



**Dipartimento
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei Ministri



Le politiche per l'invecchiamento attivo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

**(previsto nell'ambito del progetto "Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle
politiche sull'invecchiamento attivo", WP2 – T1)**

Pietro Checcucci e Roberta Fefè

Dicembre 2020

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è il dicastero del governo italiano che progetta, realizza e coordina interventi di politica del lavoro e sviluppo dell'occupazione, di tutela del lavoro e adeguatezza del sistema previdenziale, di politica sociale, con particolare riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e disagio delle persone e delle famiglie.

Le attuali funzioni del Ministero del lavoro sono regolate dal D.P.R. del 15 marzo 2017, n. 57. Il D.M. 6 dicembre 2017, n. 2419, ne ha definito la declinazione organizzativa in un Segretariato e otto Direzioni Generali, come segue:

- I. Direzione Generale per le Politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio – Ufficio Procedimenti Disciplinari (U.P.D.).
- II. Direzione Generale dei Sistemi Informativi, dell'innovazione tecnologica, del monitoraggio dati e della comunicazione.
- III. Direzione Generale dei Rapporti di lavoro e delle relazioni industriali.
- IV. Direzione Generale degli Ammortizzatori sociali e della formazione.
- V. Direzione Generale per le Politiche previdenziali e assicurative.
- VI. Direzione Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale.
- VII. Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.
- VIII. Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.

Le principali aree in cui il Ministero svolge funzioni connesse alle tematiche afferenti all'invecchiamento attivo sono:

- la disciplina degli ammortizzatori sociali e coordinamento delle politiche per la formazione quale dispositivo di politica attiva del lavoro;
- la verifica dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali, nella cura degli istituti e agli accordi e contratti collettivi nazionali, anche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e pari opportunità;
- le politiche per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, con riferimento al coordinamento sulle prestazioni assistenziali, e più in generale alle funzioni di promozione, coordinamento ed indirizzo delle politiche per l'integrazione e l'inclusione sociale e relativi servizi;
- la promozione e il sostegno delle attività svolte dai soggetti del terzo settore e quelle a favore dell'impresa sociale.

Tabella 1. L'invecchiamento attivo messo in pratica dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (annualità 2012-2019)

L'APPROCCIO DEL MINISTERO IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	INTERVENTI
Legge I.A. trasversale	/
Legge I.A. singole dimensioni	/
I.A. in altre leggi	AMBITO MERCATO DEL LAVORO, FORMAZIONE, PREVIDENZA E AMMORTIZZATORI SOCIALI - Legge 92/2012 Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita. - Conferenza Unificata Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'articolo 4, commi 51 e 55, della legge 28 giugno 2012, n. 92. - Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 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, a norma dell'art. 4, co. 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n.92. - Conferenza Unificata Stato-Regioni, 10 luglio 2014 Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali. - Decreto Interministeriale 30 giugno 2015 Definizione quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13.

	- Decreto interministeriale 8 gennaio 2018 Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. • Integrazione dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro: - Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Fornero) - Legge 10 dicembre 2014, n.183 (Jobs Act) e successivi decreti attuativi; - Decreto Interministeriale (MLPS e MEF) 25 marzo 2016 sulla detassazione dei premi di produttività per lo sviluppo di iniziative di welfare aziendale - D.M. 17 ottobre 2017 Individuazione dei lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 - Legge 22 maggio 2017, n. 81 Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato - Decreto Interministeriale 12 settembre 2017, sgravi contributivi per la conciliazione vita lavoro – sperimentazione 2017-2018 - Decreto Interministeriale GU 115 del 18 maggio 2016 Incentivi al passaggio al lavoro part-time in prossimità del pensionamento di vecchiaia, ai sensi dell'art. 1, comma 284, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - Legge n.232/2016 (Legge di Bilancio 2017), Misura Sperimentale sull'Anticipo Pensionistico Agevolato e DPCM 23 maggio 2017, n.88. AMBITO LOTTA ALLA POVERTA', PREVIDENZA e PARTECIPAZIONE SOCIALE • Legge 15 marzo 2017, n. 33 Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali e D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà • Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 coordinato con la Legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26 Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni • Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione in età adulta (Accordo in conferenza Unificata 2015) e Avviso 4/2016. AMBITO SUPPORTO ALLE FAMIGLIE/ASSISTENZA INFORMALE • Legge 205/2017 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 - art. 1 commi 254 e 255.
Politiche I.A.	AMBITO TERZO SETTORE E INNOVAZIONE SOCIALE • Diamoci Una Mano - Fondo sperimentale per la copertura assicurativa delle attività di utilità sociale, ex Decreto-legge 90/2014 e Decreto Ministeriale 28 febbraio 2017 • Direttiva 10 novembre 2016, per la realizzazione di progetti sperimentali e innovativi e/o iniziative promossi dalle organizzazioni di volontariato e dalle associazioni di promozione sociale e Avviso 1 2016 per la presentazione di progetti ai sensi della L. 7 dicembre 2000, n.383 e Avviso 2 2016 per la presentazione di progetti ai sensi della L. 11 agosto 1991, n.266
Progetti Europei I.A.	• Programma Operativo Nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione - PON SPAO 2014-2020 • PON FSE 2007-2013

AMBITO MERCATO DEL LAVORO, FORMAZIONE, PREVIDENZA E AMMORTIZZATORI SOCIALI

1. Il Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta 2021-2023 e le politiche per l'apprendimento permanente

In coerenza con gli obiettivi di sviluppo delineati dalla Strategia Europea per l'Occupazione prima ed in seguito dalla Strategia Europea 2020, diversi processi di riforma sono intervenuti per ampliare il sistema di tutele dai rischi connessi alla perdita di occupazione in una prospettiva di universalizzazione e favorire nuove prospettive occupazionali, con un insieme misure volte allo sviluppo integrato dell'occupabilità e del mercato del lavoro nel suo insieme. In linea con le indicazioni dell'Unione europea gli interventi di riforma sono iniziati con la **legge 28 giugno 2012, n.92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"** (legge di riforma Fornero, art. 4., C. 51 – 68) che ha sancito il cd. diritto all'apprendimento permanente inteso come diritto di ogni persona, in ogni fase della vita ad accedere e usufruire di reali e significative offerte educative e formative nonché veder riconosciuti gli apprendimenti e le competenze acquisite attraverso "qualsiasi attività intrapresa in modo formale, non formale, 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". **L'Intesa in Conferenza Unificata del 20 dicembre 2012** avente ad

oggetto le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ha istituito il **Tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente**^{1D} (di seguito TIAP) definendo una infrastruttura di coordinamento per la presa in carico di fabbisogni e domande formative multidimensionali entro la dimensione organizzativa delle Reti territoriali per l'apprendimento permanente. Il 10 luglio 2014 la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato l'intesa elaborata dal TIAP avente ad oggetto le linee strategiche di intervento in ordine all'organizzazione delle reti territoriali. Con l'istituzione del TIAP si è definito un approccio di governance multilivello che ha portato alla predisposizione del **"Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta"**. Il Piano, in base al cronoprogramma comunicato al TIAP - nel dicembre 2019 - da parte del gruppo di redazione coordinato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, verrà approvato nel 2020.

In attuazione della citata legge 28 giugno 2012, n.92 è stato anche adottato il **Decreto legislativo del 16 gennaio 2013, n. 13** per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, con riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze. In particolare, il D.Lgs. 13/2013 costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze finalizzate ad assicurare ai cittadini il riconoscimento sociale e istituzionale di tutte le loro competenze acquisite in contesti diversificati (formali, non formali e informali). Nel rispetto degli ambiti di rispettiva competenza dello Stato, delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e ai sensi dell'art.8 del citato decreto legislativo è stato successivamente adottato il **Decreto interministeriale del 30 giugno 2015** per la definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali.

Con il [Decreto Interministeriale dell'8 gennaio 2018](#) in accordo con il MIUR e con le Regioni e le Province Autonome, è stato istituito il Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ) quale strumento di descrizione e classificazione delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. Il QNQ rappresenta quindi il dispositivo nazionale per la referenziazione delle qualificazioni italiane al Quadro europeo delle qualifiche di cui alla [Raccomandazione del Consiglio europeo del 22 maggio 2017](#); ha, altresì, l'obiettivo di coordinare e rafforzare i diversi sistemi che concorrono all'offerta pubblica di apprendimento permanente e dei servizi di individuazione e validazione e certificazione delle competenze.

In data 17 dicembre 2019 sono state approvate, dal Comitato tecnico nazionale (CTN)² istituito ai sensi dell'art.3, comma 5 del D.Lgs. 13/2013, le *Linee Guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari dei sistemi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti formali, non formali o informali*.

2. Le misure per l'integrazione dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro

Politiche per l'integrazione nel mercato del lavoro degli over 50

¹ Istituito dall'Intesa in Conferenza Unificata Governo Regioni ed Enti locali del 20 dicembre 2012, il Tavolo è costituito da referenti del Ministero dell'Università e dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero per lo Sviluppo Economico, Ministero dell'economia e delle finanze, insieme a Regioni e Province Autonome ed Enti locali; è organizzato in gruppi tecnici di lavoro in rapporto agli ambiti istruzione, formazione professionale, lavoro e orientamento permanente, ed ha il compito, tra gli altri, di elaborare proposte per la definizione degli standard minimi e linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali. Periodicamente il Tavolo incontra le Parti Sociali per garantire che informazioni e scelte siano condivise.

² Presieduto dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della istruzione, università e ricerca e composto dai rappresentanti del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della economia e delle finanze, e delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano in qualità di enti pubblici titolari delle competenze legislative in materia.

- a) **Gli incentivi alle assunzioni agevolata degli over 50:**
Introdotti dai Commi 8-11, art. 4 della legge 92/2012, sono stati mantenuti dalla Legge 108/2014 (Jobs Act): consistono in una riduzione del 50% dei contributi al carico del datore di lavoro, alle assunzioni degli over 50 disoccupati da più di 12 mesi e iscritti negli elenchi di disponibilità al lavoro. La durata dell'incentivo è pari ad un massimo 18 mesi per l'assunzione a tempo indeterminato o le trasformazioni (esclusi rapporti di lavoro domestico, incluso part-time), e di 12 mesi per i contratti a termine.
- b) **Indennità di disoccupazione con specifici requisiti per gli over 50 (ASDI e NASPI Over 50):** la legge 92/12 aveva istituito l'indennità di disoccupazione ASPI, un dispositivo di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria vincolato alla stipula di un Piano di azione ed alla partecipazione ad iniziative di politica attiva del lavoro presso i servizi per l'impiego, con una durata di 18 mesi per i lavoratori over 55, 12 mesi per i lavoratori over 50 e 10 mesi per i più giovani. Tale disciplina è stata rivista dal Jobs Act con la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI, 2015), che ha eliminato il limite di età anagrafica a vantaggio di requisiti contributivi meno stringenti (può richiederla chi ha lavorato per almeno 30 giorni nell'ultimo anno) e di una durata ed importo maggiore (2 anni, in rapporto alla storia contributiva pari alla metà delle settimane lavorate negli ultimi 4 anni; fino al 1.335,40 euro mensili nel 2020), seppur decrescente del 3% ogni mese successivo al quarto di recepimento. In caso di situazioni di particolare svantaggio economico, anche per i lavoratori con più di 50 anni è prevista la possibilità di ricorrere ad un Assegno di disoccupazione Involontaria (ASDI) quale indennità di supporto alla ricollocazione. L'ASDI viene erogata fino a sei mesi a partire dalla data di cessazione della Naspi³.
- c) L'art.4 comma 1 della legge 92/2012 ha istituito la possibilità di accordi sindacali, entro aziende con oltre 15 dipendenti, per prestazioni economiche pari al trattamento di pensione nei casi di eccedenza di personale, riservate ai lavoratori che abbiano raggiunto i requisiti minimi di pensionamento negli anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro. È stata prevista inoltre l'Istituzione **di Fondi di solidarietà bilaterali per settori non coperti da CIG/CIGS**; i fondi possono finanziare programmi di riconversione e riqualificazione e assegni straordinari per il sostegno al reddito a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni (agevolazione all'esodo).
- d) Con Decreto Ministeriale 17 ottobre 2017 "Individuazione dei lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81" il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ha recepito il Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014 in materia di aiuti compatibili con il mercato interno, e ha riconosciuto "l'aver superato i 50 anni di età" fra i criteri di definizione delle categorie di lavoratori in condizioni di svantaggio.

Invecchiamento e sviluppo dei contesti lavorativi

- a) In una ottica di valorizzazione dei sistemi di convivenza e partecipazione delle diverse generazioni allo sviluppo complessivo delle organizzazioni si segnalano: il **Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016** sulla erogazione dei premi di risultato e la partecipazione agli utili di impresa con tassazione agevolata, ed il **Decreto Interministeriale 12 ottobre 2017**, concernente degli sgravi contributivi per la conciliazione vita-lavoro, promossi in via sperimentale fra il 2017 ed il 2018.
- b) Altro importante tassello per la regolazione del welfare in coerenza con le caratteristiche delle trasformazioni del lavoro attuale, è quello della **Legge 22 maggio 2017, n.81 "Misure per la tutela del lavoro autonomo e imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"**. Il provvedimento rafforza le tutele sul piano economico e sociale per i

³ Con riferimento ai lavoratori in collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio, ma non pensionati e privi di partita IVA, l'art. 15, del D.Lgs. 22/2015 (Jobs Act), ha inoltre introdotto la indennità di disoccupazione mensile **DIS-COLL**, riconosciuta in via strutturale dal 1° luglio 2017 con la legge n.81/2017. Si tratta di uno strumento di sostegno al reddito, in caso di perdita involontaria di occupazione, corrisposto per un massimo di 6 mesi, pari al 75% del reddito percepito, fino ad un massimo di 1328,76 euro mensili per il 2019.

lavoratori autonomi che svolgono la loro attività in forma non imprenditoriale (capo I)⁴ e introduce, all'interno dei rapporti di lavoro subordinato, modalità flessibili di realizzazione delle prestazioni lavorative (Lavoro Agile)⁵(capo II).

3. La transizione dal lavoro al pensionamento in chiave intergenerazionale

Dal 2016 ad oggi sono state sperimentate alcune forme di transizione flessibile al pensionamento. Una prima in tal senso è stata quella formulata in relazione alla Legge di Stabilità 2016 (Legge 208/2015), **con il Decreto Interministeriale (MLPS – MEF) GU 115 del 18 maggio 2016**. Il decreto era volto a disciplinare **una forma di part time agevolato per il triennio 2016 – 2018**, per favorire l'uscita graduale dal lavoro per i lavoratori prossimi al pensionamento di vecchiaia e favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di più giovani. La misura, avviata in fase sperimentale, sembra non aver avuto il successo preventivato. Una seconda è rappresentata dall'**Anticipo Pensionistico agevolato (APe)**. L'APe agevolato è un sussidio economico introdotto dall'art. 1, co. 179 della legge 232/2016 (legge di bilancio 2017), tuttora in vigore⁶, che accompagna al raggiungimento della pensione di vecchiaia nel regime pubblico obbligatorio alcune categorie di lavoratori (caregiver, lavoratori con disabilità, lavori usuranti, etc.), al raggiungimento del 63° anno di età unitamente ad almeno 30 o 36 anni di contributi.

AMBITO LOTTA ALLA POVERTÀ, PREVIDENZA e PARTECIPAZIONE SOCIALE

Misure di contrasto alla povertà e sviluppo della partecipazione sociale

L'Italia si è dotata di una legge e di una misura nazionale di contrasto alla povertà, per mezzo di una forma di **reddito minimo**, dapprima con il **Decreto legislativo n.147/2017 “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”**⁷, ed in seguito con il **Decreto legislativo 4/2019 “Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e pensioni” convertito con la Legge 28 marzo 2019, n.26**. Pur non essendo le fasce di popolazione più anziane particolarmente esposte al rischio di povertà comparativamente ai nuclei familiari più giovani, si tratta di misure di intervento volte a porre le basi per un coordinamento nazionale di metodo su specificità dei servizi ed aree di programmazione sociale di competenza regionale largamente disomogenee sul territorio sul piano della offerta e della copertura del fabbisogno.

Il D.L. 147/2017, in attuazione della legge delega 33/2017 ha istituito presso il MLPS, la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali⁸, ed il D.L. n. 4/2019, una Cabina di regia, nell'ambito della Rete, come organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo. La Rete è presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ne fanno parte, per il livello nazionale: due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui uno del

⁴ Fra le misure istituite: strutturabilità della DISCOLL; riconoscimento del diritto al trattamento economico del congedo parentale per i primi anni di vita dei minori per lavoratori iscritti a gestione separata; tutele in materia di genitorialità, malattia e infortunio per i lavoratori autonomi; deducibilità per le spese di formazione e aggiornamento, e di garanzia per i mancati pagamenti; sportelli per il lavoro autonomo presso i servizi per l'impiego in convenzione con ordini professionali; delega per decreti di riordino delle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute applicabili agli studi professionali, etc.

⁵ Per “lavoro agile” si intende una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa.

⁶ Inizialmente previsto sino al 31.12.2018, lo strumento è stato prorogato di anno in anno, e sino al 31.12.2020 dall'articolo 1, co. 473 della legge 160/2019 (Legge di bilancio per il 2020).

⁷ Si tratta del Reddito di Inclusione (REI), in attuazione alla legge 33/2017 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" (GU n.70 del 24 marzo 2017).

⁸ La Rete è anche chiamata ad elaborare linee di indirizzo negli specifici campi d'intervento delle politiche che si riferiscono al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Le linee di indirizzo si affiancano ai Piani, e costituiscono strumenti operativi per orientare le pratiche dei servizi territoriali, a partire dalla condivisione delle esperienze, dei metodi e degli strumenti di lavoro, allo scopo di assicurare una maggiore omogeneità nell'erogazione delle prestazioni.

Dipartimento per le politiche della famiglia; un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero della salute, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; i rappresentanti delle giunte regionali e di 20 Comuni individuati dall'ANCI. Attraverso il lavoro della Rete, fra il 2018 ed il 2019, sono stati così elaborati il [Piano Sociale Nazionale 2018-2020](#), volto a declinare i criteri di indirizzo per l'utilizzo per il [Fondo Nazionale per le Politiche sociali](#); il [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018 – 2020 \(decreto di riparto 2019 del 20/1/2020\)](#), quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della Quota Servizi del Fondo Povertà⁹ ed il [Piano per la Non autosufficienza 2019 – 2021](#)¹⁰.

Parallelamente all'avvio di tali interventi strutturali, una ultima misura di rilievo rispetto alle situazioni di marginalità e rischio di povertà degli over 65, ha riguardato le politiche per la povertà estrema. In relazione alle Linee guida di indirizzo adottate dal Ministero con l'Accordo in Conferenza Unificata nel 2015, nel 2016, è stato emesso un avviso pubblico, il n. 4/2016, i cui progetti finanziati sono stati prorogati al dicembre 2020. L'avviso ha stanziato 50 milioni di euro (25 milioni a valere sul PON inclusione e 25 a valere sul FEAD), per interventi nelle grandi città metropolitane e nei centri abitati interessati da *homelessness*, che fossero finalizzati: a) sperimentare l'integrazione fra interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio-sanitarie e misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia; b) prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione; c) Interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia.

AMBITO SUPPORTO ALLE FAMIGLIE/ASSISTENZA INFORMALE

A partire dal 2017, anche a partire dagli spunti proposti da alcune Regioni Italiane, a livello nazionale si è tentato di proporre una prima soluzione di governance in tema di assistenza informale, dapprima arrivando ad una definizione giuridica della funzione di "caregiver familiare", in un secondo momento individuando risorse per finanziare interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale. La Legge 205 del 27 dicembre 2017 (art.1 commi 254-256, Legge di Bilancio del 2018) ha definito **caregiver familiare**: "la persona che assiste e si prende cura del coniuge, del partner in caso di unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto- ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76-, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'art.33, co. 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'art. 3, co. 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (art. 1, co. 254, della legge 27 dicembre 2017, n. 205)". All'art.1 co. 254, era inoltre stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il "**Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare**", per un ammontare di risorse pari a 20milioni di euro annui per il triennio 2018 – 2020. Nonostante la successiva legge di bilancio 2019 (art. 1, co. 483-484, della legge 145/2018), abbia disposto una rimodulazione complessiva della dotazione del Fondo a 25 milioni nel 2019, di 25 milioni nel 2020 e di 5 milioni per il 2021, al momento attuale, lo sviluppo per le politiche riferite ai caregiver si trova in una fase di transizione. Il Decreto-legge 86/2018, di riordino delle competenze dei Ministeri, ha disposto il trasferimento della dotazione del Fondo dallo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in attesa di ulteriori definizioni.

⁹ Il Fondo povertà è stato istituito dal DL 147/2017 con una quota destinata al finanziamento del REI ed una quota pari al 20% destinata al finanziamento strutturale degli interventi e servizi sociali del territorio, per risorse pari a 347 milioni di euro per il 2019, 587 milioni per il 2020 e a 615 milioni per il biennio 2021-2022. Alle risorse della Quota Servizi si aggiungono quelle provenienti dal PON Inclusione, finora 736 milioni di euro per sostenere interventi di inclusione socio-lavorativa rivolte ai beneficiari delle misure di sostegno al reddito e per potenziare i servizi loro dedicati.

¹⁰ Il Piano è dotato di risorse complessivamente afferenti al «Fondo per le non autosufficienze» che nel triennio 2019-2021 sono pari a 573,2 milioni di euro nel 2019, 571 milioni di euro nel 2020 e 568,9 milioni di euro nel 2021.

AMBITO TERZO SETTORE E INNOVAZIONE SOCIALE

Nell'ambito della valorizzazione della partecipazione dei più anziani alla vita delle comunità si rilevano la **Direttiva 10 nov. 2016, con relativo Avviso 1/2016**, ed il successivo **decreto Direttoriale 16 novembre 2016 – Avviso 2/2016**, con riguardo alle misure di investimento nel Terzo settore nelle leggi 266/91 e 383/2016. Entrambe erano volte allo sviluppo di iniziative di Formazione degli operatori piuttosto che non di progettazione sperimentale, su vari ambiti di intervento sociale, in collaborazione con i Comuni. Fra gli ambiti di interesse per l'invecchiamento, si promuoveva lo sviluppo di progetti di innovazione sociale riferiti alla popolazione più anziana, con riferimento a scopi quali: il contrasto alle forme di violenza e discriminazione; il contrasto alle solitudini ed all'isolamento anche valorizzando la formazione continua; la promozione dell'attività motoria e di stili di vita salutari; la valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale nonché di tutela dei beni comuni, etc. Per lo sviluppo di tali iniziative sono stati messi a bando oltre 7 milioni di euro nell'avviso 1, e 2 milioni nell'avviso 2, a valere sul **Fondo per il volontariato**, istituito ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 11 agosto 1991, n. 266. Ancora nello stesso anno, è stato rifinanziato per il biennio 2016-2017, **#Diamociunamano**, un Fondo sperimentale istituito dal DL 90/14 (convertito dalla Legge 114/14), che consente di attivare la copertura assicurativa INAIL delle attività di volontariato prestate dai soggetti beneficiari di misure di sostegno al reddito e di carattere sociale, compresi i lavori di pubblica utilità.

Tabella 2. L'invecchiamento attivo nel Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: relazione con impegni MIPAA e SDGs

	Impegni del MIPAA	C	R
1	Tema dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche	X	
2	Integrazione e partecipazione degli anziani nella società	X	X
3	Crescita economica equa e sostenibile	X	X
4	Adattare i sistemi di protezione sociale	X	X
5	Preparare il mercato del lavoro	X	X
6	Apprendimento lungo tutto l'arco della vita	X	X
7	Qualità della vita e vita indipendente		
8	Approccio di genere	X	
9	Sostegno ad assistenza informale agli anziani e solidarietà	X	
10	Realizzare Strategia Regionale MIPAA	X	X
	SDGs		
1	Povertà	X	X
3	Salute e benessere		
4	Istruzione	X	X
5	Genere	X	X
8	Lavoro	X	X
10	Disuguaglianze	X	X
11	Città sostenibili		
16	Pace, giustizia (e.g. intergenerazionale), istituzioni		
17	Partnerships		
C=Considerato nei documenti; R=Realizzato			

Tema dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche (MIPAA 1)

Pur non essendo consolidato come approccio trasversale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha negli anni individuato nell'invecchiamento demografico una chiave di lettura di diverse delle trasformazioni della società attuale, in vista delle quali avviare una rivisitazione alternativa e sostenibile del sistema di welfare nel suo insieme. Entro tale prospettiva di sostenibilità si iscrivono ad esempio le riforme in senso universalistico ed intergenerazionale del sistema degli ammortizzatori sociali, delle politiche del lavoro e previdenziali, e le misure all'interno di esse intraprese. Un particolare rilievo, dal punto di vista dello sviluppo di un approccio condiviso alle trasformazioni demografiche in tutte le politiche, può essere infine riconosciuto alla funzione di coordinamento attivata con riferimento allo sviluppo degli interventi e servizi sociali, attraverso l'istituzione della Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21 D. Lgs. 147/2017).

Integrazione e partecipazione degli anziani nella società, partnerships (MIPAA 2, SDG 17)

La valorizzazione della funzione degli anziani all'interno delle comunità locali è fra gli aspetti che maggiormente hanno avuto un riscontro nell'ambito delle iniziative di sviluppo del Terzo settore, promosse con gli avvisi pubblici del 2016 relativi alle leggi 266/91 e 383/2000, e con l'iniziativa #Diamociunamano. Fra le iniziative finanziate, diverse sono rappresentative di forme di associazionismo nazionale di matrice intergenerazionale (Es. fra altre, ANTEAS, Associazione Nazionale Tutte le età attive per la solidarietà), promotrici di progetti di sviluppo di servizi per le comunità (es. La Bottega della Fiducia; il progetto riconciliare vita e lavoro nelle famiglie sandwich) nelle attività di supporto alle famiglie, piuttosto che nella prevenzione all'isolamento sociale, se non in senso ampio nei lavori di pubblica utilità. Il settore risente tuttavia di alcune criticità sul versante della continuità dei finanziamenti strutturali, sopperita con l'uso di risorse del PON inclusione, e trattata con la più recente riforma del Terzo Settore. Lo sviluppo di un approccio integrato alla programmazione in ambito sociale, avviato negli ultimi anni trasversalmente agli interventi in materia, può essere considerato una risorsa in tal senso.

Disuguaglianze, povertà e crescita economica equa e sostenibile (SDG 10, SDG 1, MIPAA 3)

Le misure del **Reddito di inserimento** (D.Lgs. 147/17) e del **successivo Reddito di Cittadinanza** (Pensione di cittadinanza dopo i 67 anni) (D. L. 4/2019) hanno ampliato la copertura dal rischio di marginalizzazione di quanti, fra i più anziani o in età prossime al pensionamento, si trovino al di fuori del mercato del lavoro ed in situazioni di indigenza, piuttosto che delle persone che pur ricevendo sussidi pensionistici (assegno sociale e pensione di vecchiaia) raggiungono soglie di reddito inferiori alla soglia di povertà (stabilita intorno ai 780 euro mensili), ed infine per le situazioni di povertà estrema (*homelessness*) che riguardano per l'86,9% dei casi persone con età superiore ai 45 anni (in prevalenza stranieri e con basse o nulle qualifiche). A partire dal 2017, in continuità con le linee di intervento già promosse dalla Legge 328/2000, si è inoltre avviata una riorganizzazione della governance del sistema delle politiche sociali, sia con l'istituzione del reddito minimo quale criterio essenziale per la presa in carico della domanda assistenziale, in secondo luogo ridefinendo sul piano della programmazione e degli strumenti finanziari di intervento (**Fondo Nazionale per le Politiche sociali; Fondo povertà e Fondo per la Non autosufficienza**), un insieme di parametri entro i quali organizzare una offerta omogenea minima di servizi sul territorio nazionale, finalizzata alla rimozione delle condizioni che sono alla radice delle situazioni di povertà.

Adattare sistemi di protezione sociale (MIPAA 4)

Si veda il punto precedente

Preparare il mercato del lavoro (MIPAA 5, SDG 8)

L'aspetto di rilevanza per le politiche per l'invecchiamento attivo riguarda un insieme di misure che negli anni fra il 2016 ed il 2019 sono state introdotte e consolidate per ampliare il sistema di tutele dai rischi – povertà, disoccupazione di lunga durata, marginalizzazione – derivanti, in prevalenza, dalla riduzione o mancata partecipazione al mercato del lavoro dei lavoratori della popolazione, con riferimento ai lavoratori più anziani in rapporto al rischio di disoccupazione di lunga durata, ma, più in generale, per bilanciare a livello intergenerazionale il rapporto fra occupazione e sistema pensionistico e di previdenza sociale, a prevenzione di situazioni di marginalizzazione e/o povertà, considerate le caratteristiche di frammentarietà e discontinuità del mercato del lavoro attuale.

Tali orientamenti, si sono accompagnati da un ampio numero di misure di riforma anche del sistema pensionistico¹¹ e dei Servizi per l'impiego (dal 2015 al 2019), che hanno via via ampliato la struttura di governance del mercato del lavoro¹², e avviato una più complessiva riorganizzazione del sistema di welfare verso politiche a supporto del prolungamento della vita attiva.

Per quanto attiene **all'ambito del mercato del lavoro**, le misure più significative per un approccio all'invecchiamento hanno riguardato, in una prima fase, il supporto alle iniziative di reinserimento dei

¹¹ Per il quale si veda: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105445.pdf?_1581518372526

¹² Anche con l'istituzione, con il D.Lgs. 150/2015 (Jobs Act), dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del Lavoro, quale agenzia nazionale con competenze di coordinamento e verifica in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego.

lavoratori con più di 50 anni, lo sviluppo dei Fondi bilaterali e degli accordi di contrattazione collettiva a vantaggio della transizione al pensionamento; in seconda battuta e più di recente, interventi di accompagnamento allo sviluppo dei contesti di lavoro, con iniziative a supporto della conciliazione intergenerazionale vita-lavoro, e del welfare aziendale.

A quest'ultimo riguardo, ricordiamo il **Decreto Interministeriale del 25 marzo 2016** sulla erogazione dei premi di risultato. Esso è agganciato alle agevolazioni introdotte dalla legge 2018/2015 (di Bilancio 2016) e rinnovate dalla legge 232/2016 (di Bilancio 2017) introduce una tassazione agevolata, con imposta sostitutiva del 10%, per i premi di risultato e per le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa, ed è mirato ad agevolare lo sviluppo di forme di contrattazione decentrata (contratti aziendali e territoriali) basate sul coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, anche attraverso l'erogazione tramite voucher di beni, prestazioni e servizi di welfare aziendale (ad esempio, servizi di educazione e istruzione per i figli, o di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti). In secondo luogo il **Decreto Interministeriale 12 settembre 2017**, concernente degli sgravi contributivi per la conciliazione vita-lavoro, promossi in via sperimentale fra il 2017 ed il 2018. Le misure di conciliazione riconosciute facevano riferimento a tre ambiti o aree di intervento:

- **Genitorialità** – estensione temporale del congedo di paternità e parentale e delle relative indennità; previsione di asili nido o spazi ludico creativi aziendali e interaziendali; percorsi formativi per favorire il rientro post maternità; buoni d'acquisto per i servizi di baby-sitting.
- **Flessibilità organizzativa** – lavoro agile, flessibilità oraria in entrata o in uscita; part-time; banca ore; cessione solidale con integrazione da parte dell'impresa dei permessi ceduti;
- **Welfare aziendale** – convenzioni per l'erogazione di servizi time-saving; convenzioni con strutture o buoni per l'acquisto di servizi di cura.

Negli anni più recenti (dal 2017 al 2019), infine, molta parte degli interventi di policy su cui il MLPS ha assunto una funzione rilevante, sono stati dedicati alla ridefinizione in chiave universalistica di un approccio integrato allo sviluppo delle politiche del lavoro, sociali e previdenziali, entro la cornice delle misure per Reddito e Pensione di Cittadinanza (D. L. del 28 gennaio 2019, n.4).

Apprendimento e istruzione lungo l'arco della vita (MIPAA 6, SDG 4)

Le politiche promosse nell'ambito dello sviluppo dei servizi per l'apprendimento rappresentano un importante riferimento per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta, in particolar modo per quelle fasce di popolazione più anziane la cui partecipazione al sistema produttivo si connota per una molteplicità di fattori di rischio connessi alle *basse qualificazioni, e più in generale allo scarso sviluppo di competenze di base (adulti low skilled), e al ridotto accesso all'offerta formativa formale*¹³. Attraverso lo sviluppo dell'infrastruttura di coordinamento dei servizi, a partire dal 2012, sono state così poste le basi per consentire la presa in carico di fabbisogni formativi multidimensionali e complessi, che rendono lo stesso diritto all'apprendimento praticabile lungo l'arco della vita. L'approvazione delle **Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze**, e la successiva predisposizione del **Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta**¹⁴, assumono una particolare valenza strategica, avendo sostanzialmente reso operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze, nell'ambito del più ampio processo

¹³ Le fasce di età fra i 54 ed i 59 anni e quella fra i 60 ed i 65 risultano quelle maggiormente caratterizzate dalla presenza di adulti con basse competenze di base (il 31,8% dei low skilled ha una età compresa fra i 55 ed i 65 anni), e minore partecipazione ai processi di apprendimento lungo l'arco della vita. Per approfondimenti si veda: [Rapporto "Upskilling Pathways" ai sensi del Punto 16 della Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016](#).

¹⁴ In corso di redazione e approvazione, nel dicembre 2020. Il piano è organizzato su tre direttrici di scopo: implementare la capacità dei servizi esistenti di intercettare la domanda di formazione e orientamento attivando nuove forme di intervento; estendere i fattori di personalizzazione degli apprendimenti mantenendo un focus sulla relazione fra competenze di base, chiave e trasversali; intermediare e sincronizzare domanda e offerta di competenze entro un criterio di prossimità e diversificazione dei servizi.

nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente. In tale contesto il riconoscimento e la certificazione delle competenze, acquisite dall'individuo in contesti formali, non formali e informali, insieme alla realizzazione di reti territoriali e alla realizzazione della dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti, sono determinanti per favorire e sostenere un concreto incremento della partecipazione delle persone alla formazione, nonché una spendibilità delle competenze acquisite anche in contesti informali e non formali entro il mercato del lavoro.

Qualità della vita, salute, benessere e vita indipendente (MIPAA 7, SDG 3)

- Il Ministero non tratta specificamente questo aspetto in ambito IA.

Approccio di genere (MIPAA 8, SDG5)

Dal punto di vista dell'approccio di genere gli aspetti di intervento più incisivi hanno riguardato l'introduzione degli incentivi contributivi alle assunzioni in favore di lavoratori over 50 e delle donne, rientranti nella categoria di soggetti svantaggiati secondo il **Decreto Ministeriale del 17 ottobre 2017**. Il Decreto riconosce sia lo svantaggio di età superiore ai 50 anni, sia quello di genere, con riferimento all'occupazione in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici. Accanto a tali aspetti, si pongono l'insieme delle misure promosse per lo sviluppo del welfare aziendale e più in generale forme di organizzazione del lavoro volte ad agevolare la conciliazione fra esigenze di vita e lavoro (**DM 25 marzo 2016 e 12 ott. 2017**) in attuazione delle linee di intervento promosse dalle riforme del mercato del lavoro (Jobs Act in particolare) e successivamente, con la **Legge 81/2017** per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

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

Sostegno ed assistenza informale agli anziani, solidarietà intergenerazionale (MIPAA 9, SDG 16)

L'aspetto più significativo da questo punto di vista è l'intervento relativo al riconoscimento della funzione dei caregiver e del lavoro non retribuito di cura, **avviato con la legge 205/2017, e l'istituzione del relativo Fondo, con una dotazione** modulata dalla legge di bilancio 2019 in 25 milioni nel 2019, di 25 milioni nel 2020 e di 5 milioni per il 2021. Un ulteriore elemento di interesse, può infine essere considerato il rifinanziamento strutturale del Fondo delle Politiche per la Non autosufficienza, ed il relativo Piano per la non autosufficienza 2019-2021, con l'avvio di una prima riflessione sull'individuazione di un assegno per la cura e l'autonomia come livello essenziale delle prestazioni, erogabile per il trattamento delle condizioni di disabilità gravissima.

Città sostenibili (SDG 11)

- Il Ministero non tratta specificamente questo aspetto in ambito IA.

Realizzazione strategia regionale MIPAA (MIPAA 10)

Il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, ha preso parte, sin dalla sua istituzione nel 2008, alle attività del Working Group on Ageing dell'UNECE, costituendosi come Focal Point Nazionale, attraverso il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), in seguito denominato INAPP. Nel quadro del supporto fornito al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con il contributo del Fondo sociale europeo 2007 – 2013, l'ISFOL ha contribuito alla redazione di tre rapporti di monitoraggio nazionali dell'attuazione della Strategia regionale (RIS) del MIPAA (2002/2007, 2008/2011 e 2012-2017), e all'aggiornamento periodico dei principali indicatori di monitoraggio del Piano.

Altro materiale

- [Rapporto nazionale sull'implementazione della Raccomandazione Upskilling Pathways](#)
- [Il Jobs Act ed i suoi decreti attuativi](#)
- [Camera dei Deputati Servizio Studi XVIII legislatura, Riforma previdenziale ed età pensionabile, 2 aprile 2020](#)

- [Rapporto per l'Italia sul terzo ciclo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano di azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento e la sua strategia regionale \(Mipaa/Ris\) - Country Report Italy 2017](#)

Hanno partecipato e alla raccolta e all'analisi delle informazioni:

Referente principale:

dott.ssa Adriana Ciampa, Dirigente della Divisione IV, DG lotta alla povertà e programmazione sociale, aciampa@lavoro.gov.it; DGInclusioneDiv4@lavoro.gov.it;

dott.ssa Stefania Boscato, funzionario Divisione IV, DG lotta alla povertà e programmazione sociale sboscato@lavoro.gov.it.

Altri referenti coinvolti nella collaborazione:

- dott.ssa Stefania Laudisio [slaudisio@lavoro.gov.it] per la Divisione V - Politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti. Inserimento lavorativo delle persone con disabilità, della DG per la lotta alla povertà e la programmazione sociale
- dott. Pietro Tagliatesta [ptagliatesta@lavoro.gov.it] e dott.ssa Angela Grieco, per la Divisione V - Interventi in materia di formazione professionale finanziati da fondi nazionali e attività di coordinamento in materia di aiuti di Stato alla formazione e all'occupazione, della DG degli Ammortizzatori Sociali e Formazione

Attività di ricerca presso il Ministero a cura di:

Pietro Checcucci e Roberta Fefè, Struttura Lavoro e Professioni dell'INAPP

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

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