



**MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE
POLITICHE SOCIALI**

ISFOL

**ISTITUTO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI
LAVORATORI**

**REPORTING ON NATIONAL FOLLOW-UP
TO THE UNECE REGIONAL IMPLEMENTATION STRATEGY (RIS)
OF THE MADRID INTERNATIONAL PLAN OF ACTION ON AGEING (MIPAA)**

November 2008 – Draft version

TABLE OF CONTENTS

Abstract	3
General information	6
1. Situation, Activities and Priorities Related to Ageing	7
1.1. National ageing situation – Demographic indicators	7
1.2. National ageing situation - Social and economic indicators	12
1.3. Description of the social and political situation	15
1.4. Instrumental assessment	17
1.5. Identification of areas for in-depth evaluation	19
2. Methodology of In-Depth Evaluation of Identified Priorities	21
3. National Capacities for Follow-up to MIPAA/RIS	21
4. Review and Appraisal by Subject Area	22
4.1. Mainstreaming ageing	22
4.2..Integration and participation of older persons	23
4.3 Promotion of equitable and sustainable economic growth in response to population ageing	28
4.4 Adjustment of social protection systems in response to demographic changes and their social and economic consequences	32
4.5. Enabling labour markets to respond to the economic and social consequences of population ageing	41
4.6 Promotion of lifelong learning and adaptation of the educational system in order to meet the changing economic, social and demographic conditions	50
4.7 Striving to ensure quality of life at all ages and maintain independent living including health and well-being	53
4.8 Mainstreaming a gender approach in a ageing society to support families that provide care for older persons and promote intergenerational and intra-generational solidarity among their members	58
4.9 Support for families that provide care for older persons and promote intergenerational and intra-generational solidarity among their members	59
4.10 Promotion of the implementation and the follow-up of the Regional Implementation Strategy through regional cooperation	60

ABSTRACT

The institutional reference frame of this report is the process of the competence's reallocation between central and regional administrations ratified in 2001¹ (Constitutional reform). Regarding active ageing policies, the central government maintains exclusive responsibility for tax legislation, general legislation on education and social security and for defining the *Essential Service Levels* (ESLs) related to civil and social rights. Central administration also retains control of national strategies, monitoring and evaluation at national level, national information and network; all these processes directly refer to equal opportunity and equality among civil society.

According to the constitutional principles of fair cooperation, subsidiarity and fair collaboration between public bodies', the government -in partnership with the Regions- has recently started the process of defining the ESLs, which will be part of a general strategy to tackle, in an integrated way, the full spectrum of ageing issues.

As proposed by the government in the recent *Green Paper on the future social model*, which combines sustainable economic growth with improving living and working conditions, also ageing strategies are going to be shaped through a wide-ranging consultation process involving all relevant institutions and social components (local bodies, social partners, trade associations, non-profit organisations, citizens' committees, etc.), in order to define a set of priorities better fitting with the social requirements and to structure ongoing checks and updates.

In this context, this report aims at providing updated information on the Italian ageing population, its characteristics and needs and the related policies.

Between 2002 and 2008, Italy's priorities for action were the *reorganisation of the social protection systems in response to demographic changes* (Commitment 4) and the *reform of the labour market in response to the economic and social consequences of ageing* (Commitment 5). In relation to the former, the current economic context has led, in Italy as elsewhere, to the introduction of elements of flexibility in the pensions system, both to afford the individual worker margins of choice and to address the requirements for financial adequacy and sustainability. This has resulted in the completion, this year, of a complex process of reform, which began in the mid-1990s and whose application remains subject to constant monitoring. In the same context, the financial commitment to guarantee the provision of appropriate tools to support the income of disabled persons – many of whom are in the 65+ age group – has been reasserted.

With reference to the labour market, the reforms implemented from the mid-1990s onwards have been geared first and foremost towards raising the levels of participation, in line with the European employment strategy. Older workers employment rate (55-64 years) has grown consistently in Italy since 2002, increasing from 28.9% to 33.8% in 2007. However, this increase has had little effect on the gap with the European Union as a whole. In this age group, as in others, the employment growth entirely corresponds to the number of new-employed women; this fact demonstrates the effectiveness of the gender-based measures that have been introduced, even though the under-representation of women remains an important issue to be addressed.

The priorities targeted at supporting income and participation in the labour market have been flanked over recent years by a substantial effort aimed at the *construction of a system of social and health services* that is truly universal and able to meet the needs of the ageing population (Commitments 7 and 9). On the health front, regional policies have either been geared directly towards the elderly as a 'vulnerable' population group or geared towards providing support to households that include elderly people. The objective has been to avoid, as far as possible, the institutionalisation of the elderly, rebalancing the distribution of resources between hospital-based

¹ Reform of Article V of the Constitution, Constitutional Law No. 3, October 18, 2001.

and non-hospital-based long-term assistance and promoting the role of domestic support, which (when necessary) can be complemented by health services at home. Numerous campaigns for the prevention of distress and illness (e.g. campaigns against smoking and climate-based diseases or campaigns promoting flu vaccinations and the prevention of metabolic or cardiovascular diseases) have made the elderly a priority target, and the elderly have also been given greater access to preventative health checks.

At the same time, the reforms of the social services system (supported by the ongoing financial commitment of central government), have concentrated primarily on the quality of life and the prevention, reduction and elimination of disability and personal/family distress, thereby affirming a concept of social intervention that views the citizen as an active subject – in the sense that each citizen is responsibly entitled to a set of rights– on whom interventions targeted at the removal of situations of psycho/social distress and marginalisation should be focused. The synergic involvement of a variety of public, private and non-profit providers in the delivery of social services is part of a multi-dimensional approach to public well-being. This model takes into account a range of sectors of intervention (health, first and foremost, but also training, work, town planning, housing, transportation, culture, etc.) and is able to answer effectively to the needs expressed by the elderly.

Over the years, the *promotion of life-long learning* (Commitment 6) has also been one of the cornerstones of those policies that are intended to bolster the reform of the labour market. As concerns the participation of adults in education and training, Italy has focused on reducing the lag from which it has been suffering vis-à-vis the objectives of the European strategy for 2010, taking specific action on full-time education and life-long learning. Life-long education initiatives for adults have included, for example: the regional training offer; the activities of the Local Life-Long Learning Centres for adult education; the academic courses; the initiatives of the so-called ‘Popular Universities’ and ‘Universities for the Third Age’. In the employment sector, public support for life-long learning is being pursued according to the legislation launched in the 1990s (Law No. 236 of 1993), flanked by the Joint Interprofessional Funds, which are promoted by the social partners on a mandatory basis.

Against the backdrop of the national policy mix outlined above, the gender-based approach has been implemented essentially through: a) the fight against discrimination and the promotion of equal opportunities for men and women; and b) the financial support to promote participation in the labour market and the balancing of work and family life.

In relation to a), the complex set of existing provisions has been recently overhauled through the introduction of the Equal Opportunities Code². The Code contains eleven laws and fifty-nine articles aiming at promote measures towards ‘the eradication of all distinctions, exclusions or limitations based on gender that compromise or impede (whether deliberately or inadvertently) the recognition, entitlement or exercising of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural and civil fields’. In relation to b), measures have been introduced that are targeted towards limiting the negative effects of discontinuous employment in terms of social security, as have measures relating to the increasing flexibility of certain contracts (such as part-time work) through a more effective reconciliation of the working time arrangements. Last of all, in the context of education and training, it is worth highlighting the guidelines issued in the national programmes on gender-based issues and, most importantly, the implementation of Measure 7 – ‘Promotion of scholastic and training choices targeted at improving access by, and the participation of, women in the labour market’ – within the national Operational Programme named ‘Schools for Development’, funded as part of European social fund 2000-2006.

The relatively slow growth of the national economy in the last years has certainly contributed towards the reduction of funds earmarked by government for the *promotion of a form of equitable*

² Legislative Decree No. 198 of 2006.

and sustainable growth that is able to respond to the challenges of an ageing population (Commitment 3). In this regard, the fact that the process for defining the ESLs is not yet complete has made it impossible to extend the experimentation of a minimum wage measure, as a potential instrument to combat poverty and social exclusion; moreover the experimentation evaluation did not reach undisguised results. However, in the meantime, numerous other trails have been conducted by at Regional and Provincial level in matter of income support. The recent (July 2008) *Green Paper on welfare* from the Italian Ministry of Labour, Health and Social Policy places the main issues of active ageing at the very centre of public attention and of the national debate.

GENERAL INFORMATION

Country: Italia

Authors:

Paola Andreani, Antonella Attanasio; M. Luisa Aversa, Valentina Cardinali, Pietro Checcucci, Francesco Chiurco, Paola Ferri, Diana Gilli, Giovanna Indiretto, Sante Marchetti, M. Laura Marini, Manuel Marocco, Camilla Micheletta, Maurizio Mosca, Paola Nicoletti, Elena Murtas, Davide Premutico, Guadalupe Riccio, Pierluigi Richini, Valeria Scalmato, Giuliana Scarpetti.

Contact details:

Diana Gilli, Dirigente “Area ricerche sui sistemi del lavoro”, Isfol, Roma

Tel: + 39. 44590.675 – 44590.683 / d.gilli@isfol.it

Antonella Attanasio, Dirigente”Struttura di supporto alla cooperazione transnazionale FSE”

Tel: + 39.44590.876 / a.attanasio@isfol.it

Focal point:

Ministry of Labour, Health and Social Policies – ISFOL, Istituto per la formazione professionale dei lavoratori

Status of preparation of national strategy on aging:

Under definition.

1. Situation, Activities and Priorities Related to Ageing

1.1. National ageing situation – Demographic indicators

Sulla base dei dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), la situazione demografica dell'Italia può essere illustrata alla luce dei principali indicatori di riferimento³.

Al 31 dicembre 2007 la popolazione italiana complessiva è risulta pari a 59.619.290 unità, mentre alla stessa data del 2006 ammontava a 59.131.287. L'incremento registrato nell'anno, pari a 488.003 unità (0,8%), è dovuto solo alle migrazioni dall'estero⁴. Le donne superano gli uomini di 1.719.796 unità, arrivando a toccare il numero di 30.669.543, contro i 28.949.747 fatti registrare dal genere maschile.

Prendendo in considerazione le proiezioni future fino al 2050 (tabella 1) si vede che la popolazione è destinata ad incrementarsi costantemente almeno fino al 2045, per poi iniziare una fase di decremento⁵.

Table 1 – Population size by gender. 1995 - 2050 (a.v.)

Year	Men	Women	Total
1995	27.560.294	29.283.903	56.844.197
2000	27.576.326	29.384.366	56.960.692
2005	28.526.888	30.224.823	58.751.711
2010	29.242.194	30.981.919	60.224.114
2015	29.714.085	31.423.931	61.138.016
2020	30.017.521	31.616.893	61.634.414
2025	30.225.235	31.713.060	61.938.295
2030	30.369.058	31.759.935	62.128.993
2035	30.463.493	31.772.319	62.235.812
2040	30.501.238	31.739.078	62.240.316
2045	30.457.862	31.632.585	62.090.447
2050	30.302.641	31.413.876	61.716.517

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Le componenti maschile e femminile mantengono tendenzialmente nel tempo le rispettive proporzioni.

La struttura per classi di età della popolazione riflette le dinamiche di invecchiamento della società da tempo rilevate (Figura 1)⁶.

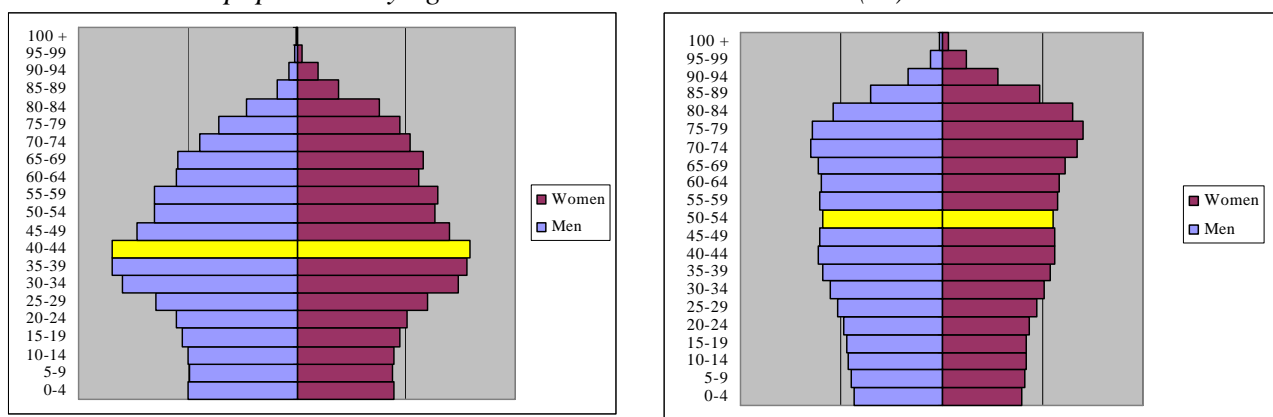
³ Gli indicatori demografici utilizzati fanno prevalentemente riferimento alla lista predisposta nell'ambito del progetto MA.IMI, predisposto dallo European Centre di Vienna per assistere governi e focal points nazionali nel monitoraggio della Regional Implementation Strategy (RIS) del MIPAA.

⁴ ISTAT, *Bilancio demografico nazionale. Anno 2007*, Comunicato stampa, 3 luglio 2008.

⁵ ISTAT, *Previsioni demografiche. 1° gennaio 2007 – 1° gennaio 2051*, Nota informativa, 19 giugno 2008. Le previsioni sono articolate secondo tre distinti scenari. Con il primo di essi, lo scenario centrale, che è quello cui si riferiscono i dati qui presentati, viene fornito un set di stime puntuali ritenute “verosimili”, costruite in base alle recenti tendenze demografiche relative a fecondità, sopravvivenza e migratorietà. I dati relativi a 1995 e 2000 fanno riferimento alla Ricostruzione intercensuaria del bilancio demografico anni 1992 – 2001 disponibile sul sito dell'ISTAT; quelli relativi al 2005 fanno riferimento al Bilancio Demografico e popolazione residente per sesso al 31 dicembre, disponibile sempre sul sito dell'ISTAT.

⁶ ISTAT, *Previsioni demografiche. 1° gennaio 2007 – 1° gennaio 2051*, op. cit.

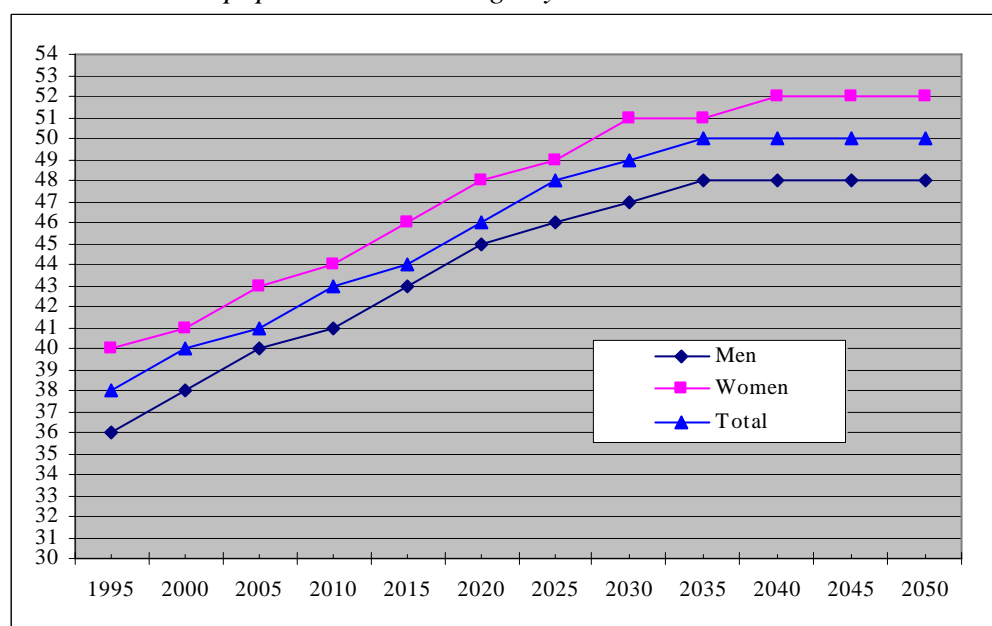
Chart 1 – Italian population by age and sex. Years 2007 and 2050 (%)



Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

L'età mediana, evidenziata nel grafico in corrispondenza della classe 40-44, corrisponde a 42 anni per l'insieme della popolazione. La stessa corrisponde a 43 anni per le femmine e 40 per i maschi. La figura 2 mostra la dinamica evolutiva prevista per la stessa variabile, calcolata sulla base delle previsioni demografiche disponibili⁷.

Chart 2 – Italian population median age by sex. 1995 - 2050.



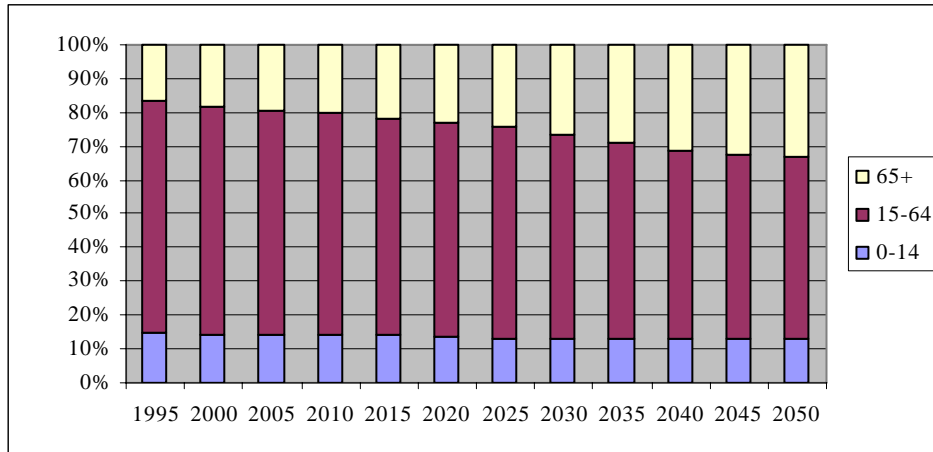
Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Il tasso di crescita naturale nel 2007 è stato di segno negativo e pari a -0,1 per mille. Il tasso di crescita totale risulta invece, come già accennato, positivo, sulla scorta del contributo delle migrazioni dall'estero e si attesta sull'8,2 per mille.

⁷ Ibidem.

La struttura della popolazione allo stato attuale e le modalità della sua probabile evoluzione nel medio e lungo termine comportano ovviamente crescenti tassi di dipendenza demografica. La figura 3 mostra le variazioni nel peso percentuale dei gruppi d'età aggregati⁸.

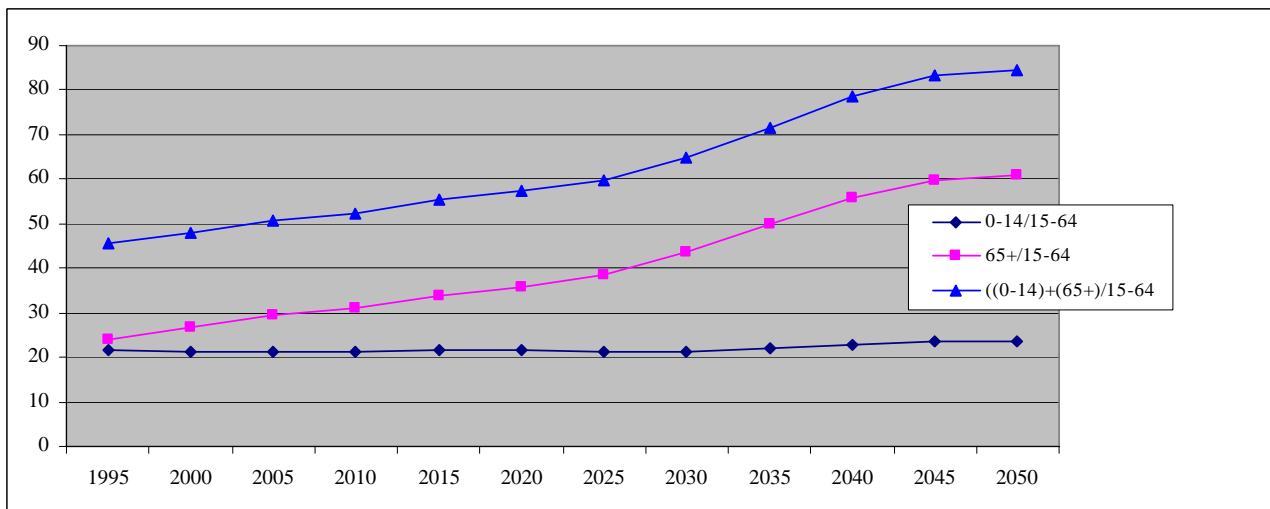
Chart 3 – Italian population by age groups. 1995 - 2050 (%)



Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

La relativa stabilità nel tempo dell'aggregato 0-14 e la progressiva contrazione di quello 15-64 si riflettono specularmente in un ampliamento dei tassi di dipendenza (figura 4)⁹.

Chart 4 – Italian population demographic dependency ratios, 1995 - 2050.



Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Da rilevare a proposito la relativa stabilità della dipendenza dell'aggregato più giovane, a fronte della rilevante crescita della pressione esercitata sulla popolazione in età da lavoro da parte

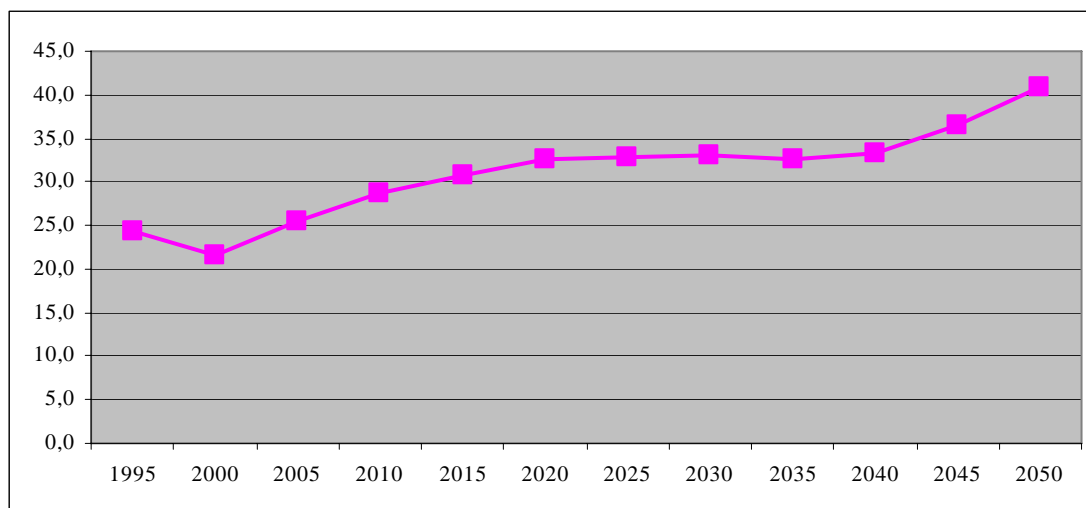
⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

dell'aggregato degli ultrasessantacinquenni e, proporzionalmente, dai due considerati nel loro insieme.

Ulteriori considerazioni possono essere formulate considerando il peso via via assunto dalla popolazione dei molto anziani (80+) su quella complessiva degli ultrasessantacinquenni (figura 5)¹⁰.

Chart 5 – Ageing of the aged. Share of the very old (80+) in the total elder population (65+). 1995 - 2050 (%)



Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Come si può vedere, le ipotesi demografiche alla base delle proiezioni formulate dall'ISTAT al 2050 prefigurano un aumento di oltre 6 punti percentuali del peso degli ultraottantenni sul totale degli anziani entro il 2030, passando dal 26,6 al 33,2%. Tale tendenza all'aumento è destinata ad accentuarsi a partire dal 2040, per portare nel 2050 ad una quota di ultraottantenni pari al 41%, dopo un incremento nell'arco del periodo considerato pari ad oltre 12 punti.

Nel 2007 lo 0,5% della popolazione, pari a 325.681 individui, viveva in convivenze anagrafiche (caserme, case di riposo, carceri, conventi ecc.), pari ad un numero di 28.370¹¹. Secondo i dati del Censimento 2001, il 9,4% della popolazione che viveva in famiglia faceva parte di famiglie unipersonali. Come si evince dalla tabella 2 il peso percentuale della popolazione in questa condizione cresce in maniera significativa in relazione alle classi d'età più elevate, avvicinandosi alla metà della popolazione una volta oltrepassata la soglia degli 85 anni.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ ISTAT, *Bilancio demografico nazionale. Anno 2007*, op. cit.

Table 2 – Italian population living in single-person households. 2001 (%)

below 25	0,7
25 - 34	6,9
35 - 44	7
45 - 54	6,8
55 - 64	9,9
65 - 74	19,4
75 - 84	34,1
85+	43,5
Total	9,4

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

La longevità si configura come uno dei fattori che in Italia influenza maggiormente la dinamica di invecchiamento della popolazione¹². La stima della speranza di vita alla nascita è infatti pari a 78,6 anni per gli uomini, mentre supera gli 84 anni per le donne (84,1). Rispetto al 2002, l'incremento è stato di 1,1 anni per le donne e di 1,5 per gli uomini. L'intervallo che separa i due sessi si riduce prendendo in considerazione l'aspettativa di vita a 65 anni, che diviene rispettivamente pari a 17,9 anni per gli uomini e 21,7 anni per le donne.

Table 3 - Healthy life expectancy by age and sex. 1999-2000 and 2004-2005

	Age				
	0	15	45	65	75
			Men		
2004-2005	54,3	40,54	15,6	4,68	2,07
1999-2000	50	36,7	13	3,6	1,6
			Women		
2004-2005	51,47	37,37	13,31	4,01	1,86
1999-2000	46,6	33	10,9	3,2	1,5

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

¹² ISTAT, *Indicatori demografici 2007*, Nota informativa, 7 febbraio 2008.

Le persone con disabilità sono in Italia 2 milioni e 600 mila¹³. Gli anziani con disabilità sono 2 milioni, ma la disabilità risulta significativamente in declino (4,7%) rispetto a 10 anni fa (5,7%) anche tra la popolazione anziana (18,8% contro 21,7%; la percentuale totale si riferisce alla popolazione di 6 anni e più; la percentuale relativa agli anziani si riferisce alla popolazione di 65 e più). La disabilità è più diffusa tra le donne (6,1% contro il 3,3% degli uomini). Le persone confinate nell'abitazione sono 1 milione 130 mila (2,1%), mentre tra le persone anziane tale percentuale raggiunge l'8,7%. Il 3% della popolazione di 6 anni e più presenta in generale limitazioni nello svolgimento delle indispensabili attività di cura personali.

Il 10,3% delle famiglie ha almeno un componente con problemi di disabilità. Il 35,4% di queste famiglie è composto da persone disabili che vivono sole e il 6,4% da famiglie con tutti i componenti disabili.

1.2. National ageing situation - Social and economic indicators

Nel 2005¹⁴, il reddito mediano delle famiglie con un solo percettore è stato pari a 14.231 euro, mentre quello delle famiglie con tre o più percettori è stato pari a 42.299 euro. Se il reddito prevalente è una pensione o un altro trasferimento pubblico, il reddito netto mediano è stato pari a 16.008 euro (1.334 al mese).

Gli anziani soli dispongono di un reddito netto meno elevato. Considerando il reddito mediano si vede che il 50 per cento di essi hanno guadagnato meno di 11.034 euro, pari a 920 euro al mese. Le persone sole con meno di 65 anni invece hanno potuto contare su un reddito più consistente: per loro la mediana è pari a 15.025 euro. Le famiglie in cui è presente almeno un anziano dispongono comunque di redditi meno elevati. In particolare, il loro reddito mediano è pari a 14.988 euro contro i 21.309 euro di quelle in cui gli anziani sono due o più.

¹³ ISTAT, *Condizioni di salute, fattori di rischio e ricorso ai servizi sanitari. Anno 2005*, Nota per la stampa, 2 marzo 2007. E' definita disabile la persona che, escludendo le condizioni riferite a limitazioni temporanee, dichiara il massimo grado di difficoltà in almeno una delle funzioni rilevate con ciascuna domanda, pur tenendo conto dell'eventuale ausilio di apparecchi sanitari (protesi, bastoni, occhiali, ecc.). A seconda della sfera di autonomia funzionale compromessa, sono state costruite quattro tipologie di disabilità: confinamento, difficoltà nel movimento, difficoltà nelle funzioni della vita quotidiana, difficoltà della comunicazione. Per confinamento si intende costrizione permanente a letto, su una sedia, o nella propria abitazione per motivi fisici o psichici; coloro che risultano confinati rispondono solo ai quesiti sull'attività motoria compatibili con la relativa tipologia di confinamento. Le persone con difficoltà nel movimento hanno problemi nel camminare (riescono solo a fare qualche passo senza aver bisogno di fare soste), non sono in grado di salire e scendere da soli una rampa di scale senza fermarsi, non riescono a chinarsi per raccogliere oggetti da terra. Le difficoltà nelle funzioni della vita quotidiana riguardano la completa assenza di autonomia nello svolgimento delle essenziali attività quotidiane o di cura della persona, quali mettersi a letto o sedersi da soli, vestirsi da soli, lavarsi o farsi il bagno o la doccia da soli, mangiare da soli anche tagliando il cibo. Nelle difficoltà della comunicazione sono infine comprese le limitazioni nel sentire (non riuscire a seguire una trasmissione televisiva anche alzando il volume e nonostante l'uso di apparecchi acustici); limitazioni nel vedere (non riconoscere un amico ad un metro di distanza); difficoltà nella parola (non essere in grado di parlare senza difficoltà). E' infine importante precisare che, poiché nel set di quesiti per rilevare la disabilità è inclusa la scala ADL (*Activities of Daily Living*) costruita per valutare il grado di autonomia nello svolgimento delle attività quotidiane, tale strumento non è adatto alla somministrazione ai bambini di età inferiore ai 6 anni.

¹⁴ ISTAT, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)*, Statistiche in breve, 17 gennaio 2008.

Table 4 - Net family income (rent not included) by age of the breadwinner. 2005 (Eur)

	Average income	Median
below 35	27.091	23.893
35 - 44	30.476	26.703
45 - 54	33.832	29.695
55 - 64	33.650	27.184
65 +	19.402	15.039

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Aggiungendo i fitti imputati alle altre entrate, aumentano i redditi delle tipologie familiari caratterizzate da una maggiore percentuale di proprietari di casa, di usufruttuari oppure di inquilini che pagano un affitto inferiore al prezzo di mercato¹⁵. Ne risulta modificata l'ampiezza delle differenze, dato che il reddito medio e mediano delle famiglie dei percettori giovani (meno di 35 anni) risulta superiore a quello delle famiglie dei percettori anziani (65 anni e più) sia al lordo, sia al netto dei fitti imputati. Tuttavia, poiché la proprietà dell'abitazione è relativamente più frequente fra le famiglie di anziani, l'inclusione dei fitti imputati riduce anche il divario fra i redditi mediani delle due tipologie familiari.

Per le famiglie di anziani soli è relativamente più frequente la collocazione nei due quinti più bassi della distribuzione del reddito (50,7 per cento dei casi). Le persone sole con meno di 65 anni di età si posizionano invece prevalentemente nei due quinti superiori (46,4 cento dei casi).

Table 5 - Distribution of families among the fifths of net equivalent income (rent included) by age of the bread winner. 2005 (%)

	Income				
	1°	2°	3°	4°	5°
below 35	23,2	18,8	18,7	21,8	17,5
35 - 44	20,5	18,1	18,4	21,6	21,4
45 - 54	19,2	16,9	19,5	21,2	23,3
55 - 64	14,3	15,5	20,4	21,6	28,2
65 +	21,2	26,3	22	16,2	14,3

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

¹⁵ Per confrontare le condizioni economiche delle famiglie con diversa numerosità e composizione, il reddito familiare viene solitamente diviso per opportuni parametri, in modo da ottenere un reddito equivalente, che ha tipicamente una distribuzione più concentrata rispetto a quella dei redditi monetari. L'inclusione dei fitti imputati nel calcolo del reddito familiare consente, allo stesso modo, di comparare le diverse condizioni delle famiglie dei proprietari rispetto a quelle degli inquilini. Utilizzando il reddito equivalente, le famiglie possono essere ordinate dal reddito più basso a quello più alto e poi divise in cinque gruppi (quinti). Il primo quinto comprende il 20 per cento delle famiglie con i redditi equivalenti più bassi e l'ultimo quinto risulta composto dal 20 per cento di famiglie con i redditi più alti. Per informazioni sulla scala di equivalenza si veda il Glossario ancora in ISTAT, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005 – 2006)*, cit.

L'incidenza della povertà relativa è superiore di oltre due punti percentuali alla media nazionale se in famiglia è presente un ultrasessantatreenne (13,0%) e sale al 15,3% se gli anziani sono almeno due ¹⁶. Tra le famiglie con anziani del Centro e del Nord la povertà relativa (rispettivamente 7,9% e 9,3%), è circa una volta e mezzo quella mediamente osservata nella ripartizione per tutta la popolazione (5,2% nel Nord e del 6,9% nel Centro). Nel Mezzogiorno questo rapporto scende, ma la percentuale di famiglie con 1 o 2 o più anziani al di sotto della soglia di povertà tocca rispettivamente il 23,8% e il 29,3%, contro medie nazionali pari al 13 e 15,3% .

Table 6 - Relative poverty by age of the breadwinner. 2005-2006 (%)

	2005	2006
below 35	11,1	9,5
35 - 44	10,9	11,5
45 - 54	9,1	10,1
55 - 64	8,2	7,5
65 +	13,8	13,8

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Nel Nord del Paese l'incidenza di povertà è aumentata dal 2005 al 2006 tra gli anziani soli, dal 5,8% al 8,2%, tra le coppie di anziani (dal 6,3% all'8,1%) e tra i monogenitori anziani (dal 7,2% all'11,2%), soprattutto donne anziane con figli. La povertà relativa risulta in crescita anche per le famiglie con a capo una persona ritirata dal lavoro (dal 5,2% al 6,9%), con basso titolo di studio (dal 7,7% al 9,5%) o composte da due componenti (da 4,2% a 5,4%). La stessa tendenza si osserva per il Centro, mentre il Sud continua a mostrare tra le famiglie con anziani il relativo miglioramento già osservato negli anni precedenti. L'incidenza della povertà passa infatti dal 28,2% al 25,5%, scendendo dal 28,4% al 25,4% tra le famiglie con a capo una persona con 65 anni e più.

Sul versante lavorativo, il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (55 – 64 anni) è cresciuto costantemente dal 2002, passando dal 28,9 al 33,8% nel 2007 (tabella 7). Tale incremento ha lasciato però sostanzialmente invariato il divario con l'Unione europea nel suo insieme, che si aggira sempre intorno agli 11 punti (quasi 13 considerando il dato EU 15). La crescita di questi tassi di occupazione è da imputare interamente all'aumento della componente femminile¹⁷.

¹⁶ ISTAT, *La povertà relativa in Italia nel 2006*, Statistiche in breve, 4 ottobre 2007. La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata dall'ISTAT sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La spesa media mensile per persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti che, nel 2006, è risultata pari a 970,34 euro (+3,6% rispetto alla linea del 2005). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

¹⁷ ISFOL, *Rapporto 2007*, Roma 2007

Table 7 – Employment rate of workers aged 55-64 (%). 2002 - 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU 27	38.05	40.00	40.07	42.04	43.05	44.07
EU 25	38.07	40.03	41.00	42.06	43.07	44.09
EU 15	40.02	41.07	42.05	44.02	45.03	46.06
Italy	28.09	30.03	30.05	31.04	32.05	33.08

Source: Eurostat, 2008

Nello stesso periodo l'età media di ritiro dal lavoro ha oscillato fra un minimo di 59,7 e un massimo raggiunto nel 2006 di 60,2 (tabella 8). Permane anche in questo caso un divario negativo rispetto alle medie europee, che raggiunge il suo massimo nel raffronto con il dato EU 15 (61,4).

Table 8 – Average age of retirement. 2002 - 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
EU 27	60.1	61.0	60.5	61.0	61.2
EU 25	60.4	61.0	60.5	60.9	61.0
EU 15	60.8	61.3	60.9	61.1	61.4
Italy	59.9	61.0	-	59.7	60.2

Source: Eurostat,

1.3. Description of the social and political situation

L'Italia è una Repubblica democratica parlamentare. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione¹⁸.

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

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La ripartizione della potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni è riassunta nello schema seguente¹⁹.

¹⁸ L'assetto costituzionale descritto è quello scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

¹⁹ ISAE, *Rapporto annuale 2003 sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2003, p. 39.

Outline 1- Division of legislative power between State and Regions according to the reform of the Constitution.

Areas for which central government is exclusively responsible	Areas for which there is parallel responsibility (1)	Areas for which regional government is exclusively responsible (2)
State foreign policy and international relations; State relations with the European Union; right to asylum and legal status of citizens from countries outwith the European Union	Regional international relations and relations with the European Union of Regions	Agriculture
Immigration	Foreign trade	Industry
Relations between the Republic and religious faiths	Health & Safety at Work	Trade, expos and markets
Defence and armed forces; State security; arms, munitions and explosives	Education, without prejudice to the autonomy of scholastic institutions and with the exclusion of professional education and training	Small business
Monetary policy, protection of savings and financial markets; competition protection; currency system; State taxation and accounting system; equalisation of financial resources	Professions	Energy, production and distribution of energy at regional level
State bodies and relevant electoral laws; State referenda; election of the European Parliament	Scientific and technological research and support for innovation in industry	Mines, quarries and peatbogs
Administrative systems of the State and of national public bodies	Health protection	Tourism and the hospitality industry
Law & Order and public safety	Food	Employment policies
Citizenship, civil status, official records	Sport	Water resources, aqueducts, mineral and thermal springs
Jurisdiction and court regulations; civil and criminal law; administrative justice	Civil defence	Hunting and fishing in internal waters
Definition of essential service levels for civil and social rights, which must be guaranteed throughout the national territory	Territorial planning	Building and urban planning
General guidelines on education	Civil airports and seaports	Civil airports and seaports of regional relevance
Social security	Major transport and navigation networks	Regional transport and navigation networks, roads networks
Electoral legislation, government bodies and fundamental functions of Municipal Authorities, Provincial Authorities and City Councils	Communications	Local public transport
Customs, protection of national borders and international epidemic prevention	Production, transport and national distribution of energy	Regional museums and libraries
Weights, measures and the definition of time; statistical/IT coordination of central/regional/local government data; intellectual property	Supplementary social security	Professional education and training. Local, urban and rural police
Protection of the environment, the ecosystem and cultural assets	Harmonisation of public budgets and coordination of public finances and tax system	Social services
	Cultural heritage and environmental assets. Promotion and organisation of cultural activities	Organisation of regional administrative offices and bodies.
	Regional savings banks, rural banks, regional credit associations, mortgage banks and land banks	Establishment of new local bodies

(1) These are areas for which ‘the Regions have legislative power, except in relation to the definition of the fundamental principles, which are reserved for the State legislature’, Art. 117 of the Constitution.

(2) The areas for which the Regions are exclusively responsible are not explicitly stated in the new text of the Constitution. As such, these areas are delineated on the basis of the interpretations of the ISAE, in compliance with the principle, set out in Article 117, that ‘the Regions have legislative power on matters not expressly reserved for the State legislation.

Source: ISAE 2003

1.4. Instrumental assessment

Nel 2005 la spesa delle prestazioni di protezione sociale dell’Italia in rapporto al PIL (25,5%) si conferma, come negli anni precedenti, inferiore alla media EU15, con uno scarto di 1,2 punti di PIL (1,5 punti nel 2004)²⁰. Rispetto alla media EU25 il differenziale nel 2005 è pari a 0,8 punti (1,2 nel 2004). La spesa corrispondente alla somma delle funzioni invalidità, vecchiaia e superstiti risulta più elevata in Italia (16,9% nel 2005 e un decimo in meno nel 2004) che in tutti gli altri Paesi, tranne la Svezia (17,3% nel 2005, 17,4 nel 2004). La media EU15 è pari al 14,3% nel 2005 (14,2 nel 2004) e quella dei 25 è di un decimo inferiore in entrambi gli anni. La quota di spesa per le voci sopra menzionate nel 2005 è pari al 66,6% del totale prestazioni, contro il 53,6% della media EU15 (53,8% per i 25).

Nel 2007 la quota di PIL relativa alle prestazioni del Totale Istituzioni per invalidità, vecchiaia e superstiti risulta aumentata al 17,3%²¹. Nello stesso anno, la spesa per pensioni e rendite delle Amministrazioni Pubbliche è risultata pari a 216.380 milioni di euro, ovvero al 59% del complesso delle erogazioni per prestazioni sociali a carico della P.A. (58,9% nel 2006) ed al 14,1% del PIL (una quota quasi identica nell’anno precedente).

Rispetto al 2006 la spesa è cresciuta del 4,1%, mentre l’incremento fra il 2005 e il 2006 era stato del 3,3%. Nel 2007 l’aumento per adeguamento alla dinamica dei prezzi è stato pari al 2% (1,8% nell’anno precedente).

Da segnalare che nel 2007 è divenuto operativo l’incremento delle pensioni di importo più limitato. Tale incremento è stato realizzato attraverso l’introduzione di una somma aggiuntiva esentasse – la cosiddetta “quattordicesima” – di importo variabile a seconda dell’anzianità contributiva, da pagare a tutti i pensionati previdenziali di età non inferiore a 64 anni e con un reddito annuo individuale non superiore ad una soglia predeterminata, pari nel 2007 a 8.504,73 euro (ovvero 1,5 volte il trattamento minimo del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS)²².

La spesa per trattamenti assistenziali, che include pensioni e assegni sociali, prestazioni agli invalidi civili, ai non udenti e non vedenti e pensioni di guerra, ha mostrato una dinamica di crescita del 5,2%, a fronte dell’aumento del 4,7% nel 2006. Nel 2007 tutte le suddette componenti assistenziali hanno manifestato tassi di crescita positivi e compresi fra il 2,4% ed il 5,8 per cento.

Per quanto riguarda le politiche per l’alloggio, sono proseguite anche nel 2007 le due misure di sostegno a favore delle famiglie in condizione di bisogno. Il primo, il “Fondo per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione”, introdotto dalla Legge n. 431 del 1998, prevede l’erogazione di un contributo monetario per il pagamento del canone di locazione. Il secondo, il “Fondo per l’edilizia a canone speciale”, istituito dalla Legge n. 350 del 2003, è finalizzato alla

²⁰ Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2007)*.

²¹ Ibidem.

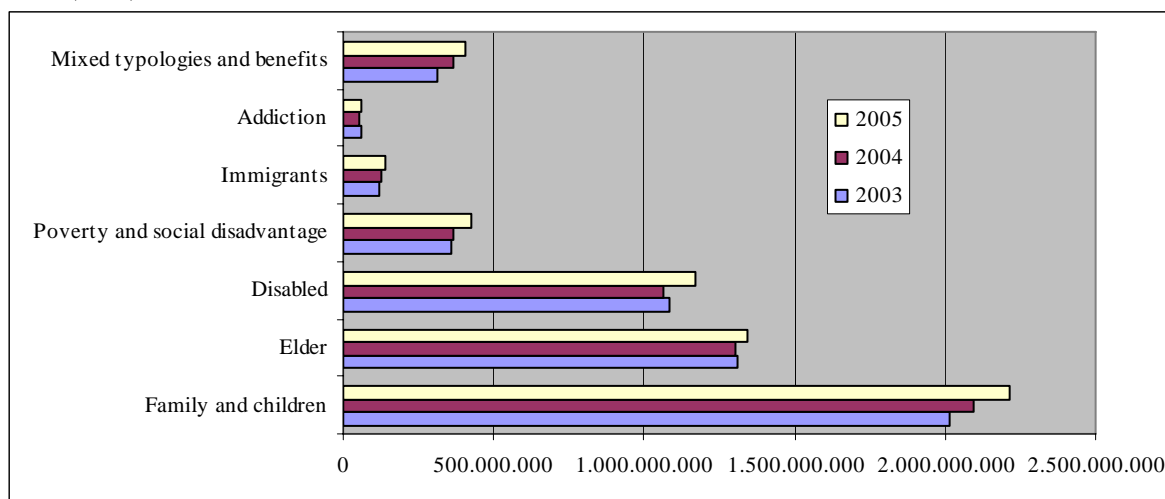
²² Ibidem; nel 2007 era ancora in vigore il cosiddetto “superbonus”, in base al quale a chi ha maturato i requisiti per la quiescenza tra il 2004 e il 2007 è stata offerta l’opportunità di posporre il ritiro e rimanere al lavoro senza pagare i contributi previdenziali, percependoli invece direttamente come una quota ulteriore di salario esentata dalla tassazione (legge 243/2004).

costruzione e al recupero di immobili in comuni ad alta tensione abitativa da concedere poi in locazione, ad un canone inferiore a quello di mercato.

La Legge Finanziaria per il 2007 ha istituito il “Fondo per le non autosufficienze” con la finalità di contribuire all’attuazione dei livelli essenziali di assistenza sociale per le persone non autosufficienti.

L’evoluzione della spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni italiani fornisce un’idea dell’impegno sostenuto dalle Amministrazioni locali nei confronti del target degli anziani²³.

Chart 6 - Social services expenditure of Municipal Authorities by target group. 2003, 2004 and 2005 (Eur)



Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Nel periodo 2003 – 2005 gli anziani rappresentano la seconda area di utenza in relazione alla spesa espressa in valori assoluti (fino ad un massimo di 1.340 milioni di Euro nel 2005), pari ad oltre il 23% del totale (in lieve flessione quindi rispetto al 24,9% del 2003). Scendono però in terza posizione prendendo in considerazione i valori della spesa pro capite (tabella 9)²⁴.

²³ ISTAT, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni. Anno 2005*, Statistiche in breve, 26 giugno 2008; ISTAT, *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni. Anno 2004*, Statistiche in breve, 4 aprile 2007; ISTAT, *La prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni. Anno 2003*, Statistiche in breve, 2 dicembre 2005. La spesa comprende interventi e servizi, trasferimenti in denaro e spese per strutture (centri anziani ecc.).

²⁴ I valori pro-capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza. La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore di 65 anni nell'anno di riferimento.

Table 9 - Per capita social services expenditure of Municipal Authorities by target group. 2003, 2004 and 2005 (Eur)

	Family and children	Elder	Disabled	Poverty and social disadvantage	Immigrants	Addiction	Mixed typologies and benefits	Total
2003	86,3	119	1.568,60	9,8	67	1,2	5,4	91,3
2004	89,9	115,8	1.889,00	9,8	57,9	1,1	6,3	92,4
2005	94,8	116,7	2.071,10	11,4	53,9	1,1	6,9	98

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Emerge chiaramente il distacco di tutte le aree di utenza rispetto ai disabili e, riguardo agli anziani, una sostanziale invarianza dell'impegno di spesa.

1.5. Identification of areas for in-depth evaluation

Nell'arco della legislatura il Governo in carica intende sviluppare la propria azione lungo tre direttrici fondamentali: crescita, stabilità, coesione sociale²⁵.

L'obiettivo dell'azione di Governo resta un drastico innalzamento dei tassi di occupazione regolare – soprattutto di donne, giovani e over 50 – avvicinando così l'Italia ai Paesi, come il Regno Unito e l'Olanda, che attraverso robuste politiche per l'occupabilità si sono da tempo attestati su alti livelli di partecipazione al mercato del lavoro²⁶.

L'obiettivo assunto in sede europea del pareggio di bilancio entro il 2011 risulta confermato. In questo quadro, la politica di bilancio dovrà recuperare risorse per un ammontare lievemente superiore a 35 miliardi di Euro, concentrando l'azione correttiva principalmente sulla spesa pubblica. In particolare, gli obiettivi saranno raggiunti senza varare nuove imposte, fatte salve alcune misure di perequazione tributaria, di imposizione sui diritti di regime e di destinazione etica di una parte dei relativi gettiti²⁷.

Le misure specifiche si concentrano in particolare nei settori del Pubblico impiego, della Finanza decentrata, della Sanità e della Previdenza²⁸.

In particolare gli interventi relativi alla finanza decentrata prevedono risparmi per circa 9,2 miliardi nel triennio, di cui un terzo nel 2009, tramite una riduzione dei trasferimenti.

Nel settore della sanità si prevede:

- l'introduzione della prescrizione telematica per prestazioni specialistiche e medicinali;
- il potenziamento del monitoraggio della spesa e dell'appropriatezza delle cure prescritte;
- un conseguente effetto di razionalizzazione della spesa stimato in circa 3 miliardi.

²⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009 – 2013*.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

In Italia, come si è visto, la componente più rilevante della spesa complessiva per prestazioni di protezione sociale è rappresentata dal capitolo della previdenza²⁹. La spesa per la salute è particolarmente penalizzata dal peso eccessivo della spesa pensionistica.

A fronte di ciò, l'invecchiamento e la bassa natalità determinano un cambiamento nelle priorità del sistema sanitario, in virtù di dati epidemiologici disponibili³⁰. Le patologie dell'invecchiamento, in particolare quelle croniche, sono aumentate del 50 per cento negli ultimi dieci anni e incidono, a seconda di come vengono prevenute e trattate, sul livello e sui tempi della disabilità. Il consumo di risorse socio-sanitarie per le persone oltre i 75 anni è 11 volte superiore alla classe di età 25-34 anni. I pazienti cronici rappresentano già il 25 per cento della popolazione e assorbono il 70 per cento della spesa.

Gli interventi normativi, anche recenti, che sono stati prodotti per controllare la spesa pensionistica non hanno generato una vera stabilità, essendo questa sottoposta (anche se in maniera minore della spesa sanitaria) alle pressioni di carattere demografico.

A fianco di questi interventi occorrerà riconsiderare il nodo della sostenibilità del sistema pensionistico pubblico, per il quale dovrebbe valutarsi la necessità di promuovere un ulteriore innalzamento della età di pensione una volta completata la fase di graduale elevazione della età minima a 62 anni³¹.

La predisposizione di nuove politiche redistributive comporterà una ulteriore riflessione sul reddito minimo garantito alle persone in età di lavoro e sulle forme di sussidio da riconoscersi a coloro il cui stato di bisogno o la cui età è tale da non consentire l'esercizio di un lavoro (over 65 con pensione minima; famiglie monogenitore, magari donna, con minori a carico; genitori con figli disabili ecc.)³².

Su versante dell'assistenza socio-sanitaria l'invecchiamento della popolazione richiede di ripensare culturalmente l'approccio sul territorio al paziente anziano, partendo dalla individuazione di alcune criticità prioritarie³³:

- continuità assistenziale tra territorio e ospedale;
- corretto targeting del paziente anziano nei vari setting assistenziali;
- identificazione delle patologie a gestione prevalentemente territoriale;
- formazione geriatrica per le figure professionali coinvolte.

Si ritiene che tutti questi ambiti siano suscettibili di esercitare un impatto di rilievo sull'articolazione delle policy oggetto di questo rapporto e che, per tale motivo, debbano rappresentare altrettanti elementi da sottoporre successivamente a più approfondita valutazione.

²⁹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, Documento per la consultazione pubblica, 25 luglio 2008.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

2. Methodology of In-Depth Evaluation of Identified Priorities

In via di definizione.

3. National Capacities for Follow-up to MIPAA/RIS

In via di definizione.

4. Review and Appraisal by Subject Area

4.1. Mainstreaming ageing

Il tema dell'invecchiamento attivo, in Italia, ha influenzato trasversalmente le strategie politiche legate ai campi dell'occupazione, dell'istruzione, della salute e della protezione e inclusione sociale. Nel Rapporto³⁴ nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008 è chiaramente sottolineato che questi campi vanno affrontati con un approccio strategico d'insieme per ottenere un solido e coeso tessuto sociale. In termini organizzativi, questo approccio si è tradotto nella costruzione di percorsi condivisi tra le Amministrazioni centrali e tra Governo, Regioni ed Autonomie locali. Ciò ha favorito la definizione delle priorità nazionali per il miglioramento del benessere del cittadino e la creazione di sistemi di monitoraggio delle iniziative intraprese.

Il 23 luglio 2007 è stato sottoscritto il *Protocollo su Previdenza, Lavoro e Competitività per l'Equità e la Crescita Sostenibili*³⁵. In esso sono state previste misure per la tutela e la promozione di un ruolo attivo della figura dell'anziano:

- incremento di circa 300 euro per i trattamenti pensionistici più bassi (si è calcolato che tale beneficio interesserà circa tre milioni di persone);
- riforma degli ammortizzatori sociali; è prevista la definizione di un set di strumenti per il sostegno al lavoro delle persone ultracinquantenni e il miglioramento delle tutele economiche in caso di disoccupazione non agricola per i soggetti più deboli; la durata della indennità di disoccupazione con requisiti pieni verrà portata a 8 mesi per le persone al di sotto dei 50 anni e a 12 mesi per gli over 50;
- miglioramento delle politiche del lavoro da perseguire attraverso il potenziamento delle reti dei Servizi per l'impiego, l'offerta di percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione della forza lavoro, la rimodulazione degli incentivi economici finalizzati all'inserimento lavorativo; le politiche attive ed i servizi per l'impiego, in particolare, sono state focalizzate sui soggetti deboli del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi, l'Italia ha recepito, attraverso l'emanazione del Decreto Legislativo n. 216 del 9 Luglio 2003 (c.d. "antidiscriminazione"), la Direttiva del Consiglio Europeo 2000/78/CE relativa alla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. Il principio di parità di trattamento è da applicarsi a tutte le persone sia nel settore lavorativo pubblico che nel privato.

L'attuale Governo, insediatosi nel maggio del 2008, ha unificato le funzioni di indirizzo politico in materia di lavoro, salute e inclusione in un unico Ministero dedicato allo sviluppo sociale, riconoscendo lo stretto legame tra salute e prosperità economica come enfatizzato nel recente Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute.³⁶ Il tema dell'invecchiamento attivo rientra a pieno

³⁴ Ministero della Solidarietà Sociale, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008*, Novembre 2006.

³⁵ *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili*, 23 luglio 2007, tradotto nella Legge 24 dicembre 2007, n. 247 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale".

³⁶ Commissione della Comunità Europea, *Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*, COM (2007) 630 del 23/10/2007.

titolo anche nelle politiche sociali e lavorative approntate nella Legislatura corrente. Risulta, però, difficile, dare una valutazione del loro impatto in quanto essa è iniziata nel secondo trimestre del 2008.

Il Governo intende dotare il Paese di un welfare basato su un approccio per obiettivi e di un sistema di monitoraggio e valutazione che evidenzii tempestivamente gli scostamenti. Fra le proposte presentate a Luglio nel Libro Verde *La vita buona nella società attiva* vi è quella di individuare un set di indicatori, in parte coincidenti con quelli europei, che diano conto delle dinamiche della natalità e dell'aspettativa di vita, del grado di soddisfazione della domanda di servizi di cura all'infanzia, dei livelli di occupazione e di attività dei giovani, delle donne e degli anziani e della partecipazione dei lavoratori alle attività formative³⁷.

L'obiettivo generale delle riforme che si intende approntare, è quello di creare un welfare in cui si generino sinergie di risorse, strumenti e comportamenti tra le amministrazioni pubbliche e il cittadino per costruire una rete diffusa e capillare di servizi. Si intende promuovere, in questo senso, una reciproca responsabilizzazione che si appoggia sul concetto di "fare comunità"³⁸; ad un'offerta di servizi forniti sia da attori pubblici che privati dovrà affiancarsi il miglioramento degli stili di vita, orientati alla salvaguardia della salute lungo tutto l'arco della vita.

Nel nuovo welfare, la figura dell'anziano assume un ruolo centrale nelle politiche legate all'occupazione, alla salute e all'assistenza.

La promozione della salute lungo tutto l'arco della vita, finalizzato ad assicurare un "invecchiamento sano"³⁹ della popolazione, necessita di una attenta rivisitazione dei processi e dei fattori che portano ad un efficace ed efficiente servizio socio-sanitario-assistenziale. L'aumento delle persone anziane e molto anziane attiverà sempre più la richiesta di assistenza e, nello stesso tempo, movimerterà un crescente impegno economico, organizzativo e strutturale della società. Da qui la necessità di sviluppare idonee strategie di tutela, basate sull'integrazione tra i molteplici servizi sul territorio e tra i soggetti erogatori sia pubblici che privati.

4.2. Integration and participation of older persons

Il coinvolgimento degli anziani nella pianificazione dei servizi

In Italia, a partire dai primi anni del secolo, due profonde trasformazioni normative hanno fortemente influenzato le politiche che affrontano la questione dell'invecchiamento della popolazione. Da un lato è stato disciplinato a livello nazionale il settore dell'assistenza sociale (Legge quadro n. 328 del 2000), dall'altro è avvenuto un passaggio di competenze dal livello centrale alle Regioni e agli Enti Locali (Legge costituzionale n. 3 del 2001 - Modifiche al titolo V).

La qualità della vita, la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle disabilità e del disagio personale e familiare sono gli obiettivi della Legge n. 328 che, superando il concetto assistenzialistico dell'intervento sociale, considera il cittadino come soggetto attivo e in quanto tale portatore di diritti, a cui devono essere destinati interventi mirati alla rimozione di situazioni di disagio psico-sociale e di marginalità.

Tra i punti di forza della legge di riforma dell'assistenza, vi è il coinvolgimento integrato di soggetti pubblici e privati nell'erogazione dei servizi sociali.

Il concetto di integrazione non solo evoca una forma di cooperazione particolarmente stretta tra le varie componenti (pubbliche, private e no-profit) che agiscono nel sociale, ma fa da richiamo alla

³⁷ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, op. cit.

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

realizzazione di un approccio multidimensionale al tema della salute pubblica, che prende in considerazione tutti i settori di intervento (sanità in primo luogo, ma anche formazione, urbanistica, casa, trasporti, cultura, ecc.) in grado di contribuire a migliorare il livello di benessere dei cittadini, con un occhio di riguardo ai portatori di bisogni gravi.

La gestione dei servizi sociali a livello locale spetta di norma ai Comuni che, attraverso i Piani di Zona, sviluppano il sistema integrato con le risorse definite dalle Regioni. I Comuni, nella loro azione di gestione e di coordinamento, coinvolgono gli Enti Locali, le strutture sanitarie e le associazioni dei cittadini.

I soggetti del Terzo settore sono inseriti tra gli "attori" della legge sia nella programmazione e organizzazione del sistema integrato (art. 1 comma 4) sia nell'erogazione dei servizi (art. comma 5). La legge in esame, infatti, prevede e promuove attività socio-assistenziali da parte di associazioni di cittadini, quali le Onlus, le cooperative sociali, le organizzazioni di volontariato, gli enti di promozione sociale e le fondazioni.

In questo contesto, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, che ha dato attuazione alla Legge n. 328 del 2000, ha permesso la costituzione di numerose "Consulte per anziani" (provinciali e comunali) e "Tavoli di concertazione" a cui hanno partecipato tutte le realtà rappresentative del mondo degli anziani.

Secondo il Piano Nazionale Sociale (2001-2003) le politiche nei confronti della popolazione anziana a livello locale devono tendere a favorire un atteggiamento positivo verso l'anziano. Gli obiettivi sono: il sostegno alle famiglie con anziani bisognosi di assistenza a domicilio; l'innovazione e la diversificazione degli interventi e dei servizi offerti; il riconoscimento del diritto dell'anziano a scegliere dove abitare, ecc.

In particolare, nei Piani sociali e sanitari delle Regioni e P.A. appare prioritario, tra l'altro, promuovere:

- gli incontri intergenerazionali;
- la partecipazione politica;
- il volontariato;
- la partecipazione sociale attiva e il diritto all'autodeterminazione nella scelta abitativa.

Così, in molti casi, gli anziani sono stati messi nella condizione di partecipare a vari livelli alla produzione delle politiche a loro rivolte. Tuttavia, non tutte le Regioni hanno raggiunto gli stessi risultati, vista la profonda differenziazione regionale e locale che caratterizza l'Italia.

Generalmente le consulte sono luoghi improntati alla ritualità, dove i pareri degli anziani vengono ascoltati ma non sono determinanti nel processo decisionale vero e proprio.

Qualcosa di importante è avvenuto però nell'ambito dei Piani di Zona coadiuvati dai Tavoli di concertazione a livello locale, in cui gli anziani stessi, portatori dei propri bisogni, hanno fornito orientamenti e soluzioni su tematiche come la sanità, l'abitazione, i trasporti, le strutture ricreative, ecc.

Il mondo dell'associazionismo e del volontariato

In Italia un terzo degli over 65 risulta iscritto ad una associazione e uno su dieci svolge regolarmente attività di volontariato. Le organizzazioni presso le quali operano sono soprattutto quelle dei sindacati, tra tutti il Sindacato Pensionati Italiani (SPI⁴⁰), l'Anteas⁴¹ e l'Auser⁴².

⁴⁰ Lo SPI, della CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), è la più grande e rappresentativa organizzazione delle politiche degli anziani in Italia.

⁴¹ L'Anteas, Associazione nazionale terza età attiva per la solidarietà è un'associazione senza fini di lucro, che realizza servizi a favore degli anziani e con gli anziani. Promossa e ispirata dalla Federazione Pensionati della CISL (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori), è la risposta del sindacato confederale all'esigenza delle migliaia di pensionati di continuare a sentirsi utili, "creando esperienze interessanti, innovative, apprezzate dalla cittadinanza".

Un recente rapporto di quest'ultima rivela che il 10,8% dei volontari nel nostro Paese ha più di 60 anni.

L'impegno volontaristico in relazione al sesso vede la predominanza degli uomini: 53% contro il 46% delle donne. Nella maggior parte dei casi gli anziani volontari sono coniugati (61,5%), ma una parte non trascurabile degli stessi (22,2%) si compone di vedovi, per i quali fare volontariato è un modo per compensare la solitudine causata dalla mancanza del coniuge.

I volontari anziani si occupano prioritariamente di altri anziani: così è per il 38,7% di questi gruppi. I volontari dalle tempie grigie sono, inoltre, la categoria maggiormente propensa a impegnarsi per le persone malate (20,4%).

In riferimento alle motivazioni che spingono le persone non più giovani ad impegnarsi in attività volontaristiche, quella prevalente è di tipo religioso: il 28% dei volontari con più di 65 anni definisce il proprio impegno "una scelta di fede". Un quarto del totale, invece, considera questa attività "un attributo di senso alla propria esistenza".

Al fianco di attività con finalità sociali e solidaristiche, gli anziani sono ormai una componente essenziale della rete dei servizi di care per le famiglie e i minori. Una recente indagine del Censis⁴³ rivela che il 62,7% degli intervistati svolge attività di supporto per i figli e/o per i nipoti, quota che è molto vicina per maschi e femmine, più alta al Nord-ovest ed al Sud-Isole, tra gli anziani con scolarità più bassa, e naturalmente tra quelli che hanno uno stato di salute migliore.

Una significativa azione di promozione delle attività di volontariato e di scambio intergenerazionale si ritrova anche nelle strategie locali per l'occupazione. Di seguito si riportano alcuni esempi.

Progetto "Un amico per la città" - Comune di Roma. I dati resi noti dall'amministrazione capitolina parlano di una importante adesione di anziani a questo progetto: nel 2006 sono stati 2500 gli over65 (erano 750 nel 2001 quando il progetto è partito in via sperimentale) che hanno assistito i bambini all'entrata e all'uscita di scuole materne ed elementari per un totale di 300 istituti, aiutandoli ad attraversare la strada, stando con loro in attesa dell'arrivo dei genitori, sostenendoli in ogni piccolo problema pratico. Ad "Un amico per la città" si è affiancato, dal 2003, il progetto "Sentinelle dei Parchi" che vede la presenza di volontari anziani in 22 fra parchi e ville storiche della città. Se molte di queste esperienze hanno seguito procedure standard, in alcuni casi gli stessi anziani hanno proposto attività innovative, come ad esempio la costruzione di percorsi protetti all'interno dei parchi.

Piano di Azione Locale per l'Occupazione 2002 del Comune di Milano. Al suo interno è stata prevista una specifica iniziativa per valorizzare la risorsa del volontariato degli anziani, attraverso l'attivazione di scambi intergenerazionali. Nello specifico, i volontari anziani svolgono il loro intervento nelle biblioteche civiche (aiuto personalizzato per gli utenti; raccordo tra biblioteche, case di riposo, strutture carcerarie e strutture ospedaliere; ricezione delle richieste e prestazione delle opere; consegna di opere in prestito a domicilio per anziani e disabili).

Progetto "Anni d'Argento" - Milano. Questo progetto, il cui target di riferimento è un pubblico di età superiore ai 60 anni, si articola in diversi momenti di incontro fra i visitatori e gli operatori del settore, sia pubblici che privati, ma anche in un ricco programma di intrattenimenti. L'iniziativa, aperta gratuitamente al pubblico, è stata ideata e promossa dall'Associazione ITBA, che ha in programma di estendere il progetto a Bologna, Firenze, e Roma, oltre che nel sud dell'Italia, in modo da raggiungere una dimensione nazionale. A conferma del vivo interesse suscitato dalla

⁴² L'Auser è una associazione di volontariato e di promozione sociale, impegnata a promuovere l'invecchiamento attivo degli anziani e a far crescere il loro ruolo nella società. Nata nel 1989 per iniziativa della CGIL e del Sindacato dei pensionati SPI- CGIL, si propone di contrastare ogni forma di esclusione sociale, migliorare la qualità della vita, diffondere la cultura e la pratica della solidarietà perché ogni età abbia un valore e ogni persona un suo progetto di vita attraverso cui diventare una risorsa per sé e per gli altri. L'Auser lavora affinché ognuno possa dare e trovare aiuto, incontrare gli altri, arricchire le proprie competenze, contribuire alla crescita della comunità in cui vive. Attualmente conta 270.000 iscritti, 40.000 volontari attivi e 1412 sedi in tutta Italia.

⁴³ CENSIS, *Il tempo (di lavoro e di svago) nell'era della longevità attiva - Dossier anziani*, in note e Commenti, n.4, aprile 2007.

nuova proposta negli ambienti istituzionali, “Anni d’Argento” ha ricevuto il patrocinio del Parlamento europeo, della Regione Lombardia, della Provincia e del Comune di Milano.

Pony della solidarietà. Il progetto nasce nel 1999 al centro Auser della Provincia di Torino grazie al finanziamento della compagnia San Paolo e all’impegno dell’associazione. L’obiettivo principale è il sostegno alla domiciliarità degli anziani attraverso visite e contatti costanti con i giovani ponies, al fine di contrastare il disagio causato dalla solitudine, dall’abbandono o da situazioni familiari ed economiche particolarmente critiche. I pony sono ragazzi/e di una età compresa tra i 14 e i 28 anni, che si rendono disponibili a fornire assistenza domiciliare agli anziani bisognosi. L’assistenza consiste in una visita alla settimana durante la quale il pony offre la sua compagnia e, laddove richiesto, accompagna l’anziano a fare spese, terapie o visite mediche.

L’esperienza assume una duplice valenza: fornisce agli anziani un’assistenza diversa, umana ed utile presso la propria abitazione e, al tempo stesso, consente ai giovani di inserirsi in maniera diretta nella conoscenza e nell’approccio ai problemi sociali, arricchendosi contemporaneamente dell’apporto delle esperienze e delle testimonianze delle generazioni che li hanno preceduti.

Filo d’Argento – Auser. Il Filo d’Argento è il servizio di telefonia sociale dell’Auser impegnato a contrastare la solitudine e l’emarginazione degli anziani. Nel 2007 i volontari di Filo d’Argento hanno attivato più di 453 mila interventi di aiuto e servizi in favore di circa 89 mila persone in difficoltà, soddisfacendo una domanda sociale in genere non coperta dalle istituzioni pubbliche locali preposte. Tali prestazioni sono state effettuate anche a fronte del riconoscimento e della promozione, da parte degli Enti Locali, del carattere di sussidiarietà orizzontale⁴⁴ insito nelle azioni di volontariato. Nel contesto del nuovo articolo 118 della costituzione, Filo d’Argento ha dato una risposta concreta ai bisogni espressi dalla popolazione anziana anche attraverso la sottoscrizione di 424 convenzioni con gli Enti Locali, finalizzate alla realizzazione di interventi domiciliari (29%), di trasporto sociale e di accompagnamento nei luoghi che ospitano i servizi pubblici e privati di interesse (24%), per lo sviluppo delle relazioni sociali e degli interventi culturali e ricreativi (22%), a favore delle politiche abitative (3%) e per l’attivazione di altri interventi e servizi (21%). Il 30% delle richieste di aiuto o servizi pervenute a Filo d’Argento nel 2007 proviene proprio dalle istituzioni pubbliche: servizi sociali comunali, ASL e altri enti pubblici. Le altre segnalazioni provengono dai diretti interessati al servizio (il 57% delle richieste d’aiuto), dai loro familiari (il 10%), dalle associazioni di volontariato e dai partner di Filo d’Argento (circa il 4%).

Qualche cenno occorre infine aggiungere in relazione alle iniziative (soprattutto dagli Enti Locali) volte a impiegare in modo costruttivo il tempo libero a disposizione dell’anziano. Negli ultimi anni la formazione per la terza età ha subito un forte impulso; in aumento sono i corsi hobbistici: cucina, pittura, ecc. A tale proposito si possono segnalare, in particolare, alcune iniziative promosse dal Comune di Roma, fra le quali l’accesso gratuito al Sistema dei musei civici; i corsi di pittura, ceramica e giardinaggio organizzati da numerosi municipi; i soggiorni estivi presso le Terme di Tivoli o le gite culturali a quasi totale carico delle singole municipalità.

Naturalmente accanto a queste attività sono presenti corsi formativi più tradizionali, per completare un iter di studi interrotto o per aumentare il proprio grado di istruzione. Sono a questo scopo nate in tutta Italia le “Università della terza età”, in cui si tengono corsi di letteratura, italiana e/o straniera, storia, materie scientifiche (tra cui in particolare l’informatica/internet) e/o lingue.

Infine, si cita la Proposta di Legge Quadro sull’invecchiamento attivo redatta da Auser, Ministero della Funzione Pubblica e Servizi per l’impiego, il cui obiettivo è quello di avviare un percorso di ri-progettazione della vecchiaia. L’invecchiamento attivo è visto come l’unico modo possibile per assicurare il benessere e l’inclusione sociale delle persone anziane.

⁴⁴ Ovvero il coordinamento tra gli interventi del servizio pubblico, del privato sociale e del volontariato.

Le politiche abitative e i trasporti

Per quanto riguarda le politiche abitative e socio assistenziali a favore degli anziani è da segnalare il Decreto n. 308 del 21 maggio 2001, concernente “Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale”, a norma dell’articolo 11 della Legge n. 328 del 2000, il quale individua 4 tipologie di strutture socio assistenziali e ne detta i requisiti minimi comuni e specifici.

Circa l’offerta di nuove soluzioni abitative, invece, alcune significative iniziative sono state intraprese attraverso l’impegno diretto di Enti Locali e operatori, ma è stata interrotta l’esperienza più interessante e cospicua, quella attivata con il Bando ministeriale “Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000”. Tale Bando ministeriale prevedeva che le Amministrazioni comunali predisponessero direttamente, o tramite soggetti istituzionali di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), specifiche proposte sperimentali d’intervento, sottoponendole successivamente, tramite le rispettive Regioni, alla valutazione di una Commissione ministeriale, che provvedeva a selezionare le più meritevoli.

Il Ministero ha provveduto a selezionare 114 interventi distribuiti su tutto il territorio nazionale, inseriti in un elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Progetti che sono tuttavia rimasti sulla carta, non essendo stata individuata una copertura finanziaria.

Alcuni recenti provvedimenti hanno mirato a salvaguardare le categorie sociali più esposte nei confronti della crescita del valore di mercato degli immobili. A tale proposito dopo il varo della Legge n. 9 dell’8 febbraio 2007, "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali ", e in attesa della realizzazione delle misure e degli interventi previsti dal Piano nazionale per l’edilizia abitativa (previsto all’art. 11 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133), il legislatore è nuovamente intervenuto con il Decreto-legge 20 ottobre 2008, n. 158 per dilazionare dal 15 ottobre 2008 al 30 giugno 2009 i termini di scadenza delle locazioni dei conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza.

Sempre sul versante abitativo, si segnala che la normativa nazionale ha sin dal 1971 affrontato il problema dell’abbattimento delle barriere architettoniche, in riferimento ai luoghi pubblici, agli edifici privati ed ai mezzi di trasporto, predisponendo appositi contributi finanziari per gli aventi diritto. Tali misure nazionali sono state rafforzate nel tempo da analoghi provvedimenti intrapresi dalle Amministrazioni regionali.

In relazione ai trasporti, si segnala come le ferrovie dello Stato Italiano, attraverso la società Trenitalia, abbiano promosso la “Carta Argento”, tessera nominativa annuale, riservata a persone di oltre 60 anni, che dà diritto a sconti in percentuale sul prezzo dei biglietti.

Numerosi sono anche i Comuni italiani che offrono agevolazioni sulle tariffe dei mezzi pubblici ai cittadini residenti che si trovano in particolari condizioni certificate.

A Roma, ad esempio, per i cittadini residenti di oltre 65 anni è disponibile una forte riduzione per l’abbonamento mensile, mentre fino al termine del 2008 continua la sperimentazione per consentire agli over 70 di circolare su tutti i mezzi del trasporto pubblico gratuitamente, purché residenti nel Comune e con un reddito imponibile fino a 15.000 euro l’anno. Per i cittadini invalidi civili, del lavoro e invalidi con diritto di accompagnamento, è disponibile un abbonamento mensile a contribuzione (€4,00) così come per i cittadini titolari di pensione o assegno sociale INPS. Per potere utilizzare queste due forme di abbonamento è necessaria una speciale tessera che attesti il diritto alla agevolazione. Nel Comune di Genova l’offerta tariffaria del trasporto pubblico comprende abbonamenti speciali agevolati, riservati solo ai residenti che appartengono a categorie specifiche:

invalidi civili, mutilati e invalidi del lavoro, pensionati a reddito limitato e altre categorie di soggetti deboli quali i disoccupati. Abbonamenti annuali completamente gratuiti sono invece riservati, tra gli altri, ai pensionati della fascia sociale. Anche il Comune di Torino prevede un abbonamento mensile agevolato “anziani rete urbana 60 più” riservato ai residenti che hanno superato i 60 anni di età e valido per un anno.

4.3 Promotion of equitable and sustainable economic growth in response to population ageing

Per quanto riguarda le politiche orientate alla crescita, con l’obiettivo di rafforzare le disponibilità finanziarie che sostengano le conseguenze delle dinamiche demografiche, si veda quanto illustrato nel paragrafo 1.5.

Povertà e inclusione sociale

L’impostazione pre-riforma del titolo V della Costituzione è ben visibile nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il 2001-2003 (entrato in vigore nell’aprile del 2001 a norma dell’Art. 18, comma 2 della Legge 8 novembre 2000, n. 328) là dove definisce lo Schema generale del processo di allocazione delle risorse con i relativi criteri e parametri di riparto, anche se si tende a riconoscere il carattere non vincolante del riparto per le singole aree di intervento. I documenti programmatici successivi – a partire dal Libro Bianco sul Welfare e dal Piano di Azione Nazionale per l’Inclusione Sociale 2003-2005 (con le relative integrazioni) – hanno recepito invece progressivamente la svolta impressa dalla riforma costituzionale, rimarcando i precisi compiti di indirizzo, monitoraggio e verifica dello Stato e quelli più direttamente decisionali ed operativi delle Regioni e dei Comuni⁴⁵.

Il primo Piano Nazionale Sociale 2001-2003 ha individuato cinque obiettivi prioritari; fra questi il 3° *Potenziare gli interventi a contrasto della povertà* e il 4° *Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti* (in particolare le persone anziane e le persone con disabilità gravi) si indirizzavano in particolare alle categorie sociali oggetto di questo rapporto. Nell’ambito degli interventi a contrasto della povertà, il Piano ha assegnato un ruolo prioritario innanzitutto alle politiche attive del lavoro, unitamente alle politiche di sviluppo locale e alle politiche formative. Un ruolo strategico era assegnato anche all’introduzione del Reddito minimo di inserimento (RMI) previsto dall’art. 23 della Legge 328/2000 e successivamente sperimentato in più di 300 comuni italiani⁴⁶.

Nel passaggio alla XIV Legislatura, l’asse portante della strategia per l’inclusione è stato individuato nella centralità assegnata alla famiglia, quale strumento cruciale per controbilanciare la

⁴⁵ Commissione di indagine sull’esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2005*, Luglio 2006.

⁴⁶ Ibidem. Il Reddito di ultima istanza (RUI) avrebbe dovuto ottimizzare nel corso della XIV Legislatura quanto emerso nel corso della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento. Coerentemente con quanto programmato, la Legge finanziaria per l’anno 2004 (Legge 326/2003), aveva previsto all’art. 3, comma 101, l’istituzione del Reddito di Ultima Istanza. La stessa norma affermava altresì il concorso dello Stato al finanziamento delle Regioni che avessero istituito tale modalità di intervento. Alcune Amministrazioni regionali, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno ricorso davanti alla Corte Costituzionale sostenendo questioni di legittimità, in particolare riguardo alla modalità di gestione delle risorse finanziarie del Fondo nazionale delle politiche sociali, perché ritenute lesive dell’autonomia finanziaria delle Regioni. La sentenza 423/2004 della Corte Costituzionale ha accolto in parte tali istanze ritenendo costituzionalmente illegittima la previsione di un cofinanziamento vincolato alla specifica finalità di attivare il RUI e, conseguentemente, quanto previsto in finanziaria in merito è automaticamente decaduto (si veda anche Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio del Piano d’azione nazionale per l’inclusione sociale 2003 – 2005*, ottobre 2005).

crisi demografica e la segmentazione dei sistemi di welfare. Nel contesto della ridefinizione delle politiche sociali, le politiche per la famiglia hanno dunque assunto, nel periodo 2001 – 2006, una valenza trasversale, piuttosto che quello di politica di settore. In questo contesto, il quadro degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione del periodo può essere ricostruito a partire dal documento di valutazione richiesto dalla Commissione europea relativamente al Piano di Azione Nazionale per l'inclusione sociale 2003- 2005 (schema 1)⁴⁷:

Outline 2 – Strategy of the National Action Plan for Social Inclusion 2003 – 2005

NATIONAL PLAN 2003 - 2005	
Entry into social life and into labour market	
<p>Measures implemented: <u>Policies</u> and trials for a greater balance between work life, family life and social life, greater focus on school-family interaction, measures to organise the urban environment enhancing quality of life, measures to promote the insertion of youngsters into the various phases of social life and special measures for the most vulnerable groups. Making the labour market more flexible.</p>	<p>Open issues: <u>Insufficient</u> implementation of the local governance measures to enhance quality of life in large cities. <u>Insufficient</u> integration between public employment services and social services targeted at the most vulnerable groups of the population. High levels of undeclared work.</p>
The right to universal services through a new form of solidarity	
<p>Measures implemented: Launch of the tax reform addressed to households. <u>Reform</u> of the social security system, starting in <u>2008</u>. <u>Reforms</u> of the school/education system. Testing of <u>vouchers</u> and similar schemes in order to improve access to services and increase the family networks of solidarity and mutual assistance. Prevention, fight-back and care of dependency syndromes. Reinsertion of prisoners into society and into labour market.</p>	<p>Open issues: <u>Difficulty</u> of integrating solidarity networks with public and private bodies already operating in the sector. Housing measures still insufficient to meet demand. <u>Insufficient</u> integration between interventions targeted at subjects affected by dependency syndromes, employment policies and housing policies. <u>Insufficient interventions</u> to guarantee access to justice by the immigrant population.</p>
Social inclusion	
<p>Measures implemented: Guidelines on accessibility to internet sites. Interventions for social inclusion of vulnerable and marginalised groups at the greatest risk of exclusion. Regional testing of minimum wage measures.</p>	<p>Open issues: Establishment of networks capable of implementing intergenerational solidarity and promoting the inclusion of subjects and groups at risk of exclusion, making the most of the family.</p>
Psycho-physical autonomy	
<p>Measures implemented: National and local programmes for the insertion of those with disabilities into the country's productive system. Support networks, with particular emphasis on initiatives organised by families. National and local measures and interventions targeted at the social inclusion of minors and at preventing school drop-out.</p>	<p>Open issues: <u>Insufficient</u> interventions targeted at the integration into society and the workplace of ethnic minorities (Gipsy population) and migrants. <u>Difficulty</u> of implementing integrated local interventions on social exclusion.</p>
Horizontal measures	
<p>Measures implemented: Opening of national and local social dialogues with employers' associations. <u>Use</u> of bottom-up planning approach in partnership with local authorities</p>	<p>Open issues: Insufficient development of information services to meet citizens' demand. Greater integration among the various systems and levels of intervention. <u>Difficulty</u> in developing and applying tools aimed at ensuring the active participation of citizens.</p>

Source: adapted from Commission on Social Inclusion

⁴⁷ Ibidem.

Nel corso della XV legislatura, il Governo, con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2007-2011, ha assunto uno specifico impegno per assicurare equità, giustizia sociale e migliori condizioni di benessere per gli individui e le famiglie a partire dalla riduzione della povertà. In tal senso, entro il 2010, il Governo si è impegnato a portare l'indice di povertà in linea con la media europea. Tale obiettivo andava perseguito attraverso la riforma delle politiche fiscali e di sostegno al reddito familiare, interventi nell'ambito delle politiche abitative, nella riduzione della povertà dei minori, nel potenziamento del ruolo del terzo settore, dell'economia sociale ed una nuova attenzione al problema delle povertà estreme.

Il 12 ottobre 2007 il Consiglio dei Ministri ha recepito il Protocollo d'intesa su previdenza, lavoro e competitività firmato nel luglio precedente da Governo e parti sociali. Tale Protocollo si è articolato su sei diversi capitoli di intervento: previdenza, ammortizzatori sociali, mercato del lavoro, competitività, giovani e donne.

Nella Legge finanziaria 2008 una serie di provvedimenti hanno infine riguardato misure fiscali di sostegno a favore dei contribuenti a basso reddito (il cosiddetto *bonus* per gli incapienti), le agevolazioni a favore delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale e le detrazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per gli affittuari. In tale contesto la normativa attribuisce ai soggetti passivi IRPEF, la cui imposta netta dovuta per l'anno 2006 è pari a zero, una somma pari a 150 euro, quale rimborso forfetario. Agli stessi soggetti, inoltre, spetta una ulteriore somma, sempre di 150 euro, per ciascun familiare a carico; se il familiare è a carico di più persone, la somma è ripartita in proporzione. I beneficiari sono sia pensionati che lavoratori dipendenti; tra i pensionati sono inclusi anche coloro che, oltre al reddito di pensione annuo non superiore a 7.500 euro possiedono, eventualmente, solo l'abitazione principale. In particolare il numero degli incapienti beneficiari risultava, secondo le stime ISAE, pari a circa 6,5 milioni di individui, a cui andavano aggiunti i relativi familiari a carico. Complessivamente, il *bonus* avrebbe dovuto raggiungere poco più di 11 milioni di individui, per una spesa complessiva pari a quasi 1,7 miliardi di euro, leggermente inferiore a quanto stanziato dal Decreto legge (1,9 miliardi di euro)⁴⁸.

Da menzionare anche il contributo alla riduzione delle condizioni di povertà offerto dal volontariato. Ogni anno, l'Osservatorio Nazionale del Volontariato finanzia progetti orientati allo sviluppo e alla diffusione di metodologie volte a favorire l'inclusione sociale di categorie a rischio⁴⁹. Un ulteriore sforzo allo sradicamento della povertà e dell'esclusione sociale è dato dall'associazionismo di promozione sociale. In Italia, con la Legge n. 383 del 2000 viene riconosciuto giuridicamente il valore sociale delle attività svolte da associazioni, liberamente costitutesi; anche in questo caso vengono finanziati progetti volti al sostegno e all'integrazione di persone fragili. In base alla stessa normativa il Ministero del Lavoro finanzia ogni anno progetti sperimentali predisposti dalle associazioni stesse⁵⁰.

⁴⁸ ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), *Politiche pubbliche e redistribuzione*, novembre 2007.

⁴⁹ I progetti sperimentali presentati dalle Associazioni di volontariato (iscritte nei registri regionali del volontariato, di cui all'art. 6 della legge 266/1991), sono previsti dalla legge Quadro sul volontariato (art. 12, comma 1, lettera d)), e sono approvati dall'Osservatorio Nazionale per il Volontariato (art. 12 legge 266/1991, lett. i)) che ogni anno stila e approva la Direttiva, firmata successivamente dal Ministro.

⁵⁰ I progetti, realizzati anche in collaborazione con gli Enti Locali, sono presentati dalle associazioni iscritte negli appositi Registri, nazionale, regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, istituiti ai sensi della medesima Legge 383/2000, e sono volti a far fronte a particolari emergenze sociali e a favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate (art. 12, lett. f).

Politiche macroeconomiche

Il già ricordato DPEF 2007-2011, ha sottolineato l'obiettivo prioritario di coniugare la crescita economica con il risanamento delle finanze pubbliche e l'equità sociale, quale base per uno sviluppo sostenibile e duraturo. In tale processo gli strati sociali più deboli e le generazioni future debbono essere adeguatamente protetti.

Il documento di programmazione ha indicato come l'equità sociale si costruisca a partire dalla riduzione delle condizioni di povertà nel Paese e l'interazione delle politiche economiche, occupazionali e di inclusione sociale. Maggiore equità e inclusione sociale permettono di mobilitare le risorse e le capacità disponibili nella nostra società per generare risorse che possono essere utilizzate per interventi miranti a sviluppare una maggiore competitività del sistema paese, generare occupazione di qualità, assicurare equità e pari opportunità per tutti i cittadini.

Particolare attenzione è stata rivolta ai soggetti "deboli" del mercato del lavoro: donne, giovani e lavoratori over 50. L'occupazione femminile è stata incentivata oltre che da una maggiore attenzione all'attuazione dei principi di pari opportunità, anche dallo sviluppo di migliori servizi per l'infanzia e per gli anziani al fine di favorire il rapporto tra vita lavorativa e familiare. Per i lavoratori anziani sono stati sviluppati programmi di riqualificazione professionale e per i giovani si è orientati a forme di lavoro più stabili e a nuove prospettive previdenziali⁵¹.

Il Consiglio europeo, basandosi sulla analisi contenuta nella relazione annuale della Commissione 2007 sullo stato di avanzamento dei lavori, ha riconosciuto all'Italia progressi nell'implementazione della Strategia di Lisbona. In particolare, si sottolinea l'adeguatezza delle strategie e dei provvedimenti proposti sul fronte macroeconomico (è stata riconosciuta all'Italia l'attuazione di una strategia più chiara, che abbraccia tutti i settori di intervento con le rispettive sinergie). Sulla base di queste considerazioni, nella stesura del DPEF 2008-2011 si sottolinea la necessità di agire concretamente: in materia di sostenibilità fiscale, nel dare piena attuazione alle riforme pensionistiche al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici; nel potenziare la concorrenza nei mercati dei beni e dei servizi; nell'aumentare il lavoro regolare e la flessicurezza nel mercato del lavoro nonché migliorare l'istruzione e l'apprendimento continuo⁵².

L'attuale Governo, insediatosi nel maggio del 2008, ha unificato le funzioni di indirizzo politico in materia di lavoro, salute e inclusione in un unico Ministero dedicato allo sviluppo sociale, riconoscendo lo stretto legame tra salute e prosperità economica come enfatizzato nel recente Libro Bianco della Commissione Europea sulla salute.⁵³

L'ipotesi su cui il Governo intende aprire un dibattito pubblico è quella di un welfare delle opportunità: un welfare fortemente comunitario e relazionale che interviene nell'intero ciclo di vita in modo da rafforzare l'autosufficienza della persona e prevenire il formarsi del bisogno. La nuova logica che si intende perseguire è quella di affiancare agli obblighi del Governo, legati all'offerta di opportunità e servizi, precise responsabilità della persona destinataria di questi ultimi.

Nel DPEF per gli anni 2009-2013, si delineano gli obiettivi della nuova strategia economico-finanziaria che si intende adottare per rispettare gli impegni di bilancio presi dalla precedente legislatura. Essa si basa su quattro punti:

- ridurre il costo complessivo dello Stato (perequazione tributaria). E' previsto, in questo punto, l'attivazione per i più disagiati di un fondo per l'acquisto di generi alimentari ed il pagamento delle bollette;

⁵¹ Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili, 23 luglio 2007.

⁵² Raccomandazione del Consiglio del 27 marzo 2007- *Aggiornamento nel 2007 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri* (2007/209/CE), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:092:0023:0042:IT:PDF>

⁵³ Commissione della Comunità Europea, *Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013*, Com 2007, 630 def., Bruxelles, 23 ottobre 2007.

- rendere più efficace l'azione della pubblica amministrazione, ridisegnandola all'interno di un nuovo piano tributario (Piano Industriale per la Pubblica Amministrazione);
- ridurre il peso burocratico che grava sulla vita dei cittadini (semplificazione);
- spingere l'apparato economico verso lo sviluppo, rimuovendo vincoli, utilizzando la forza della leva pubblica in combinazione con l'azione delle imprese (interventi per lo sviluppo).

4.4 Adjustment of social protection systems in response to demographic changes and their social and economic consequences

Lo Stato italiano assicura alle persone con disabilità un sistema di indennità e altre provvidenze in ragione del proprio grado e tipo di menomazione. Oltre alle specifiche provvidenze (per invalidità, inabilità, cecità, sordomutismo) che presentano parametri differenti, anche in relazione ai tetti di reddito previsti per l'accesso ed all'ammontare, lo Stato eroga alle persone invalide al 100% e non deambulanti o non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, l'indennità di accompagnamento, misura di carattere universale, percepita per dodici mensilità.

Table 10 - Disability pensions, by age and sex. 2006 (total amount in thousands of Eur, average in Eur)

Beneficiaries from disability pensions without accompanying grant.									
Age	Men			Women			Total		
	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount
0-19	2.734	9.725	3.557	1.961	7.029	3.584	4.695	16.754	3.569
20-34	60.069	207.500	3.454	32.526	109.402	3.364	92.595	316.902	3.422
35-49	210.872	930.769	4.414	117.127	486.103	4.150	327.999	1.416.872	4.320
50-64	467.904	4.812.788	10.286	284.260	1.703.838	5.994	752.164	6.516.627	8.664
65+	829.714	11.235.630	13.542	849.218	7.830.387	9.221	1.678.932	19.066.017	11.356
Not divisible	80	1.462	18.275	49	667	13.614	129	2.129	16.504
Total	1.571.373	17.197.874	10.944	1.285.141	10.137.427	7.888	2.856.514	27.335.301	9.569

Beneficiaries from disability pensions with accompanying grant.									
Age	Men			Women			Total		
	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount
0-19	53.860	183.206	3.402	39.530	133.831	3.386	93.390	317.037	3.395
20-34	38.735	361.715	9.338	29.129	262.422	9.009	67.864	624.138	9.197
35-49	56.728	654.742	11.542	49.930	516.185	10.338	106.658	1.170.927	10.978
50-64	64.964	1.050.505	16.171	72.166	918.637	12.730	137.130	1.969.142	14.360
65+	196.091	3.545.107	18.079	415.384	6.400.824	15.409	611.475	9.945.931	16.265
Not divisible	68	1.707	25.108	46	963	20.942	114	2.671	23.427
Total	410.446	5.796.983	14.124	606.185	8.232.863	13.581	1.016.631	14.029.846	13.800

Beneficiaries only from accompanying grant.									
Age	Men			Women			Total		
	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount	Number	Total amount	Average amount
0-19	33.334	183.157	5.495	23.444	127.981	5.459	56.778	311.138	5.480
20-34	4.075	20.705	5.081	2.698	14.311	5.304	6.773	35.016	5.170
35-49	9.560	63.580	6.651	6.835	49.303	7.213	16.395	112.882	6.885
50-64	18.177	345.883	19.029	12.158	211.889	17.428	30.335	557.772	18.387
65+	205.556	4.173.384	20.303	527.793	8.653.592	16.396	733.349	12.826.976	17.491
Not divisible	53	1.615	30.473	52	961	18.484	105	2.576	24.536
Total	270.755	4.788.324	17.685	572.980	9.058.037	15.809	843.735	13.846.361	16.411

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Nell'ambito delle indennità di accompagnamento si considerano, oltre quelle a favore degli invalidi civili totali, anche le indennità di frequenza per i minori di diciotto anni, le indennità di comunicazione per i non udenti, le indennità speciali per i ciechi parziali, le indennità di

accompagnamento per i ciechi assoluti e l'indennità di assistenza e di accompagnamento ai grandi invalidi di guerra.

Come si può vedere dalla tabella 10, l'impatto di queste misure sulle classi d'età di interesse di questo rapporto risulta senz'altro di rilievo. Nell'anno di riferimento, il 14,5% della popolazione con più di 65 anni ha percepito una *pensione di disabilità senza indennità* di accompagnamento. La stessa percentuale per la popolazione fra i 50 e i 64 anni era pari alla metà. Tale percentuale era più alta tra la popolazione maschile in entrambe le classi di età (8,9% contro il 5,1% nella classe di età 50-64; 17,2% contro il 12,5% sopra i 65 anni).

Percentuali più basse della popolazione hanno percepito *pensioni di disabilità con indennità* (il 5,3% con più di 65 anni e l'1,3% tra i 50 e i 64 anni) e *indennità di accompagnamento senza pensione* (il 6,3% degli ultrasessantacinquenni e solo lo 0,3% fra i 50 e i 64 anni). In tutte e due i casi, la popolazione femminile è risultata più rappresentata al di sopra dei sessantacinque anni.

In tutte e tre le categorie di benefici considerate l'importo medio annuo pro capite è risultato più elevato nel caso dei maschi.

Il sistema previdenziale: riforma e sostenibilità

L'attuale contesto economico ha comportato anche in Italia l'introduzione di elementi di flessibilità nel sistema pensionistico, sia per consentire margini di scelta al singolo lavoratore, sia per far fronte alle necessità di adeguatezza e sostenibilità finanziaria. La regolamentazione dei tempi e dei modi di pensionamento e l'innalzamento dell'età pensionabile vengono visti come strumenti che possono prolungare la vita lavorativa del dipendente e modificare l'utilizzo eccessivo del pensionamento anticipato.

Dagli anni novanta ad oggi, molte modifiche sono intervenute sul modello pensionistico italiano; è quindi necessario fare un breve excursus sulla sua storia.

I diritti previdenziali sono diritti fondamentali (l'art. 38 della Costituzione Italiana conferisce agli organi ed agli istituti predisposti o integrati dallo Stato, il compito di provvedere al mantenimento del lavoratore) che si concretizzano con un trasferimento di ricchezza che sostituisce, parzialmente o integralmente, il reddito perduto o non acquisito.

Per la determinazione delle prestazioni, il modello che si è affermato a seguito della Legge n. 153 del 1969 è stato quello della pensione retributiva, cioè di una prestazione calcolata in relazione alla retribuzione percepita e non in ragione dei contributi versati. Tale modalità di calcolo, il cui equilibrio si basa sul rapporto tra attivi e pensionati, a causa del progressivo aumento della durata di vita della popolazione risulta finanziariamente e socialmente non più sostenibile.

La riforma delle pensioni (Legge n. 335 del 1995) ha introdotto il modello contributivo per il calcolo delle prestazioni, secondo il quale i contributi accantonati vengono convertiti in rendita attraverso coefficienti di trasformazione calcolati in ragione dell'età di pensionamento e della conseguente attesa di vita. E' stato previsto che il passaggio tra i due modelli (retributivo e contributivo) avvenisse gradualmente e si verificasse, per alcuni lavoratori, una erogazione di tipo misto.

Il 6 ottobre 2004 è entrata in vigore la Legge delega n. 243 del 23 agosto 2004, volta ad arginare l'aumento delle spese previdenziali. La Riforma, fondata principalmente su due pilastri (l'innalzamento dell'età pensionabile e lo sviluppo della previdenza complementare) contiene misure intese principalmente a:

- rendere più flessibile l'età pensionabile prevedendo il preventivo accordo del datore di lavoro per il proseguimento dell'attività lavorativa, qualora il lavoratore abbia conseguito i requisiti per la pensione di anzianità, con l'applicazione di incentivi;
- incrementare il pensionamento graduale attraverso l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento;

- eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro dipendente in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età;
- sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Inoltre, all'art. 1 (comma 12) della stessa normativa, è stato introdotto un dispositivo finalizzato a incentivare la permanenza al lavoro: al lavoratore che avesse maturato i requisiti per la quiescenza e che avesse deciso un posticipo del pensionamento veniva corrisposto un aumento pari all'importo della contribuzione nel frattempo non versata (33% della retribuzione lorda). Di tale percorso hanno usufruito poco più di 80.000 persone⁵⁴.

Il 24 Dicembre del 2007 è entrata in vigore la Legge 247 che modifica la modalità di posticipazione dell'età pensionabile presente nella Legge n. 243 del 2004. In particolare, dopo il primo lieve scalino del 2008 (58 anni di età e 35 anni di contributi) entrerà in vigore una nuova transizione basata sul criterio delle "quote" (somma di età anagrafica e di anzianità contributiva), nel quale l'elemento innovativo positivo è la fissazione di un'età minima che si presenta in leggera e costante salita. Le quote si riferiscono a pensioni retributive che contengono un "eccesso" di rendimento per i beneficiari, tanto più grande quanto più bassa, a parità di anzianità contributiva, è l'età al pensionamento. La trasformazione in scalini avviene mantenendo il punto di arrivo; ad esempio, mentre per il 2013 i requisiti della Legge 243 erano 61 anni di età (62 per gli autonomi) e 35 di contributi (quota 96), la nuova legge prevede "quota" 97 (98 per gli autonomi), raggiungibile con le combinazioni 61 anni di età/36 annualità di contributi versati (62/36 per gli autonomi) o 62 anni di età/35 annualità di contributi versati (63/35 per gli autonomi) (tabella 11).

Viene mantenuta la differenza di età fra uomini e donne nell'accesso alla pensione di vecchiaia (sono necessari 65 anni per gli uomini e 60 per le donne).

Table 11 – Requirements for retirement

Year	Age + years of pension contributions	Minimum age
Employee		
2008	-	58
From 01-01-2009 to 30-06-2009	-	58
From 01-07-2009 to 31-12-2009	95	59
2010	95	59
2011	96	60
2012	96	60
From 2013	97	61
Self-employed		
2008	-	59
From 01-01-2009 to 30-06-2009	-	59
From 01-07-2009 to 31-12-2009	96	60
2010	96	60
2011	97	61
2012	97	61
From 2013	98	62

Source: Inps

⁵⁴ ISFOL, *Rapporto 2007*, op. cit.

L'impatto finanziario degli interventi relativi alla sfera della previdenza è stato stimato in 10 miliardi di Euro per il decennio 2008-2017⁵⁵. Tali risorse finanziarie saranno reperite attraverso l'incremento dei contributi per lavori parasubordinati (3,6 miliardi) e dei professionisti senza cassa obbligatoria di previdenza (0,8 miliardi); l'armonizzazione degli ex fondi speciali INPS e l'attivazione di quattro finestre di uscita per pensioni di vecchiaia (2,1 miliardi); il riordino degli Enti previdenziali (3,5 miliardi). Fra i provvedimenti previsti sono inclusi infine⁵⁶: l'accorciamento, da decennale a triennale, dei periodi per l'aggiornamento dei coefficienti di rivalutazione delle pensioni rispetto all'aspettativa di vita; la fissazione del tasso di sostituzione della pensione a non meno del 60% dell'ultima busta paga (escludendo la previdenza complementare).

Del 25 Giugno del 2008 è il decreto legge n°112 in cui viene abolito il divieto di cumulo reddito/pensione: dal 1° gennaio 2009 le pensioni dirette di anzianità, a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, sono totalmente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. Per quanto riguarda le pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo, sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo e dipendente le pensioni di vecchiaia anticipate liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni nonché le pensioni di vecchiaia liquidate a soggetti con età pari o superiore a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne.

Il sistema previdenziale: la previdenza complementare

In termini economici e normativi, l'istituzione della previdenza complementare in Italia è stata inserita in un più generale piano di riforma del sistema pensionistico⁵⁷. La Legge delega n. 421 del 1992 indicò le linee di fondo della revisione della normativa previdenziale, ossia il passaggio da un sistema incentrato su un unico regime obbligatorio pubblico a un sistema basato su tre pilastri:

- la *pensione pubblica* (primo pilastro);
- la *pensione integrativa* di categoria o aziendale (secondo pilastro), accumulata mediante l'adesione su base collettiva ai fondi pensione;
- la *pensione integrativa individuale* (terzo pilastro), lasciata alla scelta di risparmio individuale del singolo lavoratore.

Una seconda riforma del sistema complementare è avvenuta con la Legge delega 243 del 2004 e col relativo Decreto attuativo n. 252 del 2005 in cui si prevede il trasferimento del Trattamento di Fine Rapporto (TFR) alle forme pensionistiche complementari salvo esplicito dissenso da parte del lavoratore.

La previdenza complementare italiana ha, quindi, carattere collettivo o individuale. Quella collettiva (secondo pilastro) prende la forma di fondi pensione negoziali ossia contratti o accordi collettivi anche aziendali che individuano i soggetti ai quali il fondo si rivolge sulla base dell'appartenenza ad un determinato comparto (impresa o gruppo di imprese) o ad un determinato territorio. L'attività del fondo pensione negoziale consiste essenzialmente nella raccolta delle adesioni e dei contributi, nell'individuazione della politica di investimento delle risorse, la cui attuazione viene affidata a soggetti esterni specializzati nella gestione finanziaria, e nella erogazione delle prestazioni.

Quella individuale (terzo pilastro) può assumere due forme: i fondi pensione aperti o le polizze individuali pensionistiche.

I primi sono istituiti direttamente da banche, società di intermediazione mobiliare, compagnie di assicurazione e società di gestione del risparmio. Nell'ambito del patrimonio della società che li

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ R. Cesari, G. Grande, F. Panetta, *La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori*, Center for research on pensions and Welfare Policies (CERP), Working Paper 60/07, maggio 2007.

istituisce, i fondi pensione aperti costituiscono un patrimonio separato ed autonomo finalizzato esclusivamente all'erogazione delle prestazioni previdenziali.

Le polizze, invece, sono forme pensionistiche individuali realizzate attraverso la sottoscrizione di contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziale⁵⁸.

Servizi socio-sanitari e assistenza

Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) italiano è un sistema pubblico a carattere universalistico e solidaristico, che garantisce l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini assicurando l'accesso ai servizi nel rispetto dei principi della dignità della persona, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso, della qualità e dell'appropriatezza delle cure e dell'economicità nell'impiego delle risorse.

Il SSN ha diversi livelli di responsabilità e di governo:

- *il livello statale* (Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali), che ha la responsabilità di assicurare a tutti i cittadini il diritto alla salute mediante un forte sistema di garanzie, attraverso la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), la definizione dell'importo delle disponibilità finanziarie per il SSN, il controllo dell'erogazione delle prestazioni tramite un articolato sistema di monitoraggio;
- *il livello regionale* (21 Governi delle Regioni e Province Autonome), ha la responsabilità diretta della realizzazione del governo e della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di salute del Paese;
- *il livello locale* (ASL – Aziende Sanitarie Locali e Comuni), che assicura l'assistenza sanitaria attraverso proprie strutture operative o acquistando le prestazioni a favore dei propri assistiti dalle strutture sanitarie pubbliche (Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di cura e di ricerca) o private accreditate (case di cura, ambulatori e laboratori).

Le prestazioni incluse nei LEA sono quelle rispondenti al principio di essenzialità, efficacia e appropriatezza clinica e sono riconducibili alle seguenti aree di offerta:

- assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- assistenza distrettuale, che include l'assistenza medica di base (anche a domicilio), l'assistenza farmaceutica, l'assistenza specialistica ambulatoriale, l'assistenza territoriale domiciliare, ambulatoriale, residenziale e semiresidenziale (assistenza sanitaria e socio sanitaria agli anziani, ai disabili, ai pazienti psichiatrici, aids, ecc.) la fornitura di protesi ed ausili, i prodotti dietetici a soggetti in condizioni particolari, le cure termali;
- assistenza ospedaliera.

Nell'ambito dei LEA, sono particolarmente rivolti alle persone anziane affette da patologie invalidanti e ai pazienti che hanno necessità di cure a lungo termine, i seguenti servizi e prestazioni:

- l'assistenza domiciliare integrata, assicurata dai servizi distrettuali dell'azienda sanitaria locale e destinata ai soggetti anziani o con patologie psicofisiche invalidanti. Oltre alla presenza periodica del medico di medicina generale, prevede l'accesso al domicilio dello specialista, le prestazioni infermieristiche e di riabilitazione, l'assistenza sociale e, se necessario, l'aiuto domestico con il concorso dei Comuni;
- l'assistenza agli anziani non autosufficienti o parzialmente autosufficienti in regime semiresidenziale e residenziale, presso strutture protette a diversa intensità riabilitativa e

⁵⁸ <http://www.tfr.gov.it/TFR/FormeComplementari/>

assistenziale, che garantiscono le prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale, ivi compresi gli interventi di sollievo.

In Italia, con la Riforma del titolo V della Costituzione, è stata data alle Regioni esclusiva competenza in materia di gestione dell'assistenza, lasciando allo Stato una funzione strategica per la governance del sistema di welfare nazionale attraverso la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali. Ad oggi, però, non si è ancora giunti alla costruzione di percorsi condivisi tra le Amministrazioni centrali e tra Governo, Regioni ed Autonomie locali, per la definizione delle priorità nazionali in materia⁵⁹.

I LEP rivestirebbero una importante funzione di coesione del sistema poiché consentirebbero, a fronte di un sistema di protezione sociale fortemente differenziato sul territorio, e che presenta marcati elementi di sperequazione territoriale (specie in termini di quantità e qualità delle prestazioni erogate), uno strumento di garanzia per il diritto al soddisfacimento dei bisogni di natura assistenziale e sociale che, per alcuni versi, recupera il modello di convergenza dei sistemi tipico degli interventi comunitari⁶⁰.

Nel 2006, al fine di monitorare l'impatto della Legge 328/2000, è stato istituito un "Osservatorio Nazionale" che ha condotto in questi anni ricerche volte a valutare quali fossero gli ambiti prioritari di intervento⁶¹. Secondo gli osservatori la definizione dei LEP è imprescindibile e dovrebbe riguardare in primo luogo un piano di servizi per la prima infanzia, un programma completo di assicurazione contro il rischio della non autosufficienza per gli anziani e un programma di contrasto della povertà, partendo dal reddito minimo di inserimento attuato negli altri paesi europei e testato anche in Italia.

Anche il Governo attualmente in carica punta alla definizione di questi livelli essenziali delle prestazioni e ad un accordo tra Stato e Regioni sul ruolo da svolgere e sulle competenze da attribuire. Tra i vari punti di discussione presentati nel nuovo Libro Verde vi è la ricerca di un modello di governance che:

*“garantisca la sostenibilità finanziaria e attribuisca a un rinnovato e autorevole livello centrale di governo compiti di regia e indirizzo, affidando, invece, alle istituzioni locali e ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, responsabilità e differenziazione, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni”*⁶².

Per quello che riguarda specificatamente la tutela e la promozione dei diritti degli anziani, le politiche attuate dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, per assicurare la loro permanenza attiva nel tessuto sociale delle comunità ed a garantire la dignità e la qualità della vita, sono indirizzate a⁶³:

- sostenere e coordinare progetti ed iniziative di promozione sociale e culturale a sostegno della piena inclusione delle persone anziane, della loro partecipazione attiva allo sviluppo sociale ed alle reti di comunità, ed a consolidare un'immagine positiva della terza età nel contesto sociale e civile;
- sollecitare e verificare il mantenimento di uno standard minimo di qualità e utilizzabilità dei servizi socio-assistenziali;

⁵⁹ Ministero della Solidarietà Sociale, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008*, p.13, op. cit.

⁶⁰ vedi: <http://www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/tematiche/Livelli/>

⁶¹ L'Osservatorio è formato da Legaautonomie, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Unione delle Province Italiana (UPI), Forum Nazionale del Terzo Settore e i sindacati Cgil, Cisl e Uil.

⁶² Si veda anche più avanti il punto 4.7

⁶³ Vedi: <http://www.solidarietasociale.gov.it/SolidarietaSociale/tematiche/PersoneAnziane/>

- curare i rapporti con il mondo dell'associazionismo, del volontariato, dei sindacati dei pensionati, delle organizzazioni no profit e di cittadinanza attiva;
- promuovere la solidarietà verso le persone anziane e tra le generazioni;
- sostenere e promuovere i diritti fondamentali delle persone anziane in difficoltà;
- sviluppare politiche e progetti per la cura delle non autosufficienze anche attraverso la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LESNA) e la gestione del fondo per le non autosufficienze;
- curare le attività volte alla predisposizione di iniziative amministrative e legislative e di studi, analisi e rapporti sulla condizione delle persone anziane nel paese;
- partecipare alle attività promosse nell'ambito dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite e di altri Organismi internazionali ed istituzioni di altri Paesi che si occupano di politiche per gli anziani.

Approccio di genere

Dal momento che l'associazione tra età e genere rappresenta una delle manifestazioni più specifiche della esistenza sul mercato del lavoro della *cd. doppia discriminazione*, adottare l'approccio di genere all'interno delle politiche rivolte all'*active ageing* risulta una chiave interpretativa necessaria per la comprensione del fenomeno. Sin dal 1996 infatti l'Unione europea raccomanda a tutti gli Stati membri di effettuare una valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche messe in atto, dal momento che si rivolgono a uomini e donne e pertanto non sono considerabili come "neutre". L'approccio di genere è pertanto analizzabile da un punto di vista normativo, istituzionale e delle politiche.

A livello normativo, il complesso di provvedimenti esistenti sul tema è sistematizzato nel Codice per le pari opportunità, redatto a seguito dell'emanazione del Decreto legislativo n. 198 del 2006. Il Codice contiene undici leggi e cinquantanove articoli volti alla promozione di misure atte "*all'eliminazione di ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile*".

A livello istituzionale, il sistema italiano prevede molteplici organismi competenti nella promozione e vigilanza sulla applicazione del principio di pari opportunità (che al suo interno, conformemente al *dual approach* europeo comprende sia il versante del pari trattamento sul lavoro che quello di azioni specifiche (azioni positive) rivolte al genere più svantaggiato. A livello nazionale esiste un'area del Ministero del Lavoro che si occupa del mercato del lavoro femminile, un Ministero delle Pari opportunità, che accanto al genere tratta tutte le categorie svantaggiate, negli ambiti diversi dal lavoro. A livello regionale e comunale esistono Commissioni pari opportunità, presso gli organi esecutivi o deliberativi, che si occupano di suggerire proposte in tale direzione.

La garanzia del pari trattamento di genere passa concretamente attraverso la vigilanza dell'attuazione del principio di non discriminazione a base del sesso sui luoghi di lavoro. A livello istituzionale, tale funzione è esercitata dal/la Consigliere/a di parità, a livello nazionale, regionale e provinciale. Si tratta di un pubblico ufficiale nominato con decreto del Ministro del Lavoro, di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità con compiti di vigilanza e promozione (si veda più avanti). Per ogni Consigliere/a effettivo viene nominato anche un/a supplente. Possono ricoprire questo incarico persone in possesso di una specifica competenza e di esperienza pluriennale in materia di parità e pari opportunità, nonché di mercato del lavoro. Il mandato delle/dei consigliere/i ha la durata di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta. L'operatività della figura viene sancita dalla Legge n. 125 del 1991 e poi il Decreto legislativo n. 196 del 2000 ne definisce meglio i compiti e le funzioni, assegna una dotazione economica per garantire la loro operatività, crea la

predisposizione dei Piani di Azioni Positive all'interno delle Amministrazioni Pubbliche e formalizza l'esistenza di un soggetto di aggregazione nella "Rete delle Consigliere di parità" .

Non esiste rapporto gerarchico tra i livelli nazionale, regionale e provinciale ma solamente diversi livelli di competenza e diversi bacini geografici di riferimento. Nello specifico la consigliera nazionale interviene sulle questioni generali che hanno valenza a livello nazionale, inoltre coordina e presiede la rete nazionale dei consiglieri e delle consigliere di parità. Entro il 31 marzo di ogni anno elabora un rapporto al ministero del lavoro e al ministero delle pari opportunità sulla propria attività e su quello svolta dalla rete nazionale. Le consigliere e i consiglieri di parità regionali intervengono sulle questioni di rilevanza regionale. Inoltre elaborano ogni due anni i dati relativi ai rapporti sulla situazione del personale ex art. 9 della Legge 125/1991, necessari per rilevare situazioni di squilibrio di genere. Entro il 31 dicembre di ogni anno le consigliere e i consiglieri di parità regionali presentano un rapporto sull'attività svolta agli organi che hanno provveduto alla loro nomina. Le consigliere e i consiglieri di parità provinciali svolgono le proprie funzioni a livello locale. Entro il 31 dicembre di ogni anno presentano un rapporto sull'attività svolta agli organi che hanno provveduto alla loro nomina.

Le principali funzioni dei/delle consigliere di parità possono distinguersi in due grandi aree: una funzione di vigilanza e una di promozione.

Il compito di vigilanza si esplicita:

- nella facoltà di ricorrere ad azioni in giudizio, presso il tribunale competente, su delega della persona che ha interesse (che ritiene di essere discriminata sul lavoro a motivo del sesso) oppure per le controversie collettive sulle stesse basi;
- nel controllo dell'attuazione del principio di non discriminazione, in particolare attraverso l'acquisizione di informazioni sullo stato delle assunzioni, delle retribuzioni e più in generale delle condizioni di lavoro al fine di rilevare situazioni di squilibrio di genere.

In particolare, l'art. n. 9 delle Legge 125/91 obbliga le imprese con più di 100 dipendenti di presentare biennialmente la situazione relativa al proprio personale distinto per genere. Tale strumento consente di rilevare eventuali situazione discorsive, e nello specifico di questo rapporto presenta una situazione chiara di uomini e donne occupate nella fascia di età over 45.

Il compito di promozione dei/delle consigliere, invece, si esplicita in:

- promozione di progetti di Azioni Positive,
- contributo alla predisposizione dei Piani di Azioni Positive che le pubbliche amministrazioni devono redigere;
- verifica dei risultati della realizzazione dei progetti di Azioni Positive;
- sostegno delle politiche attive del lavoro e della formazione;
- attuazione delle politiche di pari opportunità da parte dei soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro;
- attività di informazione e formazione culturale in materia di pari opportunità e le diverse forme di discriminazione;
- contributo affinché la programmazione delle politiche di sviluppo territoriale siano coerenti con gli indirizzi comunitari, nazionali e regionali in materia di pari opportunità;
- collaborazione con gli assessorati al lavoro degli Enti Locali e con i diversi organismi di parità.

Pertanto, tali figure istituzionali intraprendono ogni iniziativa utile al rispetto del principio di non discriminazione e in modo più specifico:

- la promozione dell'attuazione di politiche di pari opportunità da parte di soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro;
- la diffusione della conoscenza e dello scambio delle buone prassi in coerenza con le politiche di sviluppo territoriale rispetto agli indirizzi comunitari, nazionali e regionali;
- il sostegno di progetti di azioni positive e monitoraggio delle fasi progettuali;
- l'individuazione delle priorità e linee di intervento per la diffusione della cultura del *mainstreaming*;
- la partecipazione ad incontri periodici con organizzazioni sindacali, comitati di pari opportunità e/o equivalenti, Associazioni di categoria e Associazioni Femminili presenti sul territorio;
- l'attività di ricerca per individuare target di donne disoccupate di lunga durata a cui destinare progetti formativi finalizzati all'occupabilità;
- la verifica dei risultati della realizzazione dei progetti ;
- la promozione di campagne informative per divulgare la cultura delle pari opportunità nei luoghi di lavoro, nelle scuole, presso le associazioni femminili, nelle istituzioni etc.

A livello di politiche, con l'approvazione del Protocollo su "Previdenza lavoro e competitività", e la Legge finanziaria del 2008 sono stati introdotti alcuni provvedimenti con un significativo impatto di genere. Alcune misure sono dedicate a limitare gli effetti negativi della discontinuità lavorativa sul versante previdenziale, come la riforma del sistema di totalizzazione dei contributi previdenziali, le migliori condizioni per il riscatto della laurea, la copertura figurativa dei periodi di non lavoro per i dipendenti con contratti a termine, l'aumento graduale dell'aliquota dei parasubordinati. Anche il tema della conciliazione vita – lavoro viene preso in considerazione nel Protocollo menzionato. Nella nuova regolamentazione dell'istituto del part-time, considerato strumento rilevante per la facilitazione dell'occupazione femminile, è data la possibilità al lavoratore o alla lavoratrice, che abbiano comprovati compiti di cura, di regolare il proprio orario lavorativo, previo accordo con il datore di lavoro⁶⁴.

4.5. Enabling labour markets to respond to the economic and social consequences of population ageing

Le persone tra i 50 ed i 64 anni occupate, pensionate oppure in cerca di un lavoro sono stimate⁶⁵ nel 2005 in 8 milioni 196 mila; di esse il 37,7% è costituito da donne. Il genere femminile risulta dunque sottorappresentato nel mercato del lavoro specialmente tra queste fasce di età; nell'insieme della popolazione in età di lavoro, infatti, la componente femminile costituisce il 47,5% e tra i partecipanti al mercato del lavoro compresi tra i 15 ed i 49 anni le donne sono più numerose degli uomini, arrivando a 13 milioni 410 mila, rispetto ai 13 milioni 172 mila uomini. E' dunque proprio nelle fasce più mature della forza lavoro che la presenza femminile si contrae, toccando il suo peso percentuale minimo tra le persone che hanno dai 55 ai 59 anni.

Tra le forze di lavoro mature, il 55,3% si dichiara occupato, il 38,7% pensionato ed il 6,1% in cerca di lavoro. Le donne sono più rappresentate degli uomini tra chi cerca un impiego e tra chi gode di pensione. Considerando la distribuzione geografica, tra la popolazione over 50 è nel Nord e nel

⁶⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Nota aggiuntiva al Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Nazionale di Riforma 2006-2008*.

⁶⁵ ISFOL, *PLUS – Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, ISFOL, I Libri del Fondo Sociale Europeo, Roma, 2006.

Centro che si rileva una maggiore incidenza di pensionati, mentre nel Mezzogiorno risulta più alta l'incidenza di disoccupati. Con il crescere del titolo di studio cresce anche la probabilità di essere occupati nelle classi di età più avanzate; è invece molto poco probabile, per chi ha una laurea o un titolo ancora superiore, trovarsi nella condizione di disoccupato, status che riguarda solamente una persona su cento, mentre sono alla ricerca di un lavoro 4,2 diplomati e 7,5 persone con la licenza media su 100 lavoratori oltre i 50 anni.

La diversa distribuzione degli occupati tra il lavoro dipendente ed il lavoro autonomo è uno di quegli aspetti che maggiormente caratterizzano le diverse fasce di età. Tra gli ultracinquantenni occupati, il 65,3% sono dipendenti, condizione più frequente tra le donne e tra quanti hanno un titolo di studio superiore alla terza media. Occupazioni autonome sono maggiormente diffuse nelle regioni settentrionali, dove riguardano il 39,6% degli over 50, mentre nel Sud la percentuale di autonomi scende al 28,1%. Facendo un raffronto con la situazione della popolazione in età di lavoro, si rimarca come il lavoro autonomo sia più esteso man mano che si alza l'età, toccando il suo massimo nella classe che va dai 60 ai 64 anni; in questa fascia l'occupazione indipendente interessa un lavoratore su due, mentre nel complesso degli occupati dai 15 ai 64 anni esso riguarda solamente il 27,2% degli individui. Un'altra differenza da rimarcare riguarda le caratteristiche di "autenticità" del lavoro autonomo da una fase all'altra del ciclo di vita: se per le età più giovani, sotto i 29 anni, la posizione di lavoratore autonomo è frequentemente richiesta dal datore di lavoro o dal committente con cui si interagisce (47,3% dei casi), questa occorrenza è molto più rara per gli ultracinquantenni (9,5%). Meno frequente di quanto non si verifichi per chi è più giovane anche la circostanza di dover assicurare una determinata presenza oraria presso il committente (19,8% per gli over 50 rispetto al 48,6% dei minori di 30 anni), o di utilizzare strumentazioni del datore di lavoro. Anche il fatto che in una percentuale molto bassa il lavoratore maturo desidererebbe convertire la sua posizione in un contratto di dipendente a tempo indeterminato (17,3% dei casi rispetto al 54,5% della fascia giovanile) consente di valutare come per gli over 50 il lavoro autonomo sia più "autenticamente autonomo" rispetto all'uso che di questa posizione lavorativa si fa nelle fasi delle prime esperienze lavorative. A conferma di queste osservazioni, si consideri che il 71,2% degli autonomi over 50 considera "impossibile" passare ad un rapporto di tipo dipendente, mentre si esprimono negli stessi termini solo 41,1 giovani sotto i 30 anni su 100.

Esaminando i settori di attività, quello dei servizi interessa la maggioranza assoluta dei lavoratori maturi, per una quota che copre il 63,7% degli occupati. Rispetto alla popolazione complessiva in età lavorativa, sono più rappresentate tra gli over 50 le occupazioni nella scuola, nella sanità e nella pubblica amministrazione; in questi comparti, inoltre, sono prevalenti le posizioni ricoperte da donne (tab. 12). Prestano servizio in questo settore più che negli altri persone con un titolo di studio medio o alto: si pensi che tra i laureati over 50 sono occupati nei servizi quasi 85 individui su cento, con punte massime nei comparti dell'istruzione, della sanità e dell'amministrazione pubblica. Nel settore manifatturiero, il secondo in ordine d'importanza per gli ultracinquantenni, sono occupati più uomini che donne; il lavoro nell'industria occupa prevalentemente persone con basso livello d'istruzione e residenti nelle regioni settentrionali. L'agricoltura - che interessa il 7,6% dei lavoratori appartenenti alle fasce d'età mature e anziane, una percentuale superiore a quella che si registra per le classi più giovani - vede una presenza più intensa nelle aree del Sud, dove riguarda l'11,1% della popolazione occupata; anche in questo settore prevalgono gli addetti con bassi titoli di studio. Nelle costruzioni, comparto quasi totalmente maschile, l'occupazione matura si distribuisce abbastanza equilibratamente tra le diverse circoscrizioni geografiche, pur con un peso più consistente nelle regioni del Sud e più rarefatto nel Centro della penisola. Le attività connesse al commercio, invece, sono meno rappresentate tra i lavoratori maturi rispetto a quelli più giovani; il comparto interessa il 13,8% degli occupati con più di 50 anni.

Table 12 - Employed population aged 50+ by sector, sex and qualification level

	Sex			Qualification level		
	Men	Women	Total	Isced 2	Isced 3	Isced 5
Agriculture	7,5	7,7	7,6	11,2	2,4	1,2
Industry	3	0,2	2	1,8	3,1	0,5
Manufacturing	21,3	15,2	19,2	23,7	14,3	7,2
Building	9,7	0,2	6,3	7,8	3,6	5,1
Services	57,1	75,8	63,7	54,2	75,5	84,9
Not specified	1,4	0,9	1,2	1,3	1,1	1,1
Total	100	100	100	100	100	100

Source: ISFOL PLUS 2005

Anche la posizione professionale di chi si avvia alla conclusione della carriera registra una serie di differenze rispetto alla situazione di chi è appena entrato nel mondo del lavoro o sta consolidando il proprio percorso lavorativo. Sono più rappresentati tra gli ultracinquantenni gli imprenditori ed i dirigenti (15,9% rispetto al 10,2% della media), così come le professioni intellettuali, scientifiche, quelle ad elevata specializzazione (11,6% rispetto al 10,9%), quelle artigiane e quelle degli operai specializzati (21,9% rispetto al 19,7%). Viceversa, incidono di meno nelle età avanzate le posizioni tecniche, quelle amministrative (- 3,2% rispetto alla media) mentre è più consistente il personale non qualificato (+ 2,1% tra gli over 50 rispetto alla media degli occupati).

Dal punto di vista dei *contratti di lavoro*, non si notano eccessive distanze tra la posizione dei lavoratori over 50 e quella della media, se si eccettua un minore ricorso a rapporti a tempo determinato e part-time: queste due tipologie, infatti, che interessano il 6,1% ed il 12,8% della totalità dei lavoratori, riguardano solamente il 2,3% e l'8,3% di chi ha superato i 50 anni.

Il lavoro a *tempo determinato*, anche tra la manodopera matura, è più diffuso tra le donne, ha un'incidenza maggiore nelle regioni del Sud e riguarda prevalentemente dipendenti con bassa scolarità; si tratta in molti casi (53,8%) di lavoro connesso a stagionalità o picchi produttivi per i quali il datore di lavoro offre contratti a termine, il cui rinnovo avviene con una certa regolarità (82,5% dei casi). Per otto lavoratori over 50 su dieci sarebbe auspicabile una trasformazione del contratto in un rapporto a tempo indeterminato; questa eventualità, però, viene considerata poco probabile o addirittura impossibile da una percentuale di ultracinquantenni molto più alta (85,7%) di quanto non avvenga nelle altre fasce di età (54,6%).

Sostegno all'occupabilità

In Italia, attualmente esistono diverse tipologie di intervento per sostenere l'invecchiamento attivo della forza lavoro nelle specifiche programmazioni regionali, all'interno delle quali un ruolo non secondario viene giocato dai servizi per l'impiego.

I vecchi Uffici di collocamento ormai non più idonei a rispondere alle necessità del mercato del lavoro, sono stati sostituiti dai nuovi *Servizi pubblici per l'impiego* (SPI), di competenza delle Province, e sono stati riorganizzati per diventare soggetti erogatori di servizi connessi al sostegno dell'occupabilità e all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. I *Centri Pubblici per l'impiego* (CPI) si occupano della prima accoglienza e dell'orientamento del lavoratore, al quale forniscono tutte le informazioni relative al mondo del lavoro, della normativa e delle opportunità di impiego, ai percorsi formativi finalizzati all'inserimento o al reinserimento lavorativo. Allo stesso tempo, sono stati individuati nuovi soggetti di intermediazione: le Agenzie private del lavoro, Università, gli Istituti scolastici, le Camere di Commercio, i consulenti del lavoro, gli Enti bilaterali, ecc. In questo

modo è stato superato il concetto di monopolio pubblico del collocamento e si è affermata la cultura del servizio all'utente e della possibilità dello stesso di sceglierne la qualità.

Per quanto riguarda in maniera specifica i Servizi pubblici, sono stati individuati alcuni target di utenti "svantaggiati", tra i quali appunto gli anziani, i lavoratori espulsi dal mercato del lavoro, le donne e le persone disabili, verso i quali indirizzare politiche mirate e specifici interventi di promozione all'inserimento lavorativo.

Attualmente i Centri per l'impiego sono 538, dislocati in tutte le Province, e poco meno della metà di essi offre servizi ed assistenza specifica ai lavoratori maturi e anziani a rischio di perdita del posto di lavoro o disoccupati.

Table 13 - Public employment centres providing services addressed to workers aged 50+. 2006 (%)

Geographic area	
North-West	58
North-East	46,6
Center	51,7
South	37,5
Islands	8,6
Italy	41,1

Source: ISFOL, Public employment services monitoring, 2006

I primi interventi significativi per la promozione e l'inserimento lavorativo delle categorie in difficoltà cominciano ad effettuarsi a partire dal 2001. Il monitoraggio annuale sulle attività dei Servizi per l'impiego, realizzato dall'ISFOL (Istituto per la Formazione professionale dei Lavoratori) nel 2002, segnala i primi progetti indirizzati specificamente ai lavoratori maturi: tra questi il progetto "Over 40" per l'inserimento di persone espulse dal mercato del lavoro, conclusosi con risultati positivi nel maggio 2004. L'iniziativa, gestita dai Centri per l'impiego della Provincia di Savona, ha previsto essenzialmente bilanci delle competenze, stesura dei progetti individuali, corsi di formazione, tirocini e affiancamenti aziendali. Ancora nel 2002 ha preso il via Progetto "Rete di Azioni Integrate di Orientamento per adulti disoccupati/inoccupati e a rischio di esclusione sociale" (RAIO), promosso dal Comune di Verona, con il coinvolgimento dei Centri per l'impiego provinciali. Gli interventi hanno riguardato anche in questo caso colloqui di orientamento, bilancio delle competenze, formazione, tirocini e stage. Gli interventi per i lavoratori maturi nel 2003 risultano concentrati soprattutto nelle regioni del Centro-Nord; emerge tra gli altri l'intervento della Provincia di Trento che ha offerto a questo target di lavoratori l'opportunità di un impiego a tempo determinato presso cooperative destinatarie di contributi per la realizzazione di progetti di utilità collettiva (abbellimento urbano e rurale, salvaguardia di beni culturali e artistici, riordino di archivi).

Negli anni successivi va segnalato il progetto "Investing in People" (nell'ambito di Equal), promosso dalla Provincia di Macerata, le cui attività si sono sviluppate tra luglio 2005 e giugno 2007. Il progetto si è articolato in tre fasi, di cui la prima dedicata ad individuare le competenze e le capacità dei lavoratori over 45; la seconda dedicata all'implementazione del piano di intervento concordato con le imprese attraverso percorsi di accompagnamento alle prassi di gestione delle risorse umane; la terza ha visto l'organizzazione di un convegno internazionale sugli esiti del progetto.

Strettamente connessa alla tematica dell'occupazione dei lavoratori senior è quella degli interventi nelle situazioni di crisi occupazionale, causa principale della fuoriuscita dal mercato del lavoro dei lavoratori anziani. E' dal 2003 che si evidenziano una serie di azioni strutturate volte a fronteggiare le crisi aziendali. A fianco delle tradizionali attività di mediazione fra le parti e di erogazione di

sussidi, si è registrata una crescita esponenziale di attività di outplacement e di definizione, a livello regionale e in accordo con il Ministero del Lavoro, di nuovi strumenti di ammortizzazione sociale degli effetti delle crisi. Le Regioni italiane della “fascia adriatica” risultano le più attive in questo ambito: uno dei casi di maggior interesse è stato quello del Veneto che, attraverso il fondo occupazione, ha finanziato interventi urgenti di politica del lavoro per particolari situazioni di crisi aziendale, volti alla riqualificazione e all’outplacement di lavoratori in CIGS (Cassa integrazione guadagni straordinaria) o mobilità. I progetti realizzati hanno coinvolto imprese medie e grandi dei settori meccanico, tessile e agroindustriale e i Centri per l’Impiego hanno offerto assistenza tecnica per la raccolta di informazioni sulle caratteristiche dell’utenza e sulla situazione occupazionale locale.

Si deve contemporaneamente considerare la presenza attiva in molti contesti territoriali di Agenzie di outplacement per conto delle imprese, con una robusta esperienza specifica di intervento, spesso in cooperazione con i SPI dell’area. Secondo una recente indagine del *Sole 24 Ore*⁶⁶ le Agenzie private italiane per il lavoro hanno all’incirca un milione di curricula di individui che hanno superato la soglia dei 40 anni, 200 mila dei quali ultracinquantenni. Sono persone che cercano lavoro per il tramite di intermediatori privati; in molti casi si tratta di occupati che aspirano ad una posizione diversa. Le caratteristiche più frequenti si riferiscono a uomini, con un titolo di studio medio-basso, con trascorsi da operaio, impiegato, venditore o magazziniere. Molti di loro, per reinserirsi in maniera competitiva, si aggiornano tramite i servizi formativi forniti dalle Agenzie stesse.

Il modo di operare di alcune province è invece orientato ad una dimensione preventiva, con l’avvio di azioni prima che si arrivi a situazioni di conclamata difficoltà. In questi casi il percorso prevede una seria fase di networking locale e l’adozione di impegni reciproci tra le Agenzie, le imprese, le parti sociali e gli altri attori del territorio. Questo, ad esempio, è stato il caso della Provincia di Catanzaro, dove è stato istituito un tavolo di concertazione con alcune imprese che intendevano ridurre gli organici, mentre una forma particolarmente strutturata di politiche preventive attuate in partenariato è quella denominata “Anteverto”, nella Provincia di Reggio Emilia⁶⁷.

Come si è detto, più vasto è stato il ventaglio di interventi innovativi guidati dalle Amministrazioni decentrate nei confronti degli espulsi: in alcuni casi, come a Perugia, il servizio pubblico si è occupato di facilitare il travaso di personale da grandi aziende alle piccole, mettendo in contatto tra loro le imprese stesse. In altri si è puntato all’individuazione preventiva del personale a rischio di licenziamento. In questo ambito è stata interessante l’esperienza maturata dalla provincia di Salerno nel reinserimento lavorativo di soggetti provenienti da quattro aziende produttrici di cavi e componenti elettroniche, presso altre nelle quali le competenze del personale verranno adattate alle nuove esigenze produttive.

Focalizzando l’attenzione sulle misure per *l’active ageing* adottate di recente nei contesti regionali, nel quadro della nuova programmazione regionale 2007-2013, si possono distinguere politiche a carattere (strettamente) “formativo” e politiche “a rilevanza territoriale” (in cui si riscontra un mix di interventi che interessano la “formazione professionale” ma anche micro azioni di vera e propria “politica attiva del lavoro”, come orientamento accompagnamento al lavoro, rimotivazione...).

Infine, tra le iniziative di ricollocazione in ambito nazionale, si evidenzia il “Progetto Quadri”, promosso dal Ministero del lavoro in collaborazione con Italia Lavoro e con il coordinamento delle Regioni: l’azione sperimentale, rivolta a 900 lavoratori disoccupati con età superiore a 40 anni ha previsto attività di orientamento, analisi dei bisogni formativi, accompagnamento all’inserimento e sostegno all’autoimprenditorialità.

⁶⁶ Barbieri F., *Un milione di over 40 cerca lavoro in Agenzia*, “Sole 24 ore”, 26 marzo 2007.

⁶⁷ Gilli D. e Landi R., *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l’impiego 2005-2006*, ISFOL, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l’impiego, n. 1, 2007.

Innalzamento dei tassi di partecipazione

L'innalzamento dei tassi di partecipazione si ottiene agendo sia sul versante della creazione di nuova occupazione, sia attraverso il reintegro di quella momentaneamente inattiva o a rischio di espulsione dal mercato. Si segnalano due iniziative esemplificative:

- il finanziamento di progetti relativi alla sperimentazione di nuove forme di lavoro flessibile (part-time, forme di flessibilità in entrata e in uscita), ai sensi dell'art 9 della Legge n. 53 del 2000, richiesti dall'azienda per rispondere a particolari esigenze del proprio personale. Questi progetti hanno portato alla sperimentazione di innovativi modelli di gestione ed organizzazione dell'impresa e del territorio. In base alla stessa legge i lavoratori hanno potuto usufruire di programmi di formazione finalizzati al reinserimento dopo il periodo di congedo parentale. Si tratta di una misura volta a migliorare e a prevenire le fuoriuscite occupazionali. Nel caso delle donne infatti, la maternità e la difficoltà di conciliare vita professionale e vita personale rappresenta la prima motivazione dell'abbandono del lavoro⁶⁸.
- l'esistenza di "Pari", un programma nazionale, finanziato dal Ministero del Lavoro e attuato su base regionale, specificatamente rivolto alla ricollocazione dei lavoratori percettori e non percettori di ammortizzatori sociali, nell'ambito dei quali il target over 50, trattato nella sua specificità di genere è uno degli ambiti di intervento territoriale. A partire da una quantificazione regionale dei fabbisogni di reimpiego per target, il programma agendo in rete sui territori, attraverso il sistema Servizi per l'impiego, supporta e facilita il matching tra imprese e lavoratori.

La sensibilità delle imprese al mantenimento e al miglioramento dell'occupazione, ha trovato voce sin dal 2006 nel Programma-Obiettivo volto "alla promozione della presenza femminile nei livelli, nei ruoli e nelle posizioni di responsabilità all'interno delle organizzazioni, per il consolidamento di imprese femminili, per la creazione di progetti integrati di rete". Esso consisteva in attività e sperimentazioni di buone pratiche legate alla realizzazione di percorsi formativi volti all'acquisizione di competenze dirigenziali e di responsabilità; in azioni che integrassero la conciliazione della vita lavorativa con quella familiare, che eliminassero le discriminazioni di genere e di differenziale retributivo tra uomo e donna all'interno delle organizzazioni.

Su questa scia si inserisce l'esperienza del "Bollino Rosa" SONO – Stesse Opportunità, Nuove Opportunità, un sistema di certificazione di genere delle aziende, che adottano regole e pratiche organizzative non discriminatorie.

Anche la programmazione delle politiche dei Servizi pubblici per l'Impiego⁶⁹ sia a livello regionale che provinciale prevede la completa integrazione delle tematiche di genere. Le diverse tipologie di intervento, così come individuate dalle periodiche rilevazioni dell'ISFOL sull'andamento della riforma dei servizi, possono essere così descritte sinteticamente:

- misure mirate alla *conciliazione tra lavoro e vita familiare* (diretti sia alle donne che ai datori di lavoro) consistenti essenzialmente nella rimodulazione degli orari o in servizi di assistenza e di supporto delle lavoratrici nelle attività di cura in momenti critici (convalescenze, maternità...);
- misure a favore del *reinserimento lavorativo in seguito ad un periodo di inattività*, che si traducono in progetti di orientamento e formazione o in piani di inserimento attraverso stage o tirocini;

⁶⁸ Plus- Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro, op. cit.

⁶⁹ V. Cardinali (a cura di), *Maternità, lavoro, discriminazioni*, ISFOL, Roma, 2006.

- misure mirate alla promozione della *cultura di genere*, che spesso coinvolgono le Consigliere di parità e mirano a promuovere la partecipazione delle donne alla vita economica e sociale del territorio;
- misure dirette a diffondere *l'autoimprenditorialità femminile*;
- gli “*Sportello donna*” che sotto diverse denominazioni rappresentano punti di accoglienza e prima informazione ma anche nodi della rete dei servizi in favore delle donne, avvalendosi anche di canali multimediali di contatto con l'utenza (sito web, call center...).

Data la varietà delle tipologie di intervento, i Servizi per l'impiego italiani nella maggior parte dei casi assumono un approccio pluristrumentale in cui si affiancano più categorie di interventi (la metà delle Province, tramite i Centri per l'impiego, propone un insieme complesso di servizi rivolti alle donne) e l'attuazione di progetti multi-obiettivo, le cui finalità rientrano trasversalmente nelle diverse categorie di intervento citate.

L'obiettivo di trattenere nel mercato del lavoro un numero maggiore di addetti “anziani” è presente anche nella programmazione regionale. In passato, questo target non era destinatario di iniziative specifiche. Successivamente, i cambiamenti demografici in atto hanno indotto le Regioni ad attribuire un'importanza crescente alle politiche per l'invecchiamento attivo al punto da elevarla a priorità da perseguire con la nuova programmazione del Fondo Sociale.

Coerentemente con le scelte del Fondo Sociale Europeo 2007-2013, i Programmi operativi regionali (POR) prevedono, all'interno dell'Asse Adattabilità e dell'Asse Occupabilità, misure specifiche, orientate a favorire la crescita dei tassi di attività e di occupazione, con una particolare attenzione ad interventi per i lavoratori in età matura. Dall'esame dei POR emergono interessanti iniziative volte a promuovere misure preventive e a volte personalizzate di contrasto alla disoccupazione dei lavoratori “over” espulsi dal mercato del lavoro e dei lavoratori interessati da crisi aziendali e settoriali. A questo proposito è importante sottolineare come la maggior parte delle Regioni consideri fondamentale e prioritario giungere ad una piena integrazione tra le politiche del lavoro e della formazione e rafforzare i Centri per l'impiego, prevedendo l'erogazione di una molteplicità di servizi personalizzati, integrati e qualificati rivolti a persone e aziende.

Per l'intero periodo di programmazione sono state stanziare risorse pari a circa 298 milioni di euro. Per il perseguimento di questi obiettivi, è stato immaginato un ampio ventaglio di azioni che vanno dall'erogazione di incentivi alle imprese che aderiscono ad iniziative di formazione continua e/o trattengono al lavoro persone avanti nell'età, alla realizzazione di interventi integrati di accompagnamento, orientamento e acquisizione di competenze chiave per ridurre il rischio di espulsione dal mercato del lavoro, a percorsi di *life long learning* per coinvolgere lavoratori anziani al fine di favorire l'aggiornamento delle competenze.

Forme di lavoro flessibile e ritiro dal lavoro graduale

Negli ultimi anni l'aumento della permanenza dei lavoratori maturi nel mercato del lavoro italiano è stato fatto oggetto di alcune iniziative in campo legislativo; si tratta spesso di interventi che hanno favorito forme flessibili e uscite gradualmente dal lavoro.

Il *Decreto legislativo n. 276 del 2003*, in attuazione della Legge n. 30 del 2003, già nella parte contenente il glossario normativo, per definire la nozione di “lavoratore svantaggiato” si rifà alla regolamentazione comunitaria che inserisce “*qualsiasi persona di più di cinquant'anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo*” tra le categorie bisognose di assistenza nel mercato del lavoro⁷⁰. In particolare è opportuno segnalare all'interno della succitata normativa la predisposizione dei seguenti istituti:

⁷⁰ Regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002.

Il *Contratto di inserimento*: si configura come contratto di lavoro finalizzato all'inserimento o reinserimento - tramite un progetto individuale di adattamento delle competenze a un determinato contesto lavorativo - di alcune categorie di individui, tra i quali i lavoratori di oltre 50 anni privi di un posto di lavoro. Si tratta di un contratto a termine (durata massima 18 mesi, senza possibilità di rinnovo) caratterizzato anche da finalità formative.

Il *lavoro intermittente*: contratto mediante il quale il lavoratore si pone a disposizione del datore di lavoro per svolgere prestazioni di carattere discontinuo. Esso è indirizzato, tra l'altro, a lavoratori con più di 45 anni di età espulsi dal ciclo produttivo o iscritti alle liste di mobilità e di collocamento.

La promozione dell'occupazione tramite Cooperative Sociali: a riguardo la normativa prevede l'incentivazione dell'occupazione di lavoratori svantaggiati e disabili tramite il conferimento di commesse alle stesse cooperative sociali nelle quale gli stessi sono inseriti.

*La prestazione di lavoro accessorio*⁷¹: particolare tipologia contrattuale, di natura occasionale, finalizzata principalmente all'emersione del lavoro sommerso e all'inserimento delle fasce più deboli nel mondo del lavoro, ovvero i disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti e pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero⁷².

I lavoratori interessati ad usufruire di tali attività, devono dare la loro disponibilità ai Centri per l'impiego competenti o i soggetti accreditati dalle Regioni. I datori di lavoro, interessati a ricorrere a tali prestazioni, devono acquistare presso le rivendite autorizzate dei "carnet" di buoni il cui valore è stato fissato attualmente in 10 euro. Per la riscossione del compenso, il prestatore d'opera deve restituire il buono presso dei centri autorizzati.

La *Legge delega n. 243 del 23 agosto 2004* che riforma il sistema pensionistico un meccanismo per incentivare la permanenza sul posto di lavoro anche dopo il raggiungimento dei requisiti per ricevere la pensione. I dipendenti del settore privato che hanno maturato i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2007, hanno potuto decidere di ritardarlo ricevendo in busta paga l'ammontare dei contributi sociali a carico del datore di lavoro (cioè il 32,7% della retribuzione lorda), senza alcun aumento sui contributi versati.

La *Legge n. 127 del 24 marzo 2006*: al fine di garantire l'occupabilità dei lavoratori adulti che compiono cinquanta anni entro il 31 dicembre 2006, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso, in collaborazione con la propria agenzia tecnica strumentale Italia lavoro, un Programma sperimentale per il sostegno al reddito, finalizzato al reimpiego di 3.000 lavoratori sulla base di accordi sottoscritti entro il 31 marzo 2006 tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e le organizzazioni comparativamente più rappresentative dei lavoratori e delle imprese.

Allo scopo di promuovere la "creazione di nuovi posti di lavoro e ridurre le uscite dal sistema produttivo degli over 55", è stata introdotta dalla Legge finanziaria per il 2007 la possibilità di una "staffetta giovani-anziani", ossia la possibilità di stipulare accordi "di solidarietà tra generazioni", mediante i quali è prevista la trasformazione in part-time dei contratti di lavoratori untracinquantacinquenni e la correlativa assunzione (con orario pari a quello ridotto) di giovani disoccupati di età inferiore a 25 anni o 29 se laureati⁷³.

Occorre, infine, riferire sull'utilizzo, da parte dei lavoratori maturi ed anziani, di forme di lavoro a tempo parziale, che possono essere considerate utili ad un passaggio graduale dall'attività a tempo pieno alla fase di quiescenza. In Italia, specie negli ultimi anni, si assiste ad una crescita del *lavoro part-time*, che si attesta nel 2007 ad una percentuale del 13,6% dell'occupazione totale. Nel 2007 i lavoratori a tempo parziale in Italia erano 3 milioni e 163 mila, 109 mila in più dell'anno

⁷¹ Decreto legislativo 276/2003 (artt. 70-74) e successive modifiche nei D.Lgs. 251/2004 e D.Lgs 35/2005.

⁷² I settori e le attività che possono usufruire di questa tipologia contrattuale sono: piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare ai bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; insegnamento privato supplementare; piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di solidarietà o di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi; vendemmie di breve durata e a carattere saltuario, effettuata da studenti e pensionati.

⁷³ Per l'applicazione della normativa si attende la predisposizione dei relativi decreti attuativi.

precedente; la preponderanza del genere femminile che si registra in Italia corrisponde alle analoghe tendenze degli altri paesi europei. In termini tendenziali, il tasso di crescita di questo istituto contrattuale si attesta ben oltre quello dell'occupazione complessiva - fenomeno quest'ultimo ormai consolidato da oltre un decennio⁷⁴.

Osservando la ripartizione dell'uso del part-time per classi di età si può registrare come gli uomini over 45 siano occupati a tempo parziale in proporzione uguale a quella del complesso degli uomini in età lavorativa (5%), mentre tra le donne il ricorso a questa forma di lavoro risulti - di fatto-decrescente con il progredire dell'età.

Table 14 - Part-time employment in Italy by age and sex. 2007 (a.v. and %).

Age	Men		Women	
	A.V: (.000)	% of employed	A.V: (.000)	% of employed
15-24	102	11,1	178	30,7
25-34	176	5,2	626	26,1
35-44	155	3,5	945	31,8
45-W	267	5	715	22,2
Total	699	5	2464	26,9

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

Esaminando, invece, la distribuzione per età dei lavoratori part-time che hanno scelto *volontariamente* l'orario ridotto, si apprezza un progressivo gradimento del contratto con il crescere dell'età. Si può dunque assumere che ci sia ampio spazio per una maggiore diffusione del lavoro part-time tra le generazioni mature e anziane.

Table 15 - Part-time employment in Italy on voluntary basis by age and sex. 2007

Age	Men		Women		Total	
	A. V. (.000)	% on total part-time	A. V. (.000)	% on total part-time	A. V. (.000)	% on total part-time
15-24	53	51,9	82	46,3	135	48,3
25-34	66	37,8	312	49,9	379	47,2
35-44	54	34,7	592	62,6	646	58,7
45-W	180	67,2	477	66,7	656	66,8
Total	352	50,4	1463	59,4	1815	57,4

Source: ISFOL elaboration on ISTAT Labour force survey, average 2007

⁷⁴ Rapporto Isfol 2008.

4.6 Promotion of lifelong learning and adaptation of the educational system in order to meet the changing economic, social and demographic conditions

Promozione del life long learning

Nonostante la strategia di Lisbona sia stata acquisita quale fattore chiave per l'elaborazione delle politiche e delle strategie di sviluppo, e a livello nazionale le riforme nei sistemi di istruzione e formazione vadano avanti, si assiste ad una forte discrasia tra i dati sull'invecchiamento della popolazione e i dati sulla partecipazione al *lifelong learning*.

In merito alla partecipazione degli adulti alle attività di istruzione e formazione si sottolinea il ritardo dell'Italia rispetto all'obiettivo di Lisbona per il 2010 (12,5% di adulti della fascia d'età 25-64 anni inseriti in percorsi di *lifelong learning*); infatti nel 2006 l'Italia si attesta al 6,1% a fronte della media europea nello stesso anno pari al 9,6%.

Secondo i dati Istat la popolazione impegnata in attività di istruzione e formazione nella fascia 15-ultra 75enni è pari a circa 5 milioni 800 mila unità, di cui 61,1% nella fascia 15-24enni; 1,8% in quella 55-64enni; 0,6% nella fascia 65-74enni e 0,2% per gli over 75enni. Le persone adulte-anziane che partecipano al *lifelong learning* sono soprattutto laureati e diplomati, mentre resta sempre modesta la presenza degli adulti a bassa scolarità.

Le iniziative di formazione permanente rivolte ad un'utenza adulta fanno riferimento principalmente all'offerta formativa regionale, soprattutto quella cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo; alle attività dei Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti, presenti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e a quelle degli istituti che attivano corsi serali; all'offerta accademica universitaria; alle iniziative delle Università Popolari e di quelle della Terza età.

I dati raccolti consentono di avere il quadro della partecipazione alla formazione delle persone con più di 50 anni ma non forniscono informazioni riguardo agli utenti ritirati dal lavoro.

Per quanto riguarda le iniziative cofinanziate dal FSE, i risultati di una indagine⁷⁵ attestano al 9,8% la partecipazione delle persone con più di 50 anni ai corsi di formazione permanente. Tale dato nazionale è composto però da importanti differenze regionali: in alcune regioni, soprattutto del sud Italia, attraverso l'attivazione di politiche mirate si preferisce favorire l'accesso ai giovani piuttosto che agli utenti maturi.

Dai dati del Ministero dell'Istruzione risulta che nell'anno 2005-06 i Centri Territoriali Permanenti per gli adulti hanno erogato quasi 21 mila corsi, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che hanno coinvolto oltre 425 mila persone. Il 67% è rappresentato da corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (52% degli iscritti), il 19,6% da corsi per stranieri volti a favorire l'integrazione linguistica e sociale (17% degli iscritti), il 13,4% da corsi finalizzati al conseguimento di un titolo di studio (31% degli iscritti).

Va segnalata infine l'esperienza delle Università popolari e delle Università della Terza età, diffuse su tutto il territorio nazionale, molto apprezzata e seguita da un'ampia fascia di utenza.

I dati relativi alla metodologia adottata nei corsi di alfabetizzazione informatica per persone anziane non sono disponibili ma è interessante rilevare l'adesione a tali corsi da parte del target esaminato, soprattutto in presenza di politiche specifiche di coinvolgimento attivo. Da uno studio di caso regionale emerge l'esperienza condotta dalla Regione Liguria che ha favorito la partecipazione delle persone adulte-anziane ai corsi di alfabetizzazione informatica, attraverso la promozione territoriale del progetto "Informatica per la terza età" realizzata in collaborazione con le Conferenze di zona per i servizi sociali. Il dato sulle caratteristiche degli utenti di tutti i corsi a livello regionale ci indica che il 54,9% è composto da persone con più di 51 anni, percentuale molto al di sopra della media del 9,8% rilevata a livello nazionale.

⁷⁵ ISFOL, *Politiche regionali per la formazione permanente – Primo rapporto nazionale*, I libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, 2003.

Tra gli interventi di formazione per i formatori impegnati nel settore dell'educazione degli adulti la tendenza è quella di rafforzare la capacità di lavorare non solo sui contenuti, ma anche sull'empowerment della persona, sulla valorizzazione del vissuto esperienziale e sul sostegno motivazionale, soprattutto in riferimento a target di utenza "deboli" sul piano sociale, professionale e lavorativo. Tra gli interventi di formazione si evidenziano alcuni ambiti tematici particolarmente ricorrenti: padronanza dei linguaggi e delle tecnologie più diffuse, disponibilità all'innovazione, capacità di gestire le dinamiche di gruppo, di interagire con altre culture, di aggiornarsi, di "apprendere ad apprendere" di autovalutarsi, di lavorare in rete con gli attori territoriali che operano nel campo della formazione degli adulti, soprattutto con i Centri di formazione, Agenzie di orientamento, Centri per l'impiego, imprese, sindacati, associazioni culturali.

Il Ministero del Lavoro in collaborazione con le Regioni, le Università italiane, l'ISFOL e le parti sociali, ha realizzato nel periodo 2005 – 2008 il "Sistema permanente di formazione on –line" (SPF on line). SPF on line è un progetto nazionale, pubblico e gratuito, di formazione continua a distanza, disponibile in modalità *e-learning* attraverso la rete Internet (www.xformare.it). La finalità dell'intervento è quella di favorire l'aggiornamento/riqualificazione degli operatori dei sistemi della scuola, della formazione professionale e del mercato del lavoro, grazie alla disponibilità via Web di un catalogo di oltre 200 corsi. A fine luglio 2008 il progetto risultava aver raggiunto oltre 136.000 utenti registrati, mentre era in corso di avvio la sperimentazione di corsi di laurea triennale in Scienze della formazione presso alcune sedi universitarie del Paese che utilizzassero modalità formative on –line basate sulla stessa offerta formativa.

Formazione e occupabilità

Il livello di istruzione e le competenze possedute dalla popolazione meno giovane si discostano sensibilmente da quelli delle fasce di età inferiori, sottolineando il progresso che si è verificato nei decenni passati nella diffusione di standard educativi più elevati⁷⁶. Tra chi ha più di 50 anni il livello d'istruzione più diffuso è la licenza elementare (34%) seguito da vicino dalla licenza di scuola media inferiore; il 64,8% dei rispondenti "anziani" non ha conseguito un titolo più elevato della terza media, rispetto al 49,4% delle persone in età lavorativa ed al 45,7% di chi ha meno di 30 anni. Viceversa, dopo i 39 anni calano le percentuali di laureati per abbassarsi ancora e progressivamente tra chi ha oltrepassato i 50 anni.

I motivi per i quali non si prosegue nel percorso di istruzione sono profondamente differenti nelle generazioni più anziane rispetto a quelle successive: per il 65,7% degli ultracinquantenni si è trattato di dover fare fronte ad esigenze e problemi familiari, (4 su 10 hanno interrotto gli studi per accettare un lavoro e solo 19 su 100 hanno lasciato per scarso rendimento scolastico). Ha invece lasciato la scuola per sopraggiunti problemi familiari meno del 30% dei più giovani, mentre più del 35 ammette un insufficiente rendimento negli studi come causa principale del ritiro. Per quanto riguarda i livelli di istruzione è comunque notevole l'avanzamento degli over 50 nei confronti della generazione precedente. Altri tipi di competenze, non necessariamente formalizzate attraverso il conseguimento di certificazioni, riguardano le capacità espressive in lingue straniere, l'utilizzo di computer e la consuetudine a navigare su internet. Come è verosimile, si tratta di abilità molto più diffuse tra le giovani generazioni rispetto a quelle più anziane. In particolare, solo 40 ultracinquantenni su 100 sono in grado di scrivere testi e documenti su PC, ancora di meno (34,6%) si cimentano con ricerche su internet, solamente il 25,9% comprende l'inglese scritto (la metà di quanto non si verifici per la media della popolazione considerata) e meno del 10% può sostenere una semplice telefonata in lingua inglese.

⁷⁶ ISFOL, *PLUS – Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, op.cit.

Uno dei canali nazionali più rilevanti di sostegno pubblico per la formazione continua dei lavoratori è la Legge n. 236 del 1993 alla quale attualmente si affianca quanto viene realizzato dai “Fondi Paritetici Interprofessionali”, organismi privati promossi dalle parti sociali che gestiscono risorse derivanti da un obbligo di legge e direttamente destinate alla formazione dei lavoratori.

La stessa normativa prevede un particolare sostegno per i lavoratori over 45, anche attraverso l'erogazione di voucher individuali. Questa attenzione ha incrementato la partecipazione dei lavoratori più anziani anche se il risultato raggiunto può essere ancora migliorato. Ad esempio, in una delle regioni italiane più significative per numero di lavoratori e di imprese, il Veneto, gli over 45 beneficiari dei voucher nel biennio 2006-2007 sono stati circa il 28%, una quota più elevata che in passato ma sicuramente da incrementare. A tal fine, alcuni Fondi Paritetici Interprofessionali prevedono un sostegno prioritario per quei piani di formazione che includono una parte consistente di lavoratori over 50.

Dal 2003 in poi la normativa indica esplicitamente, tra i suoi target prioritari, i lavoratori con basso titolo di studio che rischiano di essere espulsi dal mercato del lavoro. A questi affianca anche lavoratori in cassa integrazione, in mobilità e disoccupati che possono essere inseriti in piani di formazione di imprese che intendono assumerli.

A livello regionale si tende sempre più ad una programmazione integrata tra le diverse fonti di finanziamento (FSE, Fondi Paritetici Interprofessionali, Legge 236/93, Legge 53/00) al fine di ottimizzare le risorse in relazione ai bisogni dei territori e dei settori economici, ma anche di programmare interventi a sostegno di lavoratori generalmente non coinvolti nei processi formativi e appartenenti alle fasce più deboli, sia in termini sociali che di background educativo e professionale. Inoltre, per favorire la partecipazione individuale alla formazione permanente, il Ministero del Lavoro ha avviato nel 2005 la sperimentazione di un modello di “*individual learning account*”, ovvero di carta prepagata di Credito Formativo Individuale, mediante un progetto interregionale che ha coinvolto tre regioni (Toscana, Umbria e Piemonte). Sono state complessivamente attivate al 30 aprile 2008, nelle 5 province aderenti al progetto, 3.051 carte rivolte a soggetti in condizioni di disoccupazione (diplomati, laureati, immigrati, con priorità trasversale per le donne) e/o titolari di contratti di lavoro a termine.

La sperimentazione ha previsto un ruolo molto forte dei Centri per l'Impiego e la loro integrazione con gli organismi di formazione, le amministrazioni provinciali e le imprese. Il modello prevede il finanziamento di un percorso formativo finalizzato all'inserimento nel mercato del lavoro: il beneficiario ha in dotazione una carta prepagata di credito formativo individuale, attiva per la somma di 500 euro, che la Provincia attraverso i Centri per l'impiego ricarica in relazione alla partecipazione ad iniziative di formazione, per un valore complessivo di 2.500 euro in due anni.

Dai primi risultati si evince che oltre il 90% dei partecipanti che hanno terminato il percorso formativo ha trovato una collocazione professionale. Si ipotizza una possibile trasferibilità di questo modello di integrazione dei lavoratori con bassa scolarità anche in altri territori.

Istruzione e questione di genere

Per quanto riguarda la formazione e il mercato del lavoro, la promozione del principio di pari opportunità, inclusa nelle politiche rivolte alla nuova programmazione dei fondi strutturali, ha fatto tesoro delle esperienze già condotte nella programmazione 2000/2006 con un impegno più ampio in senso antidiscriminatorio. Rispetto a queste tematiche sono state individuate alcune linee strategiche di intervento che possono essere così delineate:

- realizzare una piena partecipazione delle donne al sistema dell'istruzione e della formazione;
- favorire una cultura delle pari opportunità per tutti e nella direzione del rispetto dei diritti umani;

- sostenere l'obiettivo "Miglioramento delle risorse umane", con riferimento alle nuove generazioni, attraverso azioni che coinvolgano le donne in ambito familiare.

4.7 Striving to ensure quality of life at all ages and maintain independent living including health and well-being

Integrazione della questione dell'invecchiamento nelle politiche settoriali

L'Italia ha affrontato la questione dell'invecchiamento attivo sottolineandone le dimensioni di "prolungamento della vita attiva" o di "pensionamento attivo" nell'ottica della valorizzazione delle risorse proprie delle persone anziane, intersecando tale approccio a quello che tende all'innalzamento dell'età pensionabile. Si vuole sostenere il prolungamento della vita attiva non tanto inteso come periodo nel quale, liberi da impegni lavorativi e familiari, gli anziani possano genericamente impegnarsi in attività personali di diverso tipo (ludico, turistico, sportivo, culturale, ecc), quanto considerato come occasione in cui favorire la valorizzazione delle persone anziane quali risorse per la collettività attraverso il loro impegno civile, sociale e culturale. Il fine è quello di potenziare *"luoghi e strumenti per l'offerta di opportunità culturali e formative, fornite alle persone anziane disponibili ad intraprendere attività di volontariato civile, sociale, culturale, ambientale. Tali opportunità vanno incoraggiate e sostenute anche per coloro che, in età adulta e nella età della pensione, intendono impegnarsi in percorsi di studio, anche di livello universitario, per portare a compimento la loro preparazione culturale e professionale, sia allo scopo di una ulteriore valorizzazione della propria competenza, sia per il compimento ad un personale percorso di crescita"*⁷⁷.

Nel periodo 2006-2008, il Ministero preposto ha lavorato alla costruzione di un sistema di "crediti sociali", che la persona anziana potrà acquisire non come "corrispettivo dell'attività svolta", ma piuttosto come "riconoscimento sociale della stessa". I crediti sociali maturati devono comprendere anche beni e servizi che sarebbero comunque acquistati dagli anziani (es. trasporti, alimenti, ecc.). Per la progettazione e la realizzazione delle attività si intende coinvolgere le associazioni di volontariato e promozione sociale già attente all'impegno civile delle persone anziane, anche in convenzione con Enti Locali e servizi pubblici. Le attività, comunque volontarie, saranno previste nell'ambito degli impegni definiti nel sistema integrato di servizi e interventi sociali previsto dalla legge di riforma sull'assistenza (Legge n. 328 del 2000).

Si ritiene che sostenere il volontariato organizzato favorisca, certamente, l'aggregazione associativa come strumento di contrasto dei rischi di esclusione sociale, ma contribuisca anche a realizzare notevoli benefici per la collettività. Si intende, dunque, sostenere la costruzione dell'immagine della persona anziana come "produttore e costruttore di relazioni e beni sociali nella comunità", ben al di là, quindi, di quella che coincide con il suo essere lavoratore a riposo.

Accesso ai servizi sociosanitari

In Italia, lo Stato è competente nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; le Regioni hanno competenza esclusiva in materia di politiche sociali, organizzazione dei servizi sanitari, istruzione e formazione professionale. Gli Enti Locali, enti di prossimità dei cittadini, sono tenuti alla pianificazione e all'erogazione dei servizi sociali, domiciliari e residenziali.

⁷⁷ C. Donaggio – Sotto-segretario di Stato del Ministero della Solidarietà Sociale, *"Focalisation sur les opportunités: le vieillissement actif"*, intervento alla Conferenza UNECE di Leon, 7 novembre 2007.

Ferma restando la competenza legislativa statale esclusiva nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale (e che costituiscono il fattore unificante della cittadinanza sociale, contrastando la diversificazione che si continua a registrare nei diversi territori del Paese) il compito di garantire l'integrazione socio-sanitaria è affidato al Distretto, articolazione organizzativa delle aziende Unità Sanitarie Locali tramite l'organizzazione e l'erogazione dei servizi di assistenza primaria relativi alle attività sanitarie e socio-sanitarie. Tra queste rientrano le attività e i servizi rivolti specificamente agli anziani e quelli di assistenza domiciliare integrata, ritenuti la leva che consente di conseguire l'obiettivo della continuità tra ospedale e territorio.

Le Regioni programmano le proprie politiche sociali e socio-sanitarie attraverso lo strumento del Piano annuale o biennale. In ogni Piano sociale (delle Regioni e Province Autonome) e nei Piani sanitari vengono indicate le politiche e le strategie espressamente rivolte alla popolazione anziana. È estremamente difficile restituire un quadro sintetico nazionale dell'attenzione riservata alla popolazione anziana utilizzando indicatori oggettivi, quale, ad esempio, la distribuzione delle risorse a favore di servizi e interventi per gli anziani. È, infatti, talvolta impossibile distinguere le risorse specificamente destinate agli anziani tra quelle stanziato complessivamente per uno specifico servizio. I documenti programmatici sono, inoltre, estremamente numerosi e disomogenei nei diversi territori. Buona parte dei servizi per gli anziani viene comunque gestita su base comunale o a livello di singolo distretto socio-sanitario.

Si può affermare che vi sono politiche regionali rivolte direttamente agli anziani come gruppo di popolazione "fragile" e politiche che ritengono centrale il sostegno alle famiglie con anziani, anche nella prospettiva di favorirne la permanenza, quindi l'assistenza, presso il proprio domicilio. Ferma restando la centralità del ruolo della famiglia nell'assistenza dell'anziano non autosufficiente affermata da quasi tutte le Regioni, alcune di esse (quelle nord-occidentali e meridionali, in particolare) sostengono con particolare attenzione il lavoro di cura delle famiglie, mentre altre sembrano maggiormente indirizzarsi verso il mantenimento dell'anziano in condizioni di autosufficienza. L'obiettivo di evitare, quanto più possibile, l'istituzionalizzazione dell'anziano si integra con il riequilibrio della distribuzione delle risorse tra assistenza ospedaliera e territoriale a favore di quest'ultima. Alla luce di ciò, in molte Regioni la permanenza a domicilio viene perseguita favorendo l'assistenza domiciliare, talora integrata con prestazioni di tipo sanitario. Da uno sguardo complessivo, emerge la coesistenza di ambiti regionali ove l'offerta di servizi integrati – opportunamente strutturati e coordinati nell'ottica del case manager - è già presente, seppure da potenziare, con altre realtà in cui la rete degli interventi è ancora in fase di potenziamento.

Nel mese di ottobre 2008 l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AgeNas) ha presentato i risultati preliminari della ricerca sul Punto Unico di Accesso (PUA)⁷⁸. Condotta con un gruppo di Regioni, la ricerca ha portato alla stesura di un documento condiviso che definisce le principali caratteristiche di tipo organizzativo che connotano il PUA, quale modello innovativo di integrazione socio-sanitaria, professionale e gestionale all'interno del sistema dei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali. Secondo i risultati preliminari del monitoraggio il PUA è attivo da più di 180 giorni in 5 delle 8 regioni partecipanti alla ricognizione. Il bacino di utenza non è di solito inferiore ai 30.000 abitanti, con molte realtà che superano i 50.000.

Si ritiene che esso possa apportare miglioramenti in termini di maggiore equità dei sistemi organizzativi territoriali, garanzia di uniformità dei LEA e particolare attenzione all'ampia fascia dei soggetti fragili, fra cui gli anziani, in continua espansione nella popolazione.

⁷⁸ Articolato in un front office - con funzioni di orientamento e accompagnamento - e in un back office destinato a relazionarsi con la rete dei servizi e a garantire la presa in carico attraverso una valutazione multidimensionale, il PUA richiede la specificazione di protocolli operativi, oltre che una modificazione dell'organizzazione del lavoro basata su integrazione e condivisione di percorsi assistenziali.

La formazione degli operatori sociosanitari

I canali della formazione rivolta ad operatori e professionisti inseriti nei sistemi di welfare locale ed operanti sul target della popolazione anziana e/o non autosufficiente afferiscono principalmente alla formazione professionale regionale; con riferimento ai target oggetto della domanda, rilevano gli interventi finalizzati alla formazione degli assistenti familiari ed a quella degli operatori sociosanitari. I primi – che assistono domiciliariamente la persona e, spesso, supportano l'intero nucleo familiare - vengono formati attraverso percorsi brevi (80-150 ore) al termine dei quali è prevista una certificazione di competenze ed una eventuale iscrizione ad Albi professionali (se previsti e normati dagli Enti Locali); i secondi – generalmente operanti presso ospedali, residenze sanitarie, case famiglia, ecc. - vengono formati con percorsi di 1000 ore, cui si accede dopo la scuola dell'obbligo, cui può aggiungersi un'eventuale specializzazione per le attività assistenziali e di supporto alla cura di anziani e disabili.

La formazione dei volontari e, più in generale, di membri di organismi di volontariato o di associazioni di promozione sociale avviene attraverso bandi regionali o nazionali che possono prevedere tali attività, nonché attraverso convenzioni ad hoc stipulate con Istituti ed Enti morali o di cura. Si evidenziano inoltre molte iniziative formative proposte da associazioni di pazienti affetti da patologie invalidanti e degenerative, rivolte ai familiari di tali pazienti e spesso inserite in percorsi di auto/mutuo aiuto.

I percorsi di aggiornamento professionale e sostegno ai ruoli e alle funzioni svolte nell'ambito del lavoro di cura sono programmati e realizzati attraverso i canali della formazione continua e della formazione professionale regionale.

Informazione sanitaria

In riferimento alle problematiche oggetto di particolare attenzione nei Piani Sanitari Nazionali, sono state realizzate numerose campagne per la prevenzione di disagi e malattie (es. campagne contro il fumo, per le vaccinazioni antinfluenzali, per la prevenzione delle malattie metaboliche o cardiovascolari, per affrontare i disagi climatici), volte ad informare correttamente sui problemi della salute, sulle malattie, sui comportamenti da adottare e sulle soluzioni più adatte a promuovere lo stato di salute del Paese. Sono stati utilizzati strumenti quali opuscoli informativi per cittadini e operatori sanitari, campagne stampa (su quotidiani nazionali, periodici e *free press*) e televisive; in riferimento a specifiche patologie (es. diabete, malattie cardiovascolari) sono stati installati info point ed effettuati screening gratuiti nelle piazze.

Sono state realizzate numerose campagne fondate sull'assunto che una corretta informazione sui problemi della salute e sulle malattie favorisca la conoscenza e l'attuazione di comportamenti salutari, consenta di evitare i fattori di rischio quindi di migliorare complessivamente la qualità della vita. Ad esempio, la campagna di comunicazione su "Benessere dell'anziano e corretto uso dei farmaci" è stata finalizzata a trasmettere il messaggio che, anche in età avanzata, comportamenti di autotutela, come una corretta alimentazione, l'attività fisica e specifiche modalità di fruizione del tempo libero, concorrano al mantenimento di una buona salute.

Table 16 - Persons who underwent through a preventive medical examination in the last four weeks by age. 2005 (%).

Age	Total (a)			Med chekup (b)			Specific examinations (b)		
	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total
45-54	5	6,6	5,8	37,6	26,4	31,1	52,5	62,7	58,4
55-64	6,3	6,9	6,6	43,3	39,6	41,3	45,6	50,7	48,4
65-69	8,3	7,1	7,7	49,5	50,9	50,2	39,2	34,4	36,8
70-74	7,8	7,6	7,7	48,9	49,5	49,3	43,1	39,3	41,1
75-79	8,5	7,8	8,1	53,6	58,5	56,4	38,9	32,4	35,2
80+	8,7	9,6	9,3	57,7	72,7	68	31,5	20,4	23,9
Italy	5,6	7,3	6,5	49,2	41,3	44,6	42,7	49,9	46,9

(a) on 100 persons with the same characteristics

(b) on 100 persons who underwent through a preventive medical examination with the same characteristics

Source: ISFOL elaboration on ISTAT data

La campagna ha veicolato i propri messaggi attraverso le TV ed i network nazionali, individuando nei loro palinsesti i programmi più seguiti dal pubblico ultrasessantenne. Attraverso interventi redazionali appositamente predisposti sul tema del benessere dell'anziano, gli argomenti più ricorrenti nell'ambito della medicina geriatria (corretta alimentazione, patologie degenerative senili, corretto uso dei farmaci, potenzialità delle terapie riabilitative, ecc) sono stati trattati sotto il profilo medico-scientifico ma, contemporaneamente, è stata offerta una visione d'insieme improntata sulle regole del vivere sano e sull'adozione di corretti stili di vita. L'obiettivo è stato quello di far acquisire l'importanza di ritardare l'invecchiamento e sostenere l'equilibrio psico-fisico, tenendo viva l'attenzione e la mente, partecipando alla vita sociale, familiare e collettiva (quartiere, parrocchia), svolgendo attività culturali, frequentando corsi ed amici, occupandosi di figli e nipoti.

Finanziamento dei servizi sociosanitari

Secondo gli ultimi dati disponibili⁷⁹, presentati nel punto 1.4, i Comuni e gli Enti associativi (enti di prossimità dei cittadini, con la migliore conoscenza della popolazione in quanto portatrice di bisogni) spendono⁸⁰ lo 0,4% del PIL per l'assistenza sociale, ma con notevoli diversità tra il nord e il sud del Paese. Agli anziani viene complessivamente dedicato il 23,4% della spesa per assistenza. A livello nazionale la spesa per i servizi sociali è gestita dai singoli Comuni per circa il 76%, il 17% circa è gestita dai Comuni in forma associata (quasi esclusivamente al nord) ed il 7% è gestita dai Distretti socio-sanitari per delega dei Comuni.

L'assistenza domiciliare è il servizio più diffuso sul territorio e comprende tutte le prestazioni socio-assistenziali che possono essere fornite a domicilio: tra queste, i servizi per la cura della persona e dell'abitazione, la distribuzione dei pasti, il telesoccorso e la teleassistenza.

Numerose sono dunque le iniziative intraprese dagli enti locali, anche con il contributo di sponsor privati, finalizzate al rafforzamento delle reti di assistenza più vicine all'anziano. Si possono segnalare, ad esempio due progetti realizzati nella Capitale: "Angeli di Roma" (indirizzato

⁷⁹ ISTAT, *La terza indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni – Anno 2005*, cit.

⁸⁰ Per "spesa" — secondo i criteri considerati dall'ISTAT - si intendono gli impegni di spesa in conto corrente di competenza relativi al 2005 per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse in queste cifre le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spese gestite direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario nazionale.

all'assistenza estiva degli over 60) e "Nonna Roma" (che fornisce una serie di servizi di assistenza e socializzazione).

La spesa dei Comuni per l'assistenza domiciliare ammonta a circa l'11% della spesa nazionale ed è per quasi per il 70% rivolta agli anziani, pur essendo il servizio di assistenza domiciliare offerto a tutte le categorie di utenza. Circa 457mila anziani (di età superiore o pari a 65 anni) usufruiscono in Italia di questo servizio e per ognuno di essi si spendono in media 870 euro. Sono da sottolinearsi notevoli differenze regionali rispetto alla presa in carico.

Più del 21% della spesa nazionale è dai Comuni destinato alle strutture residenziali. Il 59% di tale spesa è dedicato dai Comuni alla gestione delle strutture residenziali in modo diretto o in collaborazione con associazioni private o non profit; la restante parte di spesa viene invece dai Comuni destinata al pagamento di rette per cittadini ospiti in strutture convenzionate o private. Il 44% della spesa complessiva per le strutture residenziali è dedicato agli anziani, in larghissima parte al centro-nord. Si registrano notevoli differenze sul territorio nazionale relativamente alla spesa media dei Comuni per utente.

Anche il Servizio Sanitario Nazionale dedica parte della sua spesa agli anziani che vivono nelle strutture residenziali, ma in modo decisamente diversificato nelle diverse aree del Paese.

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali assicura alle Regioni un finanziamento statale dei livelli essenziali delle prestazioni, finalizzato ad eliminare gli squilibri economici e sociali al fine di favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona.

Table 17 – National Fund for Social Policies by Region. 2002 – 2007 (a.v. in Eur)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abruzzo	18.909.834	21.108.898	24.511.709	12.697.065	18.996.574	18.261.223
Basilicata	9.492.354	10.853.710	12.304.382	6.373.670	9.535.896	9.166.764
Calabria	31.724.898	41.301.496	41.123.125	21.301.779	31.870.422	30.636.728
Campania	77.014.313	103.772.555	99.829.137	51.711.493	77.367.581	74.372.707
Emilia Romagna	54.417.335	60.745.641	70.538.000	36.538.684	54.666.950	52.550.810
Friuli Ven. Giulia	16.921.620	18.889.470	21.934.503	11.362.073	16.999.240	16.341.205
Lazio	66.348.939	75.290.951	86.004.238	44.550.195	66.653.285	64.073.158
Liguria	23.291.912	26.387.239	30.191.940	15.639.425	23.398.753	22.492.995
Lombardia	109.159.547	122.178.458	141.497.120	73.295.508	109.660.268	105.415.354
Marche	20.639.815	23.040.062	26.754.182	13.858.666	20.734.491	19.931.865
Molise	6.153.673	7.335.331	7.976.645	4.131.902	6.181.900	5.942.601
P.A. di Bolzano	6.354.100	7.093.032	8.236.448	4.266.480	6.383.247	6.136.153
P.A. di Trento	6.512.509	7.269.863	8.441.784	4.372.844	6.542.382	6.289.129
Piemonte	55.399.871	61.842.439	71.811.604	37.198.411	55.653.993	53.499.645
Puglia	53.824.175	67.328.454	69.769.121	36.140.405	54.071.069	51.977.995
Sardegna	22.838.383	25.696.413	29.604.057	15.334.902	22.943.144	22.055.022
Sicilia	70.862.100	80.953.332	91.854.385	47.580.571	71.187.148	68.431.517
Toscana	50.566.167	56.446.613	65.545.957	33.952.805	50.798.116	48.831.738
Umbria	12.665.163	14.138.021	16.417.108	8.504.062	12.723.259	12.230.745
Valle d'Aosta	2.226.537	2.485.466	2.886.130	1.495.015	2.236.750	2.150.167
Veneto	56.138.023	62.666.432	72.768.427	37.694.045	56.395.531	54.212.478
Total	771.461.268	896.823.876	1.000.000.000	518.000.000	775.000.000	745.000.000

Source: ISFOL elaboration on Ministry of Labour data

Le Regioni ripartiscono, poi, tali risorse agli Enti Locali per obiettivi ed interventi di settore e per cofinanziare in modo sussidiario gli interventi e i servizi sociali degli Enti Locali. Il riparto del Fondo alle Regioni ha, però, avuto negli anni un andamento non lineare, tanto da creare difficoltà nella pianificazione regionale delle attività. Dal quadro sintetico qui presentato emerge la necessità di lavorare per assicurare, sulla base di indicatori sociali condivisi, una migliore equità del finanziamento, quindi dell'accesso ai servizi, nelle diverse zone del territorio nazionale.

Servizi di cura per persone anziane a livello regionale

Nella programmazione FSE 2007-2013 si dà ampio spazio a questo aspetto specifico attraverso incentivi finanziari per l'accesso ai servizi di custodia e assistenza, l'attivazione di percorsi formativi ad hoc finalizzati alla creazione di figure professionali specializzate nell'erogazione di servizi di assistenza personale – anche domiciliare alle persone anziane.

Nell'ambito del "Progetto Obiettivi di Servizio", poi, le Regioni del Mezzogiorno sono chiamate a sviluppare servizi di assistenza in favore delle persone anziane non autosufficienti e delle loro famiglie, in vista del raggiungimento del target fissato al 2013 di innalzamento della percentuale di anziani beneficiari di assistenza domiciliare integrata dall'attuale 1,6% al 3,5%.

4.8 Mainstreaming a gender approach in a ageing society to support families that provide care for older persons and promote intergenerational and intra-generational solidarity among their members

Il *gender mainstreaming* rappresenta una delle due branche del *dual approach* europeo: la prima, inserire la prospettiva di genere in tutte le politiche, comprese quelle *dell'active ageing*, e la seconda promuovere azioni specificatamente dirette a colmare un particolare svantaggio di genere. Il *mainstreaming* poggia su un sistema di raccolta ed analisi di dati a livello nazionale (ISTAT) disaggregati per sesso, per tutte le tematiche di interesse dal mercato del lavoro alle problematiche demografiche. Nello specifico il legame tra genere ed età è analizzabile all'interno di un'indagine campionaria multiscopo quinquennale, in cui vi è un modulo specifico relativo all'uso del tempo di uomini e donne.

Rispetto al secondo ambito delle azioni specifiche, si segnala l'esistenza nel nostro Paese di un apparato di norme che fanno riferimento alle "azioni positive" come ad esempio la Legge n. 125 del 1991 in ambito aziendale, la Legge n. 215 del 1992 in tema di imprenditorialità femminile. Questi provvedimenti sono oggi inclusi nel Testo Unico noto anche come "Codice per le Pari Opportunità", Legge n. 198 del 2006.

A supporto dell'adozione dell'approccio di genere, il sistema istituzionale italiano, (v. approccio di genere) prevede accanto ai molteplici organismi di parità, anche i CPO, Comitati pari opportunità che in sede aziendale sono responsabili della trasmissione delle istanze di genere all'interno della contrattazione e del sistema aziendale; da un punto di vista legislativo si ricordino le norme di recepimento delle Direttive comunitarie, tra le ultime la Direttiva Pollastrini-Nicolais del luglio 2007, che definisce interventi specifici nella Pubblica Amministrazione.

Nelle politiche di protezione sociale miranti ad assicurare un'equa partecipazione degli uomini e delle donne nei sistemi di protezione sociale, rientra la normativa sui congedi parentali (Legge n. 53 del 2000 e Testo Unico n. 151 del 2001, migliorati dagli interventi della finanziaria 2006 e 2007). È stato varato un piano straordinario per gli asili nido, dal 2006; è stato istituito un Osservatorio sulla famiglia (presso il Ministero della famiglia) e un Piano per le pari opportunità (presso il Ministero delle Pari Opportunità).

Questo piano ha già finanziato molti progetti sulle diverse tematiche del segmento femminile della popolazione. Tale impianto normativo – così come il bacino di esperienze progettuali – ha investito

risorse ed azioni sull'evoluzione culturale sociale ed organizzativa, affiancando strumenti per la conciliazione con interventi di sensibilizzazione e comunicazione sociale.

Per quanto concerne il mondo delle imprese, le azioni si sono rivolte a finanziare la qualificazione delle donne, la formazione di figure di sostituzione, la concessione di voucher per la conciliazione, che garantissero alle beneficiarie un livello qualitativo e quantitativo di partecipazione più elevati.

Nello specifico delle aziende si segnala l'esperienza 2007 del "Bollino Rosa" SONO – Stesse opportunità, nuove opportunità, un sistema di certificazione di genere delle imprese che dimostrassero di "essere virtuose" e non adottare pratiche discriminanti rispetto ad una serie di indicatori quali: Politica degli orari, Politica del personale, Politiche retributive, Sistema premiante, Conciliazione come sistema di impresa, sostegno alle attività di cura, attività di informazione e comunicazione per la valorizzazione di genere. Tra questi, gli ambiti maggiormente approfonditi sono stati la *conciliazione tra vita di lavoro ed extra professionale* al fine di mettere in luce la molteplicità di strumenti e interventi che possono "fare la differenza"; le *modalità contrattuali* impiegate, analizzando l'impatto di genere determinato della flessibilità contrattuale e la presenza di eventuali consolidamenti/stabilizzazioni occupazionali; *Strategie del cambiamento*: intese come elementi di analisi dell'organizzazione del lavoro in una prospettiva dinamica; *Relazioni sindacali*: a questo aspetto è stata attribuita particolare rilevanza da un duplice punto di vista: quello di merito, relativo alle materie affidate alla contrattazione che possono determinare un impatto di genere; quello di metodo riguardante le dinamiche negoziali e i loro effetti sulle condizioni di lavoro; *Sicurezza e salute*: assieme alle politiche socio-sanitarie, costituiscono un tema di rilievo per descrivere la condizione di lavoro, affrontato al fine di metterne in luce le specificità di genere; *Catena del valore*: aspetto, questo, finalizzato ad ampliare l'orizzonte di analisi oltre i confini dell'impresa e tendente a evidenziare l'influenza dei legami originati dall'appartenenza ad una filiera produttiva.

4.9 Support for families that provide care for older persons and promote intergenerational and intra-generational solidarity among their members

Con riferimento all'assistenza agli anziani, è possibile affermare che a tal fine sono rivolte norme ed iniziative volte a promuovere forme di conciliazione, che mirano in primo luogo a migliorare le condizioni di vita e lavoro delle donne, attraverso forme di supporto alle responsabilità di cura. In tal senso il problema del *care* è letto in senso ampio – minori, anziani, disabili – e non si lega specificamente a gruppi distinti per età.

Per quanto attiene alla solidarietà intergenerazionale, sussistono alcune esperienze progettuali, finalizzate a rafforzare l'incontro tra generazioni, attraverso l'attivazione di luoghi e servizi di incontro e confronto o attraverso forme di riorganizzazione aziendale.

Sul versante più specifico della disabilità, nell'ambito della normativa quadro di riferimento (Legge n. 104 del 1992, modificata con Legge n. 53 del 2000 e Dlgs n.151 del 2001), per favorire l'assistenza da parte dei genitori o di familiari di persone con disabilità grave, sono previsti permessi mensili di 3 giorni, a condizione che sussista la convivenza o che l'assistenza sia continuativa ed esclusiva; questi permessi sono retribuiti e coperti da contribuzione figurativa nonché congedi biennali straordinari retribuiti e coperti dalla contribuzione figurativa, per l'assistenza ai famigliari con gravi disabilità.

Nel periodo 2003 – 2005 uno stanziamento di 15 milioni di Euro è stato destinato dal Ministero del Lavoro nell'ambito delle proprie risorse, agli Enti Locali, in forma di co-finanziamento al 50%, per il finanziamento di progetti innovativi e sperimentali relativi a piani di azione a valenza socio-assistenziale, con particolare riguardo alle strutture di accoglienza per persone con disabilità grave prive di adeguata assistenza familiare; con tale iniziativa, denominata "dopo di noi", si è inteso

favorire condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente delle persone. A fine 2004 le strutture in via di finanziamento risultavano essere 38⁸¹.

Infine il Fondo per le non autosufficienze, che ha l'obiettivo di migliorare l'assistenza ai malati non autosufficienti, per i quali è necessaria un'assistenza continuativa, ha stanziato 100 milioni di euro per il 2007, ripartiti per la massima parte fra le Regioni e Province Autonome⁸², e per gli anni 2008 e 2009 rispettivamente 300 e 400 milioni di Euro.

4.10 Promotion of the implementation and the follow-up of the Regional Implementation Strategy through regional cooperation

A sostegno dell'implementazione della Strategia per l'invecchiamento attivo e del monitoraggio del Ris, il *National focal point* intende avvalersi della collaborazione di molti network, regionali, nazionali e transnazionali operanti in Italia e attivi in materia. Si descrivono di seguito alcuni di essi. Riguardo alle reti Italiane di cooperazione transnazionale e interregionale va segnalato il "Network europeo di cooperazione tra Autorità di gestione, Organismi intermedi e Autorità centrali" (ESF Co.Net) creato con l'obiettivo di promuovere concretamente le strategie del Fondo sociale europeo, in particolare le politiche sociali e il welfare e di approfondire l'approccio di benchmarking tra i diversi Stati e Regioni dell'Unione.

Il 21 febbraio 2008 è stato sottoscritto a Vienna un Protocollo di intesa con il quale è stata attivata una rete di collaborazione che intende accompagnare e favorire la realizzazione dei diversi Programmi Operativi Fondo Sociale Europeo 2007-2013, grazie allo scambio di informazioni, buone pratiche, personale e progetti condivisi. L'accordo è stato firmato dalla Provincia autonoma di Trento, capofila della rete, dall'Alto Adige, Toscana e Sicilia (per l'Italia), e da altri nove paesi europei: Austria, Finlandia, Germania, Irlanda del Nord, Lituania, Malta, Slovenia e Fiandre/Belgio. Il protocollo prevede che sia stabilito un dialogo in maniera permanente tra i gestori degli interventi, in modo tale da scambiare informazioni, esperienze e buone pratiche, ovvero attivare processi positivi di interazione. In particolare i 9 stati europei intendono avviare azioni comuni e condivise, nonché lo scambio di personale e di utenti così da creare un modello europeo di riferimento.

Nell'ambito Programma di lavoro semestrale della rete ESF Co.Net sono stati recentemente attuati (giugno 2008) in collaborazione con il Centro OCSE LEED di Trento per lo sviluppo locale due Seminari internazionali di seguito descritti.

Nuove frontiere dell'inclusione sociale (Trento), nel quale sono state analizzate le tematiche dell'inclusione sociale, della povertà, dell'immigrazione nonché i target deboli o svantaggiati tra i quali i lavoratori anziani. Nella stessa sede sono state anche condivise esperienze significative e potenzialmente trasferibili con la presentazione di significative *best practices*.

Invecchiamento attivo e lotta alle discriminazioni basate sull'età (Roma), seconda tappa di sviluppo della tematica "active ageing", iniziata l'anno precedente con la realizzazione del Seminario internazionale "Invecchiamento attivo: lavoro, *lifelong learning*, welfare. Idee a confronto". Il convegno che ha visto la partecipazione dell'ISFOL (Istituto per la Formazione professionale dei Lavoratori) e dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano si è focalizzato sulle nuove conoscenze nell'elaborazione di strategie locali legate all'invecchiamento demografico, con una particolare attenzione ai sistemi socio-economici europei.

Nell'ottica di trasferimento e diffusione delle buone pratiche quale strumento strategico di innovazione, disseminazione, valorizzazione e *mainstreaming*, va ricordato il "Catalogo nazionale delle Buone pratiche del Fondo Sociale Europeo e dei Programmi e Iniziative comunitarie realizzate in Italia" (2000-2006). Il progetto, promosso dalla Direzione Generale Politiche per

⁸¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio del Piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale 2003 – 2005*, cit.

⁸² Il Decreto di riparto è del 6 agosto 2008.

l'Orientamento e la Formazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale all'interno delle Azioni di Sistema nazionali, nasce dall'esigenza di disporre a livello nazionale e regionale di un patrimonio informativo specifico riguardante le Buone Pratiche realizzate, con l'obiettivo di offrire ai decisori istituzionali un valido supporto per l'analisi e la valutazione di quanto attuato e di essere, allo stesso tempo, strumento di sostegno e accompagnamento della nuova programmazione.

L'ambito di riferimento per l'analisi delle Buone pratiche inserite nel "Catalogo nazionale" è quello di intervento del Fondo Sociale Europeo, dei Programmi operativi nazionali e regionali, degli interventi realizzati con l'Iniziativa comunitaria Equal, dell'Art. 6 del Reg. CE 1784/99 "Azioni Innovative" e del Programma comunitario Leonardo da Vinci.

Fra i criteri per l'individuazione delle Buone Pratiche adottati figurano l'innovatività e la completezza del quadro logico attuativo, il grado di riproducibilità e trasferibilità, il grado di sostenibilità nel tempo, la presenza di insegnamenti e spunti di riflessione utili in riferimento agli obiettivi della programmazione 2007-2013.

Fra i progetti a valenza territoriale europea, specificamente diretti all'invecchiamento attivo e che coinvolgono partner a livello internazionale indichiamo i seguenti.

AWARDS - Ageing Women workers Aimed at Renewing Development towards a Sustainable life, promosso e gestito dalla Provincia di Piacenza, con un bacino di intervento che comprende oltre all'Italia anche la Spagna. Il progetto ha inteso sviluppare azioni innovatrici per le lavoratrici anziane, soprattutto nelle strategie per occupazione, formazione, istruzione e inclusione sociale, integrando le politiche su scala territoriale e migliorando la formazione professionale, l'organizzazione del lavoro e la cultura imprenditoriale su scala aziendale.

TACITUS - Valorizzazione e trasmissione degli apprendimenti non formali, promosso e gestito dalla Confindustria Veneto SIAV, con un bacino di intervento che comprende oltre all'Italia, Belgio, Francia, Germania, Islanda, Portogallo e Romania, e con l'obiettivo di migliorare l'accesso e la qualità della formazione professionale continua. Il progetto ha creato una rete transnazionale a livello europeo che funge da centro permanente di diffusione delle competenze e mira a realizzare metodologie formative specifiche per determinati target, nonché un modello di intervento tarato sulle PMI per l'aggiornamento delle competenze della forza lavoro anziana e l'interscambio tra le generazioni. Con tali strumenti, nelle imprese di piccole dimensioni, imprenditori, manager, tecnici e lavoratori possono trovare le modalità per trasmettere ai colleghi giovani le competenze in grado di dare continuità all'impresa, salvaguardando l'attività produttiva e l'occupazione.

SAM - Senior Age Management, promosso e gestito da CEFORALP e Confindustria Veneto SIAV, con un bacino di intervento che comprende Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna, Ungheria. Il Progetto ha lo scopo di promuovere l'allungamento della vita attiva, ovvero di incoraggiare il mantenimento dell'occupazione degli anziani nelle imprese, inducendole a pensare ed agire nella logica dell'Age Management, offrendo loro l'opportunità di acquisire e capitalizzare competenze e abilità che andrebbero perdute con il pensionamento dei lavoratori.

ACTING - Active ageing for Competences transfer and training, promosso da IFOA (Istituto Formazione Operatori Aziendali) che ha inteso sviluppare e sperimentare metodologie e prassi a livello transnazionale per preservare, valorizzare e trasferire il patrimonio di competenze professionali dei lavoratori anziani; promuoverne l'adattabilità e l'occupabilità tramite l'acquisizione di competenze innovative; sensibilizzare gli attori istituzionali e socio-economici sulle potenzialità dei lavoratori anziani e sulle politiche in favore dell'invecchiamento attivo della popolazione.

NO OUT "Conveying older workers' experience into social work", promosso dalla Provincia di Mantova e con un bacino di intervento che comprende oltre all'Italia, Grecia e Olanda. Data, nelle tre nazioni considerate, una difficoltà a specializzare l'offerta di sostegno alla domanda del lavoro per i lavoratori anziani da parte delle Istituzioni preposte alle Politiche del Lavoro, il progetto si è proposto di sviluppare un modello innovativo, applicabile a diverse realtà locali europee, di azioni positive e di promozione al fine di monitorare la situazione occupazionale dei lavoratori anziani, rispondere ai loro bisogni attraverso servizi innovativi, nonché favorire un cambiamento culturale

nella cittadinanza, nel mondo imprenditoriale e nei lavoratori stessi per valorizzare l'età come esperienza da utilizzare.

IPERTOOLS, Innovative Proposals for an Experience of Research Training for Over 50 Organization of Labour and Solidarity, promosso e gestito da ENAIP (Ente Nazionale Acli Istruzione Professionale) Friuli Venezia Giulia, con un bacino di intervento che comprende Germania, Spagna, Olanda, Danimarca, Lituania, Ungheria, Italia. Il progetto ha inteso definire un articolato modello d'intervento a livello regionale, replicabile a livello europeo, per affrontare il problema del significativo tasso d'inattività degli over 50 nella regione friulana, nonché prevenire e ridurre il fenomeno attraverso interventi nel campo dei modelli organizzativi aziendali, dei servizi all'impiego e dei sistemi di welfare, per l'adozione di politiche in grado di anticipare ed evitare le crisi ed il conseguente costo umano economico e sociale.