduzione degli incentivi contributivi alle assunzioni in favore di lavoratori over 50 e delle donne, rientranti nella categoria di soggetti svantaggiati secondo il Decreto Ministeriale del 17 ottobre 2017, che riconosce sia lo svantaggio di età superiore ai 50 anni, sia quello di genere, con riferimento all'occupazione in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna del 25%. Accanto a tali aspetti, si pongono l'insieme delle misure promosse per lo sviluppo del welfare aziendale e le forme di conciliazione fra esigenze di vita e lavoro (DM 25 marzo 2016 e 12 ott. 2017; Legge 81/2017 per la tutela del lavoro autonomo e l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), nonché la Ratifica della convenzione OIL n.150 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, per lo sviluppo di una cultura del lavoro fondata sul rispetto dei diritti sociali ed umani e la promozione del riconoscimento delle diversità quale risorsa sia in chiave di responsabilità sociale che in una ottica di sviluppo sostenibile del rapporto fra sviluppo dei sistemi produttivi e qualità della vita e della convivenza¹⁴.

Con una attenzione specifica al bilanciamento fra i generi nella distribuzione del lavoro retribuito e delle funzioni di cura, è infine rilevante il riconoscimento della funzione di caregiver, e la relativa istituzione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare (Legge 205/2017).

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Le conseguenze a medio e lungo tempo provocate dalla emergenza epidemiologica da Covid-19, così come le ricadute sociali ed economiche che potrebbero verificarsi nel contesto di ripresa della ordinaria quotidianità sono ancora da mettere a fuoco, ma dalle prime evidenze di ricerca buona parte delle dinamiche

¹⁴ Legge n.4, del 15 gennaio 2021 Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro, adottata a Ginevra il 21 giugno 2019 nel corso della 108ª sessione della Conferenza generale della medesima Organizzazione. (21G00007) (GU Serie Generale n.20 del 26-01-2021).

di disuguaglianza entro il mercato del lavoro, trovano una loro criticità in diversi fattori di organizzazione dei rapporti fra generi nella distribuzione del rapporto fra cura e lavoro, nei contesti lavorativi, nei percorsi di sviluppo professionale, nelle specificità dei settori di occupazione, con una sovra rappresentanza di donne nelle professioni meno qualificate dei servizi alla persona, nel lavoro domestico e di cura¹⁵.

Al fine di conoscere le dinamiche di sviluppo delle stesse anche in relazione alle misure intraprese per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19, in maniera da programmare efficacemente adeguate strategie occupazionali, incluse politiche attive per il lavoro e per la formazione, è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali l'Osservatorio nazionale per il mercato del lavoro, per tracciare una visione di insieme sulle problematiche delineate dalle trasformazioni in corso, anche in chiave di genere. La recente Dichiarazione finale dei Ministri del Lavoro del G20 affronta inoltre i tre temi che la Presidenza Italiana desidera porre al centro della riflessione futura: l'occupazione femminile e le disparità di genere nel mercato del lavoro, l'adattamento dei sistemi di protezione sociale ai mutamenti in atto, la regolamentazione di forme di lavoro sempre più diffuse come quello da remoto e quello tramite piattaforme digitali. Nel documento si sottolinea la necessità di un approccio multidimensionale alle differenze di genere, che parta da una lotta agli stereotipi - anche in ambito educativo - riduca la sproporzione nel lavoro di cura svolto dalle donne rispetto agli uomini, affronti il problema della segregazione orizzontale e verticale del mercato del lavoro.

Proseguirà inoltre la sperimentazione delle misure introdotte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di pari opportunità e bilancio di genere, che si è tradotta per il Ministero del Lavoro nell'adozione di un Piano Triennale di Azioni Positive 2021 – 2023.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

I riscontri ricevuti riflettono su diversi fattori che contribuiscono ad organizzare disuguaglianze di genere in età avanzata, ed in particolare in rapporto al passaggio fra lavoro e pensionamento/vita a riposo, individuando alcune priorità di intervento.

Sapens/Or.Sa., evidenzia come, la mancata parità salariale si snodi su una disparità degli assegni pensionistici medi tra uomini e donne a sfavore di queste ultime, giocando un ruolo incisivo al riguardo anche la maggior discontinuità delle carriere femminili, connessa a periodi di maternità sovente seguiti da vuoti di carriera e quindi di contribuzione sociale. Ulteriore fattore critico si individua nella carente tutela del lavoro domestico familiare e di cura, che fa sì che per molte casalinghe impegnate per anni in attività di cura di bambini ed attività domestiche non vi sia attualmente trattamento pensionistico adeguato altro da quello minimo assistenziale. Si evidenzia inoltre come i recenti tagli e ridimensionamenti delle pensioni di reversibilità colpiscano con più probabilità le donne, sia perché tendenzialmente hanno una vita media maggiore degli uomini, sia perché nelle generazioni più anziane attuali, nelle coppie la donna tende ad avere mediamente un'età inferiore e si trova più probabilmente a trascorrere lunghi periodi di vedovanza. Per questi motivi si ritiene necessario che una politica di IA implichi iniziative volte ad occuparsi della riduzione delle disparità di genere nella terza età cercando altresì di promuovere la collaborazione dei ruoli maschili e femminili nelle attività ricreative, culturali e socialmente utili destinate agli anziani.

Si ritiene inoltre che, nell'ambito dell'adozione di politiche di prevenzione della discriminazione in base all'età e della violenza una particolare attenzione andrebbe posta alla violenza di genere nella terza età. Infine, in ambito sanitario, occorrerebbe promuovere ricerca, anche in ambito geriatrico e gerontologico, per prevenire in primo luogo malattie croniche, disabilità e mortalità, tenendo conto delle differenze di genere nella ricerca medica e non.

In merito al rapporto con il mercato del lavoro, il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, ritiene utile dare strutturalità agli incentivi alle assunzioni al lavoro ed aumentare l'intensità di aiuto in

¹⁵Si veda anche il [Gender Policy Report](#), edito da INAPP in collaborazione con ANPAL nel 2020

un'ottica di genere, soprattutto nel Mezzogiorno. Ritiene inoltre necessario investire nei cosiddetti servizi di conciliazione vita-lavoro non solo potenziando l'offerta degli asili nido e delle mense scolastiche, ma potenziando il tempo pieno nelle scuole primarie e secondarie, ed investire in servizi di pre e post-scuola e nei centri estivi. Si condivide inoltre la necessità di potenziare i servizi per l'assistenza a lungo termine, e, rispetto allo sbilanciamento a carico delle donne sulle funzioni di cura, si ritiene necessario rendere più efficace il contrasto al gender gap, e riconoscere anche ai fini previdenziali, a carico della fiscalità generale, il periodo della maternità e il lavoro di cura svolto in larga parte da donne.

10. MIPAA *Commitment* 9, SDG 16: Supporto alle famiglie che forniscono assistenza agli anziani e la promozione della solidarietà inter e intragenerazionale

Finalità

Spesso, all'interno delle famiglie, le attività di cura vengono svolte soprattutto dalle donne, senza che vi sia un riconoscimento formale da parte delle istituzioni, e spesso, adeguati interventi per i *caregiver* anziani. Il tema dell'assistenza agli anziani sconta la scarsa considerazione della prospettiva di genere all'interno del più generale tema della lotta alle disuguaglianze. In tal senso, il supporto fornito alle famiglie, relativamente alle attività di assistenza, dovrebbe essere da parte non solo degli enti che erogano tali servizi, ma anche della comunità in genere, in un'ottica di solidarietà. A tal proposito è necessario strutturare e regolamentare i servizi di assistenza familiare, accanto alla politica dei *caregiver*. Considerare la prospettiva di ciclo di vita è fondamentale per varie ragioni. Va innanzitutto considerato che non ci potrà essere un adeguato sostegno agli anziani senza una parallela attenzione ed incentivazione della natalità in Italia, poiché senza un incremento numerico delle nuove generazioni, gli anziani non avranno nei prossimi decenni un sostegno adeguato. Dunque, potenziare e rafforzare il patto intergenerazionale in tutti i campi rappresenta una priorità, anche perché pregiudizi culturali e psicologici che ostacolano un buon invecchiamento si sedimentano sin dall'infanzia. Dunque, è necessario pensare all'invecchiamento attivo anche per preparare le future generazioni ad affrontare la vecchiaia nel modo migliore possibile, con particolare riguardo alla fase di passaggio dall'età adulta a quella anziana. Sia a livello nazionale che regionale, si è riscontrata un'attenzione abbastanza limitata verso la prospettiva del corso di vita, cercare cioè di legare l'invecchiamento attivo a quel che succede prima di accedere all'età anziana.

Raccomandazione n.17

È necessario facilitare l'accesso dei caregiver a tutte le informazioni (incluse quelle su come svolgere le attività di cura in relazione alle specifiche patologie di cui soffrono gli anziani), attraverso la creazione di piattaforme digitali dedicate o lo sviluppo di quelle già esistenti anche per momenti di formazione/informazione dei caregiver sulla gestione della malattia.

Raccomandazione n.18

È necessario promuovere il riconoscimento dei diritti e delle attività svolte dal *caregiver*, in una prospettiva di lotta alle disuguaglianze, anche in termini di salute, privilegiando un approccio di genere e creando una rete sociale a sostegno del rapporto tra famiglie e servizi pubblici e privati, con ciò includendo elementi di formazione per gli assistenti familiari.

Raccomandazione n.19

È necessario favorire lo sviluppo delle relazioni di cura nei diversi contesti di convivenza, con servizi e dispositivi che garantiscano ad anziani e *caregiver* la possibilità di coniugare la funzione di cura con l'espressione di una propria progettualità di vita entro le comunità, nei percorsi lavorativi o altri ambiti di invecchiamento attivo (apprendimento e lavoro in contesti non formali, tempo libero, attività culturali, volontariato, ecc.).

Raccomandazione n.20

È necessario favorire il dialogo intergenerazionale in maniera positiva e bidirezionale, anche con l'obiettivo di stimolare la prospettiva del ciclo di vita.

Obiettivo di breve termine:

a) Costituzione di un'anagrafe degli anziani non autosufficienti.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

L'aspetto più significativo da questo punto di vista è l'intervento relativo al riconoscimento della funzione dei caregiver e del lavoro non retribuito di cura, avviato con la legge 205/2017, e l'istituzione del relativo Fondo Caregiver, con una dotazione modulata dalla legge di bilancio 2019 in 25 milioni nel 2019, di 25 milioni nel 2020 e di 5 milioni per il 2021¹⁶. Inizialmente in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nel 2018 con il decreto di riorganizzazione delle competenze dei ministeri (D.L.86/2018) il fondo è stato trasferito alle aree di competenza del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Con riferimento alle specificità dei Caregiver, nel corso del 2020, diverse misure del governo, recepite nella legge finanziaria 2021, hanno ampliato con un ulteriore Fondo, le risorse disponibili per lo sviluppo di policy rivolte ai caregiver¹⁷. È stato istituito un ulteriore Fondo Caregiver in capo al Ministero del Lavoro, per la copertura degli interventi legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiari, come definita dall'articolo 1, comma 255, della legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017), con una dotazione di 30 milioni per ciascun anno del triennio di programmazione di bilancio 2021-2023.

Ciò in un contesto più generale di sviluppo dell'approccio alle politiche sociali, delineato dal già menzionato Piano degli interventi e servizi sociali 2021-2023, nonché dell'approccio alle politiche familiari, prefigurato dal cd Family act (C. 2561).

Con riferimento specifico al sostegno alle famiglie ed alle situazioni di fragilità sociale che possono verificarsi con l'emergenza di condizioni di non autosufficienza, valgono inoltre per questo commitment le considerazioni già espresse al punto 8, con riferimento in particolar modo al **gruppo di lavoro "Interventi sociali e politiche per la non autosufficienza"**. Il gruppo sta attualmente lavorando per delineare proposte operative che diano attuazione alle linee di intervento prefigurate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in particolare nell'ambito della Misura inclusione sociale 5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) e della Misura 6 Salute, che assumono le reti di prossimità, quale focus dei percorsi di presa in carico multidimensionale della domanda di convivenza e sviluppo della qualità della vita di anziani e famiglie.

Entro tale riferimento, fra le ipotesi di lavoro anticipate, intendono in particolar modo ripensare la concezione della domiciliarità, come sostegno alle relazioni umane, e in tal senso sostenere un rafforzamento dell'intervento di assistenza domiciliare, da integrare con le prestazioni sociosanitarie, nello sviluppo di forme di coabitazione solidale delle persone anziane, nella creazione di strutture che possano essere come riferimento nella gestione della convivenza con la non autosufficienza.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

In merito al commitment 9, i riscontri dell'associazionismo di impegno civile e sindacale di rappresentanza dei più anziani si soffermano su aspetti specifici di criticità e sviluppo dei servizi volti all'assistenza e di sostegno ai caregiver, evidenziandone connessioni e potenzialità nello sviluppo dei processi di integrazione sociale organizzati intorno al lavoro e a funzioni di cura, così come alla capacità

¹⁶ Recentemente, il decreto di riparto 22 ottobre 2020 ha previsto che le risorse del Fondo (pari a circa 68,3 milioni per gli anni 2018, 2019 e 2020) siano destinate alle Regioni per interventi di sollievo e sostegno destinati al caregiver familiare, secondo i seguenti criteri e priorità: ai caregiver di persone in condizione di disabilità gravissima; ai caregiver di coloro che non hanno avuto accesso alle strutture residenziali a causa delle disposizioni normative emergenziali, comprovata da idonea documentazione; a programmi di accompagnamento finalizzati alla deistituzionalizzazione e al ricongiungimento del caregiver con la persona assistita. Il Dipartimento per le politiche della famiglia provvederà a monitorare la realizzazione degli interventi finanziati ([Camera dei Deputati, Servizio Studi, 21 aprile 2021](#))

¹⁷ Si veda anche [DECRETO 27 ottobre 2020 Criteri e modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e assistenza del caregiver familiare per gli anni 2018-2019-2020. \(21A00193\) \(GU Serie Generale n.17 del 22-01-2021\)](#)

espressiva dei più anziani nel rapporto con le generazioni future in diversi aspetti che attengono alla economia informale già richiamati a pag.21 (Anteas; Fnp Cisl).

Da parte della rappresentanza imprenditoriale, si propongono riflessioni sul contrasto alla segregazione di genere nella promozione della più ampia partecipazione femminile alla vita economica e sociale.

Ciascun riscontro propone linee operative specifiche complementari fra loro, integrative a quanto già espresso su apprendimento permanente, mercato del lavoro, sostegno alla vita indipendente.

Rispetto ai servizi di supporto a caregiver e famiglie, il coordinamento Age Platform Italia, integra le raccomandazioni con la proposta di sviluppare servizi di supporto alla *formazione ed alla qualificazione degli Assistenti Familiari* (in particolari Badanti), le cui funzioni attualmente sono alternative o di supporto ai caregiver. Ciò, in vista di tre finalità:

- a) fornire sollievo nella cura delle fragilità familiari in supporto ai caregiver stessi;
- b) riconoscere la valenza sociale non trascurabile, in ottica di integrazione culturale, che tale proposta formativa può avere, tenendo conto che molta parte dell'offerta di lavoro e competenza in questo ambito è rappresentata anche da stranieri ed extracomunitari;
- c) creare condizioni lavorative coerenti con le finalità espresse al punto 7 (MIPAA Commitment 6, SDG 4: Promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'adeguamento del sistema dell'istruzione in risposta al cambiamento delle condizioni economiche, sociali e demografiche).

Ancora, il contributo di Spi Cgil, Fnp Cisl e UilP, ritiene inoltre che *la figura del Caregiver debba essere ricompresa nell'ambito della legge quadro sulla non autosufficienza e disabilità*, nonché dei progetti per la domiciliarità previsti dal PNRR, rafforzando la rete dei servizi territoriali, nell'ottica di colmare le disomogeneità negli interventi e nei finanziamenti tra le Regioni.

Più in generale, il contributo di Confindustria ribadisce come sia fondamentale accrescere il tasso di occupazione femminile (fra i più bassi dell'Unione Europea) attraverso *misure di contrasto agli stereotipi di genere ed il ricorso a misure di empowerment per superare ogni forma di "autosegregazione"*. In tal senso, ritiene indispensabile attuare politiche ed azioni di orientamento in linea con le opportunità espresse dal mondo produttivo, valutate in prospettiva: appare determinante la sensibilizzazione dei giovani e delle giovani studentesse verso la formazione scientifica e tecnologica (STEM) per agevolare l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro.

Rispetto ad un orientamento alla progettualità, si sottolinea come il *sostegno all'imprenditoria femminile* costituisca un importante strumento della partecipazione delle donne alla vita economica. In virtù di tale considerazione, tra le altre misure si riterrebbe utile che il sostegno all'imprenditoria assumesse carattere di strutturalità, mediante la definizione di azioni in grado di essere efficaci non solo nel creare o consolidare le imprese, ma anche nel mantenerle attive. Andrebbero quindi rafforzate le condizioni quadro, rimuovendo gli ostacoli e fornendo alle imprenditrici un aiuto nelle fasi cruciali nel ciclo di vita dell'impresa (istruzione e formazione all'imprenditorialità, sostegno economico mediante finanziamenti diretti per l'avvio e/o il consolidamento di impresa, follow-up).

11. SDG 11: Città sostenibili

Finalità

Al fine di garantire alle persone in età avanzata l'accesso a tutte le opportunità di invecchiamento attivo, è importante considerare le modalità di accesso ai servizi e ai percorsi di invecchiamento attivo presenti sul territorio, in termini di organizzazione dei trasporti, adeguatezza delle abitazioni e delle infrastrutture. Inoltre, nell'ambito della misura "Città sostenibili" andrebbero proposti nuovi tempi delle città mediante una modernizzazione degli orari (maggiore flessibilità degli orari di apertura degli uffici della PA, degli ospedali, delle ASL e dei servizi in genere). Tale cambiamento si rende necessario per favorire una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e per migliorare la sostenibilità delle città per tutti e, quindi, anche per quella parte di popolazione non più giovane che avrebbe così meno difficoltà ad accedere ai servizi.

Raccomandazione n.21

È necessario promuovere iniziative che facilitino lo spostamento e l'accesso da parte degli anziani a tutti i servizi attivi all'interno della comunità, ivi compresi quelli di istruzione, sia in termini di flessibilità oraria che attraverso l'adattamento dei trasporti pubblici e la creazione di percorsi ciclopedonali e per camminate.

Raccomandazione n.22

È necessario promuovere lo sviluppo di tecnologie abilitanti e l'adeguamento degli *standard* edilizi e urbanistici per la riorganizzazione degli spazi abitativi, anche in situazioni di *co-housing*, in un'ottica di invecchiamento attivo, prevedendo, inoltre, l'adozione di criteri di valutazione della qualità della condizione abitativa delle persone anziane e fragili.

Raccomandazione n.23

È necessario promuovere le varie forme di co-housing (ad esempio: inter e intra-generazionale, co-housing di quartiere, condomini solidali e villaggi eco-rurali, housing sociale ecc.) in età anziana e forme più innovative di rigenerazione urbana, per favorire sistemi di convivenza sociale in grado di stimolare una partecipazione attiva.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Il Ministero non tratta specificamente questo aspetto in ambito di invecchiamento attivo, ma interloquisce con altri attori governativi nel dar luogo ad un approccio integrato alla integrazione sociale, lavorativa, sanitaria promosso dalle misure di sviluppo dei servizi promosse dalla Rete Sociale per l'inclusione.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Valgono per questo commitment le considerazioni già espresse al punto 8, che considerate nel loro insieme, sono state recepite in una riflessione ampia sull'approccio alle dimensioni di salute ed inclusione sociale, declinate nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

In merito al presente obiettivo di sviluppo sostenibile, il contributo di <u>Sapens/Or.Sa.</u> rammenta come l'incuria e l'abbandono delle città aggravato dalle politiche di tagli lineari dei trasferimenti per gli enti locali in questi anni di austerità fiscale, abbia provocato situazioni di grave deterioramento del paesaggio urbano spesso rendendo estremamente difficoltosa la vita quotidiana per le persone più fragili. La presenza di barriere architettoniche, ostacoli di ogni genere e pericolose buche sui transiti pedonali, la

scarsità o inadeguatezza dei mezzi pubblici nonché la carenza o cattiva manutenzione di aree verdi peggiorano drasticamente la vita quotidiana e le condizioni di convivenza complessive, ed in particolare di bambini ed anziani che più avrebbero bisogno di spazi a misura d'uomo.

Il contributo di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, pone in evidenza come la dimensione di realtà degli spazi urbani, sia strettamente connessa con i modi della convivenza stessa, ed in questo senso occorra assicurare l'organizzazione dello spazio urbano in funzione della qualità dei luoghi di vita, di lavoro e delle relazioni sociali. *Pianificazione e riqualificazione degli spazi urbani implica quindi coinvolgere temi legati a sviluppo di benessere, senso di appartenenza, coesione sociale, qualità della vita e sicurezza.*

Nell'idea di città sostenibile gli interventi dovrebbero consistere oltre che nella riqualificazione fisica, alla rivitalizzazione del suo tessuto di relazioni sociali e ad azioni di *contrasto della solitudine*.

Un'altra priorità in questo senso riguarda il tema della *sicurezza urbana*, per promuovere, come stato di benessere, individuale e collettivo, delle misure preventive: accessibilità, illuminazione sostenibile, qualità dell'arredo urbano.

In questi anni le organizzazioni sindacali dei pensionati sono state impegnate a sostenere e promuovere i progetti nazionali *"Siamo tutti pedoni"* e *Expertover65*, passando da una idea di sicurezza stradale delle persone anziane, ad una idea di migliore vivibilità delle città, di cura del territorio, delle periferie urbane, mettendo al centro le persone. Sentirsi sicuri in uno spazio urbano sotto il profilo urbanistico significa che il cittadino del quartiere, ma anche chi solo lo attraversa, riconosce in quei luoghi l'esistenza di servizi personali fruibili: il verde attrezzato, la farmacia, il parcheggio, il centro di primo soccorso, il posto di polizia, le colonnine SOS, i luoghi di culto, il mercato, la scuola, l'accesso alla metropolitana o ai servizi di trasporto pubblico, la stazione dei taxi, la sede del municipio.

12. Persone anziane in situazioni di emergenza

Finalità

Pur non riferendosi a specifici impegni MIPAA o ad obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), quello della gestione degli anziani in situazioni di emergenza è un tema prioritario. Sia, in generale, come testimoniato dall'attenzione prestata all'argomento anche a livello internazionale, con la recente emissione del *policy brief* dell'UNECE su questo tema (UNECE, 2020); sia nel particolare oggi rappresentato nella contingenza della pandemia da Covid-19. Le situazioni di emergenza mettono alla prova la resilienza degli individui e delle comunità, sottoponendo le strutture sociali ed economiche a un forte *stress*. In tale contesto, le persone anziane tendono a subire maggiormente le conseguenze della crisi a causa della loro vulnerabilità sociale e biologica, nonché a causa della inadeguata risposta dei sistemi di protezione sociale. Le situazioni di emergenza, come emerso anche durante la pandemia da Covid-19, hanno profonde implicazioni sociali, umane e urbanistiche che vanno interpretate alla luce del cambiamento demografico, attraverso la creazione di spazi, servizi e tecnologie che favoriscano l'invecchiamento attivo.

Raccomandazione n.24

È necessario prevedere programmi e piani di intervento che tengano conto sia dei bisogni delle persone anziane e sia dei contributi che le persone anziane possono offrire in tutte le fasi di preparazione, supporto e risposta all'emergenza.

Raccomandazione n.25

È necessario promuovere la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alle condizioni di vita e di salute della popolazione anziana durante le situazioni di emergenza, per favorire l'implementazione e la condivisione di buone pratiche.

Raccomandazione n.26

È necessario considerare la condizione delle persone anziane in situazioni di emergenza, in maniera trasversale rispetto agli impegni MIPAA e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile precedentemente trattati.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Nel periodo emergenziale, le misure di contrasto all'emergenza sanitaria da COVID-19, fra le quali la completa interruzione delle attività produttive hanno prodotto nell'immediato una forte domanda di protezione sociale. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è intervenuto su diversi versanti su cui sembra prematuro prefigurare sviluppi.

Sul versante della protezione sociale, una delle misure attivate nel corso della pandemia è intervenuta a sostegno delle fasce di popolazione più svantaggiate attraverso il Reddito di Emergenza (REM), una misura di supporto ai nuclei familiari in difficoltà per emergenza Covid 19, che ha visto fra i beneficiari persone al di sopra dei 45 anni nel 29% dei casi (Rapporto INPS 2021).

Il secondo è stato quello del rafforzamento dei servizi sociali in una ottica di integrazione socio-sanitaria per la garanzia della continuità assistenziale (Circolare 1 del 27 marzo 2020). L'articolo 89 del DI n. 34 del 2020 ha inteso garantire la continuità dei servizi sociali, socioassistenziali e socio sanitari pubblici anche in situazione di emergenza. Per garantire le condizioni di praticabilità per la continuità assistenziale, il Ministero ha operato al fine di incrementare le risorse del Fondo Povertà e per le politiche sociali, finalizzate al rafforzamento di interventi territoriali e dei presidi del welfare di prossimità, anche con misure a sostegno del Terzo settore, che, nella crisi emergenziale, ha affiancato le pubbliche amministrazioni nelle azioni di sostegno alle categorie fragili e negli interventi di contrasto ai fenomeni di povertà ed emarginazione sociale.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza prefigura ampi scenari di riforma sul versante dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, nella direzione di un più marcato orientamento della integrazione sociosanitaria dei servizi.

Negli scenari più ampi di sviluppo dei servizi in area sociale volti a superare la fase critica dell'emergenza sanitaria, il Ministero riconosce nel Terzo settore una risorsa nella co-progettazione di servizi per creare una rete di protezione e affrontare le situazioni di fragilità, solitudine e disagio che la crisi pandemica ha acuito. In questa direzione, dall'aprile 2021 si è aperta una interlocuzione con le principali rappresentanze dell'associazionismo sui territori, per lavorare ad una proposta coordinata per creare opportunità e individuare tutte le modalità e le azioni utili che consentano agli anziani che abbiano ricevuto il vaccino di riprendere la socialità.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

I riscontri, ricevuti dall'associazionismo di rappresentanza sindacale (Spi Cgil, FnP Cisl e UilP) e datoriale (Confindustria), si focalizzano sulle prospettive di sviluppo prefigurate dal PNRR.

Per entrambe, per l'attuazione del Piano, è auspicabile il più ampio coinvolgimento di tutto il partenariato economico e sociale, previsto dallo stesso Piano, ed in particolare nelle fasi di elaborazione e definizione delle misure ivi prefigurate (Confindustria).

Le rappresentanze sindacali ritengono importante approvare la legge quadro nazionale per la non autosufficienza legata alla condizione della persona di qualunque età. Si considera altresì importante coinvolgere il Terzo settore quale risorsa nella progettazione di welfare di prossimità prevista dai progetti del PNRR, ma anche ribadire che tali servizi siano a carattere universalistico e pubblico.

Rispetto alla programmazione dei progetti del PNRR si considera come l'isolamento sociale degli anziani sia correlato ad una serie di problemi della terza età, che ne determinano una maggiore fragilità e diminuzione delle reti familiari. Fattori per i quali si ritiene importante il coinvolgimento anche delle parti sociali nella programmazione dei progetti PNRR a tutti i livelli istituzionali: Governo, Regioni, Comuni, ed in quest'ultimi si propone l'attivazione di tavoli inter-assessoriali che affrontino a 360° tutti gli aspetti che riguardano la vita dell'anziano, l'invecchiare.

Rispetto alla proposta di iniziative di contrasto all'isolamento, si ritiene necessario investire risorse per la promozione di attività sociali, ricreative e culturali che consentano momenti di partecipazione attiva durante tutto l'arco della vita; si individua come risorsa la promozione di progetti per la creazione di spazi sociali intergenerazionali, quali ad esempio le iniziative di "banca del tempo", con la possibilità di coinvolgere le parti sociali in tali attività. Attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali e di investimento europei, si potrebbero incentivare progetti innovativi per le stesse politiche abitative per gli anziani.

13. MIPAA *Commitment* 10: La cooperazione per la promozione della realizzazione della Strategia Regionale per l'implementazione del *Madrid International Plan of Action on Ageing* (MIPAA)

Finalità

La strategia per l'implementazione del MIPAA (*Regional Implementation Strategy* – RIS) consiste nel fare in modo che tutto ciò che è stato discusso finora, si realizzi concretamente.

Raccomandazione n.27

È necessario che tutti gli *stakeholder* si adoperino sempre, anche presso i media, per tenere l'argomento dell'invecchiamento attivo come un punto fermo dell'agenda politica nazionale, regionale e locale.

Raccomandazione n.28

È necessario che le normative e le politiche a ogni livello, le organizzazioni pubbliche, private e del Terzo settore, fino agli stessi individui anziani, tengano conto, ciascuno secondo le rispettive competenze e risorse, di tutte le raccomandazioni espresse nel presente documento, a garanzia dei diritti delle persone anziane.

Obiettivo di breve termine:

a) Rafforzamento delle statistiche disponibili sulle condizioni di vita della popolazione anziana.

Stato dell'arte nell'amministrazione oggetto di studio

Il Ministero ha preso parte, sin dalla sua istituzione nel 2008, alle attività dello Standing Working Group on Ageing dell'UNECE, costituendosi come Focal Point Nazionale, attraverso il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto Nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP, già ISFOL). Nel quadro del supporto fornito al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il contributo del Fondo sociale europeo 2007 – 2013, l'INAPP ha contribuito alla redazione di tre rapporti di monitoraggio nazionali dell'attuazione della Strategia regionale (RIS) del MIPAA (2002/2007, 2008/2011 e 2012-2017) e all'aggiornamento periodico dei principali indicatori di monitoraggio del Piano. Anche in rapporto allo sviluppo delle attività del presente Progetto di coordinamento, è in corso di realizzazione la stesura del quarto rapporto di monitoraggio nazionale MIPAA/RIS, relativo al ciclo di verifica corrente, 2017 – 2021.

Possibili prospettive future in applicazione delle raccomandazioni: il punto di vista dell'amministrazione

Nella stesura del rapporto di Monitoraggio nazionale MIPAA/RIS, per la IV review del 2018-2020, verrà senz'altro fornito risalto alla funzione del Progetto di Coordinamento Nazionale per le politiche per l'Invecchiamento Attivo, nel costruire una visione di insieme sull'approccio alla dinamica demografica, e promuovere avanzamenti nella capacità delle misure di intervento, di intercettarne le specificità della domanda di servizi.

Osservazioni da parte della società civile di riferimento

Il riscontro offerto dal contributo congiunto dall'associazionismo di rappresentanza sindacale dei pensionati di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, condivide l'importanza dell'implementare le azioni che riguardano il documento del Madrid International Plan of Action of Ageing. Tale condivisione incontra una domanda delle organizzazioni sindacali, coerente con l'attesa che a seguito del monitoraggio delle politiche per l'invecchiamento attivo nelle Regioni si arrivi, prima della conclusione dell'attuale legislatura, all'approvazione di una Legge quadro nazionale sull'invecchiamento attivo, con un relativo finanziamento che si armonizzi con le leggi regionali e gli interventi già in essere nelle Regioni.

14. Coordinamento multilivello e multisettoriale delle politiche in materia di invecchiamento attivo: azioni prioritarie da intraprendere

Il punto di vista dell'amministrazione

La proposta del Ministero è ancora una volta di metodo: attivare un coordinamento fra i tavoli, osservatori e risorse esistenti, mantenendone una integrazione strategica sul piano della comprensione delle trasformazioni sociali, problemi, questioni e domande sociali che sui territori possono essere intercettate in rapporto all'invecchiamento e all'insieme degli scenari di cambiamento introdotti in rapporto alla pandemia da Covid19.

Il punto di vista della società civile di riferimento

Il punto di vista dell'amministrazione è stato integrato con alcune riflessioni condivise dalle rappresentanze dell'associazionismo pensionistico su una pars destruens ed una pars construens dell'esperienza pandemica, che fa da risonanza alla esperienza di sviluppo del Progetto di Coordinamento sulle politiche per l'invecchiamento attivo.

Sapens/Or.Sa riflette su come l'emergenza del Covid-19 abbia reso palese che una popolazione che invecchia sia parte integrante della società. Il lockdown ha in sostanza accelerato il verificarsi dell'epifenomeno di un Welfare inefficiente e "vecchio": l'anziano è emarginato, tanto più in questa emergenza pandemica. Da questo errore occorre ripartire, avviando una fase ri-costitutente del sistema di tutela delle persone: un sistema inclusivo che valorizzi le diversità e le debolezze di ciascuno come potenzialità. Il contributo proposto dalle rappresentanze della società civile, testimonia come le persone anziane non siano deboli, ma donne e uomini che possono solo apportare conoscenza, valori e idee per creare una società intergenerazionale sostenibile sul piano sociosanitario, economico, culturale e politico. In questo senso si riconosce alla pandemia un senso paradossalmente del positivo: la necessità di scoprire nuovi stili di vita, nuove modalità di relazione, nuove idee progettuali del sistema economico e sociale per arginare i problemi che sino ad oggi sono stati nascosti, malcelati o scarsamente considerati, ovvero i problemi demografici e della sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Si propone così una nuova prospettiva per il welfare: che il Patto intergenerazionale parta dalle persone anziane; che si consideri che il Patto intergenerazionale stesso risieda nella consapevolezza che i bisogni degli anziani, sono i bisogni di tutti; si individua nella coesione economica e sociale tra le generazioni, una prospettiva di soluzione o di incontro ai problemi del nostro tempo. Una prospettiva di sviluppo della convivenza che rimanda alla vocazione universalistica delle Costituzioni e dei Trattati internazionali, che riconoscono centralità alla persona umana, e alle sue esigenze di tutela, all'interno di un rapporto giuridico intergenerazionale basato sul principio solidaristico.

Si ritiene che la stessa conflittualità intergenerazionale possa essere una risorsa, dove non distruttiva di risorse, ma costruttiva di prospettive: la conflittualità generazionale è superabile attraverso la razionalizzazione del patto costituzionale che si erge sulla tutela della dignità umana attraverso il principio democratico che è il pilastro di un «nuovo diritto costituzionale intergenerazionale» dal quale si irradia il principio dell'equità tra generazioni ovvero la responsabilizzazione delle generazioni presenti verso le future.

Il contributo congiunto di Spi Cgil, FnP Cisl e UilP, a corollario, ritiene rilevante attivare tavoli ed osservatori, ed auspica il coinvolgimento attivo delle parti sociali nelle diverse fasi di sviluppo delle proposte: sia in fase di attuazione che di monitoraggio e verifica.

Osservazioni conclusive

Pur in assenza di una strategia nazionale organizzata in modo strutturale, fin dall'Anno Europeo per l'Invecchiamento attivo (2012), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha individuato nella questione demografica una chiave di lettura delle trasformazioni e delle domande emergenti sia nel contesto del mercato del lavoro e dei sistemi produttivi, sia sul versante dello sviluppo delle politiche sociali. In tale prospettiva, la partecipazione alla iniziativa di coordinamento nazionale è stata occasione per sistematizzare e mettere a fuoco in una ottica di sostenibilità intergenerazionale alcuni assi portanti delle politiche promosse per rendere sostanziale ed universalistico lo sviluppo dei servizi di cui si compone il sistema di welfare, sui diversi versanti che interessano la relazione fra sviluppo sociale e sviluppo dei sistemi produttivi: l'apprendimento permanente, le misure di contrasto alla povertà, le misure di natura previdenziale nonché le iniziative di servizio sociale; l'insieme di servizi cioè, che in modo complementare alla dimensione sanitaria, costituiscono una risposta ed una risorsa per la possibilità di miglioramento della qualità di vita e convivenza fra le diverse generazioni, su cui le competenze dell'amministrazione operano in concerto e coordinamento con le amministrazioni Regionali e locali. Entro tale approccio, i principali input pervenuti dal Ministero, sono stati caratterizzati dalla progressiva messa a fuoco del rapporto fra invecchiamento demografico e mercato del lavoro, dapprima quale fattore di rischio per il sistema previdenziale, in seguito come evento sociale indicativo di più ampie trasformazioni degli assetti di sviluppo della convivenza sociale e dei sistemi produttivi, al quale concorrono l'insieme delle politiche di welfare, non ultime quelle di servizio sociale e di contrasto alla povertà. Ciò ha contribuito al progressivo superamento di un approccio alle politiche per singoli target (giovani/anziani), in favore di un'analisi delle relazioni fra specificità dei target e assetti dei servizi per l'apprendimento e politica attiva del lavoro, nonché delle stesse misure di servizio sociale nello sviluppo del rapporto fra individui, generazioni e contesti. Tale orientamento, è stato inoltre caratterizzato dall'individuare come risorsa l'interlocuzione con i diversi stakeholder dell'iniziativa di coordinamento, entro le prospettive metodologiche di lavoro in rete già promosse negli ambiti specifici del Tavolo istituzionale per l'apprendimento permanente, e della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. L'attuale contingenza pandemica ha profondamente sollecitato le politiche di welfare, restituendo la rilevanza di un approccio di rete, nella costruzione di azioni di sistema che riescano a cogliere in prospettiva le caratteristiche di nuove domande di servizio che emergenti dai cambiamenti in atto: trasformazioni delle politiche, dei modi di vivere l'invecchiamento, del rapporto fra cittadini e servizi in relazione alle questioni della non autosufficienza, ma anche ai nuovi scenari dello sviluppo digitale, nonché quelli iscritti nella prospettiva di uno sviluppo ambientale ed economico sostenibile. Rispetto a ciascun ambito, gli input della amministrazione sono essenzialmente di metodo, volto a proseguire una funzione di coordinamento ed integrazione strategica fra tavoli, osservatori e risorse esistenti volta alla conoscenza e comprensione dei nuovi scenari, utile a restituire capacità di intervento efficaci ed efficienti, alla programmazione delle politiche di competenza, anche nell'ottica dello sviluppo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Per quanto attiene agli input della società civile, il percorso di consultazione ha restituito un vivace dinamismo, sia sul versante delle rappresentanze dell'associazionismo di cittadinanza, sia su quello specifico dell'associazionismo pensionistico e di rappresentanza delle parti sociali, sostanzialmente armonico e dialettico rispetto alla proposta del Ministero.

Si è trattato in ciascun caso di riscontri densi di contenuti, che pur entro con la specificità delle singole organizzazioni, restituiscono una visione di insieme con diverse assonanze entro il rapporto con una domanda unitaria di sviluppo di servizi di cui ciascuna organizzazione si occupa. Domanda che si articola in particolar

modo rispetto ad una rilevante aspettativa di trasformazione paradigmatica di un approccio all'invecchiamento, che superi un assetto assistenzialistico e di riduzione di deficit entro quale si è storicamente iscritta una categorizzazione delle persone anziane, come fragili o deficitarie ed in quanto tali esonerate da una responsabilità e da una capacità espressiva di una propria condizione di vita e progettualità, per poi tornare in carico dal sistema sanitario e previdenziale in termini di costo. Da parte dell'associazionismo si sottolinea che i modi di vivere l'invecchiamento stanno cambiando con il passare del tempo chiedendo una rivisitazione di un concetto di corso di vita, che vede relazioni, non singole fasi della vita, non singoli individui. Le organizzazioni si rapportano a differenti generazioni di anziani e famiglie che affrontano problemi differenti che tematizzano il rapporto con i servizi nei diversi territori, in particolar modo in relazione alla espressione delle funzioni di cura, ma non solo. Si tratta di generazioni di anziani che propongono una propria capacità creativa, chiedendo servizi che ne sappiano intercettare le specificità, implementando la competenza a costruire relazioni fra loro, con i più giovani, con il mondo imprenditoriale e dell'associazionismo, con i servizi stessi, in una ottica di reciprocità produttiva di risorse.

L'enfasi posta sulla costruzione di abilità e sulla possibilità di esprimere creatività sembra quindi richiamare l'assunzione di ruolo sociale produttivo per i più anziani ed in questo senso parla di come la stessa dimensione lavorativa o del "prendersi cura" possa rappresentare uno strumento di integrazione sociale, se intesa come un processo che non riguarda l'individuo, ma che implica sempre l'interazione con altri all'interno dei contesti di convivenza. Il tema del lavoro offre l'opportunità di rimettere al centro anche dei servizi di assistenza la costruzione di prodotti/servizi a cui le categorie sociali a "potere debole" come anziani, donne, minori, migranti, persone con disabilità o a rischio di emarginazione possano contribuire in modo attivo, sostenendo lo sviluppo della qualità della vita e di prospettive di ripresa e resilienza.

A tal proposito si guarda al processo di organizzazione di politiche per l'invecchiamento attivo come momento di creatività culturale che guarda con fiducia ai cambiamenti, individuando una risorsa nella possibilità, per organizzazioni composte da professionisti, anziani e cittadinanza, di contribuire attivamente allo sviluppo di un sistema legislativo nuovo, che supporti lo sviluppo di servizi che sostengano la possibilità di creare occasioni di socializzazione, di esprimere e potenziare competenze entro uno scambio sui nuovi scenari, su nuove forme di lavoro e produzione, recuperando la funzione di committenza degli servizi e interventi realizzati da parte di chi degli stessi fruisce.

In quest'ottica da più parti è stato richiamato come divenga cruciale trapiantare all'individuazione di problemi sui quali sia possibile intervenire a partire da una loro approfondita esplorazione, mettendo in discussione che l'organizzazione di servizi sia possibile come applicazione di corretti principi generali a prescindere dalla conoscenza e dall'implicazione dei diversi contesti sociali e culturali in cui viene realizzata. Tali contesti, sottolineano diversi riscontri, sono in continuo cambiamento; è un cambiamento che sfida le conoscenze acquisite e richiede un lavoro di continua ricerca e verifica dei servizi erogati.

Si tratta di una prospettiva che trova nel percorso di sviluppo del Progetto Nazionale un luogo di interlocuzione: ciascun contributo articola le stesse finalità che l'iniziativa persegue, declinandola in possibili obiettivi operativi, e funzioni che potrebbe essere interessante esplorare e verificare nel prossimo futuro.

Hanno partecipato alla raccolta e analisi delle informazioni

Per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Dott.ssa Adriana Ciampa – DGInclusioneDiv4@lavoro.gov.it

Dirigente Divisione IV Programmazione sociale. Segretariato della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Gestione e programmazione dei trasferimenti assistenziali. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza, *Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (referente principale di progetto)*.

Dott.ssa Stefania Boscato – sboscato@lavoro.gov.it

Funzionario Divisione IV, Programmazione sociale e segretariato della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, *Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (referente principale di coordinamento)*.

Dott.ssa Cristina Berliri - cberliri@lavoro.gov.it

Dirigente Divisione II - Politiche per la lotta alla povertà. Attuazione del Reddito di inclusione (Rel). ISEE e prestazioni sociali agevolate, *Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale*.

Dott.ssa Elena Rendina – erendina@lavoro.gov.it

Dirigente Divisione V - Politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti. Inserimento lavorativo delle persone con disabilità, *Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale*.

Dott.ssa Carmina Magliocchi - cmagliocchi@lavoro.gov.it

Funzionario Divisione I, Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale.

Dott. Pietro Tagliatesta – ptagliatesta@lavoro.gov.it; dgammortizzatorisocialidiv5@lavoro.gov.it

Dirigente Divisione V - Interventi in materia di formazione professionale finanziati da fondi nazionali e attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato alla formazione e all'occupazione. *Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e della formazione*.

Dott. Marco Maria Carlo Coviello - mmccoviello@lavoro.gov.it

Dirigente Divisione I - Bilancio, programmazione e gestione amministrativo-contabile delle risorse finanziarie per il funzionamento della Direzione generale. Autorità di certificazione. Affari generali. *Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale*.

Per gli stakeholders della società civile:

Age Platform Italia: Maria Ruffino - coordinatrice Age Platform Italia, maria.ruffino@gmail.com; Dario Paoletti - Referente comunicato da Age Platform Europa - dariopao@gmail.com;

Confindustria: dott.ssa Lucia Scorza – Area Lavoro, Welfare, Capitale Umano - l.scorza@confindustria.it;

ANTEAS - Associazione Nazionale Tutte le Età attive per la Solidarietà: Sofia Rosso - Presidente Nazionale - s.rosso@anteasnazionale.it

Sindacato Autonomo dei Pensionati S.A.PENS./OR.SA.: Daniele Gorfer, Segretario Generale, Collaborazioni: Lorenzo Dorato e Mimma Rospi; posta elettronica: sg.sapens@sindacatoorsa.it;

Contributo congiunto delle segreterie Nazionali - SPI CGIL, FNP-CISL, UILP-UIL:
Carla Mastrantonio - SPI CGIL Nazionale Dipartimento Benessere e Diritti– carla.mastrantonio@spi.cgil.it;
Oliviero Capuccini - SPI CGIL Nazionale Dipartimento Sociosanitario - oliviero.capuccini@spi.cgil.it; Patrizia

Volponi - Segretario Nazionale FNP CISL – p.volponi@fnp.cisl.it – segreteria generale@fnp-cisl.it; Francesca Salvatore - Segretario Nazionale UIL PENSIONATI – francesca.salvatore@uilpensionati.it .

Attività di ricerca relativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali a cura di:

Pietro Checcucci – p.checcucci@inapp.org

Ricercatore INAPP, Struttura Mercato del lavoro, Gruppo Dinamiche demografiche e invecchiamento della forza lavoro.

Roberta Fefè – r.fefe@inapp.org

Collaboratore di ricerca INAPP, Struttura Mercato del lavoro, Gruppo Dinamiche demografiche e invecchiamento della forza lavoro.

Sito Internet: <http://invecchiamentoattivo.gov.it>

Questo studio è stato in parte supportato dal Ministero della Salute attraverso il finanziamento concesso all'IRCCS INRCA per l'attività di ricerca corrente.