



INRCA – Istituto Nazionale Riposo e Cura per Anziani

Istituto di Ricovero e Cura Carattere Scientifico - IRCSS

Centro Ricerche Economico-Sociali per l'Invecchiamento

Linee guida di valenza regionale in materia di Invecchiamento Attivo

a cura di:

Andrea Principi, Alessia Carsughi, Cristina Gagliardi, Flavia Galassi, Flavia Piccinini e Marco Socci

Dicembre 2016

Introduzione: perché promuovere una legge regionale sull'invecchiamento attivo

L'obiettivo principale di queste linee guida è fornire una serie di indicazioni e raccomandazioni al legislatore regionale marchigiano, al fine di una possibile elaborazione ed applicazione di una legge regionale sull'invecchiamento attivo (IA), definito dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come "il processo di ottimizzazione delle opportunità di salute, partecipazione e sicurezza al fine di migliorare la qualità della vita delle persone anziane" (WHO, 2002). Una legge sul tema e con tali caratteristiche infatti, attualmente nella Regione Marche non esiste.

Con l'assunzione del paradigma dell'invecchiamento attivo si supera la visione classica dell'anziano come soggetto passivo, bisognoso di assistenza e ai margini della vita sociale (Cumming e Henry, 1961), a favore di una visione dell'anziano come risorsa e protagonista della vita sociale (Walker, 2011). Le ragioni per cui si ritiene necessario promuovere l'invecchiamento attivo e quindi una legge per regolare l'argomento a livello regionale, sono molteplici. Un primo aspetto è puramente demografico: l'Europa sta invecchiando, ancor più l'Italia (il Paese europeo con la più alta percentuale di persone anziane) e ancor più le Marche, una delle regioni con la più alta percentuale di persone anziane in Italia (Aisa, Bilei e Rossi, 2011). La Regione Marche dovrebbe quindi essere particolarmente interessata all'argomento, con una legislazione all'avanguardia sotto questo profilo. L'aspetto demografico è legato a quello economico: un numero sempre maggiore di persone anziane, se non produttive in qualche modo, peserebbe su un numero sempre minore di persone produttive più giovani. Tuttavia, pur considerando l'aspetto economico come uno degli elementi in gioco di una certa importanza, non rappresenta quello principale, alla base del concetto di invecchiamento attivo. Un ulteriore aspetto è quello che possiamo definire culturale. Un settantenne di oggi non è paragonabile ad un settantenne di 50 anni fa, in quanto il gap tra età cronologica ed età funzionale (biologica + psicologica) è aumentato moltissimo, con tutto ciò che ne consegue. Ad esempio, un numero sempre crescente di anziani ha interessi di ogni genere, ad esempio sociali, culturali, etc, ed è motivato e interessato a mantenersi in qualche modo attivo (Schippers e Principi, 2014). Tanto che nonostante il trend demografico in atto, taluni sottolineano che la società sta in realtà "ringiovanendo" (Giarini, 2009). Un altro elemento di importanza di certo non secondaria, è quello dei benefici per l'individuo sia sociali che psicologici, come conseguenza dell'invecchiamento attivo. Numerosi studi hanno sottolineato questi benefici, a livello di benessere, qualità della vita e inclusione sociale (e.g. Thoits e Hewitt, 2001; Silverstein e Parker, 2002; Ehlers, Naegle e Reichert, 2011). Un altro fattore estremamente importante è il legame esistente ed evidenziato da molti studi tra invecchiamento attivo e benefici per l'individuo in termini di salute, nel senso che invecchiare in maniera attiva fa bene alla salute, quindi non solo per quanto riguarda la qualità della vita percepita e l'inclusione sociale, ma proprio in termini di malattie, presenza di comorbidità (Li e Ferraro, 2006). Da quanto detto, non è difficile comprendere quanto anche la società, oltre che l'individuo, possa beneficiare dall'implementazione di programmi a sostegno di un invecchiamento attivo. Basti pensare all'apporto produttivo implicito derivato dall'attività delle persone anziane, possibile in molti modi diversi (ad esempio mercato del lavoro, volontariato, tutoring), e al possibile contenimento della spesa per servizi di vario genere non trascurando il potenziale risparmio sulla spesa sanitaria. Dal momento che sembra ci siano vantaggi per tutte le parti in gioco, l'invecchiamento attivo è stato descritto come un concetto "win-win" (Morrow-Howell, 2010), che implica un triplice sforzo: a livello individuale (persone anziane), meso (organizzazioni) e macro (società nel suo complesso) (Foster e Walker, 2013).

Pur essendo la salute (e la prevenzione di patologie) un elemento importante dell'invecchiamento attivo, quest'ultimo non va confuso con programmi di prevenzione di marca più sanitaria in termini di stile di vita in età anziana, con ciò intendendo alimentazione, consumo di alcol, tabacco, etc. Questi ultimi sono aspetti che hanno a che fare con l'invecchiamento in salute (healthy ageing), piuttosto che con l'invecchiamento

attivo (active ageing). Anche se i due concetti sono fortemente legati, nella prospettiva che qui si assume, invecchiamento attivo e invecchiamento non sono è la stessa cosa. Infatti, nella nostra prospettiva (pur essendo il fenomeno non privo di elementi endogeni), il secondo dei concetti menzionati è una conseguenza del primo, come è stato dimostrato.

L'invecchiamento attivo inerisce "attività concretamente svolte", che nella maggior parte dei casi concernono attività sociali di ogni genere e quindi partecipazione sociale. Le principali dimensioni di partecipazione sociale abitualmente considerate sotto l'etichetta dell'invecchiamento attivo sono: volontariato, mercato del lavoro, educazione – lifelong learning, utilizzo di ICT, assistenza informale a nipoti o ad anziani, partecipazione religiosa, partecipazione politica, attività del tempo libero – sociali/ricreative (cinema, teatro, musei, gite, etc.), attività del tempo libero – culturali/ricreative (musica, pittura, hobbistica di vario genere), attività sportive/esercizio fisico, giardinaggio – orticoltura, etc. (Principi et al., 2015; Principi et al., 2016). Benché tutte queste attività siano sociali nel loro fine, non necessariamente devono sempre essere sociali nel loro processo, nel senso che è anche possibile svolgerle individualmente, senza interazioni con altre persone. Si pensi ad esempio agli hobbies individuali, al giardinaggio, etc. In una prospettiva più ampia, occuparsi della promozione dell'invecchiamento attivo attraverso le attività menzionate, comporta anche doversi occupare di argomenti trasversali come intergenerazionalità, trasporti, housing, etc. (Walker, 2011), che possono avere un impatto significativo, positivo (se gestiti bene) o negativo (se gestiti male), sull'invecchiamento attivo degli individui. Il percorso verso la promozione dell'invecchiamento attivo a livello istituzionale, non può essere a compartimenti stagni, ma condiviso attraverso varie assessorati e servizi/uffici.

E' anche importante considerare che assumere il paradigma dell'invecchiamento attivo può anche comportare alcuni rischi nella prospettiva dell'anziano, che sono per quanto possibile da scongiurare. Il più evidente è che la spinta verso l'invecchiamento attivo può anche imprimere una direzione alle aspettative della società rispetto a come le persone anziane dovrebbero comportarsi. Un rischio tipico è che la società possa "aspettarsi" che l'anziano sia o voglia essere attivo, a fronte o di un potenziale disinteresse dell'anziano in tal senso, o dell'incapacità dell'anziano di "attivarsi" perché non gli sono offerte buone opportunità in tal senso, il che può condurre ad un'emarginazione dei soggetti che non si comportano come ci si aspetta (Martinson e Minkler, 2006). Nella prospettiva dell'invecchiamento attivo non ci sono imposizioni di comportamento, ovviamente. E' importante far comprendere agli anziani quali benefici potrà trarre dall'invecchiare in maniera attiva, ed è fondamentale offrire agli individui la massima gamma di possibilità per invecchiare in maniera attiva, cosicché una o più di queste possa essere di interesse e quindi volontariamente intrapresa e percorsa dall'individuo. E' anche bene aggiungere che bisogna fare in modo che queste possibilità vengano offerte a tutti gli anziani, anche a coloro i quali è più difficile coinvolgere, come ad esempio quelli con basso livello di capitale umano (salute inclusa) e sociale. E' noto infatti, per fare un esempio, che le persone anziane in cattive condizioni di salute incontrano maggiori barriere nell'intraprendere un percorso di invecchiamento attivo (Herzog et al., 1989; Li e Ferraro 2006). E' compito dei decisori politici tenere conto di questo aspetto e prevedere soluzioni/opportunità per queste persone.

La proposta di linee guida su tale argomento in questo preciso momento storico di recessione economica, o almeno di difficoltà nella ripresa dopo la recessione, comporta il dover tener conto del fatto che la normativa per quanto possibile debba offrire un modello differente dal classico strumento per finanziare interventi volti a raggiungere obiettivi individuati. L'aspetto del finanziamento è ovviamente fondamentale, ma proprio in virtù della contrazione delle risorse pubbliche disponibili, è necessario prevedere, per quanto possibile, un sistema di sostenibilità degli interventi a fronte di un impegno di risorse limitato, coinvolgendo vari stakeholders a vari livelli. Un concetto importante a questo proposito è quello di innovazione sociale,

promosso a livello europeo perché ritenuto un sistema efficace per rispondere in maniera nuova o migliore a specifiche sfide sociali. Approfondire il concetto di innovazione sociale e la sua evoluzione nel tempo non è tra gli obiettivi di questo studio (per questo si veda Ayob, Teasdale e Fagan, 2016) , basti qui dire che l'innovazione sociale è generalmente intesa come nuove idee e soluzioni per fronteggiare problemi e bisogni sociali, che creano nuove forme di relazioni e collaborazioni. In essenza, è intesa come una nuova configurazione delle pratiche sociali, realizzata attraverso una integrazione intenzionale di varie costellazioni di attori, per risolvere problemi o soddisfare le esigenze sociali meglio di quanto non sarebbe possibile sulla base di prassi già esistenti e consolidate (Naegele and Bauknecht, 2013). Uno dei criteri alla base dell'innovazione sociale è quello della sostenibilità dell'intervento, intesa come la capacità di implementare un determinato intervento nel tempo, anche a fronte di possibili riduzioni di budget (Kesselring et al., 2014).

Metodologia

Lo strumento delle linee guida è utilizzato soprattutto in ambito clinico (in Italia esiste un Sistema nazionale per le linee guida: SNLG - <http://www.snlg-iss.it>), ma può essere adottato anche in altri ambiti (ad esempio, per l'attuazione di normative, etc.). Per la redazione di linee guida esistono diverse metodologie (Qaseem et al., 2012), che hanno comunque tratti comuni. Il fine delle linee guida è quello di rappresentare uno strumento che consente un rapido trasferimento delle conoscenze in una determinata pratica contestualizzata, attraverso raccomandazioni (Candiani e Villa, 2013). Il processo prevede abitualmente una revisione sistematica della letteratura scientifica e l'impiego altre fonti esistenti in merito al fenomeno sotto osservazione (revisione delle evidenze), incluse opinioni di esperti in materia. Le linee guida possono essere utilizzate come strumento per ottenere la miglior performance possibile nell'affrontare il fenomeno sotto osservazione (in questo caso la produzione di una legge regionale sull'invecchiamento attivo), razionalizzando nel contempo l'utilizzo delle risorse. Uno tra gli elementi più importanti, a livello metodologico, riguarda la composizione del gruppo di lavoro per lo sviluppo delle linee guida, che dovrebbe includere diversi stakeholders rilevanti (Qaseem et al., 2012; Candiani e Villa, 2013).

Nel presente studio, iniziato nell'aprile 2016 e concluso a dicembre 2016, sono stati adottati i seguenti steps metodologici:

- Composizione del gruppo di lavoro

Si è pensato di comporre due gruppi di lavoro: un gruppo di lavoro scientifico (ricercatori INRCA) e un gruppo di lavoro tecnico, composto da dirigenti/funzionari regionali e trasversale ai vari assessorati/servizi, così da poter considerare tutti gli elementi rilevanti e i relativi punti di vista. E' stata pianificata un'interazione tra i due gruppi di lavoro (attraverso incontri periodici) per orientare periodicamente il lavoro futuro convergendo su scelte comuni. Il progetto è stato approvato e incoraggiato dai vertici dell'INRCA e della Regione Marche. Il gruppo di lavoro scientifico INRCA è stato composto tra aprile e maggio 2016. Contatti per la costituzione del gruppo di lavoro regionale sono stati avviati dai ricercatori INRCA a maggio 2016 con il Servizio Politiche Sociali, ricevendo un feedback positivo e quindi una disponibilità alla collaborazione, previo un atto formale finalizzato a dare avvio ai lavori per la costituzione del gruppo in seno alla Regione, da parte dei vertici regionali. Questo atto burocratico si è rivelato per qualche ragione un ostacolo insormontabile. Di fatto, il gruppo di lavoro trasversale regionale non è stato costituito, e la metodologia del lavoro è stata condizionata da questo avvenimento, in quanto il gruppo di ricerca INRCA non si è potuto confrontare con un gruppo di lavoro tecnico della Regione. Una prima stesura

delle linee guida (bozza) è stata inviata dai ricercatori INRCA per un feedback al servizio Politiche Sociali della Regione Marche nel novembre 2016. La versione finale è stata realizzata nel dicembre 2016.

- Revisione della letteratura scientifica

Si è condotta un'analisi e revisione della letteratura scientifica nazionale e internazionale in materia di invecchiamento attivo. Questa fase è servita soprattutto a rendere esplicite le ragioni per cui promuovere l'invecchiamento attivo, e quindi ad evidenziare quanto una legge regionale a suo sostegno sia importante. I risultati di questa fase metodologica sono confluiti nell'Introduzione alle presenti linee guida.

- Ricognizione dei testi delle Leggi Regionali vigenti e delle proposte di legge regionali in materia di invecchiamento attivo.

Criteri principali per l'individuazione dei testi di interesse: a) testi che regolano l'invecchiamento attivo trasversalmente; b) testi che regolano le dimensioni di invecchiamento attivo anche singolarmente, e che siano specificamente dedicati alla popolazione anziana; c) testi che regolano le dimensioni singolarmente e dedicati a tutta la popolazione, ma che contengano indicazioni specifiche (articoli o commi) dedicati alla popolazione anziana. Principali criterio di esclusione: testi rivolti a tutta la popolazione anche se con focus sulle dimensioni/attività di interesse, ma senza specificità legate all'età anziana; testi rivolti alla popolazione anziana ma senza alcun riferimento alle dimensioni relative all'invecchiamento attivo. Sono state considerate soltanto leggi o proposte di legge e pertanto non circolari né altri documenti.

- Ricognizione dei testi delle Leggi Nazionali vigenti e delle proposte di legge nazionali in materia di invecchiamento attivo.

Criteri principali per l'individuazione dei testi di interesse: a) testi che regolano l'invecchiamento attivo trasversalmente. Le ricognizioni sono state eseguite nei databases ufficiali delle normative regionali e nazionali usando sia parole chiave (e.g. anziano/anziani; invecchiamento, etc.) e consultando i titoli delle normative ordinate "per argomento".

- Interviste a referenti regionali/esperti delle normative vigenti individuate.

Ove opportuno e possibile, sono stati contattati e intervistati telefonicamente referenti regionali delle leggi vigenti individuate. Il contatto ha avuto la duplice finalità di: 1) valutare l'impatto e l'efficacia di tali leggi (ad esempio: è una legge che esiste solo sulla carta? Si tratta di una legge che risponde in modo appropriato all'obiettivo individuato? La legge ha dei punti di debolezza? La sostenibilità delle attività e dei servizi implementati per mezzo della legge è garantita?); 2) individuare ulteriori interventi normativi regionali non precedentemente individuati. In quanto non implementate/non attive, le proposte di legge non sono state discusse con gli esperti.

- Redazione di schede sulle leggi e proposte di legge individuate e loro analisi.

Per ogni testo di legge individuato, è stata redatta una scheda sintetica, recante le seguenti informazioni: titolo della legge; link al testo; contenuti principali della normativa; valutazione generale di impatto ed efficacia discussa con gli esperti. Sono state prodotte 45 schede (si veda l'Appendice per le singole schede). Due schede riguardano il livello nazionale e 43 quello regionale. Quattro schede hanno trattato leggi vigenti sull'invecchiamento attivo relative al criterio a) sopra menzionato, implementate in 4 regioni italiane (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Umbria). Sono 29 le schede riguardanti i testi che hanno risposto ai criteri b) e c) citati in precedenza. Le proposte di legge, la quasi totalità testi rispondenti al criterio a), sono

state individuate in 5 regioni e a livello nazionale (11 schede in totale). Una scheda ha affrontato la legislazione inerente l'agricoltura sociale trasversalmente tra Regioni. In Puglia e nella Provincia Autonoma di Bolzano non è emersa legislazione in qualche maniera inerente l'invecchiamento attivo, mentre in Calabria è stata individuata quella sull'agricoltura sociale (che è menzionata nella scheda 45, che tratta l'agricoltura sociale trasversalmente tra Regioni). I testi contenuti nelle schede sono quindi stati analizzati e i risultati di questa analisi esposti nella seguente sezione dei risultati.

Risultati

La Tabella 1 mostra la legislazione attuale in materia di invecchiamento attivo (leggi e proposte di legge), così come emerso dalla nostra mappatura. Si tratta con ogni probabilità di una tabella che non dà conto per intero della normativa esistente in materia perché qualche legge può essere sfuggita alla nostra ricerca, nonostante gli accorgimenti metodologici sopra descritti proprio per evitare inconvenienti del genere. In questo lavoro comunque, si conta di aver individuato la maggior parte degli interventi normativi oggetto di interesse e di aver quindi essenzialmente saturato l'argomento.

Tabella 1. Legislazione inerente l'invecchiamento attivo in Italia

	Normative vigenti		Proposte di legge	
	I. A. trasversale	I. A. singole dimensioni*	I. A. trasversale	I. A. singole dimensioni*
Abruzzo	1			
Basilicata		2 (educazione)	1	
Calabria				
Campania			1	
Emilia Romagna		1 (caregiving) 1 (servizi sociali anziani) 1 (volontariato, etc.) 1 (educazione)		
Friuli Venezia Giulia	1	1 (cittadinanza sociale) 1 (volontariato, etc.)		
Lazio		2 (educazione) 1 (sport) 1 (lavoro)		
Liguria	1			
Lombardia		1 (agricoltura)		
Marche		2 (educazione) 1 (servizi sociali)		
Molise		1 (interventi-servizi sociali) 1 (interventi per anziani) 1 (posizione pensionistica)		
Piemonte		1 (interventi-servizi sociali) 1 (educazione)	1	1 (sport)
Puglia				
Provincia Bolzano				
Provincia Trento		1 (volontariato, etc.)		
Sardegna		1 (educazione)	1	
Sicilia			4	
Toscana		1 (cittadinanza sociale)		
Umbria	1	1 (sanità e servizi sociali) 1 (agricoltura)		
Valle d'Aosta		1 (educazione)		
Veneto		1 (volontariato, etc.) 1 (co-housing - affido anziani)		
Livello nazionale			2	
Totale (45)	4	29	10	1

* Tra parentesi è riassunto l'oggetto principale della normativa

Nota: il totale delle schede in Appendice è 45 anziché 44 in quanto la scheda finale n. 45 inerente la legislazione sull'agricoltura sociale trasversalmente tra Regioni, non compare in tabella.

L'analisi dei risultati parte (1) dalle normative vigenti riguardo l'invecchiamento attivo, per poi proseguire (2) con le proposte di legge sull'argomento. Poi (3) verranno analizzati i testi non principalmente dedicati all'invecchiamento attivo in maniera trasversale ma che disciplinano il fenomeno per singole dimensioni.

Leggi vigenti sull'invecchiamento attivo

Quattro Regioni hanno implementato questo tipo di leggi: Abruzzo (scheda 3), Friuli-Venezia Giulia (14), Liguria (19) e Umbria (39-40). Queste leggi promuovono l'invecchiamento attivo in modo organico nelle sue varie dimensioni. Ognuna delle leggi ha spunti interessanti.

La legge ligure è la più datata, attiva dal 2009, e individua azioni per favorire l'invecchiamento attivo quali la formazione (inter e intragenerazionale e tra persone appartenenti a culture differenti); la trasmissione dei saperi e di metodologie di apprendimento alle nuove generazioni. Attenzione è dedicata alle persone vicine all'età pensionabile e per gli anziani ancora giovani, ma già in pensione; a ridurre il digital divide; a promuovere approfondimenti culturali sui temi sociali, economici, storici e artistici. La legge favorisce anche azioni aventi la finalità di agevolare il completamento della vita lavorativa. Sono anche previste azioni (mirate al mantenimento del benessere nel corso dell'invecchiamento nonché a evitare l'esclusione e l'isolamento sociale attraverso l'agevolazione della vita di relazione attiva) per promuovere la prevenzione di invalidità fisica e psicologica. Previste anche azioni di turismo sociale, volontariato e familiarizzazione con strumenti informatici.

La legge umbra, attiva dal 2012, ha stanziato 250.000 euro annualmente (almeno fino al 2015) e sottolinea gli ambiti: protezione e promozione sociale, formazione permanente, cultura e turismo sociale, impegno civile, volontariato, sport e tempo libero, utilizzo delle nuove tecnologie. Una particolarità degna di nota è che annualmente viene stilato un piano operativo che integri le diverse politiche e risorse regionali relative agli interventi e ai servizi a tutela della promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo, al fine di coordinare e armonizzare le diverse azioni. Il piano operativo viene approvato previo confronto con le istituzioni, le forze sociali e il terzo settore. Dunque qui anche il coinvolgimento degli stakeholders è considerato. Nel 2015 la Regione Umbria sceglie di far confluire per intero la legge sull'invecchiamento attivo nel "Testo unico in materia di sanità e servizi sociali" (abrogando la legge specifica previgente).

Nel 2014 anche il Friuli-Venezia Giulia si dota di una legge sull'invecchiamento attivo. La legge si sofferma particolarmente (ma non solo) sull'educazione e la formazione lungo l'arco della vita, ribadendo concetti già espressi da precedenti leggi sul tema (e.g. la mutua formazione inter e intra generazionale, tra appartenenti a culture differenti, trasmissioni dei saperi ai giovani, etc). Evidenzia il valore della differenza di genere, e congloba anche le attività della formazione permanente quali quelle promosse dalle Università delle LiberEtà o della Terza età comunque denominate, che spesso (si veda sotto) sono trattate con legislazione ad hoc. Una cosa interessante è che questa legge promuove anche percorsi formativi finalizzati - tra l'altro - a: progettare percorsi di invecchiamento attivo, con particolare attenzione all'impegno civile e alla cittadinanza attiva; formare le persone anziane che si occupano/accudiscono i nipoti, facilitando la conciliazione tra la vita lavorativa e familiare dei loro genitori; favorire le capacità e le competenze delle persone anziane in programmi di impegno sociale, etc. La legge favorisce anche l'impegno civile delle persone anziane nel volontariato e nell'associazionismo e in ruoli di cittadinanza attiva responsabile e solidale, quale forma di promozione dell'invecchiamento attivo, e promuove il turismo sociale a favore

degli anziani, facilitando l'accesso a eventi musicali, di teatro, cinema, a mostre e musei. Inoltre favorisce l'impegno civile delle persone anziane nella promozione della storia, cultura e delle tradizioni locali. Agevola anche il completamento della vita lavorativa delle persone in età matura, tramite interventi mirati e (anche) attraverso forme di impegno sociale e civile. Introduce alcuni elementi nuovi. Ad esempio, prevede azioni/strategie per facilitare la co-residenza degli anziani anche attraverso la sperimentazione di modelli abitativi intergenerazionali; l'educazione motoria e fisica; favorisce, in una prospettiva intergenerazionale, la diffusione di spazi e luoghi d'incontro, socializzazione e partecipazione. Un'altra cosa interessante è che con cadenza triennale, è prevista un'attività di monitoraggio e valutazione sull'attuazione e i risultati raggiunti dalla legge, inclusa un'analisi delle criticità emerse in sede di programmazione degli interventi e il grado di coordinamento e integrazione raggiunti. Per l'attuazione di tale legge sono stati stanziati 80.000 euro nel 2014.

L'ultima Regione in ordine cronologico a dotarsi di una legge sull'invecchiamento attivo è stata l'Abruzzo nel 2016. La legge promuove l'invecchiamento attivo in vari ambiti: formazione permanente; completamento dell'attività lavorativa; prevenzione, salute e benessere; cultura e turismo sociale; impegno e volontariato civile; nuove tecnologie. Inserisce anche la dimensione dell'orticoltura-giardinaggio. Si specificano le collaborazioni con Comuni, ASL e altre associazioni/organizzazioni per la programmazione degli interventi, e istituisce (il 22 aprile di ogni anno, in occasione della ricorrenza della nascita del Premio Nobel Rita Levi Montalcini), la Giornata regionale per l'invecchiamento attivo. Per il primo anno di attuazione e della legge, sono stati stanziati 50.000 euro.

Nel complesso, l'implementazione di queste leggi sembra aver contribuito a determinare dei miglioramenti nei sistemi regionali: a detta dei referenti regionali intervistati, le leggi non certo rimaste sulla carta, che hanno fornito risultati molto positivi in termini di anziani e soggetti (pubblici e non) coinvolti. La normativa in sostanza ha fornito uno strumento organico per valorizzare e mettere a sistema sia le potenzialità degli anziani che gli interventi su questo tema. Le potenzialità degli anziani si sono anche esplicitate tramite progetti "bottom-up" che hanno interrotto la tradizione non sempre positiva dei finanziamenti "a pioggia". E' stato considerato fondamentale riuscire a garantire i finanziamenti per la sostenibilità degli interventi, anche tramite finanziamenti europei (ad es: POR-FSE, FESR, etc). I benefici dovuti a tali norme si colgono pienamente nella Regione Umbria, che non a caso è stata tra le prime a implementare una legge organica in materia di invecchiamento attivo (nel 2012) e che dedica più risorse rispetto alle altre Regioni per l'attivazione degli interventi. In Friuli-Venezia Giulia (2014) l'impressione è che si stia ancora lavorando per rendere pienamente operativa ed efficace tale legge. In ogni caso la stessa è fortemente sentita da tutte le forze politiche, essendo stata approvata all'unanimità (cosa molto rara) e verrà fatto di tutto per dare lustro e continuità nel tempo alla sua applicazione. In Abruzzo (2016) si hanno ancora pochi elementi per valutare la legge, che è stata fortemente voluta dalle organizzazioni sindacali dei pensionati. Forse anche per questo aspetto (il fatto che sia stata in misura forse minore una precisa "scelta politica") in Abruzzo sono stati stanziati "soltanto" 50.000 euro a sostegno degli interventi previsti. In qualche Regione, l'esistenza di una legge organica sull'invecchiamento attivo non ha compromesso l'esistenza e la validità di altre leggi che toccano in qualche modo il tema.

Proposte di legge esistenti sull'invecchiamento attivo

Esistono attualmente 10 proposte di legge per la promozione organica dell'invecchiamento attivo. Due proposte di legge sono state presentate a livello nazionale (schede 1 e 2), mentre le Regioni con proposte di legge regionali sono Basilicata (scheda 6), Campania (7), Piemonte (29), Sardegna (33), mentre nella sola Sicilia esistono ben 4 proposte di legge sul tema (schede 34, 35, 36, e 37).

Per quanto riguarda il livello nazionale, entrambe le proposte di legge sono state presentate a gennaio 2016. Mentre una delle due proposte riguarda l'invecchiamento attivo in maniera organica così come inteso in questo lavoro, l'altra (quella descritta nella scheda 1 in Appendice), pur menzionando l'invecchiamento attivo nel titolo, verte principalmente sulla promozione e diffusione dell'attività fisica delle persone anziane. Alla luce di ciò, non ci concentreremo particolarmente su quest'ultima, se non per suggerire che probabilmente sarebbe utile far convergere tutti o parte dei suoi contenuti nella proposta di legge descritta nella scheda 2. Quest'ultima non ha la struttura di una legge-quadro che debba implicare una successiva legiferazione a livello regionale, pertanto i livelli nazionale e regionale, in termini di normativa, restano separati. Come enti per realizzare e coordinare gli interventi per la finalità della proposta di legge volta a disciplinare in modo più strutturato l'invecchiamento attivo vengono individuati i Comuni. Quanto a contenuti, questa proposta di legge non regge il confronto con le leggi regionali già implementate e sopra descritte, le quali sembrano affrontare in maniera migliore e più organica il tema dell'invecchiamento attivo. Questa proposta verte per la maggior parte sulla promozione del volontariato in età anziana in varie forme, e tocca, anche se in maniera più marginale, i temi dell'educazione (permanente) e dell'attività fisica/motoria, non menzionando o prevedendo azioni in varie altre dimensioni di invecchiamento attivo. Viene anche previsto che oltre al classico "rimborso spese", ai volontari anziani possano essere corrisposti dei piccoli compensi, incluso un buono pasto.

A livello regionale, la prima proposta di legge è stata presentata nel 2006 in Piemonte, cioè precedentemente all'implementazione della prima legge regionale sul tema, in Liguria, nel 2009. Questa proposta di legge (come la legge ligure) non aveva ancora inglobato appieno i concetti chiave dell'invecchiamento attivo. Questi hanno infatti preso piede e acquisito valore e "popolarità" con iniziative specifiche a livello nazionale in tutta Europa specialmente dal 2012, anno che l'Unione Europea ha dedicato appunto all'invecchiamento attivo e alla solidarietà tra generazioni. La proposta infatti (che ha avuto "fine anomala per decadenza" nel 2010), assume la visione paradigmatica dell'invecchiamento, di anziano come (principalmente) soggetto debole e bisognoso di assistenza, anche se ha spunti interessanti per quanto riguarda la solidarietà intergenerazionale e l'attività di caregiving. Vengono comunque menzionate anche attività sociali, culturali, ricreative e hobbistiche.

Nel 2010 anche in Sardegna viene presentata una proposta di legge in materia. Questa proposta è finalizzata a regolare il volontariato, gli ambiti della protezione e promozione sociale, della formazione permanente, dell'insegnamento, della cultura e del turismo sociale, dello sport e del tempo libero, dell'orticoltura, dell'attività fisica e motoria, valorizzando il confronto e la partecipazione con le forze sociali e sostenendo la diffusione sul territorio di spazi e luoghi di incontro, socializzazione, espressività, in un'ottica intergenerazionale e interculturale. Fa una scelta specifica riguardo i destinatari: coloro che hanno compiuto 60 anni e che sono titolari di pensione e non lavorano, escludendo di fatto il link con il lavoro, che pure è un'attività che concorre all'invecchiamento attivo.

In Sicilia una proposta di legge viene presentata nel 2014. Si tratta di un testo organico, che dà conto in maniera abbastanza puntuale delle varie dimensioni dell'invecchiamento attivo, e come in altri casi prevede di inserire la programmazione regionale degli interventi nel Piano Sociale Regionale. La proposta di legge si basa su testi di normative già esistenti, tanto che a un certo punto si parla di "territorio umbro". Questo di per sé non è un male, in quanto è giusto riprendere precedenti esperienze quando valide. Il problema in Sicilia è che a questa proposta ne sono seguite altre tre: una nel febbraio 2015, con qualche aggiustamento qua e là, ma sostanzialmente si tratta dello stesso testo; una nel marzo 2015, dal taglio parzialmente diverso rispetto alle precedenti, che si occupa di programmazione degli interventi coinvolgendo i Comuni e i altri soggetti attuatori (Asl, scuole, Unitre, etc.). Si occupa anche di politiche

familiari (favorire la permanenza dell'anziano a domicilio il più a lungo possibile), e introduce la parola "innovazione" ("innovazione socio-culturale"). Sono anche previste agevolazioni al completamento della vita lavorativa attraverso uscite graduali dal mondo del lavoro (e contemporaneo avvio di impegno civico). L'ultima proposta di legge è del marzo 2016, ma si tratta della stessa proposta presentata nel marzo 2015, con alcuni ritocchi. Tra i più interessanti, l'inclusione di attività per favorire l'integrazione sociale tra culture e religioni diverse, creando centri ricreativi multiculturali per anziani; la promozione dell'iscrizione delle persone anziane nelle Università siciliane, prevedendo una tassa ridotta e comunque proporzionata al reddito degli stessi; sostiene l'insegnamento da parte degli anziani dei saperi acquisiti alle nuove generazioni, creando degli incontri periodici nelle scuole di ogni ordine e grado; supporta l'organizzazione di corsi di formazione con pedagoghi per nonni che accudiscono i nipoti. Scompaiono dal testo le parti dedicate alle politiche familiari (per favorire la permanenza dell'anziano a domicilio il più a lungo possibile) e alle agevolazioni al completamento della vita lavorativa attraverso uscite graduali dal mondo del lavoro (e contemporaneo avvio di impegno civico).

Nel gennaio 2016 viene presentata una proposta di legge sul tema in Campania. Tale proposta tocca vari ambiti dell'invecchiamento attivo. Oltre a definire e regolare il "servizio civile anziani" per il quale è previsto il rimborso delle spese ai volontari, si occupa di definire e regolare i seguenti ambiti: formazione, cultura e turismo sociale, gestione del terreno per orticoltura/giardinaggio, salute e benessere, informazione e nuove tecnologie, attività lavorativa/transizione dal lavoro al pensionamento. La proposta sottolinea particolarmente il concetto di scambio intergenerazionale e mira a integrare la figura dell'anziano con quella del giovane, attraverso la valorizzazione del patrimonio che il primo potrà favorire e trasmettere al secondo attraverso un "arricchimento di tipo cognitivo/emotivo".

Ultima in ordine di tempo, nel maggio 2016 viene presentata una proposta di legge anche in Basilicata, su iniziativa dei sindacati. Viene previsto di regolare diversi ambiti di invecchiamento attivo (apprendimento permanente; prevenzione e benessere; cultura e tempo libero; impegno e volontariato civico attraverso il coinvolgimento degli enti locali territoriali e del Terzo settore) attraverso una programmazione triennale degli interventi. Tra le varie azioni previste, ci sono anche politiche attive rivolte all'accesso all'occupazione, alla creazione di impresa e alla mobilità professionale.

Leggi esistenti che interessano una o più dimensioni di "invecchiamento attivo"

Attraverso la nostra ricognizione, e non contando le normative sulla dimensione "agricoltura" confluite nella scheda 45, sono state individuate 29 leggi regionali con queste caratteristiche attualmente in vigore, che abbiamo raggruppato sotto le seguenti categorie: educazione, volontariato, agricoltura, lavoro/pensione, caregiving, sport, cittadinanza sociale, co-housing, sanità e servizi sociali.

Educazione (schede 4, 5, 9, 15, 17, 21, 22, 27, 32, 42)

Un terzo circa delle leggi reperite che interessano una o più dimensioni di invecchiamento attivo, riguardano l'educazione: 10 schede in 7 Regioni italiane, ciò significando che in alcune Regioni (Basilicata, Lazio e Marche) questa dimensione è regolata da più di una legge.

Sette di queste 10 leggi stabiliscono le condizioni per e regolano l'erogazione di contributi a Università della Terza età o Università popolari o Università di questo genere comunque denominate. La Regione Lazio ha

due leggi attualmente in vigore di questo tipo: una per le Università per la terza età (del 1993) e una per le Università popolari (del 2007). Altre Regioni come il Piemonte (1997) hanno raggruppato tutte le Università di questo tipo in un'unica legge. La legge più vecchia è quella della Valle d'Aosta (1984), poi una normativa in materia è presente anche nelle Marche (1991), in Sardegna (1992) e in Basilicata (1998). L'entità del contributo annuale a tali organismi cambia anche a seconda del bacino d'utenza: un massimo annuale di circa 15.000 euro in Valle d'Aosta, finanziamenti cospicui in Sardegna, 200 milioni di lire nelle Marche per il 1991 (anno d'avvio della legge, poi diventati 42.000 euro nel 2010-2011 ridotti fino a circa 10.000 euro nel 2014-2015), 50 milioni di lire in Basilicata per il 1998, fino ai 300.000 euro in Piemonte fino al 2009. Tali leggi funzionano e hanno funzionato bene in generale, ma si ravvisano delle difficoltà: le ristrettezze economiche degli ultimi anni, che hanno interessato tutte le Regioni, condizionano il buon funzionamento delle leggi. Ad esempio, in Sardegna negli anni, a fronte della riduzione dei finanziamenti e dell'aumento dei richiedenti si è scelto di dare "poco a tutti" (finanziamento a pioggia) invece che molto ai più meritevoli. Diversa l'esperienza del Piemonte, che con il fondo destinato a tali Università progressivamente ridotto fino a 50.000 euro del 2015, ha scelto di conservare la buona qualità dell'offerta formativa, e la scelta politica è stata di continuare a dare a meno soggetti i "vecchi importi" piuttosto che di ridurre i contributi a tutti, elargendo "a pioggia". Con la progressiva riduzione del fondo, sono aumentate le richieste di finanziamento, respinte anche a soggetti che erano soliti venir finanziati, e si è notato che dopo due rifiuti di finanziamento consecutivi i soggetti tendevano a non presentare più domanda l'anno successivo. Quindi in Piemonte si è passati da 60 soggetti finanziati negli "anni d'oro" agli 8 del 2016. La crisi economica purtroppo ha portato al (forse momentaneo) tracollo di questa legge in quanto nel 2016 per la prima volta dall'entrata in vigore della legge (nel 1997), non è previsto un fondo dedicato ai sensi di questa legge e dunque la Regione Piemonte non finanzierà le attività delle Università della Terza Età. Stessa sorte è toccata all'esperienza marchigiana, che non ha finanziato l'anno scolastico 2015-2016 per mancanza di fondi, anche se c'è l'intenzione di riattivare i finanziamenti già per l'anno scolastico 2016-2017.

Altre tre leggi (Basilicata, Emilia Romagna e Marche) riguardano l'educazione/apprendimento permanente, inteso come qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale. Quindi in qualche modo anche le Università della Terza età considerate sopra rientrano in questa definizione. Per transizioni fondamentali si intendono i passaggi – all'interno e fra i sistemi educativi, formativi e del lavoro – che l'individuo si trova ad affrontare nel corso della propria vita. In Basilicata (legge del 2015) è di particolare interesse il passaggio dal lavoro allo stato di quiescenza, per gli aspetti relativi alla trasmissione dell'esperienza professionale, in una logica di supporto all'invecchiamento attivo. La legge dell'Emilia Romagna (2001) si rivolge perlopiù a percorsi "formali" inclusi quelli di educazione degli adulti. Nelle Marche (1992) vengono menzionati "corsi di orientamento musicale e centri sociali di educazione permanente", organizzati prevalentemente dai Comuni.

Andrebbe approfondito il rapporto tra tutte queste leggi e il Decreto Legislativo 13/2013 "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze". Le leggi regionali in questione hanno la stessa rilevanza di prima, dopo l'entrata in vigore del D.L. 13/2013? Il tema è stato sollevato dai referenti della Regione Marche.

Volontariato, associazionismo, etc. (schede 11, 13, 31, 43)

Le leggi della Provincia Autonoma di Trento (del 2008, scheda 31) e della Regione Veneto (2010, scheda 43) istituiscono il servizio civile per anziani. Si tratta di attività di volontariato delle persone anziane (che sono in pensione e non lavorano) in vari ambiti (individuati dalle leggi) con delle piccole retribuzioni. Date le attuali ristrettezze economiche, nel 2016 in Veneto si tocca il “minimo storico” con 700.000 euro di finanziamento (nel 2015 è stato di 1.100.000 euro). Presentano domanda/progetti gli enti locali: Comuni, comunità montane e unioni di comuni, che ricevono al massimo 12.000 euro per progetto e devono stanziare una quota parte. Il reclutamento degli anziani è diretto da parte degli enti locali con bandi, senza l’intermediazione di associazioni. Vengono privilegiati i richiedenti a basso reddito, in quanto per l’attività è previsto un piccolo compenso. Di tutte le attività citate dalla legge veneta, alcune (ad esempio i nonni vigili, le vigilanze nei musei, etc.) vanno per la maggiore, ma si cerca di privilegiare di anno in anno (un po’ a rotazione) tutte le attività previste alle varie “lettere” incluse nella legge, perché tutte ritenute importanti. Nel complesso, la legge sembra funzionare abbastanza bene. L’esperienza trentina è un po’ diversa, in quanto oltre ad istituire il servizio civile (anche qui sono previsti piccoli compensi come opportunità culturali, formative, sportive e ricreative, anche gratuitamente o a costi ridotti), la legge tocca numerose altre dimensioni di invecchiamento attivo. Ciò la fa assomigliare a una “legge sull’ invecchiamento attivo nel suo complesso”, in quanto ha la finalità di riconoscere il ruolo delle persone anziane nella comunità e di promuoverne la partecipazione alla vita sociale, politica, amministrativa, civile e culturale, favorendone la capacità progettuale e valorizzando le esperienze formative, cognitive, professionali e umane, accumulate nel corso della vita. Ad un esame approfondito, in realtà la legge non è così organica, nel senso che una delle criticità emerse è proprio la difficoltà di mettere sotto un’unica cornice quanto viene realizzato in modo frammentato per promuovere l’invecchiamento attivo nel territorio provinciale. Un contributo in tal senso potrebbe essere fornito proprio dall’emanazione di una legge organica per sostenere l’ invecchiamento attivo, alla stregua di quanto già fatto da alcune Regioni italiane. Uno spunto interessante di questa legge è l’aver istituito la “consulta provinciale della terza età” quale organo di sintesi e confronto degli organismi associativi che rappresentano la popolazione anziana. Tra le sue funzioni, la consulta elabora documenti e proposte in merito a problematiche della terza età e le trasmette alla Giunta provinciale; può esprimere pareri sulle politiche a favore degli anziani; partecipa all’elaborazione delle politiche a favore degli anziani secondo le forme di coinvolgimento previste dalla normativa; diffonde le attività più significative e le proprie opinioni su temi di particolare rilievo riguardanti gli anziani.

Le leggi del Friuli-Venezia Giulia (del 2012, scheda 13) e dell’Emilia Romagna (del 2014, scheda 11) regolano generalmente il volontariato e l’associazionismo, e parlano marginalmente dell’ invecchiamento attivo. Anche da interazioni con i referenti delle leggi in questione, la sensazione è che questi riferimenti marginali non si siano sostanziati in interventi concreti specifici.

Agricoltura (schede 20, 41, 45)

I principali riferimenti all’invecchiamento attivo contenuti nelle leggi (nazionale e regionali) italiane che regolano l’agricoltura sociale (cioè, che prevedono di realizzare congiuntamente attività agricole e azioni di inserimento socio-lavorativo, attività a carattere sociosanitario, educativo, di formazione, di ricreazione, diretti in particolare a fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione), sono riassunte nella scheda 45. Va chiarito che pur se la legge nazionale “Disposizioni in materia di agricoltura sociale” è entrata in vigore nel 2015, molte Regioni italiane si erano dotate di uno strumento normativo sull’agricoltura sociale già in precedenza: Friuli Venezia Giulia nel 2004, Lombardia nel 2008, Calabria ed Emilia Romagna nel 2009, Marche nel 2011, Abruzzo e Campania nel 2012, Liguria e Veneto nel 2013,

Molise nel 2014, infine Toscana, Sardegna e Umbria nel 2015. In alcune Regioni, l'agricoltura sociale non è regolata da una legge.

Queste leggi sono d'interesse per il presente lavoro in quanto in qualche caso si riferiscono alla popolazione anziana come una possibile categoria di beneficiari degli interventi, e quindi possono essere pianificate (e in taluni casi lo sono, come nelle Marche, in Veneto, Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Molise, e Umbria) azioni specifiche e attività per gli anziani, che afferiscono al concetto di invecchiamento attivo. Per una lettura più dettagliata dei principali contenuti delle leggi in questione, si rimanda alla citata scheda 45. L'impatto delle leggi sembra positivo. In Umbria (si veda anche la scheda 41), ad esempio, la legge sicuramente offre agli anziani la possibilità di poter socializzare e fruire di un insieme di attività e servizi formativi, ludico-ricreativi (ad es. partecipando a laboratori), ma anche a carattere preventivo e di promozione della salute, grazie ai principi e alle attività di agricoltura sociale e fattoria sociale. Mancano però elementi oggettivi di valutazione della legge, che è di recente implementazione (2015). Nelle Marche, la parte relativa agli anziani, è programmata e implementata dalla Regione con la collaborazione dei ricercatori dell'Istituto Nazionale per l'Invecchiamento (INRCA), che seguono anche la valutazione dell'impatto sugli utenti anziani. Questa collaborazione tra Regione Marche ed INRCA non è specificamente menzionata nella legge, ma nel 2012 è stato avviato in collaborazione con l'INRCA un progetto pilota riguardante la sperimentazione in ambito rurale di servizi per la longevità attiva. L'invecchiamento attivo è stato promosso attraverso un ventaglio di attività riguardanti giardinaggio e orticoltura, laboratori per la mente, attività fisica e passeggiate all'aria aperta, educazione alimentare e laboratori di cucina, servizi educativi e di prevenzione. Nel 2015 con DGR 1130 la Regione Marche ha proceduto all'approvazione di un "Modello del laboratorio di longevità attiva in ambito rurale della Regione Marche". Il modello è nato dalla sintesi dei risultati positivi emersi nell'ambito del progetto Longevità attiva in ambito rurale, che ha costituito la base per la strutturazione di un'offerta di servizi rivolti alla persona anziana nel contesto dell'azienda agricola. Nell'ottica di ampliare la gamma di servizi rivolti a questa fascia di popolazione, il modello è stato integrato con delle iniziative aggiuntive finalizzate al cohousing e alla creazione di un giardino sensoriale adatto allo svolgimento di trattamenti co-terapeutici.

Un'altra legge del 2015, scheda 20) che afferisce a questa categoria ma non specificamente connessa all'agricoltura sociale, è quella della Lombardia, con disposizioni in materia di orti (. E' previsto che orti collettivi sociali e peri-urbani possono essere assegnati a cittadini anziani.

Lavoro/pensione (schede 18, 25)

In Molise nel 2005 si costituisce un fondo per sostenere la posizione pensionistica degli ex lavoratori disoccupati in età matura ma non viene menzionata una qualsiasi possibilità di ri-attivazione. Nel Lazio, con apposita legge sono state previste nel 2009 azioni di inserimento e re-inserimento nel mercato del lavoro di cittadini disoccupati ed inoccupati con più di quaranta anni di età, quale categoria a rischio di esclusione sociale. E' probabile che altre disposizioni di questo genere possano essere presenti a livello regionale, ma che siano sfuggite alla ricerca per parole-chiave basandosi prevalentemente sui titoli della legge. In ogni caso era importante, ai nostri fini, che queste disposizioni, se esistenti, emergessero, e lo scopo è stato raggiunto.

Caregiving (scheda 10)

Anche il caregiving rientra tra le dimensioni di invecchiamento attivo, essendo dimostrato che i caregivers di anziani sono prevalentemente sempre persone anziane o mature, anche se più giovani degli assistiti. E spesso questi caregivers sono nella fase finale della loro carriera lavorativa. In Emilia-Romagna dal 2014 è in vigore una legge che riconosce e valorizza la figura del caregiver familiare e lo integra nell'ambito del sistema regionale degli interventi sociali, socio-sanitari e sanitari. Oltre a sostegno economico, tra le azioni a supporto del caregiver familiare ci sono anche azioni per intese e accordi con le associazioni datoriali, tese a una maggior flessibilità oraria per lavoratori caregivers, che permetta di conciliare la vita lavorativa con le esigenze di cura.

Sport (schede 16 e 30)

Con legge del 2006 la Regione Lazio promuove la diffusione del gioco delle bocce nell'ambito dei centri sociali anziani gestiti dai Comuni, prevedendo finanziamenti agli enti comunali a tal fine. Inseriamo in questa categoria anche una proposta di legge della Regione Piemonte del 2014, sulla promozione della pratica sportiva, che prevede anche di incrementare il numero dei praticanti e di agevolare l'esercizio della pratica sportiva, riservando particolare attenzione alle manifestazioni che coinvolgono, tra altri, gli atleti anziani.

Cittadinanza sociale (schede 12 e 38)

In Toscana nel 2005 viene varata una legge per ridefinire e disciplinare il sistema dell'assistenza sociale e socio-sanitaria regionale in modo coordinato. Vengono espressi principi rilevanti ai fini della tematica dell'invecchiamento attivo: la promozione della partecipazione degli anziani alla comunità locale in un'ottica di solidarietà fra generazioni; la prevenzione dell'esclusione sociale, la salvaguardia dell'autonomia e il mantenimento dell'anziano nel proprio contesto di vita e di relazioni, etc. Vengono poi individuate una serie di prestazioni utili al raggiungimento di queste finalità, come ad esempio: la creazione di una rete locale di servizi ricreativi e luoghi aggregativi, in cui promuovere forme di associazionismo e di inserimento sociale, anche di diretta iniziativa della popolazione anziana; forme di agevolazione per l'accesso a trasporti, servizi culturali, ricreativi e sportivi, in relazione a situazioni di reddito inadeguate, etc. Pur contenendo questi enunciati, la legge si rivolge, anche in termini di risorse dedicate, prevalentemente a far fronte alla non autosufficienza.

Diversamente, in Friuli-Venezia Giulia, una legge del 2006, che ha pressoché lo stesso titolo di quella toscana, in merito alle politiche per le persone anziane, verte tanto sulla non autosufficienza che sull'autosufficienza, prevedendo, in linea con il concetto di invecchiamento attivo, partecipazione sociale, volontariato di vario genere, sviluppo di servizi e strutture per anziani per consentire scambi relazionali etc. La criticità qui è la gestione del raccordo con la legge sull' invecchiamento attivo implementata nel 2014 in questa Regione, che "raddoppia" o certi concetti e forse anche certe tipologie di interventi, che comunque risultano probabilmente non troppo "coordinati" a livello regionale.

Co-housing (scheda 44)

Anche se il tema è toccato da più normative “trasversali” sull’invecchiamento attivo, una legge della Regione Veneto di recente implementazione (2015) si occupa specificamente del servizio di affido a favore di anziani (o altre persone) a rischio o in condizione di disagio sociale. Ciò con l’inserimento in un contesto di vita familiare e relazionale dove è possibile salvaguardare anche i valori della solidarietà intergenerazionale oltre che incrementare i contatti sociali. Al momento comunque tale legge è soltanto sulla carta, nulla di concreto è stato avviato, a causa del “problema interno” dei frequenti avvicendamenti in posizioni apicali che di fatto ritardano l’avvio dei lavori. Comunque, è stato costruito un gruppo di lavoro al fine di attivare il servizio.

Sanità e servizi sociali (schede 8, 23, 24, 26, 28, 40)

Storicamente questa è la categoria di leggi dove abitualmente ci si rivolgeva e probabilmente in buona parte ancora ci si rivolge agli anziani come bisognosi di assistenza, senza curarsi troppo di aspetti legati a un invecchiamento attivo. Si prende nota del trend a favore di un (almeno parziale) cambio di paradigma in tal senso, con più attenzione a temi vicini al concetto di invecchiamento attivo.

Una legge del 1990 della Regione Molise (scheda 24) su “interventi in favore delle persone anziane”, non è di fatto abrogata, ma non trova applicazione da lungo tempo. Finanziata dalla Regione, tramite i Comuni offriva diversi servizi, tra cui: agevolazioni per la partecipazione ad attività ricreative e culturali, per l’uso di mezzi di trasporto pubblici, luoghi di incontro sociale che forniscono servizi ed attività di animazione sociale, culturale e di tempo libero; soggiorni in località di cura e di vacanza, etc.

In Emilia-Romagna (scheda 8) una legge del 1994 tratta sia interventi per “valorizzare” il patrimonio di esperienza, conoscenza e cultura degli anziani, che interventi a favore di anziani non autosufficienti. Tocca alcuni ambiti afferenti all’invecchiamento attivo come ad esempio attività turistico-ricreative, cultura, urbanistica, trasporti, perseguendo altresì l’obiettivo dell’integrazione tra le generazioni, anche tramite il coinvolgimento dell’anziano in lavori socialmente utili. Previsti anche programmi tendenti ad inserire l’anziano solo in una famiglia diversa da quella naturale, disponibile ad accoglierlo nel proprio ambito, sulla base di un accordo tra l’anziano e la famiglia stessa.

In Piemonte, nel 2004 (scheda 28) viene approvata una legge sugli interventi e servizi sociali dedicata a tutta la popolazione, che contiene indicazioni specifiche per la popolazione anziana, in particolare riguardo il volontariato, con l’istituzione del servizio civico volontario per le persone anziane (abbiamo visto che alcune altre Regioni hanno dedicato una legge specificamente a questo proposito), in collaborazione con i Comuni. Per il resto, si rivolge prevalentemente (anche se non esclusivamente) agli anziani come destinatari di assistenza. L’esperienza del servizio civico volontario per le persone anziane in Piemonte non è stata pienamente positiva. La Regione chiedeva la creazione di nuovi servizi attraverso i fondi messi a disposizione attraverso la legge, ma i Comuni tendevano a utilizzare questi fondi regionali per finanziare realtà/servizi già esistenti. Oltretutto, dopo essere stato finanziato dalla Regione con 1 milione/1 milione e mezzo di euro l’anno, e funzionante fino al 2009, per via della crisi economica i finanziamenti per il servizio civico volontario delle persone anziane sono stati soppressi/sospesi, e a quel punto anche i Comuni lo hanno sospeso, perché incapaci di sostenerne l’onere economico.

Nel 2009 una legge sul sistema degli interventi e servizi sociali è stata implementata anche in Molise (scheda 26). Tra le politiche per gli anziani prevede anche azioni a sostegno dell’invecchiamento attivo, ma è prevalentemente rivolta agli anziani come bisognosi di assistenza, infatti vengono finanziate quasi

esclusivamente azioni mirate all'assistenza domiciliare, senza essere operativa a livello di promozione dell'invecchiamento attivo nonostante alcuni enunciati in tal senso nel testo.

Similmente a quanto avvenuto in merito alla legge della Regione Molise, anche la legge sul sistema regionale dei servizi sociali delle Marche (del 2014, scheda 23), tra le politiche a favore degli anziani, prevede prevalentemente interventi per far fronte alla non autosufficienza, ma contiene alcuni enunciati in linea con il concetto di invecchiamento attivo, come il sostegno alla vita di relazione nella comunità locale e la valorizzazione delle loro risorse positive in rapporto alla vita familiare e sociale. Tra i possibili interventi citati: di affidamento di anziani a famiglie selezionate; per favorire le relazioni sociali e l'incontro tra generazioni nelle strutture residenziali e semi-residenziali; per promuovere l'istituzione di servizi civici e centri di aggregazione e di informazione cui partecipano le persone anziane attive al fine di valorizzarne le esperienze e le competenze; per sostenere l'attività di volontariato e di utilità sociale. Tuttavia, come nel caso della legge della Regione Molise del 2009, nessuno di questi possibili interventi previsti è stato realizzato, per mancanza di fondi.

Come abbiamo avuto modo di osservare sopra, nella legge umbra in materia di Sanità e Servizi sociali del 2015 (scheda 40) è confluita l'intera legge sull' invecchiamento attivo che era stata varata nel 2012.

Discussione e raccomandazioni

Leggi o proposte di legge che regolano trasversalmente l'invecchiamento attivo interessano o hanno interessato nove Regioni italiane (più il livello nazionale), la maggior parte delle quali sono attive da o sono state presentate in tempi molto recenti (dal 2014). La proposta di legge nazionale è stata presentata nel 2016. Questo indica che i concetti e la filosofia dell'invecchiamento attivo, già presente da tempo in alcuni Paesi Europei, hanno preso piede anche in Italia, perché riconosciuti come utili a tutti i livelli (macro, meso, micro). Si ritiene dunque che anche la Regione Marche, la Regione più longeva del Paese europeo più longevo, si debba dotare di una normativa per promuovere e sostenere l'invecchiamento attivo. Questa ricognizione delle leggi e relativa discussione con gli esperti/referenti regionali è stata utile per individuare punti di forza e di debolezza della legislazione vigente in materia nelle sue varie espressioni, al fine di fornire al legislatore marchigiano delle indicazioni su come giungere a un testo di legge che sia, possibilmente, migliore di tutti quelli già esistenti, proprio perché inteso come la somma di tutte le precedenti esperienze (sia positive che negative), integrata dal bagaglio di esperienza dei ricercatori coinvolti nello studio, tra cui esperti sul tema dell'invecchiamento attivo a livello internazionale. Questo scritto, come sarà esplicitato anche nelle limitazioni dello studio discusse in conclusione, rappresenta un primo step verso l'obiettivo, e deve essere necessariamente integrato dalle esperienze e contributi di altri stakeholders pubblici e privati, in fasi successive da individuare.

Raccomandazioni

Una forte scelta politica: tempi dalla proposta alla legge

La legge deve poter beneficiare di una proposta politica forte e chiara, frutto di una decisa volontà politica (condivisa e trasversale tra le forze politiche) del Consiglio e della Giunta regionale, per evitare percorsi e processi lunghi (proposte di legge che restano tali), tortuosi (molteplici progetti di legge sullo stesso argomento), o che magari arrivano anche a trasformarsi in legge, ma aventi poca valenza pratica, perché sostenuta solo limitatamente a livello politico. La legge dovrebbe essere di chiara identificazione, con le

parole chiave “invecchiamento attivo” nel titolo, evitando di introdurre termini apparentemente simili, ma che possono essere fuorvianti in termini concettuali.

Struttura del testo: pochi preamboli e attenzione alla sostanza

E' consigliabile evitare testi che promettono molto nei capitoli introduttivi del testo (ad esempio tra gli obiettivi della legge, nelle motivazioni, etc.), ma che poi non trovano riscontro nelle azioni/interventi previsti. La legge dovrebbe avere una breve e convincente introduzione (motivazioni, etc.), che evidenzii specialmente i benefici per l'individuo (anziano): sociali, psicologici e in termini di salute, derivanti dall'invecchiamento attivo, cosicché sia possibile rendere gli anziani consapevoli di ciò e propensi a scegliere un percorso di invecchiamento attivo. Poi, passare “alla sostanza”. Evitare, come a volte capita, di individuare inizialmente aree d'azione che suonano come “promesse”, ma che non trovano poi riscontro tra gli interventi previsti. Va da sé, che gli interventi previsti nel testo vadano poi realizzati sul serio, e non lasciati solo sulla carta.

Considerare nel testo tutti gli ambiti di attività afferenti l'invecchiamento attivo

Trattandosi di una legge che regola l'argomento organicamente, deve avere come obiettivo quello di considerare tutti gli ambiti di invecchiamento attivo, nessuno escluso, nella maniera in cui ciò sia possibile. Questo permetterebbe anche di razionalizzare e ottimizzare la normativa regionale esistente e i relativi interventi realizzati che in qualche modo afferiscono all'invecchiamento attivo, come ad esempio l'abrogazione di eventuali leggi o articoli di legge a sostegno delle Università della Terza età o simili, o leggi che interessano le varie dimensioni di invecchiamento attivo, che sono difficilmente gestibili in maniera congrua e organica, come alcune esperienze analizzate dimostrano.

Considerare gli elementi trasversali non identificabili tra le dimensioni di attività per agevolare l'attivazione

Trattandosi di una legge che regola l'argomento organicamente, deve avere come obiettivo quello di considerare tutti gli elementi trasversali, nessuno escluso, nella maniera in cui ciò sia possibile, in modo da sfruttare questi elementi per favorire l'attivazione: interculturalità, interreligiosità, trasporti, urbanistica, (co-)housing, intergenerazionalità, etc. A riguardo, la legge dovrebbe considerare specifiche azioni per favorire la solidarietà intergenerazionale e promuovere la cultura e la filosofia dell'invecchiamento attivo anche tra i giovani cittadini, in quanto l'invecchiamento è un processo e non inizia ad una determinata età.

Il testo deve essere rivolto all'attivazione degli anziani

Interventi rivolti all'anziano come soggetto passivo e bisognoso di assistenza non andrebbero considerati in questa legge. Andrebbe altresì considerata l'attivazione di tutti gli anziani, considerando le loro diverse condizioni socio-economiche, il loro diverso genere, le loro diverse condizioni di salute. Opportunità di attivazione devono essere previste per tutti, anche per i soggetti più deboli e svantaggiati.

Un testo non solo per anziani ma anche per individui (e lavoratori) maturi

Si dovrebbe per quanto possibile evitare di indicare un'età precisa per beneficiare degli interventi, perché come già affermato l'invecchiamento è un processo che non inizia solo da una certa età, e le dimensioni di invecchiamento attivo non dovrebbero essere “etichettate” per età. Ad esempio, quando si parla di istruzione in età anziana non necessariamente questa deve concernere esperienze come l'Università della Terza Età, ma potrebbe anche trattarsi di un classico percorso formale, anche universitario. Sarebbe inoltre sbagliato rivolgersi soltanto ai pensionati, perché una tra le principali dimensioni di invecchiamento attivo è

il lavoro, e quindi il lavoro (in età matura) dovrebbe essere considerato da questa legge. Anche se non mancano esempi di interventi in tal senso (uscita graduale con parallelo impegno civile, interventi per l'inserimento nel mercato del lavoro di disoccupati maturi, interventi per creazione d'impresa in età matura, etc.), questa dimensione è generalmente poco presente all'interno della legislazione vigente che tratta l'invecchiamento attivo in maniera più ampia. Nella normativa in vigore analizzata risulta essere completamente assente, tra l'altro, anche l'aspetto dell'age management aziendale dei dipendenti, che andrebbe sicuramente promosso attraverso questa legge.

Creare ponti tra diverse dimensioni di invecchiamento attivo

La legge dovrebbe non solo creare opportunità di attivazione, ma anche favorire l'esperienza di diversi percorsi di invecchiamento attivo, transitando, se desiderato, da una dimensione a un'altra, a seconda delle preferenze o necessità. Andrebbero promossi, ad esempio, accordi con organizzazioni datoriali e sindacali per consentire ai lavoratori (maturi) di semplificare la contemporanea gestione di compiti professionali e assistenza informale ad anziani non autosufficienti, familiari disabili, o accudimento di nipoti. Percorsi simili andrebbero promossi per favorire l'accesso dei lavoratori (maturi) al mondo del volontariato, anche attraverso programmi aziendali di volontariato per dipendenti. Andrebbero anche favoriti, nelle aziende, ad esempio, nell'anno precedente il pensionamento, l'attivazione di percorsi formativi di invecchiamento attivo.

Coinvolgere e formare i medici, in particolare i Medici di Medicina Generale e il personale sanitario

Un aspetto molto importante ma che non viene considerato da nessuna delle leggi o proposte di legge esistenti in materia, è quello della formazione dei medici e del personale sanitario in merito al concetto di invecchiamento attivo, sui suoi benefici e sull'importanza della sua promozione. L'approccio dei medici nel trattare i pazienti è prevalentemente sanitario e rivolto allo dello stile di vita (con ciò intendendo alimentazione, consumo di tabacco e alcol, sedentarietà), ma questa visione andrebbe integrata con aspetti di marca più sociale come appunto avviene attraverso il concetto di invecchiamento attivo. Questo perché ciò ha delle chiare implicazioni positive per salute e benessere individuale delle persone e di conseguenza per la gestione della sanità a livello macro. Per questo si ritiene che la legge debba prevedere una formazione specifica e periodica rivolta al personale sanitario, ai medici e in particolare ai Medici di Medicina Generale, figure professionali che hanno spesso a che fare con gli anziani.

Prevedere una pianificazione degli interventi

Dal momento che la normativa andrà a interessare vari ambiti e servizi a livello regionale, diversi enti e varie organizzazioni di ogni genere, è auspicabile prevedere nel testo della legge una programmazione pluriennale delle politiche e delle azioni per l'invecchiamento attivo e dei piani operativi da stilare su base periodica, al fine di strutturare un approccio regionale strategico e integrato di interventi a sostegno dell'invecchiamento attivo.

Prevedere il monitoraggio e la valutazione degli interventi

Al fine di modificare e/o ri-orientare gli interventi e le risorse a loro dedicate per ottenere il miglior risultato possibile in termini di costi-benefici, è auspicabile prevedere nel testo della legge delle azioni di monitoraggio e valutazione dei risultati raggiunti dalla legge su base periodica, inclusa un'analisi delle criticità in termini di programmazione e organizzazione degli interventi. Questa attività, prevedendo le risorse economiche necessarie, dovrebbe essere idealmente prevista nel testo come svolta in

collaborazione con l'INRCA (tramite i suoi ricercatori del Centro Studi e Ricerche Economico-Sociali per l'Invecchiamento, che hanno l'expertise necessaria per poter condurre l'attività), anche nella parte inerente la formazione dei medici e di altre figure sanitarie.

Coinvolgimento degli stakeholders

Affinché sia una legge condivisa a tutti i livelli, tutti gli stakeholders (dirigenti e funzionari regionali, comunali, dell'ASUR e di altre istituzioni pubbliche e private che avranno potenzialmente a che fare con la legge per organizzare e implementare gli interventi, inclusi i sindacati pensionati, organizzazioni datoriali, imprese, associazioni del Terzo Settore e CIOF, università e altre forze sociali varie, e le stesse persone anziane) andrebbero coinvolti sia nella fase iniziale di formulazione/condivisione del testo di legge, e sia nelle varie attività durante l'implementazione della stessa, incluse alcune delle attività sopra menzionate, come ad esempio pianificazione, monitoraggio e valutazione degli interventi. Nuovi stakeholders potrebbero essere creati dalla legge (ad esempio, una "Consulta Regionale Anziani" in aggiunta a quella per la famiglia). In linea con tutto ciò, nel testo di legge dovrebbe essere specificato che i progetti di intervento "bottom-up" saranno preferiti.

Aspetti economici e innovazione sociale

L'esperienza dimostra che, come abbastanza ovvio, più risorse economiche si dedicano agli interventi e più interventi si attivano e la legge funziona. La realtà comunque è di una contrazione in corso delle risorse pubbliche disponibili e in qualche contesto, a causa di ciò, le leggi iniziano a funzionare meno e in qualche caso a restare solo sulla carta. E' necessario cercare di percorrere strade diverse, e a questo proposito considerare nella legge il concetto di innovazione sociale può aiutare. Tale concetto non è presente in nessuno dei testi esaminati. Questo potrebbe garantire, a fronte comunque della presenza di un investimento pubblico iniziale, di avere un valore outcome in termini di sostenibilità dell'intervento, che vada ben oltre l'investimento iniziale, e che potrebbe rappresentare una corsia preferenziale verso il finanziamento o meno di un determinato progetto. Dunque si dovrebbe andare in una direzione ben diversa rispetto al tradizionale (e spesso inefficiente) finanziamento "a pioggia". Si tratterebbe di sostenere e promuovere progetti/iniziative "bottom-up", capaci di ri-configurare pratiche sociali attraverso una integrazione intenzionale di varie costellazioni di attori che abitualmente non interagiscono, e che potrebbero rivelarsi ottime e sostenibili soluzioni per rispondere alla sfida sociale rappresentata dalla promozione dell'invecchiamento attivo. La selezione dei progetti/delle iniziative finanziabili dovrebbe essere trasparente e possibilmente esplicitata nel testo, così che tutti i partecipanti ad eventuali bandi possano essere certi di godere delle stesse condizioni di trattamento/valutazione.

Limitazioni dello studio

Questo studio ha diverse limitazioni. La principale è che il nostro gruppo di ricerca, per le motivazioni espresse nella Metodologia, non è riuscito a condividere il percorso con un gruppo di lavoro tecnico, composto da dirigenti/funzionari regionali e trasversale ai vari assessorati/servizi, così da poter considerare tutti gli elementi in gioco e i relativi punti di vista. E' mancato in sostanza lo scambio con gli stakeholders istituzionali, a far da sponda al lato della ricerca. Tra gli altri limiti dello studio, quello, con ogni probabilità, di non dare conto per intero della normativa esistente in materia di invecchiamento attivo, nonostante siano stati adottati alcuni accorgimenti metodologici per limitare per quanto possibile questo inconveniente (ad esempio una ricerca delle leggi per parole chiave, aver chiesto informazioni agli esperti

contattati telefonicamente). Nonostante tutto ciò, si conta di aver contribuito a fare dei passi in avanti in merito alla conoscenza e al dibattito inerente l'invecchiamento attivo in Italia, individuando ed esaminando con l'aiuto di alcuni esperti la maggior parte degli interventi normativi oggetto di ricerca, e fornendo delle linee guida per l'implementazione di una legge regionale sull'invecchiamento attivo nelle Marche. Tali linee guida potranno essere utili se considerate come un primo step verso l'obiettivo, con ciò intendendo che questo lavoro deve necessariamente essere integrato dalle esperienze e contributi di altri stakeholders pubblici e privati, in fasi successive da individuare.

Bibliografia

Aisa, V., Bilei, G. M. e Rossi, L. (2011) Casa intelligente per una longevità attiva e indipendente dell'anziano. Studio di fattibilità. INRCA, Ancona.

Ayob, N., Teasdale, S. e Fagan, K. (2016) How social innovation 'came to be': tracing the evolution of a contested concept. *Journal of Social Policy*, FirstView Article, pp. 1-19.

Candiani, G. e Villa, R. (2013) Diagnosi e terapia della malattia di Parkinson. Linea guida 24. Sistema Nazionale per le Linee Guida (SNGL) e Istituto superiore di sanità (ISS), Roma.

Cumming, E. e Henry, W.E. (1961) *Growing old*, Basic, New York.

Ehlers, A., Naegele, G. e Reichert, M. (2011) Volunteering by older people in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Foster L. e Walker, A. (2013) Gender and active ageing in Europe. *European Journal of Ageing*, 10(1), pp. 3-10.

Giarini, O. (2009) The four pillars, the financial crisis and demographics – Challenges and opportunities. *The Geneva Papers*, 34(4), pp. 507-511.

Herzog, A. R., Kahn, R. L., Morgan, J. N., Jackson, J. N. e Antonucci, T. C. (1989) Age differences in productive activities. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 44(4), pp. S129-S138.

Kesselring, A., Smith, S., Dobner, S. e Schrammel, M. (2014) *Social Innovation for Active and Healthy Ageing – A case study collection*, King Baudouin Foundation, Brussels.

Li, Y. e Ferraro, K. F. (2006) Volunteering in middle and later life: is health a benefit, barrier or both? *Social Forces*, 85(1), pp. 497-519.

Martinson, M. e Minkler, M. (2006) Civic engagement and older adults: a critical perspective. *The Gerontologist*, 46(3), pp. 318-324.

Morrow-Howell, N. (2010) Volunteering in later life: research frontiers. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 65(4) pp. S461-S469.

Naegele, G. e Bauknecht, J. (2013) Conceptual framework on innovative, effective, sustainable and transferable strategies to enhance the extension of working life and lifelong learning in Europe. MOPACT Project report, Work Package 3 Extending Working Lives. <http://mopact.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2013/10/D3.1-Extending-working-lives-conceptual-framework.pdf>

Principi, A., Galenkamp, H., Golinowska, S., Moreira, A., Schmidt, A., Sowa, A. e Deeg, D. (2015) Factors explaining social participation: differences between older Europeans in good and in poor health. Poster presentato al 68° GSA Annual meeting, Orlando (FL), 20 Novembre.

Principi, A., Santini, S., Socci, M., Smeaton, D., Cahill, K. E., Vegeris, S. e Barnes, E. (2016) Retirement plans and active ageing: perspectives in three countries. *Ageing & Society*, FirstView Article, pp. 1-27.

Qaseem, A., Forland, F., Macbeth, F., Ollenschläger, G., Phillips, S. and van der Wees, P. for the Board of Trustees of the Guidelines International Network (2012) Guidelines International Network: verso standard internazionali per la produzione di linee guida. *Evidence*, 4(6), pp. 1-10.

Schippers, J. e Principi, A. (2014) Organisations' age management of older volunteers: pointing to the future. In: A. Principi, P. H. Jensen e G. Lamura (Eds) *Active ageing: voluntary work by older people in Europe*, The Policy Press, Bristol, pp. 297-312.

Silverstein, M. e Parker, M. G. (2002) Leisure activities and quality of life among the oldest old in Sweden. *Research on Aging*, 24(5), pp. 528-547.

Thoits, P. A. e Hewitt, L. N. (2001) Volunteer work and well-being. *Journal of Health and Social Behavior*, 42(2), pp. 115–131.

Walker A. (2011) The future of ageing research in Europe: a road map. University of Sheffield, Sheffield.

WHO (2002) Active ageing: a policy framework. World Health Organization, Geneva.