Dipartimento
per le politiche della famiglia
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico
INRCA
HEALTH AND SCIENCE ON AGING

Le politiche per l'invecchiamento attivo nella Regione Veneto

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

Francesco Barbabella

Dicembre 2020

La Giunta della Regione Veneto è organizzata in 9 assessorati e 7 aree, articolate ciascuna in più direzioni. Il mandato della Giunta attuale terminerà a maggio 2020. Negli ultimi anni la Regione ha sviluppato e attuato in forma sistematica una concezione multidimensionale dell'IA, aggiornando la propria normativa che in precedenza copriva solamente l'area del volontariato in età anziana. Esiste una legge trasversale sull'IA che abbraccia i diversi ambiti di utilità sociale, lavoro, formazione, salute, cultura e altri ancora. Tale politica è monitorata e implementata dalla Direzione per i Servizi Sociali dell'Area Sanità e Sociale, in collaborazione con le Direzioni per la Programmazione Sanitaria (Area Sanità e Sociale) e per il Lavoro (Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria). La fase di avvio di questa politica trasversale ha già riscosso interesse tra gli stakeholder e raggiunto buoni risultati. Ad oggi i meccanismi della legge sono portati avanti e resi sostenibili dalla normativa esistente.

L'invecchiamento in VENETO: background socio-demografico

Tabella 1. Profilo socio-demografico della popolazione anziana in Veneto, Media 2018 (dati in migliaia e incidenze percentuali)

	Valori assoluti			% sulla popolazione		
	M	**F**	**TOT**	**M**	**F**	**TOT**
Popolazione all'1/1/2019						
55+	825	980	1.805	34,4	39,1	36,8
65+	489	633	1.122	20,4	25,3	22,9
Livello di istruzione (55+)						
Basso (ISCED 0-2)	492	675	1.167	61,4	71,5	66,8
Medio (ISCED 3-4)	235	204	439	29,4	21,6	25,1
Alto (ISCED 5 e +)	74	66	140	9,2	7,0	8,0
Occupati						
55-64	214	156	369	65,5	46,1	55,6
65+	43	14	57	9,0	2,3	5,3
Volontari						
55+	119	105	224	15,0	11,7	13,2
Salute autopercepita 65+						
Molto bene	-	-	-	-	-	-
Bene	205	212	417	42,9	34,1	37,9
Né bene né male	193	246	439	40,5	39,6	40,0
Male	50	107	157	10,5	17,1	14,2
Molto male	22	34	56	4,6	5,4	5,1

Il simbolo "–" indica che la stima non viene fornita poiché basata su una numerosità troppo esigua per garantirne l'affidabilità
Fonte: ISTAT

I tassi di popolazione anziana del Veneto sono in linea con quelli a livello nazionale. La tabella mostra come circa il 23% dei residenti siano ultrasessantacinquenni e circa il 37% coloro oltre i 55 anni. Due terzi della popolazione con 55 anni o più in Veneto ha un livello di istruzione basso che non supera la scuola secondaria di primo grado (licenza media), con una percentuale ancora più alta per le donne (oltre il 71%). Esiste una differenza di genere anche in ambito lavorativo, dove meno della metà delle donne tra i 55 e i 64 anni hanno un'occupazione lavorativa, contro il 65,5% degli uomini. Anche in questo caso, si tratta di statistiche in linea con la media italiana (43,9% per le donne e 64,2% per gli uomini), mentre il tasso di volontariato è molto più alto in Veneto (13,2% contro il 9,8%) che complessivamente in Italia. A livello di salute percepita, oltre un terzo degli anziani dichiara di stare bene (37,9%) mentre meno di un quinto sente di stare male o molto male. Tuttavia, le donne registrano una insoddisfazione più alta per la propria salute rispetto agli uomini (34,1% delle donne dichiara si sentirsi bene, contro il 42,9% degli uomini).

Politiche di invecchiamento attivo

Tabella 2. L'invecchiamento attivo messo in pratica nella regione Veneto

L'APPROCCIO REGIONALE IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	**INTERVENTI**
Legge I.A. trasversale	L.R. 23/2017 Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo con i programmi attuativi annuali per il 2018 (D.G.R. 1170/2018) e per il 2019 (D.G.R. 908/2019)
Legge I.A. singole dimensioni	-
I.A. in altre leggi	-
Politiche I.A.	D.G.R. 1315/2019 Programma Operativo Regionale - Fondo Sociale Europeo 2014-2020 - Obiettivo generale "Investimenti in favore della crescita e l'Occupazione
Progetti Europei I.A.	-

La Regione Veneto ha approvato nel 2017 una legge regionale trasversale sull'IA (LR 23/2017) che riguarda diversi ambiti, inclusi: mercato del lavoro; volontariato e impegno civile; formazione; sport; attività del tempo libero; attività culturali; turismo; ambiente; abitazioni; salute; sicurezza. Tale legge abroga e idealmente allarga in modo consistente una legge precedente dedicata al servizio civile degli anziani (LR 9/2010).

La nuova normativa ha l'obiettivo principale di valorizzare il ruolo delle persone anziane nella comunità, promuovendo la loro partecipazione sociale, autonomia e benessere tramite politiche integrate che sostengano interventi e progetti di soggetti pubblici e privati. In primo luogo, la legge regionale istituisce una Consulta regionale sull'IA quale organo che favorisce la partecipazione della popolazione anziana ai processi decisionali, con il fine ultimo di migliorarne il benessere e la qualità della vita. Della Consulta fanno parte: l'Assessore alle Politiche Sociali; dirigenti delle strutture regionali competenti per servizi sociali, sanità e formazione/lavoro; rappresentante di ANCI Veneto; rappresentante dei Centri di servizi per anziani; il Portavoce del Forum regionale del terzo settore; il Presidente della Conferenza regionale del volontariato; un rappresentante della cooperazione sociale; un rappresentante dei sindacati confederali dei pensionati maggiormente rappresentativi; un rappresentante del Coordinamento unitario dei pensionati del lavoro autonomi (CUPLA); un rappresentante dei Centro Servizi Volontariato (CSV).

La Giunta regionale redige, insieme alla Consulta, un Piano triennale sull'IA, da approvare in sede di Consiglio Regionale. La Direzione per i Servizi Sociali coordina un tavolo di lavoro permanente della Regione Veneto (con rappresentanti delle direzioni regionali interessate) per l'attuazione di tale Piano triennale sull'IA e proporre i piani attuativi annuali, da condividere con la Consulta e da approvare in sede di Giunta Regionale. I piani attuativi annuali (v. DGR 1170/2018 per il 2018 e DGR 908/2019) indicano priorità, linee di attività, risorse allocate e requisiti per finanziare interventi (progetti) di IA promossi da enti pubblici e/o non-profit. Sin dall'approvazione della legge regionale, la Giunta ha deliberato stanziamenti annuali di 1 milione di euro (attingendo sia dal Fondo Sanitario Regionale che dal Fondo Nazionale Politiche Sociali), finanziando 18 progetti nel 2018 (decreto direttoriale 171/2018) e 28 progetti nel 2019 (decreto direttoriale 165/2019) presentati da Comuni, Unioni di Comuni, Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), Aziende Unità Locali Socio-Sanitarie (ULSS) e associazioni. In particolare le priorità tematiche dei bandi regionali sono state:

- nel 2018: incremento dell'attività motoria; attivazione di attività di utilità sociale per il supporto alla domiciliarità; promozione dell'alfabetizzazione digitale; riconoscimento del ruolo delle persone anziane nella comunità;
- nel 2019: alimentazione e attività fisica; conoscenza delle sane abitudini comportamentali; riconoscimento degli eventi sentinella; sviluppo di comunità resilienti; isolamento sociale; relazioni

intergenerazionali; esperienze professionali; educazione e formazione; impegno civico e sociale; attività culturali, ricreative e sportive; vicinato solidale.

In aggiunta alla legge regionale sull'IA, un'altra politica recente riguarda alcuni aspetti di IA. Si tratta di una delibera della Giunta (DGR 1315/2019) che esplicitamente richiama alla dimensione dell'IA e ha tra gli obiettivi quello di aiutare i lavoratori anziani a rimanere attivi il più a lungo possibile, contribuendo al tempo stesso allo sviluppo culturale, sociale ed economico della società. La delibera approva lo stanziamento di finanziamenti, da erogare tramite bando, per progetti che realizzino percorsi professionali di crescita dei lavoratori e valorizzino la loro esperienza personale. Il bando si colloca all'interno del Programma Operativo Regionale (POR), su risorse (2,5 milioni di euro) rese disponibili dal Fondo Sociale Europeo 2014-2020 per l'Asse I Occupabilità. I progetti finanziabili devono riferirsi ad una di queste tre azioni: preparazione finalizzata al trasferimento delle competenze e all'avvio di processi di trasformazione aziendale; strumenti di supporto nel trasferimento delle competenze e nella trasformazione organizzativa; azione di riavvio per l'impresa dopo il passaggio generazionale.

Tabella 3. L'invecchiamento attivo nella Regione Veneto: relazione con impegni MIPAA E SDGs

	Impegni del MIPAA	**C**	**R**
1	Tema dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche	X	X
2	Integrazione e partecipazione degli anziani nella società	X	X
3	Crescita economica equa e sostenibile	-	-
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	X	X
8	Approccio di genere	X	-
9	Sostegno ad assistenza informale agli anziani e solidarietà	X	X
10	Realizzare Strategia Regionale MIPAA	X	X
	SDGs		
1	Povertà	-	-
3	Salute e benessere	X	X
4	Istruzione	X	X
5	Genere	X	-
8	Lavoro	X	X
10	Disuguaglianze	X	-
11	Città sostenibili	-	-
16	Pace, giustizia (e.g. intergenerazionale), istituzioni	X	X
17	Partnerships	X	X
C=Considerato nei documenti; R=Realizzato			

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

La Regione Veneto ha sviluppato e attuato in modo sistematico una collaborazione trasversale ai fini delle politiche per l'IA tra aree e direzioni negli ambiti di servizi sociali, sanità e lavoro/formazione. Il meccanismo principale è quello del tavolo di lavoro permanente per l'IA. La Direzione per i Servizi Sociali assume compiti di coordinamento in ordine all'attuazione del Piano triennale sull'IA, avvalendosi di un tavolo di lavoro permanente tra le diverse strutture regionali interessate (in particolari le Direzioni per la Programmazione Sanitaria e per il Lavoro). Il tavolo ha il compito di predisporre un programma di attuazione annuale diretto a rendere operativi le finalità e gli indirizzi della legge.

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

Per realizzare le azioni previste e rendere quindi effettiva l'integrazione e la partecipazione degli anziani nella società, come previsto dalla legge regionale sull'IA, la Regione coinvolge sia tra strutture interne competenti (in materia di politiche sociali, sanità, formazione/lavoro) nel tavolo di lavoro permanente, sia altri attori istituzionali quali i comuni (singoli o associati) e le Aziende ULSS. Altri attori pubblici coinvolti (non dipendenti direttamente dalla Regione) sono le strutture residenziali e le istituzioni scolastiche. Inoltre, la Consulta per l'IA, la quale ha poteri prevalentemente di indirizzo strategico, include rappresentanti di varie strutture regionali e della società civile, inclusi associazioni, sindacati, ANCI e CSV, tra gli altri. Si può dunque affermare che esiste un meccanismo in vigore e ben rodato di consultazione e partecipazione degli stakeholder nel processo di programmazione sul tema dell'IA.

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

La legge sull'invecchiamento attivo non esclude interventi che considerino in tali ambiti pur non menzionandoli direttamente nel testo, ma è difficile valutare il grado di implementazione di queste (eventuali) azioni a livello locale.

Adattare sistemi di protezione sociale (MIPAA 4)

La legge regionale trasversale promuove esplicitamente l'inclusione sociale e la partecipazione degli anziani alla vita sociale, civile, economica e culturale. In tal senso, nei bandi promossi dalla Regione Veneto si ritrovano temi di cittadinanza attiva, utilità sociale, reti di supporto ed altri ancora, i quali mirano a migliorare servizi e iniziative locali, anche a vantaggio di categorie fragili. Nei progetti già approvati e finanziati si rileva dunque un certo grado di attuazione parziale di questo aspetto.

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

Sia nella legge regionale (LR 23/2017), sia nel bando POR (DGR 1315/2019) si rileva il tema del lavoro e della formazione professionale in ambito di IA. Nella legge trasversale la Regione Veneto si impegna a sostenere interventi che agevolino il completamento della vita lavorativa, la preparazione al pensionamento e il trasferimento di competenze ai lavoratori più giovani (art. 7), nonché la valorizzazione e la trasmissione degli antichi mesteri (art. 6). Nel bando POR si finanziano progetti di formazione e partecipazione al mercato del lavoro anche tramite formazione professionale e trasferimento delle competenze a lavoratori più giovani. Questi aspetti sono dunque integrati e attuati nelle politiche di IA della Regione Veneto.

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

La Regione Veneto stabilisce l'obiettivo strategico di apprendimento permanente tutto l'arco della vita nella legge trasversale sull'IA (art. 8). Alcuni interventi finanziati sono riconducibili all'educazione degli anziani per potenziare le competenze adattative, la cultura, la formazione inter- e intragenerazionale. Tali percorsi di formazione si legano a temi di inclusione sociale, cittadinanza attiva, sicurezza domestica e stradale, contrasto a dipendenze e truffe, impegno sociale. Le disposizioni normative trovano applicazione operativa sotto forma di progettualità.

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

La Regione Veneto non considera esplicitamente il collegamento tra IA e il piano regionale della prevenzione. Tuttavia, all'art. 9 la prevenzione costituisce un tema centrale e si fa riferimento alla promozione di protocolli operativi da inserire nei piani di zona tra enti locali, aziende sanitarie, terzo settore, organizzazioni sindacali, in raccordo con la programmazione sociosanitaria. Ad ogni modo, un obiettivo esplicito dei bandi per progetti di IA promossi dalla legge trasversale è quello di salute, benessere e autonomia. Alcuni progetti finanziati sono relativi all'attività motoria e alla promozione della salute per gli anziani. Questo aspetto sembra dunque recepito nella normativa e attuato sotto forma di progettualità.

Approccio di genere (MIPAA 8, SDG5)

Nella legge regionale c'è un solo riferimento di principio al contrasto di discriminazioni, esclusione e pregiudizio e alla promozione delle pari opportunità delle persone anziane (art. 1, comma 4), mentre a livello attuativo questo aspetto non è presente.

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

Questi aspetti è parzialmente presente nella legge regionale sull'IA. Infatti, tra le attività di utilità sociale e di formazione si riscontrano quelle di aiuto, supporto e accompagnamento delle persone anziane ad altri anziani o persone in disagio, solitudine e difficoltà. Inoltre, il favorire lo sviluppo e il mantenimento di rapporti intergenerazionali costituisce una dimensione trasversale a vari temi e azioni. Sono previste iniziative di utilità sociale, lavoro, formazione, salute e cultura a carattere intergenerazionale che coinvolgono giovani per la trasmissione di conoscenze e il miglioramento delle relazioni e dell'inclusione sociale. Tali aspetti sono dunque rintracciabili in buona parte degli interventi attuati dai soggetti finanziati dalla legge regionale.

Città sostenibili (SDG 11)

La Regione non tratta specificamente questo aspetto in ambito di IA.

Realizzazione strategia regionale MIPAA (MIPAA 10)

La Regione Veneto ha compiuto un passo avanti importante e sostanziale verso il raggiungimento degli obiettivi del MIPAA grazie alla LR 23/2017. Pur con margini di miglioramento (si veda ad esempio la dimensione di genere), tale legge copre la maggior parte degli aspetti del MIPAA e adotta un modello multidimensionale di IA che mira a politiche integrate. In tal senso, la legge è stata attuata sin dalla sua approvazione con finanziamenti importanti (1 milione di euro all'anno) da parte della Regione. I meccanismi della legge, complementati da altri interventi ad hoc (come la DGR 1315/2019), sono applicati, sostenibili ed efficaci.

Relazione e aspettative della Regione riguardo il livello nazionale

La Regione Veneto ha sviluppato una legge regionale globale sull'IA cercando di integrare vari aspetti. Le strutture che coordinano l'implementazione e il monitoraggio della legge sono in grado di portare avanti tale politica in modo continuativo e sembra rilevarsi una consapevolezza (interna alla Regione e esterna tra gli stakeholder) piuttosto matura in materia di IA. Al di là di un possibile potenziamento delle risorse regionali stanziate (ingenti ma probabilmente non sufficienti a soddisfare l'intera domanda dai territori) e di una focalizzazione maggiore sulle linee di azioni più rilevanti per gli stakeholder, i miglioramenti attesi

non sono molti, né si avverte l'esigenza specifica di un intervento politico o normativo a livello nazionale in materia.

Altro materiale

- L.R. 3/2015 Disciplina del servizio di affido a favore di anziani o di altre persone, a rischio o in condizione di disagio sociale
- L.R. 17/2018 Iniziative regionali di accrescimento del benessere sociale attraverso l'educazione economica e finanziaria

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

Referente principale:

Dott. Stefano Guerra, Direzione per i Servizi Sociali, Area Sanità e Sociale, Regione Veneto. Tel. 0412791378, e-mail stefano.guerra@regione.veneto.it

Altri referenti coinvolti nella collaborazione:

Dott.ssa Silvia Ceschel, Direzione per i Servizi Sociali, Area Sanità e Sociale, Regione Veneto. Tel. 0422323950, e-mail silvia.ceschel@aulss2.veneto.it

Attività di ricerca nella Regione a cura di:

Dott. Francesco Barbabella, Centro Studi e Ricerche Economico-Sociali per l'Invecchiamento, IRCCS INRCA. Tel. 0718004788, e-mail f.barbabella@inrca.it

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