Invecchiamento attivo: sviluppi internazionali e nuove strategie in Italia

Claudia di Matteo, | 21 maggio 2019

L'articolo è stato elaborato dal team congiunto di IRCCS-INRCA e Dipartimento delle Politiche per la Famiglia: Francesco Barbabella, Eralba Cela, Giovanni Damiano, Giovanni Lamura, Andrea Principi, Marco Socci, Margherita Villa. Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPOFAM): Delia Amari, Alfredo Ferrante, Simona Rita Montagnino.

L'invecchiamento attivo nel contesto internazionale

In contrasto con una visione del trend demografico di invecchiamento della popolazione europea come un aspetto esclusivamente problematico, ormai da alcuni decenni è stato proposto il concetto di *Invecchiamento Attivo* (IA) come strumento d'intervento per armonizzare la società e l'economia con i mutamenti demografici e garantire uno sviluppo sociale e sanitario sostenibile (Lamura et al., 2017; WHO, 2002) attraverso la visione delle persone anziane come risorse utili alla società. L'IA non solo rappresenta il passaggio da soggetto passivo a cittadino attivo, ma adotta una visione della società dove gli esseri umani possono agire non solo nell'ambito della partecipazione al mercato del lavoro, e possono farlo durante tutto l'arco della loro vita (Principi et al., 2014).

Nel 2002, L'OMS pubblica delle raccomandazioni per informare il dibattito sull'invecchiamento attivo e in salute (WHO, 2002). Nello stesso anno, il concetto di IA viene istituzionalizzato dalle Nazioni Unite nel corso della seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento di Madrid, con l'adozione del primo piano d'azione sull'invecchiamento (MIPAA – Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002). La visione politica disegnata attraverso il MIPAA (2002) è la costruzione di una società per tutte le età. Tutti gli Stati Nazione quindi si impegnano a promuovere strategie di azione che si ispirano ai principi di partecipazione, inclusione sociale, dignità e autodeterminazione, di diritto all'invecchiamento in salute e alla solidarietà tra generazioni (MIPAA, 2002). Per affrontare questi temi, all'interno del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) sono state costituite 5 commissioni regionali tra cui la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) (Wittich, 2017). L'UNECE, insieme alla DG per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione e con la collaborazione del Centro Europeo per le politiche di Welfare e la ricerca di Vienna, attraverso un set di indicatori, ha creato l'Active Ageing Index (AAI) come strumento per quantificare l'IA in accordo con la definizione data da OMS (WHO,2002), e quindi per studiare gli effetti delle politiche in tema di IA in vari contesti geografici (Zaidi et al., 2018).

Strategie nazionali per lo sviluppo di politiche e interventi di promozione dell'invecchiamento attivo in Europa e nel Mondo

Uno dei Paesi Europei a recepire tra i primi i principi e i valori di una società basata sul concetto di IA è l'Irlanda. Nel 2013, il Governo Irlandese ha presentato *The National Positive Ageing Strategy* (Department of Health, 2019). Utilizzando un approccio integrato, diversi gruppi interministeriali e della società civile coordinati dal Dipartimento delle Politiche Sociali hanno lavorato alla definizione di una strategia nazionale. Il programma è stato adattato alle caratteristiche delle 4 Regioni (County) Irlandesi e ogni *County Programme* a sua volta è stato continuamente rimodellato con la partecipazione delle comunità locali. L'ampio processo di consultazione è stato descritto in un Report che è consultabile online. L'implementazione della strategia prevede un quadro di monitoraggio e valutazione a cura di un *Consiglio permanente, multistakeholder,* il quale organizza un forum annuale per presentare gli aggiornamenti relativi al piano nazionale e ai programmi locali.

Anche Malta ha recepito le raccomandazioni proposte dalle varie organizzazioni internazionali. Alcuni anni or sono, il Governo Maltese ha approvato la *National Strategic Policy for Active Ageing: Malta 2014- 2020* (University of Malta, 2013). La *Commissione Nazionale per l'Invecchiamento Attivo*, è una commissione interministeriale creata *ad hoc* per contestualizzare

la strategia alle caratteristiche territoriali maltesi, nonché per l'implementazione, il monitoraggio e la valutazione della stessa strategia. Elemento da sottolineare, è la copertura finanziaria assicurata nel lungo periodo dal Governo, assieme alla previsione di risorse provenienti anche da fondi europei e internazionali (University of Malta, 2013).

La strategia messa in campo dalla Slovenia (IMAD, 2018) è una delle più recenti nel contesto Europeo ed è dotata di un'architettura complessa scaturita da una vasta opera di consultazione. Infatti, una prima fase di dialogo tra i rappresentanti delle autorità di governo, i professionisti e gli esponenti della società civile ha visto la luce nel 2016 e ha portato alla stesura di una prima bozza di documento strategico. La fase di consultazione non si è mai esaurita arrivando alla stesura della terza bozza di documento programmatico, il quale è stato giudicato consistente e valido perché rappresentativo di tutte le istanze dipartimentali e provenienti dalla società civile, ed è dunque stato approvato nel dicembre 2017. Il processo partecipativo è stato riassunto in un Report conclusivo insieme al programma nazionale che ha per base l'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile 2030 adottata dalle Nazioni Unite (IMAD, 2018). Infine, grande importanza viene data alla fase di monitoraggio, con l'uso di 30 indicatori di impatto, con chiaro riferimento all'AAI.

Per quanto riguarda il contesto extraeuropeo, possiamo citare l'esempio della provincia canadese del Québec (2019), ove la recente azione del Governo ha comportato l'approvazione del 2° piano d'azione 2018-2023 denominato 'un Quebec per tutte le età', il quale include 85 misure d'intervento suddivise in tre macro aree (partecipazione nella comunità, vivere in salute, creazione di un ambiente sano, sicuro e accogliente) elaborate in maniera congiunta da 20 tra Ministeri e organismi nazionali, i quali attraverso una governance multilivello stabiliscono titolarità d'intervento e investimenti di lungo periodo (Aldergroup, 2006). Due sono gli aspetti innovativi da sottolineare, ovvero in primo luogo l'ancoraggio complessivo della manovra con l'asse della ricerca (MFA, 2018), in particolare della cosiddetta *ricerca azione partecipata*, per individuare pratiche e interventi innovativi in materia di IA. In secondo luogo, lo sviluppo dell'approccio *Municipalità Amiche degli Anziani* (MADA - MFA, 2018; Ville de Chateauguay, 2018), ovvero comunità locali che adeguano l'ambiente fisico, sociale ed economico ai bisogni delle persone anziane.

Quelli appena citati sono alcuni tra molti esempi possibili di Paesi che si stanno attrezzando in una prospettiva di invecchiamento attivo, tra cui l'Irlanda del Nord (*The Active Ageing Strategy 2016-2021* - NIE, 2016), la Repubblica Ceca (*The National Action Plan for Positive Ageing 2013-2017* - MPSV, 2014), la Nuova Zelanda (*New Zealand Positive Ageing Strategy* – MSP, 2001), l'Australia (*The Western Australian Active Ageing Strategy* - DC, 2004), e i vari piani d'azione sviluppati a Singapore, in Corea del Sud e ad Hong Kong (Braun & Conybeare, 2017; Ministry of Health SG, 2019). Queste esperienze hanno in comune la connessione tra programma nazionale e documenti internazionali (vedi raccomandazioni OMS – WHO, 2002 e/o MIPAA, 2002), l'uso di un approccio integrato, l'attenzione alla fase di consultazione e implementazione nonché l'utilizzo di strumenti assimilabili all'AAI per monitorare l'efficacia degli interventi. Tuttavia, l'efficacia della strategia nel lungo periodo, è spesso condizionata dai fondi stanziati per i programmi nazionali, con marcate differenze tra Paesi. Non è un caso che per quanto riguarda la Repubblica Ceca (MPSV, 2014), si è sottolineata la necessità di incrementare il budget disponibile per assicurare un maggior impatto degli interventi (MPSV, 2014:11).

Il contesto Italiano: *Progetto di Coordinamento Nazionale delle Politiche e degli Interventi di Invecchiamento Attivo*

Le esperienze europee ad internazionali in materia, mostrano come sia necessario l'ancoraggio a strategie nazionali che consentano di ricentrare il piano d'azione internazionale su specificità territoriali e che al tempo stesso riguardino tutti gli ambiti di policy per agire in maniera integrata e coordinata, coinvolgendo tutti i portatori di interesse. Facendo tesoro di queste esperienze, in Italia ci si sta muovendo in questa direzione al fine di contribuire a gettare le basi per la costruzione di un coordinamento partecipato in merito alle politiche e agli interventi sul tema dell'IA. Una volta preso atto della necessità di agire in tale direzione per colmare una evidente lacuna sottolineata da più parti, nel dicembre 2018 è stato sottoscritto un accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e IRCCS-INRCA per le finalità di cui sopra.

L'oggetto dell'accordo è quello di costruire, insieme ai diversi attori istituzionali afferenti a tutti i livelli di governo e ai portatori di interesse della società civile, un quadro condiviso di azioni e iniziative sul tema dell'IA, in armonia con la strategia promossa dal MIPAA (Wittich, 2017) e che tenga conto dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Tra gli obiettivi del progetto triennale, anche quelli di realizzare delle linee guida in merito all'implementazione di politiche inerenti l'IA,

sviluppando un modello integrato di intervento che rafforzi la centralità territoriale e che favorisca il coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi settori istituzionali, enti pubblici e privati, terzo settore e società civile impegnati sul tema. Per documentare i progressi compiuti e per permettere la diffusione dei risultati a livello comunitario e internazionale, verrà definita una metodologia per la raccolta, l'analisi e la valutazione di dati sia qualitativi che quantitativi (questi ultimi attraverso l'utilizzo dell'AAI). In questo modo, si intende costruire un sistema sociale di benessere che valorizzi l'invecchiamento attivo come strumento di inclusione sociale, solidarietà intergenerazionale e coesione sociale in un'ottica di sviluppo sostenibile, anche considerando il tema dei diritti umani.

Bibliografia

- Aldergroup (2006), Le vieillissement en santé au Canada: une nouvelle vision, un investissement vital, Document de discussion préparé pour le Comité fédéral-provincial-territorial des hauts fonctionnaires, Québec: Ministere de la Santé.
- Braun, K.L., Conybeare, C. (2017), Active Aging in Asia: Community care policies and programs in Hong Kong, Japan, Korea, and Singapore, *Innovation in Aging*, 1(1), Oxford University Press.
- DC- Department for Communities (2004), Active Ageing Strategy. Generations together 2004-2008, Report. Government of Western Australia: West Perth.
- Department of Health (2019), National Positive Ageing Strategy 2013-2017 in Ireland, Healthy Ireland Research and Data: Ireland.
- Gouvernement du Québec (2019), Politique pour vieillir et vivre ensemble, chez soi, dans sa communauté, au Québec, MSSS Website.
- IMAD – Institute of Macroeconomic Analysis and Development of the Republic of Slovenia (2018), Active Ageing Strategy in Slovenia, IMAD: Ljubljana.
- Lamura, G., Principi, A., Socci, M. (2017), Invecchiamento Attivo: un percorso da costruire, Welforum.it, 20 giugno 2017.
- MFA (2018), Plan d'Action 2018-2023: un Québec pour tous les ages, Plan d'Action – Tableau des Mesures.
- MIPAA (2002), Madrid International Plan of Action on Ageing, UNECE: UN.
- Ministry of Health SG (2019), *I feel young*: The Action Plan for Successful Ageing, Ministerial Commitee on Ageing, Singapore Action Plan Website.
- MSP- Ministry of Social Policy (2001), New Zealand Positive Ageing Strategy. Towards a society for all ages, Ministerial Advisory Council for Senior Citizens: New Zealand.
- MPSV – Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic (2014), National Action Plan for Positive Ageing for the period 2013 – 2017, MPSV: Česká Republika.
- NIE- Nothern Ireland Executive (2016), Active Ageing Strategy 2016-2021, NIE.
- Principi, A., Jensen, P. H., Lamura, G. (Eds.) (2014), Active ageing: Voluntary work by older people in Europe. Policy Press.
- University of Malta (2013), National Strategic Policy for Active Ageing: Malta 2014-2020, University of Malta Website.
- WHO (2002), Active Ageing: A policy framework, Geneva: World Health Organization.
- Wittich, V.G., (2017), Report on the 3° Cycle of review and appraisal of MIPAA/RIS, UNECE Ministerial Conference on Aging 2017, Lisbon 21-22 September.
- Zaidi, A., Harper, S., Howse, K., Lamura, G., & Perek-Białas, J. (2018) Building Evidence for Active Ageing Policies. Springer Berlin Heidelberg.