

I QUATTRO CAVALLI

Stato, mercato, ambiente e welfare:
l'Ecosistema d'Argento
per un modello sostenibile

A cura di Biagio Ciccone

Prefazione di Carmelo Barbagallo



FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

I QUATTRO CAVALLI

Stato, mercato, ambiente e welfare:
l'Ecosistema d'Argento
per un modello sostenibile

A cura di Biagio Ciccone

Prefazione di Carmelo Barbagallo

FrancoAngeli

Il curatore del volume desidera ringraziare la dott.ssa Dominika Jarocka per la costanza, il rigore e la competenza con cui ha seguito il lavoro di ricerca. Ha svolto con intelligenza, umiltà e saggezza il compito affidatole, ha saputo dare senza apparire, adoperandosi anche per superare momenti difficili. Grazie, grazie ancora: gran parte dell'opera di coordinamento e costruzione di questo volume è anche merito suo.



Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Sapere aude!
(Immanuel Kant)

*Ad Annika,
splendido germoglio,
con l'auspicio che la sua crescita
possa essere foriera anche
di miglioramenti sociali*

Indice

Prefazione , di <i>Carmelo Barbagallo</i>	pag.	11
Introduzione , di <i>Biagio Ciccone</i>	»	13
1. Le priorità europee per un invecchiamento sostenibile , di <i>Caterina Rinaldi</i>	»	19
1. Una strategia per l'Europa che invecchia	»	19
2. Sistemi previdenziali e sostenibilità della spesa pubblica	»	24
3. Invecchiare con dignità: servizi sanitari e long term care	»	28
4. I limiti della visione europea	»	33
Bibliografia e sitografia	»	36
2. L'invecchiamento demografico: trend e prospettive in Italia , di <i>Pasquale Gallo</i>	»	38
1. Introduzione	»	38
2. Le tendenze demografiche	»	39
3. Le condizioni di salute	»	44
4. Il contesto socio-familiare	»	50
5. La spesa sociale	»	53
6. L'impatto delle riforme previdenziali sui redditi pensionistici	»	57
Bibliografia e sitografia	»	67

3. I bisogni degli anziani: le risposte del nuovo welfare e della silver economy , di <i>Elena Biffi</i>	pag.	68
1. Introduzione	»	68
2. L'anziano e i suoi bisogni	»	69
3. Nuove forme di welfare	»	73
4. Gli anziani come consumatori: la silver economy	»	77
5. Il modello strategico del Portogallo	»	83
6. Conclusioni	»	89
Bibliografia e sitografia	»	90
4. Ecosistema d'Argento (EA): un modello sostenibile , di <i>Elena Biffi</i>	»	92
1. Introduzione	»	92
2. La necessità di un patto intergenerazionale	»	93
3. Quale futuro?	»	97
4. Il modello EA	»	100
5. I fattori culturali	»	103
6. La tecnologia	»	105
7. La sostenibilità economica	»	107
8. La sostenibilità sociale	»	110
9. La sostenibilità ambientale	»	111
10. Conclusioni	»	114
Bibliografia e sitografia	»	115
5. I progetti dell'INPS per garantire agli anziani previdenza, cura e socialità , di <i>Lucia Mautone</i>	»	118
1. Le prestazioni dell'Inps tra assistenza e previdenza	»	118
2. Le iniziative di welfare integrativo	»	123
2.1. <i>Home Care Premium</i>	»	123
2.2. Progetti per soggiorni e ospitalità residenziale	»	128
2.3. <i>Long Term Care</i>	»	129
3. L'Inps per il senior living	»	131
Bibliografia e sitografia	»	133
Gli autori	»	137

Prefazione

di *Carmelo Barbagallo*¹

Non nego di essere rimasto sorpreso quando Biagio mi ha parlato di questo progetto di ricerca e, successivamente, chiesto di occuparmi della sua prefazione; allo stupore si accompagnava lo scetticismo di chi ha sempre creduto che lo Stato sia l'unico a dover tutelare e promuovere il benessere economico e sociale dei cittadini, ponendo particolare attenzione verso la categoria delle persone più fragili. Nonostante tale ferma convinzione, con la quale guido le battaglie sindacali della categoria dei pensionati, non posso che accogliere l'impegno e l'originalità della proposta emersa dalla ricerca: la creazione del modello EA (*Ecosistema d'Argento*). Nel contesto attuale in cui il debito pubblico non è in grado di far fronte ad un welfare adeguato alle crescenti esigenze degli anziani di oggi e, soprattutto, di domani, l'idea di un ecosistema sostenibile – sviluppato da un ente non profit – offre, innegabilmente, un'ipotesi di soluzione solidale. La cooperazione fra gli attori pubblici e quelli privati verso un unico e comune obiettivo, quale la tutela degli anziani a tutto campo, potrebbe costituire una strada da percorrere simultaneamente alle politiche economiche e sociali individuate dallo Stato.

Dico simultaneamente per una ragione fondamentale. Gli anziani sono parte integrante della società e costituiscono una risorsa fondamentale per il nostro Paese, giammai un peso o un costo, ed è lo Stato ad avere il compito, nonché il dovere (insito nella sua stessa natura), di farsene carico. Parlo di interventi concreti come il taglio delle tasse, la rivalutazione e la piena indicizzazione delle pensioni, la legge sulla

¹ Segretario Generale Nazionale della UIL Pensionati.

non autosufficienza: in questi ambiti il ruolo del soggetto pubblico non può essere sostituito. Ciò, però, non esclude che una sinergia dello Stato con il settore privato possa portare ad un rafforzamento del benessere degli anziani, attraverso l'offerta di servizi, non soltanto di tipo assistenziale, che siano all'altezza dei loro bisogni. In tale ottica ritengo che il riconoscimento di uno standard di qualità per tali servizi, per esempio proprio attraverso la "certificazione EA", sia uno strumento potenzialmente idoneo a garantire una giusta protezione, fisica e psicologica, agli anziani.

Tutelare gli anziani, le persone non autosufficienti, i disabili e allo stesso tempo promuovere il rapporto intergenerazionale con i più giovani è una delle missioni del nostro Sindacato, nonché l'obiettivo di cui mi sono sempre fatto portavoce. È indispensabile che questi soggetti vengano tutelati con tutti gli strumenti necessari e siano adeguatamente inseriti nel tessuto sociale, eliminando discriminazioni di ogni genere. Per questo occorre perseguire come obiettivo primario l'abbattimento di ogni forma di barriera: culturale, economica, architettonica, cognitiva, sensoriale e lavorativa. Solo così permettiamo alla "macchina" sociale di funzionare correttamente.

Contestualmente bisogna lavorare per tessere forme di interazione fra i giovani e gli anziani: la ricchezza che deriva dal reciproco sostegno costituisce il perno su cui sviluppare l'economia solidale del nostro Paese. Anziani e giovani sono due facce della stessa medaglia: non vanno messi l'uno contro l'altro, bensì vanno guidati in un percorso di crescita comune. Per questo motivo reputo opportuna l'individuazione di progetti sociali che coinvolgano entrambe le categorie: solo attraverso un dialogo e un confronto di opinioni può realizzarsi uno scambio intergenerazionale proficuo e prezioso, che può fornire al nostro Paese nuova energia per ripartire.

Noi pensionati, attivi e produttivi, vogliamo fortemente costruire il futuro insieme ai giovani perché, come recita un antico proverbio Masai, «i giovani corrono veloci, gli anziani conoscono la strada. Insieme raggiungono prima la meta».

Introduzione

di *Biagio Ciccone*¹

Il sistema previdenziale costituisce una delle colonne portanti sulle quali si regge il c.d. welfare state o Stato del benessere, ma affonda le sue radici in tempi molto più antichi, quando il concetto di assistenza sociale – necessità connaturata all'uomo – trovava espressione in forme più o meno sistematizzate di intervento a favore di taluni gruppi sociali più deboli. Se, infatti, si fa riferimento all'obiettivo di assicurare un tenore di vita minimo a tutti i cittadini e dare sicurezza agli individui e alle famiglie in presenza di eventi naturali ed economici sfavorevoli, si può far risalire il concetto alla nascita della società. Se, poi, si sposta l'attenzione sull'intervento dello Stato che modifica in modo deliberato e regolamentato la distribuzione dei redditi generata dalle forze del mercato per migliorare il benessere dei cittadini, allora la funzione assistenziale può essere ricondotta ad una necessità insita nel concetto stesso di democrazia. Nella democrazia ateniese, per esempio, le persone anziane e prive di mezzi di sostentamento venivano aiutate economicamente dai figli che, lavorando, provvedevano a dar loro vitto e alloggio. Solone, intorno al 590 a.C., concesse la prima pensione pubblica a un invalido di guerra e, nel 450 a.C., l'istituto venne esteso anche agli invalidi civili, con controllo annuale delle effettive condizioni personali. Nell'antica Roma, a partire dalla riforma di Caio Mario, i veterani di guerra venivano congedati, dopo almeno venti anni di servizio, con l'assegnazione di un podere e di una buonuscita, in funzione di quanto era stato versato dal lavoratore/soldato durante gli anni di attività.

¹ Segretario Generale della UILP Campania.

Per lungo tempo le funzioni di assistenza sono state una prerogativa degli ordini e degli istituti religiosi, che provvedevano a raccogliere e distribuire risorse per sostenere i più indigenti. Una forma embrionale di sistema legislativo volto ad affrontare la questione della povertà fu, con tutti i limiti del caso, quello realizzato attraverso le *Poor laws* inglesi a partire dalla metà del Cinquecento: attraverso la rete delle parrocchie, le risorse venivano distribuite ai poveri, i quali erano obbligati, se non ammalati e inabili al lavoro, a entrare nelle *poor houses*, case di avviamento al lavoro.

Ma è a partire dalla fine del Settecento e per tutto il XIX secolo che comincia a prendere forma il vero e proprio welfare state, inteso come sistema previdenziale e assistenziale in chiave moderna. Sotto la spinta dell'Illuminismo, infatti, cambia il modo di affrontare i problemi sociali e l'uomo viene considerato attore protagonista, artefice del mondo e della società in cui vive. Sono di quest'epoca le prime proposte, di sapore straordinariamente moderno, per l'istituzione di sistemi di welfare. Otto Von Bismarck attuò, fra il 1881 e il 1889, il primo sistema previdenziale al mondo, che servì da modello per tutti gli altri Paesi. Nel 1883 istituì l'assicurazione obbligatoria contro le malattie e nel 1884 quella contro gli infortuni. Nel 1889, infine, realizzò un progetto di assicurazione per la vecchiaia. Nel modello assicurativo bismarckiano i lavoratori erano tenuti a versare contributi previdenziali, variabili in base al reddito. In un primo momento l'obbligatorietà assicurativa riguardava esclusivamente gli operai dei settori manifatturieri maggiormente a rischio, successivamente venne estesa a tutti i settori produttivi e anche agli impiegati. La fase successiva nello sviluppo dei programmi previdenziali fu l'introduzione delle assicurazioni sociali, attraverso cui la copertura dei rischi venne ulteriormente estesa anche ai soggetti non attivi del nucleo familiare, come i pensionati o i superstiti. Dopo la Prima guerra mondiale vi fu una progressiva estensione dell'assicurazione sociale. L'Assemblea costituente di Weimar sancì per la prima volta in un documento costituzionale il riconoscimento dei diritti sociali e la piena legittimazione dell'assistenza sociale intesa come strumento volto a garantire un elevato grado di sicurezza materiale per tutta la popolazione.

Un passo importante verso l'istituzionalizzazione del sistema di protezione fu l'emanazione negli Stati Uniti del *Social Security Act* nel 1935, sotto la presidenza di Roosevelt e nel pieno del New Deal

americano. Ma, ancor di più, fu decisivo il Rapporto Beveridge del 1942, che ha rappresentato la fonte di ispirazione per la nascita dello stato sociale nel Regno Unito e la base di un nuovo modo di concepire la società, secondo cui le cause principali della povertà e della mancanza di salute erano riconducibili alla perdita di reddito.

Solo nel secondo dopoguerra assistiamo al consolidamento del welfare state che, soprattutto nei Paesi occidentali, grazie alla crescita economica, conobbe il suo periodo di massima espansione. In Italia, già nel 1948, si giunse con Olivetti alla riduzione della settimana lavorativa, sulla scia di quanto avvenuto nel 1926 con Henry Ford; Olivetti introdusse anche la maternità retribuita per 9 mesi.

Il cambiamento era di tipo concettuale: si passava da una tutela di tipo reattivo a una tutela di tipo preventivo e lo Stato iniziava a essere visto come “garante” del benessere sociale. Inoltre, accanto alle assicurazioni sociali si rafforzava l’impegno dello Stato in alcuni settori dell’economia e della vita sociale.

A partire dagli anni Ottanta, la caduta dei tassi di crescita economica e occupazionale, il progressivo aumento della spesa sociale e la crisi dei bilanci pubblici hanno portato ad una riflessione critica sul welfare state. Le critiche riguardano principalmente il livello della spesa sociale: le tasse, i contributi sociali e l’inefficienza dei programmi statali, incapaci di redistribuire denaro e servizi ai più bisognosi, iniziano a pesare soprattutto sui ceti medio-bassi. La stessa caratterizzazione di “sociale” viene messa in discussione, a causa di una progressiva mancanza di partecipazione alla vita comune ed economica, a fronte di nuove sfide legate ai cambiamenti demografici, all’invecchiamento della popolazione e all’emergere di bisogni diversi. Invero, dinnanzi a crescenti deficit di bilancio l’intero sistema su cui si basa lo Stato sociale viene messo in crisi, con gravi ripercussioni sul sistema previdenziale ed assistenziale. Tali circostanze, oltre a colpire direttamente le fasce di popolazione che oggi sono più anziane, costituiscono un vero e proprio pericolo anche per i giovani – che saranno gli anziani di domani – ai quali lo Stato, di questo passo, non sarà in grado di garantire nessun tipo di tutela previdenziale. Si prospetta, quindi, un serio problema di equità intergenerazionale, oltre che di tenuta sociale del sistema. Come evidenziato nel rapporto OCSE *Pensions at a glance 2022*, «la generazione che accede adesso al mercato del lavoro in Italia andrà in pensione in media a 71 anni di età, mentre

ora è possibile ritirarsi dalla vita attiva in media a 61,8 anni, grazie alle diverse opzioni di pensionamento anticipato finora disponibili». La questione non si limita all'innalzamento dell'età pensionabile, ma riguarda anche l'ammontare degli importi percepiti, che saranno decisamente più bassi, visto che, secondo le vigenti norme pensionistiche, a coloro che sono entrati nel mondo del lavoro dopo il 1995 sarà applicato il sistema contributivo puro, basato unicamente sui contributi versati nel corso della carriera lavorativa. È evidente come la pensione così ottenuta potrebbe non rispondere più alle esigenze delle persone anziane; per tale ragione è doveroso individuare soluzioni idonee ad assicurare e garantire una previdenza sostenibile ed equa prima che possa essere troppo tardi.

Da queste considerazioni muove l'idea della ricerca presentata in questo volume, che ha l'obiettivo di offrire una diversa prospettiva di azione, affinché possa esserci un intervento concreto che, sia pure non in modo esaustivo, possa rispondere alle criticità sin qui evidenziate. Bisogna, infatti, passare da una concezione di welfare inteso unicamente come spesa, ad un welfare inteso quale investimento in servizi di qualità per la persona e sfruttare tutte le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie per promuovere equità, benessere e sviluppo sostenibile. Condizione necessaria per garantire un welfare sostenibile, concreto e reale è la cooperazione fra il settore pubblico, quello privato e i singoli individui.

Riprendendo la metafora della biga alata di Platone (riportata nel *Fedro*) – in cui i due cavalli che trainano la biga devono procedere alla stessa andatura e nella stessa direzione per far avanzare la biga –, abbiamo paragonato la società ad un aratro che deve essere trainato da quattro cavalli: Stato, mercato, ambiente e welfare. Certamente non sfugge che tali cavalli rappresentano i principi fondamentali della nostra Costituzione, la nostra guida, il nostro punto fermo imprescindibile ed invalicabile. Soltanto insieme essi possono garantire benessere all'individuo. Attualmente, però, l'aratro non viene trainato con la stessa andatura e allo stesso modo dai quattro cavalli e, di questo passo, il solco non sarà mai dritto. Per riportarlo in linea, invece, è necessario attuare una politica del fare, basata su una pluralità di interventi integrati, innovativi e partecipati.

In questo volume viene avanzata una proposta concreta che muove proprio in questa direzione, cercando di tenere insieme i quattro caval-

li. Il lavoro di ricerca parte dall'analisi di quello che è oggi il sistema previdenziale e assistenziale per spostare l'attenzione su quello che potrebbe essere domani, soffermandosi sulla specifica condizione dei pensionati e degli anziani, con particolare riguardo verso coloro che non sono in grado di mantenere una vita indipendente e di svolgere le più comuni attività quotidiane in maniera autosufficiente. Come sottolineato nel primo capitolo, le linee strategiche europee, all'interno delle quali si esplica il campo d'azione dei singoli Stati membri, presentano un grosso limite: pongono eccessivamente l'accento sull'aspetto macroeconomico e finanziario, lasciando in secondo piano la questione sociale, sebbene l'UE sia comunque consapevole che le politiche a favore degli anziani siano indispensabili per rilanciare la crescita e gli investimenti. Alla *vision* ambiziosa, dunque, non corrisponde un'adeguata risposta in termini di direttrici di azione. Eppure, quello dell'invecchiamento della popolazione è un problema incalzante, con molte ripercussioni sulla sostenibilità presente e futura del welfare. L'analisi statistica sulla condizione degli anziani in Italia, riportata nel secondo capitolo, delinea un quadro dal quale emergono le criticità e l'inadeguatezza del sistema previdenziale e assistenziale esistente, soprattutto in virtù delle proiezioni demografiche future e dei nuovi bisogni espressi dagli anziani. Queste diverse esigenze vengono approfondite nel terzo capitolo, dove si espone una nuova visione del welfare e delle opportunità che si aprono nel mercato della silver economy, come attestato anche dall'esempio del Portogallo.

Nel quarto capitolo, cuore di questa ricerca, viene quindi elaborata una possibile alternativa ai modelli attualmente in vigore: viene proposto un modello sostenibile, definito *Ecosistema d'argento* o *Ecosistema argentato*, che si caratterizza proprio per la capacità di tenere insieme i quattro cavalli a cui si fa cenno nel titolo del volume e garantire il rispetto della sostenibilità economica, sociale e ambientale. L'obiettivo è quello di individuare «un'economia socialmente inclusiva» tale da coinvolgere attivamente la popolazione anziana e garantire a quest'ultima il soddisfacimento delle proprie esigenze, senza, tuttavia, ledere o gravare in nessun modo sulle generazioni future, ma, anzi, consentendo anche a loro di raggiungere una condizione di benessere. Il modello si configura come «un sistema di infrastrutture, prodotti e servizi rivolti ad una popolazione matura realizzati nel rispetto dell'inclusività e dei parametri ambientali oggi imprescindibili,

quali il risparmio energetico, la salvaguardia dell'ambiente, le soluzioni offerte dall'economia circolare, la valorizzazione di tradizioni e tipicità». L'implementazione di questo modello può costituire una risposta efficace alle sfide dell'invecchiamento della società e contribuire ad accelerare lo sviluppo della silver economy, attraverso un'alleanza intergenerazionale e il coinvolgimento, la condivisione, la fiducia e la cooperazione tra gli attori pubblici e privati insieme a tutti gli *stakeholders* che operano intorno al mondo degli anziani.

Si tratta, lo precisiamo, di una proposta che da sola non può essere esaustiva, ma può fornire una buona base di partenza, oltre che un modello concreto sul quale progettare altre azioni complementari e al quale connettere le buone pratiche già attive, come i progetti di welfare integrativo messi in campo o programmati dall'INPS, riportati nell'ultimo capitolo.

La ricerca presentata in questo volume, quindi, vuole essere un'opportunità per valutare, ragionare e percorrere insieme strade che possano stimolare una riflessione comune ed arrivare a costruire soluzioni concrete, per tutelare gli anziani e i nostri figli e realizzare già oggi il futuro.

1. Le priorità europee per un invecchiamento sostenibile

di *Caterina Rinaldi*

1. Una strategia per l'Europa che invecchia

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno che interessa tutti i Paesi europei, che dovranno in qualche modo far fronte nei prossimi anni all'aumento del numero di persone anziane e dovranno elaborare delle politiche volte a soddisfarne il bisogno di sostegno e assistenza. Già oggi alcuni Paesi versano in condizioni più difficili rispetto ad altri, ma, stando alle proiezioni elaborate dall'Eurostat (fig. 1), anche gli Stati che hanno fatto registrare buoni risultati nelle politiche di incentivazione demografica dovranno confrontarsi negli anni a venire con una tendenza all'invecchiamento ormai generalizzata. Quello che emerge è che, se adesso il problema ha ancora un carattere regionale, con alcune aree più colpite rispetto ad altre, nel tempo esso diventerà di portata nazionale e comunitaria, con quote di over 65 superiori al 30% della popolazione su gran parte del territorio europeo nel 2070. In altri termini, se oggi, a livello regionale, nella maggior parte dei casi meno di 1 persona su 4 è anziana, a distanza di quasi cinquanta anni si prevede che questa proporzione scenderà a 1 su 3 in molte regioni europee, con una uniformazione a livello nazionale che solo nella zona continentale e, parzialmente, in Romania sarà meno evidente. In taluni casi, poi, come nei Paesi dell'Est europeo – che mostrano oggi una situazione meno grave rispetto a quelli mediterranei – il processo di invecchiamento procederà a ritmi più sostenuti, fino ad arrivare, nel 2070, ad annullare completamente questo vantaggio e a far registrare tassi di popolazione anziana simili agli altri Paesi. Di conseguenza, anche i loro sistemi socioeconomici subiranno sol-