

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## Active ageing policy in Campania (Italy)

Fernanda Mazzotta

2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/35039/>

MPRA Paper No. 35039, posted 29. November 2011 19:22 UTC

**Fernanda Mazzotta**  
**Università degli Studi di Salerno, CELPE**  
**Le politiche per l'invecchiamento attivo in Campania.**

---

**Ricerca realizzata per il Rapporto** *Active Age: Evaluating active ageing policies in Italy: an innovative methodological frame work*, della Fondazione G. Brodolini per la Commissione europea- DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, Anno 2010

---

## **Introduzione**

Un'analisi sulle politiche di *active ageing* richiede una delimitazione del campo di indagine che non sempre risulta agevole. Nell'affrontare il complesso di problemi connessi all'invecchiamento subito ci si rende conto che non si tratta solo di scelte riguardanti la transizione tra lavoro e pensione, ma anche di difficoltà sociali e personali, che riguardano lo stato di salute, la qualità della vita sociale e di relazione. Da tale complessità ne consegue che una strategia di invecchiamento attivo deve costruirsi su una pluralità di politiche rivolte non solo ad una migliore organizzazione del mercato del lavoro tesa ad allargare le opportunità di impiego degli anziani, ma anche al potenziamento della formazione permanente, il miglioramento dei servizi della salute e dell'assistenza, la modifica delle politiche retributive ed in generale il miglioramento della qualità della vita.

Sono in molti a convenire che per invecchiamento attivo non si deve intendere solo l'aumento del tasso di attività della popolazione anziana, ma che si debba considerare un complesso di politiche che assicurino alle persone il diritto di vivere dignitosamente anche se hanno superato un certo livello di età. Una politica può essere considerata di invecchiamento attivo se favorisce individui che non sono più giovani, il limite viene di solito fissato ad una età che va dai 45 anni ed oltre. Potrebbe sembrare prematuro parlare di invecchiamento attivo fin dai 45 anni, infatti tale limite va visto in termini preventivi verso i concreti problemi di aggiornamento formativo e di inclusione sociale che potrebbero iniziare successivamente.

Secondo quest'ultimo orientamento, il rischio che si corre è quello di trovarsi di fronte a svariate politiche di invecchiamento attivo che direttamente o indirettamente favoriscono per vari aspetti gli ultra quarantenni. Si è allora deciso di circoscrivere l'analisi solo a quelle politiche che **intenzionalmente** si rivolgono ad individui che abbiano almeno 45 anni.

Le politiche di invecchiamento attivo (PIA) si possono distinguere in base alle aree specifiche di intervento: occupabilità, formazione permanente, interventi socio-sanitari (dimensione cittadinanza attiva, salute e qualità della vita), trasporti e mobilità. Nell'ambito degli interventi socio-sanitari si è appropriatamente ristretto l'area di analisi agli interventi rivolti agli individui autosufficienti

L'obiettivo specifico non è solo quello di individuare delle misure a vario livello territoriale (regionali, provinciali e comunali o di ambito) ma è quello di individuare le forme di integrazione orizzontale (tra diversi assessorati o diversi ambiti territoriali) o verticale (tra le diverse istituzioni locali gerarchiche). L'integrazione va valutata in ogni fase: ideazione, programmazione, attuazione e valutazione della politica.

Il lavoro si articola in 4 paragrafi, nel primo si descrive brevemente la condizione socio-economica della Campania, che si manifesta come la Regione più giovane di Italia ma con gravi problemi occupazionali e formativi. Successivamente si analizzano le varie dimensioni che risultano rilevanti

nelle politiche di invecchiamento attivo e che trovano riscontro a livello locale: occupabilità e formazione, inclusione sociale e cittadinanza attiva, trasporto e mobilità. In ogni dimensione, ci si concentra innanzitutto sulla struttura organizzativa sia in fase di progettazione che esecuzione e controllo delle attività, per poi passare alla descrizione nel dettaglio delle singole iniziative che emergono per una maggiore specificità verso le difficoltà degli anziani.

## 1. Analisi demografica della Campania

Al 1° gennaio 2008 la Campania con una popolazione residente pari a **5.811.390 persone (ISTAT, 2008)** risulta la seconda regione italiana come numero di abitanti con una densità abitativa è di **427 abitanti/Km<sup>2</sup>**, la più elevata a livello nazionale. La distribuzione della popolazione campana per provincie è illustrata nella tabella 1 ed è possibile notare, che a livello provinciale emergono significative differenze. Infatti, nella provincia di Napoli risiede oltre la metà della popolazione regionale (53,0%), seguono quindi Salerno (19,0%) e Caserta (15,4%) con valori decisamente più bassi. Troviamo infine le provincie di Avellino (7,6%) e Benevento (5,0%). Infatti, in Regione Campania si confrontano realtà con forti disomogeneità che richiedono diverse strategie di politica economica e sociale a livello locale. Al lettore, non sfuggono le differenze che si possono incontrare nella gestione di una problematica in un comune come quello di Napoli con una densità superiore agli 8000 ab./Km<sup>2</sup> o in un comune con una densità pari a circa 14.000 abitanti per Km<sup>2</sup> (ad es. Portici) con i problemi di gestione in un comune con meno 60 abitanti per Km<sup>2</sup> come accade in quelli irpini o beneventani.

In Campania il numero di famiglie è pari a 2.051.665, mentre il numero di convivenze risulta di 1.699. Il numero medio di componenti per famiglia è di 2,8. A livello nazionale invece tale dato è di 2,4, in leggera diminuzione rispetto al 2007 (2,5).

**Tabella 1 - Distribuzione provinciale della popolazione residente in Campania al 1° gennaio 2008**

<i>Provincie</i>	<i>Numero di Abitanti</i>	<i>Composizione</i>
Napoli	3.083.060	53,1%
Salerno	1.102.629	19,0%
Caserta	897.820	15,4%
Avellino	439.049	7,6%
Benevento	288.832	5,0%
<b>Totale</b>	<b>5.811.390</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat*

La popolazione residente in Campania, ha avuto un aumento dello 0.4% tra il 2007 ed il 2008. Questo aumento è legato a due ragioni. Una componente è dovuta al saldo naturale della popolazione (60%). L'altra componente dipende dal saldo migratorio complessivo che è di 8.446 unità. Se si analizza quest'ultimo dato per genere, la componente femminile è dominante (maschi 871 – femmine 7575) evidenziando che la Campania è una regione che attrae soprattutto la migrazione delle donne straniere, per le quali sono maggiori le occasioni lavorative come collaboratrici familiari o badanti.

La tabella 2 mostra la distribuzione della popolazione campana e italiana per tre classi d'età particolari: 0-14 anni, 15-64 anni e 65 anni e più. Dal confronto con i dati nazionali e con quelli relativi alle altre regioni, emerge che la Campania è la regione dove in percentuale è maggiore il numero di ragazzi tra 0 e 14 anni, e più bassa è la percentuale di ultrasessantacinquenni. Per quanto riguarda la fascia 15-64 anni, siamo abbastanza in linea con le altre regioni e con il dato nazionale.

Questi dati ci indicano che la Campania è la regione più giovane d'Italia. Del resto se andiamo a valutare l'età media scopriamo che questa è pari a 39,1 anni. Tutte le altre regioni ci superano quindi di almeno due anni circa. La media italiana è di 42,8 anni, quindi 3,7 anni in più.

**Tabella 2 - Composizione percentuale della popolazione campana e italiana per classi d'età, al 1° gennaio 2008**

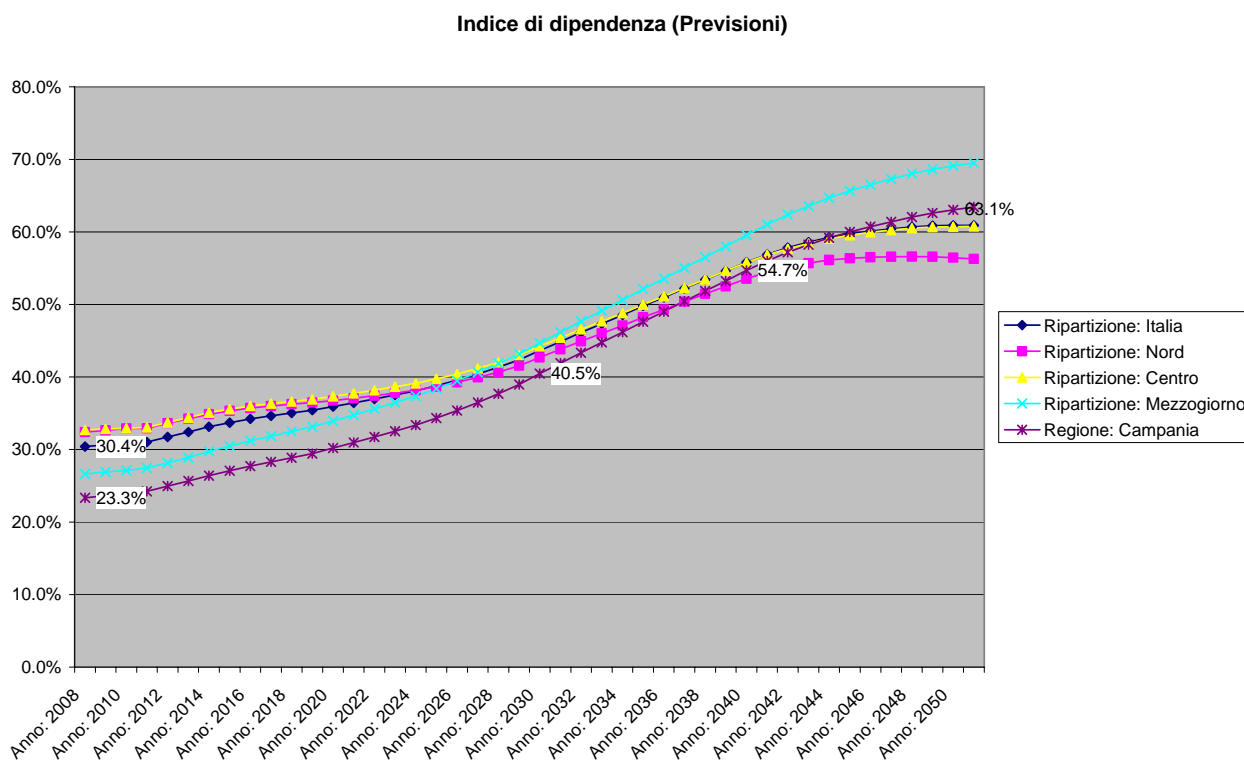
<i>Classe d'età</i>	<i>Campania</i>	<i>Italia</i>
0-14 anni	17,3%	14,1%
15-64 anni	67,2%	66,0%
<b>65 anni ed oltre</b>	15,5%	19,9%

Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat

Le tre fasce d'età appena considerate ci consentono di calcolare alcuni indicatori strutturali della popolazione, che hanno una rilevanza socioeconomica molto forte.

Il primo è l'indice di dipendenza degli anziani. Questo rappresenta il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15-64 anni). In Campania l'indice di dipendenza degli anziani è pari a 23% nel 2008 ed è il più basso rispetto le altre circoscrizioni territoriali e rispetto il dato nazionale pari al 30% (Graf. 1). Tale risultato conferma che la Regione Campania è una regione giovane rispetto le altre regioni del paese. Tuttavia, osservando le previsioni per i prossimi 30/40 anni, l'indice di dipendenza in Campania, aumenta con un'accelerazione superiore relativamente alle altre aree del paese.

**Grafico 1 Indice di dipendenza**



Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat

Un altro indice è quello di dipendenza strutturale dato dal rapporto tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni). Per la Campania è pari a 49 ed è inferiore a quelli delle altre circoscrizioni nazionali. Le differenze in questo caso però rispetto alle altre regioni sono minime, in considerazione della fascia 0-14 anni che ci riavvicina agli altri valori. Questi due indici stanno a dimostrare che la popolazione in età attiva dovrebbe mantenere con minor difficoltà le altre fasce d'età, rispetto a quanto avviene invece in altre parti d'Italia. Ciò in realtà in Campania non avviene, e anzi l'esperienza dei Centri di Ascolto della Caritas emerge che spesso è proprio la pensione degli anziani l'unica risorse di interi nuclei familiari.

**Tabella 3 Indice di dipendenza strutturale** (Anno 2008 e 2009, previsione ISTAT centrale 2010, 2020, 2030, 2040)

	2008	2009	2010	2020	2030	2040
<b>Italia</b>	51.7%	56.2%	56.4%	61.9%	70.0%	84.9%
<b>Nord</b>	52.9%	58.9%	59.3%	63.9%	69.8%	83.2%
<b>Centro</b>	52.9%	57.3%	57.5%	63.0%	69.9%	84.2%
<b>Mezzogiorno</b>	49.6%	52.3%	52.2%	58.5%	70.4%	88.2%
<b>Campania</b>	48.5%	51.1%	50.8%	55.8%	66.8%	83.8%

Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat

Il terzo indice da considerare è quello di vecchiaia. Questo si definisce come il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più, e la popolazione di età compresa tra 0 e 14 anni. Questo indice se è pari a cento significa che per ogni minore tra 0-14 anni c'è un ultrasessantacinquenni, se è maggiore di cento ci sono più ultrasessantacinquenni che minori tra 0-14 anni, se è minore di cento avviene il contrario.

In Campania l'indice di vecchiaia è pari a 93. La media nazionale è invece di 143, e per nessuna regione italiana questo valore è inferiore a 100. Pertanto la Campania rimane per il momento l'unica realtà nella quale gli anziani di 65 anni e più sono ancora numericamente inferiori ai minori fino a 14 anni, anche se poi è destinata anch'essa ad un graduale invecchiamento.

**Tabella 4 Indice di vecchiaia** (Anno 2008 e 2009, previsione ISTAT centrale 2010, 2020, 2030, 2040)

	2008	2009	2010	2020	2030	2040
<b>Italia</b>	143.0%	172.1%	172.6%	195.6%	237.1%	279.0%
<b>Nord</b>	158.6%	190.6%	189.5%	200.8%	230.9%	259.0%
<b>Centro</b>	162.0%	193.2%	192.2%	208.0%	250.8%	294.1%
<b>Mezzogiorno</b>	116.1%	140.0%	142.5%	181.2%	238.1%	302.9%
<b>Campania</b>	92.6%	113.2%	115.2%	151.2%	201.3%	260.2%

Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat

Infine, se consideriamo l'incidenza della popolazione over 45 sul totale dei residenti possiamo vedere che in Campania, questo indice è pari a 38% nel 2008, contro il 46% del Centro Nord, tuttavia nelle previsioni Istat, la Campania registrerà nei prossimi decenni un aumento tale da ribaltare la situazione.

**Tabella 5 Consistenza della popolazione con oltre 45 anni sul totale della popolazione residente** (Anno 2008, previsione ISTAT centrale 2020, 2030, 2040, 2050)

	2008	2020	2030	2040	2050
--	------	------	------	------	------

<b>Italia</b>	44%	51%	54%	55%	55%
<b>Nord</b>	46%	52%	54%	54%	53%
<b>Centro</b>	46%	52%	55%	55%	55%
<b>Mezzogiorno</b>	41%	49%	55%	57%	58%
<b>Campania</b>	38%	47%	52%	55%	56%

Fonte: ns elaborazioni su dati Demo\_istat

Il numero medio di figli per donna (Tasso di fecondità totale Tft) in Campania è 1,44 ed è il più alto tra le regioni italiane.

Se analizziamo invece l'età media al parto delle donne campane scopriamo che è di 30,4 anni, secondo valore regionale più basso dopo quello siciliano (30,1 anni). A livello nazionale è 31,0 anni (diventa però 31,4 anni se consideriamo solo le donne italiane escludendo le donne straniere in residenti in Italia).

La Campania presenta inoltre il tasso di natalità più elevato fra le regioni italiane: 10,7 nati per mille abitanti. Per quanto concerne la speranza di vita alla nascita, la Campania risulta la regione con il valore più basso in Italia: 77,4 anni per i maschi e 82,9 anni per le femmine. La media nazionale è invece 78,6 anni per i maschi e 84,1 per le femmine. Si tratta quindi di più di un anno in meno rispetto al resto del Paese<sup>1</sup>.

Se la Campania è la Regione più giovane di Italia, contemporaneamente, presenta valori molto preoccupati se si guarda al mercato del lavoro. Infatti, la Campania registra i più bassi tassi di occupazione, ponendosi come fanalino di coda insieme alla Calabria con un tasso di occupazione pari al 34,9%. Caserta e Napoli sono tra le 5 provincie con il tasso di occupazione più basso. Se consideriamo il tasso di occupazione degli over 55, questo è pari al 34,4% in linea con la media nazionale, ma inferiore alle regioni del centro nord (tra cui Liguria e Marche).

Se si analizza il tasso di disoccupazione è sempre la Campania, insieme alla Sicilia, a posizionarsi tra le regioni con il più alto tasso (13% complessivo e 11% per gli over 25).

**Tab. 6 Tasso di Occupazione per classe di età, circoscrizione territoriale e provincie della Campania (Media 2008)**

<b>Media 2008 (valori percentuali)</b>							
REGIONI, PROVINCIE ED AREE TERRITORIALI	15 - 24 anni	25 - 34 anni	35 - 44 anni	45 - 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni	Totale
<b>MASCHI E FEMMINE</b>							
<b>Campania</b>	<b>15.9</b>	<b>46.2</b>	<b>55.0</b>	<b>56.8</b>	<b>15.5</b>	<b>42.5</b>	<b>34.9</b>
Caserta	11.1	41.3	51.6	53.8	14.5	38.7	32.2
Benevento	16.8	48.1	67.0	64.6	17.0	48.8	37.9
Napoli	15.9	43.7	51.0	53.0	15.5	39.8	33.4
Avellino	20.7	60.4	68.5	61.5	15.8	51.9	40.4
Salerno	17.6	51.9	60.8	65.0	15.5	47.7	38.2

<sup>1</sup> Alcuni dati sono tratti dal Dossier Regionale 2008 sulle Povertà in Campania svolto da autori appartenenti al gruppo di ricerca della Delegazione Regionale Caritas Campania. I dati si riferiscono al 2008.

<b>ITALIA</b>	<b>24.4</b>	<b>70.1</b>	<b>76.5</b>	<b>73.2</b>	<b>15.1</b>	<b>58.7</b>	<b>45.9</b>
	15-24 anni	25-34	35-44	45-54	55 e oltre	<b>Totale 15-64</b>	65 e <b>Totale</b>
Nord	32.0	82.6	86.0	81.2	14.9	<b>66.9</b>	4.1 <b>51.7</b>
Centro	25.1	74.7	80.2	77.8	16.5	<b>62.8</b>	3.5 <b>48.3</b>
Mezzogiorno	17.0	52.5	60.6	59.9	14.5	<b>46.1</b>	2.1 <b>36.9</b>
<b>Italia</b>	24.4	70.1	76.5	73.2	15.1	<b>58.7</b>	3.3 <b>45.9</b>

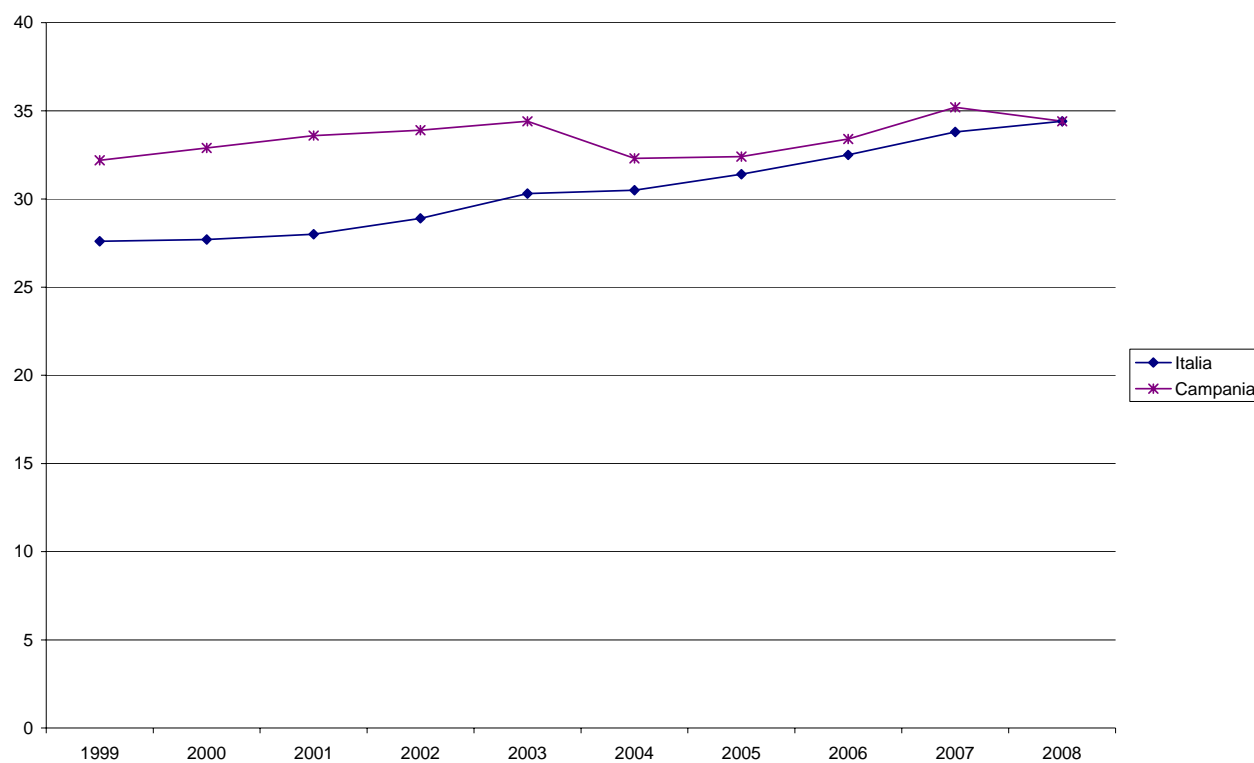
Fonte: Istat, Rilevazione delle forze di lavoro, Media 2008, *Statistiche in Breve*.

**Tab. 7 Tasso di occupazione 55-64**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Italia</b>	27.6	27.7	28	28.9	30.3	30.5	31.4	32.5	33.8	34.4
<b>Liguria</b>	25.3	24.6	26.8	26.5	27	28.3	29.9	32.4	35.3	35.6
<b>Marche</b>	28.7	27.6	29.4	29.4	30.1	32.7	32.7	34.8	36.5	35.4
<b>Sud</b>	31.5	32.1	32.7	33.1	33.9	32.3	32.3	33.3	34.5	34.3
<b>Campania</b>	32.2	32.9	33.6	33.9	34.4	32.3	32.4	33.4	35.2	34.4
<b>Isole</b>	27.7	28.2	29	30.8	30.6	29.9	32.6	33.1	32.3	32.8

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

**Grafico 2 Tasso di occupazione 55-64**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

**Tab. 8 Tasso di Disoccupazione per classe di età, circoscrizione territoriale e province della Campania (Media 2008)**

REGIONI, PROVINCIE ED AREE TERRITORIALI	15 - 24 anni	25 anni e oltre							Totale
<b>Campania</b>	<b>32.4</b>	<b>10.5</b>							<b>12.6</b>
Caserta	38.1	8.0							10.5
Benevento	28.3	8.4							10.0
Napoli	33.3	11.9							14.0
Avellino	24.9	8.2							9.7
Salerno	30.6	10.5							12.3
	15-24 anni	25-34	35-44	45-54	55-64	<b>Totale 15-64</b>	65 e oltre	<b>TOTALE</b>	
Nord	12.5	4.6	2.9	2.7	2.5	<b>3.9</b>	1.0	<b>3.9</b>	
Nord-ovest	13.9	5.0	3.1	3.1	2.8	<b>4.3</b>	0.9	<b>4.2</b>	
Nord-est	10.7	4.0	2.8	2.2	2.3	<b>3.5</b>	1.0	<b>3.4</b>	
Centro	19.6	7.8	5.7	3.4	2.5	<b>6.2</b>	2.9	<b>6.1</b>	
Mezzogiorno	33.6	16.6	9.9	6.0	4.3	<b>12.1</b>	1.9	<b>12.0</b>	
<b>Italia</b>	<b>21.3</b>	<b>8.8</b>	<b>5.4</b>	<b>3.8</b>	<b>3.1</b>	<b>6.8</b>	<b>1.6</b>	<b>6.7</b>	

Fonte: Istat, Rilevazione delle forze di lavoro, Media 2008, *Statistiche in Breve*.

**Tab. 9 Tassi di disoccupazione over 25**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Italia</b>	8.7	8.1	7.4	7.1	6.8	6.5	6.2	5.5	4.9	5.6
<b>Liguria</b>	7.7	6.6	5.1	5.1	4.8	4.9	4.9	4	3.8	4.3
<b>Marche</b>	4.9	4	3.7	3.7	3.1	4.3	3.8	4	3.7	4
<b>Sud</b>	16.1	15.2	14.4	13.7	13.3	11.8	11.2	9.8	8.5	9.4
<b>Campania</b>	17.7	17.8	17.2	16	15.4	12.8	12	10.4	9.1	10.5
<b>Isole</b>	18.1	17.9	16.4	15.7	15.4	13.2	12.3	10.2	9.7	10.9

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Il primo ed il secondo risultato giustificano anche quello concernente il tasso di attività che vede quindi la Campania con un tasso di attività (39.9%) superiore solo a quello della Calabria e ben lontano dal 55% dell'Emilia Romagna. Il tasso di attività per la fascia di età 55 – 64 è pari al 36% ed è inferiore a quello delle altre Regioni a confronto, anche se il divario rispetto al resto dell'Italia si ridimensiona.



**Tab. 10 Tasso di Attività per classe di età, circoscrizione territoriale e province della Campania (Media 2008)**

*(valori percentuali)*

REGIONI, PROVINCIE ED AREE TERRITORIALI	15 - 24 anni	25 - 34 anni	35 - 44 anni	45 - 54 anni	55 anni e oltre	Totale 15-64 anni	Totale	
<b>Campania</b>	<b>23.5</b>	<b>56.4</b>	<b>61.8</b>	<b>60.1</b>	<b>16.2</b>	<b>48.7</b>	<b>39.9</b>	
Caserta	18.0	47.8	57.2	55.8	14.8	43.3	35.9	
Benevento	23.4	61.4	70.4	67.8	17.3	54.4	42.1	
Napoli	23.9	54.5	58.2	56.6	16.3	46.4	38.9	
Avellino	27.6	70.1	74.6	64.9	16.3	57.5	44.8	
Salerno	25.3	63.2	69.0	68.4	16.4	54.5	43.6	
<b>ITALIA</b>	<b>30.9</b>	<b>76.9</b>	<b>80.9</b>	<b>76.1</b>	<b>15.6</b>	<b>63.0</b>	<b>49.3</b>	
	15-24 anni	25-34	35-44	45-54	55-64	<b>Totale 15-64</b>	65 e oltre	<b>Totale</b>
Nord	36.6	86.6	88.6	83.5	33.9	<b>69.7</b>	4.1	<b>53.8</b>
Centro	31.2	81.0	85.0	80.5	39.7	<b>66.9</b>	3.7	<b>51.4</b>
Mezzogiorno	25.6	63.0	67.3	63.6	35.3	<b>52.4</b>	2.2	<b>41.9</b>
Italia	30.9	76.9	80.9	76.1	35.5	<b>63.0</b>	3.4	<b>49.3</b>

Fonte: Istat, Rilevazione delle forze di lavoro, Media 2008, *Statistiche in Breve*.

**Tab.11 Tasso di attività 55- 64**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Italia</b>	29	29	29.2	30.2	31.5	31.8	32.6	33.4	34.6	35.5
<b>Liguria</b>	26.2	25.5	27.7	27.2	27.8	29.6	31.1	33.4	36.1	36.9
<b>Marche</b>	29.3	28.1	29.9	29.7	30.7	33.9	33.3	35.2	37.2	36.2
<b>Sud</b>	33.7	34.1	34.8	35.3	36	34.4	33.8	34.4	35.6	35.6
<b>Campania</b>	34.5	35	35.3	35.9	36.6	34.9	34.1	34.7	36.3	36
<b>Isole</b>	30.7	31.4	31.9	33.7	33.5	32.1	34.6	34.7	33.8	34.6

Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

La Campania è caratterizzata da ampie zone a rischio di marginalità sociale che, molto frequentemente determina vere e proprie forme di esclusione a causa di un diffuso analfabetismo. La Campania, è, infatti, tra le regioni con il più alto tasso di non conseguimento della scuola

dell'obbligo e tali differenze riguardano in particolare coloro che hanno dai 30 ai 45 anni nel confronto rispetto al Centro - Nord (Tab 12 e grafico 3).

Adulti con basso livello di competenze incontrano difficoltà sempre più consistenti nell'accesso al mercato del lavoro e nel mantenimento del posto di lavoro. Da ciò deriva una forte instabilità sociale, che sfocia in forme di illegalità diffusa, di piccola criminalità, se non addirittura nell'affiliazione a organizzazioni della malavita organizzata. E' evidente come tale condizione sia al tempo stesso causa ed effetto del mancato sviluppo dell'economia campana.

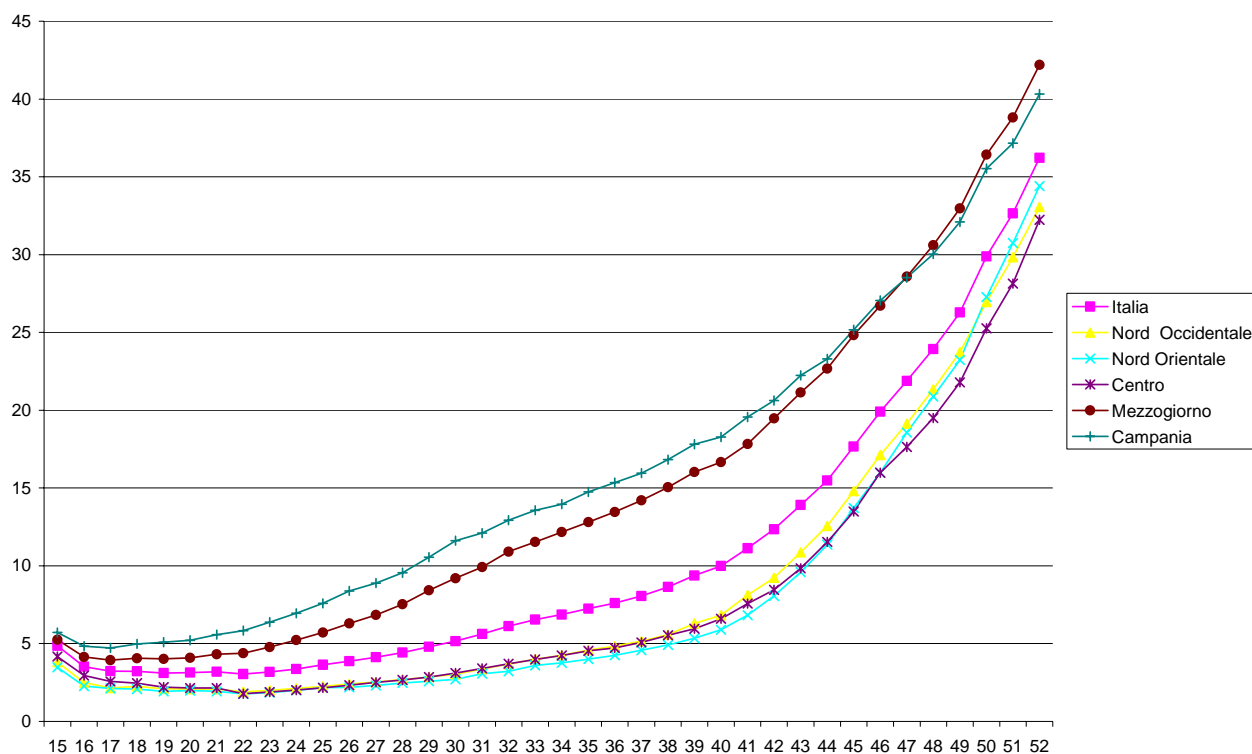
D'altra parte oggi non basta raggiungere un semplice livello di soglia riferito alla capacità di leggere e scrivere, ma l'adulto deve saper utilizzare i linguaggi formalizzati della matematica e delle nuove tecnologie informatiche, applicati alle gestioni aziendali nel settore della produzione di servizi, anche sociali, oltre che in quello della produzione di beni.

**Tab. 12 Tasso di non conseguimento della scuola dell'obbligo**

	Maschi	Femmine	Totale
Friuli-Venezia			
Giulia	5.68	7.09	6.37
Umbria	5.6	8.1	6.84
Liguria	6.64	7.27	6.96
Trentino-Alto Adige	7.55	6.92	7.24
Lazio	6.19	8.31	7.27
Emilia-Romagna	7.53	8.32	7.92
Veneto	7.22	9.72	8.44
Marche	7.24	9.91	8.56
Abruzzo	7.32	9.81	8.57
Lombardia	7.96	9.25	8.6
Piemonte	8.19	9.17	8.67
Valle d'Aosta	9.22	8.13	8.69
Toscana	8.1	9.91	9
Molise	8.82	10.54	9.67
<b>Italia</b>	<b>9.16</b>	<b>11.72</b>	<b>10.44</b>
Basilicata	9.97	12.95	11.45
Sardegna	12.73	11.36	12.05
Calabria	12.13	15.6	13.87
Sicilia	13.57	16.86	15.24
Campania	12.07	18.48	15.29
Puglia	12.68	18.35	15.55

**Fonte: Istat, Censimento 2001**

**Grafico 3 Tasso di non conseguimento della scuola dell'obbligo per classe di età**



Fonte: Istat, Censimento 2001

Anche intermini di obiettivi di Lisbona sul piano della partecipazione alla *life long learning*, la Campania presenta un forte ritardo (la percentuale degli adulti di età compresa tra i 25 ed i 64 anni che partecipa a processi di formazione sono il 5,2% nel 2008 contro il 12,5% obiettivo). È lo stesso per gli altri obiettivi, infatti l'indicatore degli abbandoni (percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni) al 2006 si attestava intorno al 27%. Il target da raggiungere nel 2013 è pari al 10%. Pertanto, la Regione Campania parte da una gap pari a 17 punti percentuali. L'indicatore sulla percentuale di studenti con scarse competenze in lettura (percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura del test PISA effettuato dall'OCSE<sup>2</sup>) al 2006 aveva un valore pari a 36% e la Regione dovrà raggiungere entro il 2013 un target pari al 20%. Relativamente all'indicatore della percentuale di studenti con scarse competenze in matematica (percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica del test PISA effettuato dall'OCSE), il raggiungimento del target mostra una maggiore criticità, dato che per arrivare all'obiettivo fissato per il 2013, pari al 21%, il gap da colmare è di ben 23,3 punti percentuali<sup>3</sup>

Tab 13 Percentuale di adulti tra 25 e 64 anni che partecipano ad attività di life long learning

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
<b>Italy</b>	6.3%	6.2%	6.1%	5.8%	6.2%	4.5%	4.5%	4.5%	3.6%	1.4%
<b>Nord Ovest</b>	5.8%	5.9%	5.7%	5.3%	5.8%	4.0%	4.0%	4.2%	3.5%	1.5%
<b>Liguria</b>	7.0%	6.6%	6.8%	5.8%	6.3%	3.9%	3.4%	3.5%	2.9%	1.1%
<b>Nord Est</b>	6.8%	6.8%	6.6%	6.1%	6.7%	5.4%	5.3%	5.4%	4.3%	1.8%
<b>Centro (IT)</b>	7.3%	7.3%	7.1%	7.0%	7.1%	5.1%	4.9%	4.9%	3.8%	1.4%

<sup>2</sup> L'Indagine Pisa, è stata svolta nel 2000, 2003, 2006, attualmente si sta svolgendo l'indagine 2009.

<sup>3</sup> Rapporto del Settore Piani e Programmi Regione Campania (2008), sugli obiettivi di servizio.

<b>Marche</b>	5.4%	5.7%	6.0%	5.3%	6.0%	4.6%	4.2%	4.0%	3.7%	1.3%
<b>Sud (IT)</b>	5.8%	5.6%	5.5%	5.3%	5.9%	4.0%	4.1%	4.3%	3.4%	1.1%
<b>Campania</b>	5.2%	5.2%	5.4%	5.0%	5.8%	3.4%	3.6%	3.9%	3.1%	1.0%
<b>Isole (IT)</b>	5.8%	5.4%	5.5%	5.2%	5.5%	4.1%	4.0%	4.0%	3.0%	1.1%

Ritardi si registrano anche per gli obiettivi sociali infatti, in Campania la capacità di presa in carico dell'infanzia (misurato con la percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione tra zero e fino al compimento dei 3 anni) è estremamente bassa e pari a 1,19% (2004) mentre il target previsto per il 2013 è 12,8%. Invece, per il numero di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) è stato fissato un target del 3,5% da raggiungere entro il 2013 ed in Campania al 2005 pari a 1,4%.

## **2. Occupabilità e Formazione/Apprendimento permanente**

Le politiche di invecchiamento attivo in Campania si inseriscono quindi in un contesto relativamente giovane da un punto di vista demografico ma con gravi problemi occupazionali che colpiscono tutte le fasce di età. Forse proprio per questo motivo tra le politiche per l'occupabilità non vi sono misure specifiche che si rivolgono ad over 45, ma vi sono inequivocabilmente misure che indirettamente e non **intenzionalmente** migliorano le condizioni economiche e sociali anche di individui target delle politiche di invecchiamento attivo.

### **Formazione/Apprendimento permanente**

L'Italia ha un minore sviluppo del *life-long learning* rispetto agli altri Paesi a causa delle limitate competenze della popolazione in generale e in particolare quella meno giovane (più di 45 anni). Le condizioni sono aggravate nelle regioni del Sud a causa degli evidenti ritardi accumulati. Diventa quindi indispensabile per la Campania aderire alle direttive comunitarie in materia di educazione degli adulti, creando un sistema integrato, nella prospettiva del *lifelong e lifewide learning* delineata dagli orientamenti comunitari. La regione Campania è stata quindi la prima ad istituire un Comitato Regionale per l'EdA (Educazione degli Adulti) (Decreti del Presidente della Giunta Regionale n. 2363 del 28/10/2001 e n. 2645 del 23/12/2001) ed è al momento uno dei sistemi più dinamici avendo al suo attivo l'approvazione delle Linee Guida per al costruzione del Sistema Integrato dell'EdA (Delibera della Giunta regionale n. 794 del 16/06/2006) e la sperimentazione dei centri sportello.

### **2.1. Organizzazione e coordinamento**

Considerata la necessità di riorganizzare e potenziare l'educazione degli adulti nell'ambito di un sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro, nel marzo del 2000 (G.U. n. 147 del 26/06/2000), venne siglato un accordo Stato – Regioni. L'accordo preserva a livello nazionale le funzioni relative all'integrazione dei sistemi, l'individuazione delle priorità strategiche, la definizione degli indirizzi generali nonché delle risorse attivabili, dei criteri per la loro distribuzione e la definizione delle linee guida per la determinazione degli standard ai fini del monitoraggio e della valutazione. Tali funzioni vengono affidate ad un Comitato Integrato composto dal Ministro della Pubblica Istruzione, dal Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, dal Ministro dell'Università e Ricerca, dal Dipartimento per gli Affari Sociali, dalla rappresentanza delle Regioni, degli Enti locali e dalle parti sociali.

Invece alle Regioni spetta la pianificazione e programmazione dell'offerta formativa integrata rivolta agli adulti, ai sensi dell'art. 138 del d. lgs 112 del 1998, e coerentemente agli obiettivi

delineati in sede di Consiglio Europeo (Lisbona e Stoccolma). Al fine di assicurare la necessaria concertazione, le Regioni istituiscono un **Comitato Regionale EdA** costituito dagli assessori di riferimento, dai Rappresentati degli Enti locali, dal rappresentante del Dipartimento Regionale scolastico e dalle Parti sociali.

Tale Comitato ha le seguenti funzioni:

- a) individuare gli interventi per la promozione dell'Educazione degli adulti;
- b) definire i criteri per la realizzazione delle attività del proprio territorio, a partire dalle conoscenze sui fabbisogni professionali e formativi locali;
- c) definire il quadro delle risorse disponibili destinate al sistema integrato di educazione degli adulti;
- d) definire i criteri e le modalità di monitoraggio e valutazione.

Si costituiscono anche dei **Comitati locali e dei centri o ambiti territoriali** secondo criteri definiti dalla Regione, d'intesa con gli enti locali e il responsabile regionale dell'istruzione, e che forniscono indicazioni alle Regioni al fine di promuovere il raccordo dei Piani di Educazione degli adulti con le politiche di sviluppo occupazionali

La giunta regionale nell'autunno 2001, costituisce il Comitato Regionale EdA (Decreti del Presidente della Giunta Regionale n. 2363 del 28/10/2001 e n. 2645 del 23/12/2001). La giunta regionale con delibera n. 387, in data 5/3/2004 ha definito gli ambiti di riferimento territoriale relativamente alla costituzione dei Comitati locali ed alla dislocazione dei Centri territoriali. La definizione degli ambiti territoriali è scaturita da un percorso condiviso che, in seno al Comitato Regionale EdA, ha visto la partecipazione delle Provincie, dall'ANCI Campania (Associazione Nazionale Comuni Italiani), delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, dell'Ufficio scolastico regionale. Un percorso che, anche mediante riunioni nelle singole provincie ha tenuto conto di molteplici variabili e, tra questa le ripartizioni dei servizi già operanti sul territorio regionale. Per l'individuazione degli ambiti EdA si è infatti fatto riferimento non solo ai piani sociali di zona, ma anche alla presenza sul territorio di strutture già esistenti, quali aziende sanitarie locali, distretti scolastici, Centri per l'impiego e Centri territoriali permanenti.

Inizialmente sono stati progettati 33 ambiti Eda con la media di un Centro per circa 99631 utenti – residenti. Successivamente la Giunta regionale, sulla base degli obiettivi di cui si è tenuto conto nella nominata D.G.R. n. 387 del 05/03/2004, con delibera n. 98 del gennaio 2009, approva la nuova dislocazione degli ambiti territoriali Eda, per un totale di n° 37, così suddivisi:

- Provincia di Avellino: n. 5 ambiti;
- Provincia di Benevento: n. 4 ambiti;
- Provincia di Caserta: n. 8 ambiti;
- Provincia di Napoli: n. 12 ambiti;
- Provincia di Salerno: n. 8 ambiti;

In ciascun ambito territoriale verrà costituito un Comitato locale, il quale, secondo l'accordo sancito dalla conferenza unificata Stato - Regioni del 2 marzo 2000, dovrà promuovere l'educazione degli adulti, programmare in linea con i criteri stabiliti a livello regionale e coerentemente con le politiche e gli obiettivi di medio e lungo periodo nazionali ed europei, le attività da realizzare sul proprio territorio e l'uso condiviso delle risorse disponibili e formulare proposte in tema di offerta formativa o di istituzione e localizzazione di centri territoriali. Queste attività si svolgeranno in accordo con il partenariato e le altre associazioni.

Le **provincie** invece, concorrono con la Regione alle scelte di programmazione in tema di educazione degli adulti, predispongono le linee generali per la programmazione territoriale e propongono un Piano di indirizzo provinciale pluriennale. Ogni provincia ha un importante ruolo di informazione e pubblicizzazione a livello sovra comunale oltre che di monitoraggio seguendo le linee ricevute dalla regione per assicurare monitoraggi omogenei a livelli regionale.

Le provincie stabiliscono con i comuni le modalità di svolgimento del processo di concertazione tra i soggetti istituzionali associativi e privati operanti sul territorio. I **comuni** concorrono alla formazione del Piano Provinciale attraverso il metodo della concertazione. La rete locale è costituita da soggetti pubblici e privati operanti nel settore dell'Istruzione, della formazione professionale formale e dell'educazione non formale. Sono da considerarsi agenzie formative pubbliche e private operanti nel settore dell'educazione degli adulti, il sistema scolastico, il sistema di formazione professionale, il sistema dei Servizi per l'impiego, le biblioteche, i musei, i teatri, le imprese, le associazioni culturali, di volontariato sociale e le università.

La Regione Campania, ha progettato un modello organizzativo basato sulla logica di network cooperativo che integra le proprie funzioni a quelle già espletate dai CTP (Centri territoriali Permanenti) e CPI (Centri per l'Impiego). Ciò al fine di dar vita a delle strutture regionali che non si sovrappongono a quelle già esistenti ma che, al contrario, divenendo parte di un contesto organico, tendano a valorizzare e potenziare le attività già svolte dai CTP e CPI supportandole laddove necessario. Al centro di tale modello organizzativo si collocano strutture quali i Centro Sportello dell'EdA con il compito di fornire servizi di vario tipo come supporto, orientamento, consulenza, informazione e comunicazione, sede di dialogo e di incontro con le scuole e gli enti.

Nell'ambito di questa struttura organizzativa la formazione rivolta agli adulti può essere distinta in quattro classi:

1) Formazione finanziata dal Fondo Sociale Europeo che quindi rientra nella programmazione P.O.R.;

2) Formazione professionale formale riconosciuta, svolta prevalentemente dalle istituzioni di istruzione e/o formazione professionale come: Centri Territoriali Permanenti o scuole che hanno corsi serali, ma anche centri per l'impiego e università. L'apprendimento formale è strutturato (in termini di obiettivi di apprendimento, tempi e risorse di apprendimento) e sfocia in una certificazione. L'apprendimento formale è intenzionale dal punto di vista del discente e dell'istituzione ed è finanziato prevalentemente dal MIUR.

3) L'apprendimento non formale, invece, non è erogato da un'istituzione di formazione e non sfocia, di norma in una certificazione. Esso è strutturato ed intenzionale dal punto di vista del discente ed ha ricadute educative che non sono necessariamente in linea con gli obiettivi dell'istituzione erogante o lo sono per accidentale convergenza di interessi. Questa è la formazione svolta dalle associazioni e dalle università libere della terza età.

4) L'apprendimento informale risulta dalle attività di vita quotidiana legate al lavoro, alla famiglia ed al tempo libero. Esso non è strutturato e di norma non sfocia in una certificazione. L'apprendimento informale può essere intenzionale, ma nella maggior parte dei casi esso è fortuito o casuale. La formazione informale, è un processo, non legato a tempi o luoghi specifici, attraverso il quale ogni individuo acquisisce – anche in modo inconsapevole o non intenzionale - attitudini, valori, abilità e conoscenze dall'esperienza quotidiana e dalle influenze e risorse educative nel suo ambiente: dalla famiglia e dal vicinato, dal lavoro e dal gioco, dal mercato, dalla biblioteca, dal mondo dell'arte e dello spettacolo, dai mass-media.

### **2.1.1 La formazione nei P.O.R.**

Nella fase di definizione dei contenuti dei Programmi Operativi Regionali (P.O.R.) per la quale la Regione Campania quale Autorità di Gestione<sup>4</sup> si avvale del **Comitato Regionale di Coordinamento**, previsto dalla delibera CIPE 140/98, al quale si affiancano anche tavoli settoriali regionali che si confrontano con i tavoli settoriali nazionali. Entrambi i tavoli devono essere caratterizzati da una attivazione del partenariato istituzionale ed economico-sociale presenti nello stesso comitato regionale: autonomie locali, associazioni imprenditoriali e sindacali, associazioni rappresentative di interessi ambientali, delle pari opportunità e del terzo settore.

Per l'attuazione dei P.O.R., la Regione invece si avvale di un Comitato di coordinamento (oggi comitato di Coordinamento di Asse) ed un Comitato di Sorveglianza.

Il **Comitato di Coordinamento** (Conferenza dei responsabili dei fondi strutturali e degli assi) per la gestione dei fondi P.O.R. [istituito con delibera di Giunta Regionale del 18/8/2000, n. 4437 e successive modifiche] presieduto dal Responsabile Tecnico del Dipartimento dell'Economia, e composto dai responsabili dei fondi strutturali e dai responsabili di asse del P.O.R.. Con successivi atti si è provveduto ad allargare la partecipazione anche alle Autorità di Pagamento dei singoli fondi strutturali ed al Segretario del Comitato di Sorveglianza. Uno dei compiti del Comitato di Coordinamento è quello di redigere il "complemento di programmazione" nel quale vengono stabilite le procedure di attuazione dei P.O.R. e la metodologia e l'organizzazione del monitoraggio. Oggi vi sono i **Comitati di Coordinamento di Asse** [istituiti con Decreto Dirigenziale N. 12 del 15/07/2008 - B.U.R.C N. 32 DEL 11/08//2008] che assolvono funzioni consultive, propositive e di controllo su tutto ciò che riguarda l'attuazione dell'Asse; hanno il compito di indirizzare, coordinare e vigilare sull'andamento della programmazione e l'attuazione dell'Asse, al fine di ottimizzare le sinergie tra le attività dei diversi obiettivi specifici e operativi ricadenti all'interno dello stesso Asse.

Il **Comitato di Sorveglianza**<sup>5</sup> il Comitato di Sorveglianza quale organo incaricato di assicurare l'efficienza e la qualità dell'attuazione del Programma Operativo e che assicura anche il coordinamento tra il livello centrale (PON – Piani operativi Nazionali) ed il livello regionale (P.O.R.- Piani operativi Regionali). Il Comitato di Sorveglianza ha una composizione molto articolata e vi partecipano anche i rappresentanti del partenariato economico e sociale e del terzo settore indicati dal Tavolo Regionale del Partenariato Economico e Sociale, come: organizzazioni sindacali; associazioni datoriali, associazioni ambientaliste, rappresentanti delle associazioni del Terzo Settore.

Il **Comitato Regionale di Coordinamento del partenariato (CRCP)** che organizza il partenariato istituzionale e sociale e del quale fanno parte: le Amministrazioni Provinciali, i Comuni capoluogo di Provincia, le Associazioni di rappresentanza degli Enti locali, i Parchi nazionali, i rappresentanti di esperienze di Programmazione negoziata sul territorio, le Università e il sistema della Ricerca, il sistema delle Camere di Commercio, le associazioni di categoria dell'Industria, del Commercio, dell'Artigianato e dell'Agricoltura, i Sindacati, le rappresentanze delle Pari Opportunità, della Cooperazione, del Terzo settore, delle associazioni ambientaliste.

Il Comitato Regionale di partenariato:

- esprime il proprio parere sul complemento di programmazione, sulle eventuali modifiche al programma e sui documenti di valutazione redatti dal Valutatore indipendente;
- propone suggerimenti in merito all'attuazione del programma;
- designa le rappresentanze sociali ed economiche che partecipano al Comitato di Sorveglianza.

---

<sup>4</sup> L'Autorità di gestione del Programma Operativo Regionale 2000-2006 (P.O.R.) è la Regione Campania - Giunta Regionale - Dipartimento dell'Economia (di cui agli articoli 10 e 11 della Legge Regionale n. 11 del 4.7.1991). Responsabile del Dipartimento è il Presidente della Giunta Regionale ovvero un suo delegato (in conformità a quanto disposto dal citato art. 10 della L.R. n. 11/91), assistito a livello tecnico, nello svolgimento delle funzioni di autorità di gestione del P.O.R., dal Responsabile del Coordinamento del FESR. Dal 28.8.2002, secondo quanto stabilito con DPGR n. 656, l'assistenza viene esercitata dal Responsabile tecnico del Dipartimento dell'economia.

<sup>5</sup> Nominato per il periodo 2007-2013 dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania - n. 51 del 27 febbraio 2008

## Il CRCP:

- viene periodicamente informato sull'attuazione del programma;
- esprime pareri consultivi sulle modifiche al P.O.R. e sui rapporti del valutatore indipendente;
- propone suggerimenti in merito all'implementazione del Programma.
- si esprime attraverso i suoi rappresentanti nel Comitato di Sorveglianza relativamente alle modifiche al Complemento di Programmazione.

### **Gli Organismi del tavolo del Partenariato sono:**

ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili, Coldiretti, CONFCOMMERCIO, CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e Piccola e Media Impresa) Legambiente, WWF, Terzo Settore, URPC (Unione Regionale delle Province della Campania) ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro) CISL (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori), UIL (Unione Italiana del Lavoro) UGL (Unione generale del lavoro)

#### **2.1.1.1 P.O.R. 2000 - 2006**

Nel P.O.R. 2000- 2006 la formazione degli adulti è una delle strategie incluse nell'asse Risorse umane (Asse III), che continua ad essere rivolto allo sviluppo sia della domanda che dell'offerta di lavoro attraverso una crescita della produttività delle risorse umane e contribuendo, così, ad un più efficiente funzionamento del mercato del lavoro. Parallelamente, e sempre nell'ottica dell'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro, l'asse delle risorse umane ha come obiettivo anche quello di favorire la crescita del sistema di Formazione Integrata Superiore e della formazione permanente per l'adeguamento delle qualifiche e delle competenze, nell'ambito del *lifelong learning*, attraverso l'ampliamento delle opportunità di formazione e riqualificazione degli individui più anziani nella logica **dell'invecchiamento attivo**.

Nell'asse III, troviamo la misura 3.8 per l'istruzione e formazione permanente e nella quale particolare attenzione viene rivolta alla individuazione di opportunità di formazione e riqualificazione degli individui più anziani nella logica dell'invecchiamento attivo. A valere sulla misura 3.8 del P.O.R. Campania 2000- 2006 sull'educazione degli adulti, sono stati proposti 3 bandi.

Il primo bando consiste in progetti formativi di occupati, inoccupati, disoccupati, inattivi e immigrati; il secondo riguarda progetti formativi a favore di donne e uomini, occupati e inoccupati, residenti in Campania con età superiore a 55 anni; infine il terzo bando riguarda la genitorialità ovvero il rapporto tra genitori figli, in presenza di patologie o di particolari fasi della vita dei figli.

Il bando che direttamente ed intenzionalmente costituisce una misura di invecchiamento attivo è il secondo.



In base al piano finanziario, nel 2000-2006 le risorse umane impegnano l'89% del F.S.E. che copre il 71% delle spese, mentre è irrisorio il contributo privato diversamente da quanto risulta negli altri assi.

**Tab 14 Piano finanziario del P.O.R. CAMPANIA 2000- 2006 (€)**

P.O.R. Campania 2000-2006	COSTO TOTALE	RISORSE PUBBLICHE					RISORSE PRIVATE
			FSE	CONTRIBUTO NAZIONALE			
				TOTALE	STATO	REGIONI	
Risorse Naturali	12.937.549	12.290.411	9.055.880	3.234.531	2.264.403	970.128	647.138
	1.3%	95%	74%	26%	70%	30%	5%
Risorse Culturali	18.112.337	17.206.923	12.678.695	4.528.228	3.169.817	1.358.411	905.414
	1.8%	95%	74%	26%	70%	30%	5%
Risorse Umane	893.268.078	881.043.543	625.312.572	255.730.971	179.017.092	76.713.879	12.224.535
	89%	99%	71%	29%	70%	30%	1%
Sistemi Locali	18.112.339	16.904.734	12.678.695	4.226.039	2.958.343	1.267.696	1.207.605
	1.8%	93%	75%	25%	70%	30%	7%
Città	15.524.945	15.524.945	10.867.288	4.657.657	3.260.533	1.397.124	-
	1.5%	100%	70%	30%	70%	30%	0%
Reti e Nodi di Servizio	45.527.279	40.974.782	31.869.210	9.105.572	6.373.727	2.731.845	4.552.497
	4.5%	90%	78%	22%	70%	30%	10%
Assistenza Tecnica	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	1.003.482.527	983.945.338	702.462.340	281.482.998	197.043.915	84.439.083	19.537.189
	100%	98%	71%	29%	70%	30%	2%

Fonte: Piano finanziario POR 2000-2006, Regione Campania

### Dettaglio del Secondo Bando dei corsi EdA rivolti agli Over 55

Con Decreto dirigenziale 188 del 27 Luglio 2004, pubblicato sul B.U.R.C n. 38 del 9/8/2004, la regione Campania finanzia, a valere sulle risorse della misura 3.8 del P.O.R. Campania, interventi volti ad adeguare le conoscenze di base e le qualifiche dei soggetti maggiormente esposti al rischio di esclusione dai processi produttivi a causa del deterioramento delle competenze. Questi interventi si concretizzano con l'ampliamento delle opportunità di formazione e riqualificazione degli individui più anziani coerentemente con l'approccio del *life long learning* e dell'*invecchiamento attivo*. Nello specifico i destinatari sono donne ed uomini, occupati ed inoccupati, residenti in Campania con età superiore ai 55 anni, titolari e non di trattamento pensionistico.

I progetti dovevano rispettare le 3 linee prioritarie trasversali di intervento del FSE (individuate all'art. 2 comma 2 del Regolamento CE 1784/1999). Tali priorità vengono perseguite secondo le seguenti linee generali:

- sviluppo locale;
- promozione delle pari opportunità fra uomo e donna;
- promozione della "Società dell'Informazione".

Il progetti, relativamente allo sviluppo locale, dovevano contribuire a rafforzare il rapporto tra cittadini ed istituzioni attraverso l'adozione di una logica di partenariato e il coinvolgimento degli attori locali, eventualmente, anche all'interno di forme di programmazione territoriale ed integrata, al fine di garantire il legame fra politiche formative, politiche sociali e politiche di valorizzazione del territorio.

Il secondo punto vincola le proposte, coerentemente con quanto indicato dalla Regione Campania attraverso le "Linee guida nella gestione dei Fondi Strutturali" (gennaio 2003), al raggiungimento dell'obiettivo delle pari opportunità con una logica di intervento che garantisca:

- una presenza femminile, particolarmente necessaria nella fase di progettazione, realizzazione e valutazione dell'intervento;
- l'esistenza di elementi di flessibilità nell'erogazione dell'intervento (ad es. localizzazione e sussistenza, all'interno del progetto o in collegamento con esso, di servizi e strutture che facilitino il coinvolgimento, l'accesso e la fruizione da parte delle donne);
- la possibilità di modificare gli orari di erogazione dei servizi previsti consentendo di conciliare la vita familiare con la partecipazione alle attività formative.

Nel terzo caso si tratta di una priorità da perseguire nell'ambito del sistema dell'apprendimento in relazione alla specificità dell'intervento messo a bando, promuovendo, laddove possibile, l'utilizzo di tecnologie dell'informazione, della comunicazione e multimediali sia nella progettazione che nelle modalità di erogazione delle attività formative.

L'intervento può prevedere le seguenti tipologie di attività:

- apprendimento di tecniche di animazione legate allo sviluppo della creatività, in cui si alternino laboratori pratici e momenti di progettazione rivolti alle diverse tipologie di destinatari;
- attività formative in grado di favorire l'inserimento delle persone adulte/anziane nel contesto socio economico in cui risiedono, con un ruolo di mediazione sociale e culturale e con una particolare attenzione al rafforzamento delle competenze relazionali;
- azioni tese a diffondere e consolidare la cultura scientifica, linguistico letteraria, anche attraverso strumenti multimediali;
- educazione alla multiculturalità finalizzata a promuovere ruoli di mediazione tra culture diverse;
- azioni rivolte alla conoscenza delle metodologie e delle prassi finalizzate al mantenimento del benessere psico-fisico con esclusione di interventi riguardanti unicamente l'attività fisica.

I progetti formativi finanziabili dovevano necessariamente essere proposti da ATI (Associazione Temporanea di Impresa) o ATS (Associazione Temporanea di Scopo) nelle quali siano presenti, obbligatoriamente, Organismi di formazione ed Enti Locali (singoli o associati).

Possono, inoltre, partecipare alle ATI/ATS:

- le Associazioni di categoria (pensionati etc), le imprese o Consorzi di imprese;
- gli istituti scolastici pubblici e le Università .

Quindi i progetti dovevano seguire un *approccio integrato* in termini di azioni (progetto integrato) e di soggetti (integrazione soggetti).

a) Per *progetto integrato* si intende un progetto che preveda al suo interno differenti tipologie di interventi. Tale integrazione deve essere coerente e funzionale alla natura del progetto.

b) Per *progetti multiattore* sono da intendersi specificatamente la costituzione formale di un partenariato, al fine di proporre e realizzare in comune il progetto. Per “costituzione formale di partenariato” è da intendersi l’associazione formale dei diversi soggetti proponenti (A.T.I., A.T.S.). Forme di partenariato non formalmente costituito non comportano l’attribuzione di un punteggio di priorità. I progetti dovranno tener conto delle caratteristiche e dei fabbisogni dei singoli destinatari degli interventi, nonché di modalità attuative flessibili, calibrate sulle esigenze individuali.

Gli organismi di formazione per poter partecipare agli Avvisi dovevano essere in possesso dei requisiti previsti per l’accreditamento delle strutture formative di cui alla delibera della G.R. della Campania n. 3927 del 27 Agosto 2002 pubblicata sul BUR Campania del 9 Settembre 2002. Dovevano, quindi, aver superato la fase di analisi documentale del processo di accreditamento.

Le attività formative hanno avuto luogo prevalentemente presso le sedi formative accreditate dell’organismo di formazione. Salvo che si svolgessero presso le sedi delle Associazioni o degli Istituti scolastici che partecipavano all’ATI/ATS purché trattasi di sedi parimenti accreditate ex DGR 3927/02.

In ottemperanza all’art. 2 del regolamento regionale sull’accreditamento degli organismi formativi potevano essere utilizzate per le attività in oggetto le sedi degli Enti Locali, in regola con le normative sulla sicurezza, secondo quanto dettagliatamente disciplinato nell’atto di Concessione.

Le attività formative finanziabili dovevano essere conformi ai seguenti parametri:

- Numero Allievi: Min 15; Max 20.
- Durata dei percorsi formativi: Max 150 ore.
- Indennità di partecipazione: a tutti i destinatari che hanno concluso il percorso formativo (è consentito un numero di ore di assenza pari al 30% del totale delle ore previste dal progetto) viene corrisposta una borsa di studio pari a €300.
- Costo ora/allievo: pari a Max euro 14.

Le attività formative si concludono entro 12 mesi dalla data della stipula dell’atto di concessione.

Le risorse del P.O.R. Campania 2000-2006, destinate al finanziamento dei progetti formativi di cui al presente avviso ammontano complessivamente a Euro 8.000.000,00 da prelevarsi dalla dotazione finanziaria della misura 3.8 che deriva completamente dai fondi F.S.E.

**Sono 192, per un totale di 3840 utenti, i progetti per l'educazione degli adulti, che sono stati realizzati in Campania**

L'Assessore all'Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Campania Corrado Gabriele ha sottolineato che "la Regione impegna oltre otto milioni di euro (che saranno prelevati dalla misura 3.8) per gli interventi rivolti alle cittadine ed ai cittadini in età superiore ai 55 anni, gli utenti maggiormente esposti al rischio del deterioramento delle competenze e quindi dell'esclusione sociale".

Gli argomenti prevalentemente trattati sono stati: la salute ed i fattori di rischio, lo studio del patrimonio artistico del territorio e delle tradizioni culturali, il volontariato sociale, l’alfabetizzazione informatica ed il rafforzamento delle conoscenze linguistiche, ed anche lo studio delle tecniche cinematografiche e dell’amministrazione di impresa.

Le risorse, ripartite proporzionalmente per gli ambiti EdA, sono state suddivise su base provinciale.

Ad **Avellino**, vanno Euro 723.000,00 per 17 progetti;

a **Benevento**, Euro 482.200,00 per 12;

a **Caserta**, Euro 1.156.000,00 per 28;

a **Napoli**, Euro 3.999.800,00 per 95, di cui 20 nel comune capoluogo;

a **Salerno**, Euro 1.638.000,00 per 40.

Le proposte complessivamente pervenute sono state 1200. (direttamente sito della regione)

"Un numero rilevante - **ha evidenziato l'Assessore Gabriele**- che esalta la caratteristica originale del progetto EdA. Gli enti locali, infatti, sono soggetti indispensabili nel processo di educazione permanente. Ad essi è affidata l'importante funzione di interagire, attraverso i costituiti Ambiti EdA, con la Regione Campania, ai fini della costruzione del sistema di educazione degli adulti". Uno degli elementi innovativi di questo bando è rappresentato dalla particolare attenzione verso le donne, la cui presenza è stata rilevante già nella fase di progettazione dell'intervento.

Dai primi dati a disposizione della regione, per il secondo bando emergono numerose differenze rispetto ai risultati del monitoraggio del primo bando.

La variabile di "appartenenza di genere" che nel caso del primo bando mostrava una distribuzione fortemente caratterizzata (il 70% dei corsisti era formato da donne) è in questo caso formata per il 52% da uomini e per il 48% da donne. Questo dato ci spinge a pensare che gli uomini over 55 hanno meno possibilità di inserimento in altri contesti lavorativi/formativi rispetto ai più giovani e quindi hanno una maggiore propensione ad avvalersi dei corsi EdA.

Questo bando che si rivolge ad ultra cinquantacinquenni, vede un addensamento dell'età tra i 55 e i 60 anni pari al 45% del totale, mentre il 55% ha oltre 61 anni, con picchi per gli over 70. Il popolo EdA presenta una bassa scolarità, infatti il 70% non supera la licenza media, e la percentuale di coloro che hanno un titolo di studio superiore al diploma è assolutamente irrisoria.

La "condizione nel mercato del lavoro" prevalente è quella di inattività (68% del totale), gli occupati sono il 7% e quelli in cerca di un'occupazione sono il 12%.

Dagli incroci tra l'appartenenza di genere e la condizione nel mercato del lavoro non si rileva una dipendenza tra le due variabili. Invece, analizzando il genere ed il livello di istruzione, inequivocabilmente l'essere donna costituisce un buon indicatore di livelli di istruzione superiori.

Il II Bando EdA caratterizzandosi per la maggiore presenza maschile e per un bassissimo tasso di abbandono ai corsi, può considerarsi un'opportunità formativa per color che sono fuori dagli altri circuiti impegnati nella formazione e che risultano fortemente motivati ad iniziare, continuare e completare il corso EdA. L'analisi mostra essenzialmente due punti di forza: il primo è la capacità di raggiungere persone che altrimenti sarebbero irrimediabilmente escluse da circuiti formativi/inclusivi; il secondo è la capacità di questi corsi di non "perdere" corsisti durante il percorso formativo. Il tasso di abbandono dei corsi di formazione che da alcune osservazioni fatte è risultato anche del 40%, per questi corsi non supera in media il 10%. Dato questo che indica la forte motivazione delle persone che incominciano i percorsi EdA, anche se c'è da tener presente anche l'incentivo economico.

Dalle interviste dirette agli interessati si può notare come si siano creati circoli virtuosi ed in alcune realtà gli stessi corsisti si sono addirittura associati per realizzare corsi in cui ciascuno poteva

mettere a disposizione le proprie conoscenze. A dimostrazione dell'impatto positivo dei corsi stessi, anche il fatto che per la prima volta, si ricevono lettere dei corsisti che vogliono continuare a imparare e propongono "seconde annualità" dei corsi, entusiasti di quanto appreso e della possibilità che è stata data loro di ampliare le proprie reti sociali.

I "super nonni", così definiti nelle stesse analisi della Regione, che trovano collocazione in una pubblicazione bimestrale dedicata propriamente ai corsi EdA, hanno iniziato i corsi EdA spinti soprattutto dalla motivazione economica (€300 per chi conclude il percorso formativo), ma durante la frequentazione hanno completamente abbandonato l'intento originario, per appassionarsi invece a ciò che il corso offriva loro: una nuova possibilità di mettersi in gioco, ed una forte sensazione di rivincita e di riscatto sociale.

## **Relazione finale del Comitato Locale del Comune di Napoli sul II Bando EdA**

Il comitato locale del comune di Napoli ha stilato in relazione finale globale del monitoraggio sul 2° Bando nella misura 3.8 e risulta che nel comune di Napoli, gli enti attuatori sono stati 19 (società di formazione) con 29 partner tra cui l'Università Federico II di Napoli, istituzioni scolastiche pubbliche, cooperative ed associazioni e di volontariato come Auser (Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà, Antea (Associazione Nazionale della Terza Età) e Ada (Associazione per i diritti dell'Anziano). Si precisa che questa valutazione riguarda solo i progetti del Comune di Napoli, con 19 progetti culturali, rivolti alla multimedialità, l'analfabetismo, il cinema, il volontariato, il turismo, la musica, la storia e tradizioni anche culinarie<sup>6</sup>.

Partendo dal presupposto che il bando, all'art. 2, prevedeva che i progetti dovessero contribuire a rafforzare il rapporto tra cittadini ed istituzioni attraverso l'adozione di una logica di partenariato e il coinvolgimento degli attori locali, al fine di garantire il legame fra politiche formative, politiche sociali e politiche di valorizzazione del territorio, non si può nascondere che, mentre il Comune di Napoli - Assessorato all'Educazione (partner con tutti i 19 enti attuatori) nelle ATS si è riservato il compito del monitoraggio e della valutazione dei corsi, dei rimanenti partner alcune istituzioni scolastiche e una associazione sono state sedi di svolgimento dei corsi ed hanno contribuito, in qualche caso, al reclutamento dei corsisti ed infine alcune delle istituzioni scolastiche hanno indicato docenti da impegnare in qualità di esperti, con incarico retribuito, nello svolgimento dei corsi, sembra che una parte degli altri partner siano stati indicati perché previsti dal Bando della Regione e non tanto perché fosse prevista per loro nei Progetti una qualche funzione da svolgere. Inoltre, il fatto che il numero degli aspiranti alla frequenza sia inferiore al numero degli ammissibili ai corsi merita molta attenzione e richiede un'analisi attenta delle possibili cause del fenomeno. Quella che salta più immediatamente agli occhi può risiedere nella mancata capillare pubblicizzazione dell'iniziativa con conseguente scarsa informazione degli utenti potenziali del territorio. Può essere anche ipotizzato il tentativo di contenere i costi limitando i mezzi di pubblicizzazione o l'uso di un canale informativo confidenziale per garantire un accesso riservato e protetto. In altri termini la pubblicizzazione dei Corsi è stata pilotata e non generalizzata e quindi non ha raggiunto tutti i potenziali soggetti per i quali l'attività era stata costruita. A conferma di quanto detto vi è anche il fatto che non è stata fornita dagli enti attuatori il dato del quartiere di provenienza dei corsisti, (informazione disponibile solo per il 57% dei corsisti) ed inoltre, più della metà degli utenti risulta non residente nel quartiere sede di svolgimento del corso o addirittura vi arriva da altro comune della provincia; a svantaggio delle politiche di valorizzazione del territorio. Il comitato locale ha somministrato anche dei questionari con l'obiettivo di rilevare l'opinione dei docenti e l'opinione degli utenti su alcuni elementi dei corsi attivati. Il numero complessivo delle risposte ai questionari risulta esiguo, non superando di molto il 50%, tuttavia i corsisti che hanno partecipato al questionario affermano che le loro conoscenze sono aumentate, sarebbero in grado di mettere in pratica le cose apprese di trasmetterle ad altri, inoltre il dato più significativo che emerge dalla lettura dei questionari è la soddisfazione dell'utente e, molto spesso, ci si lamenta della

---

<sup>6</sup> Tra i 19 progetti vi è anche quello noto come Arte...teca.

brevità del corso. Questo dato va valutato e tenuto nella debita considerazione: se tutti, i corsisti, i docenti, i tutor, si dichiarano soddisfatti vuol dire che il clima del corso è stato positivo e che l'aver immaginato, organizzato, strutturato questi corsi è stato un buon investimento.

Sicuramente l'indice di gradimento è importante, però se si esaminano attentamente i documenti si capisce che il gradimento riguarda più l'aspetto socializzante e che quello culturale del corso e della realizzazione delle finalità dichiarate nella progettazione.

#### **2.1.1.2 P.O.R 2007 2013**

**La programmazione 2007 – 2013 presenta delle peculiarità rispetto alla precedente programmazione.** Mentre in precedenza vi era un asse unico "risorse umane" che comprendeva 23 misure specifiche, che spaziavano dall'organizzazione dei servizi per l'impiego, l'inserimento nel mercato del lavoro, il sostegno all'imprenditorialità, l'adeguamento delle competenze della P.A., l'emersione del lavoro irregolare, la formazione ed il sostegno dei programmi di ricerca. Ora nella nuova programmazione troviamo l'asse II sull'Occupabilità, l'asse III sull'Inclusione Sociale e l'asse IV rivolto al Capitale Umano. Quindi lavoro, politiche sociali e formazione coinfluiscono in tre Assi che dovrebbero interagire tra di loro. L'indicazione specifica dell'invecchiamento attivo rientra tra gli obiettivi specifici dell'asse occupabilità, tuttavia seppur non specificamente richiamata non può considerarsi esclusa dagli altri assi. In questa struttura sembrerebbe lecito auspicare un maggior interesse dell'area politiche del lavoro verso i temi dell'invecchiamento attivo, senza lasciare inutilizzata l'esperienza maturata sul campo delle politiche per adulti/anziani da parte degli assessorati alle politiche sociali e quelli alla formazione.

#### **Assi II Occupabilità**

**Rafforzare la crescita dell'occupazione** nella Regione è una delle priorità che la Campania intende perseguire, ritenendola indispensabile per poter innescare un duraturo e complessivo processo di sviluppo economico e sociale.

A questo proposito, **il P.O.R. FSE intende accrescere la capacità delle persone di essere occupate, di cercare attivamente un lavoro, di trovarlo e di mantenerlo**, attraverso interventi di politiche attive per l'occupazione e di rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

Si tratta di combinare la flessibilità e la sicurezza del mercato del lavoro, concentrandosi sullo sviluppo del sistema produttivo locale e sul sostegno mirato a gruppi deboli quali ad esempio gli immigrati; di promuovere l'accesso sostenibile delle donne al mercato del lavoro; di migliorare i servizi per l'occupazione e favorire i partenariati nazionali e locali tra attori pubblici e privati; di ridurre il lavoro sommerso tramite specifiche misure.

Il sostegno avverrà anche attraverso il potenziamento delle competenze e della funzionalità dei servizi all'impiego, al fine di intercettare la domanda anche di quelle categorie di utenza più complessa come i disoccupati di lunga durata, gli immigrati e le donne; della formazione lungo tutto l'arco della vita, considerata come strumento per il mantenimento dell'occupabilità dei lavoratori nonché dell'adattabilità delle imprese.

In particolare, la Regione Campania, attraverso il Programma FSE 2007-2013, mira alla definizione ed all'attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione in grado di conferire alle persone una maggiore "occupabilità"; di rendere la formazione iniziale e professionale maggiormente conforme alle esigenze dei datori di lavoro; di aggiornare le competenze degli educatori e dei formatori perché vadano di pari passo con la necessità di innovazione di un'economia basata sulla conoscenza.

In presenza di un'accresciuta liberalizzazione del mercato del lavoro, l'Asse II è rivolto a sostenere tutti i processi che promuovano e supportino la partecipazione attiva al mercato del lavoro, in termini di accesso e di permanenza stabile, con particolare riferimento alle persone in cerca di

occupazione, inattive, a rischio di disoccupazione di lunga durata, agli occupati più anziani interessati a prolungare la propria carriera professionale, ai soggetti maggiormente esposti ai rischi della precarietà per condizione di genere e di origine.

### **Asse III Inclusione sociale**

La sfida che la Campania si pone attraverso l'Asse III è **promuovere l'occupazione con attenzione specifica ad una maggiore inclusione sociale e a migliorare la condizione professionale e la qualità della vita delle persone svantaggiate**. L'inclusione sociale è, pertanto, il punto di partenza da cui non si può prescindere nello sviluppo della politica regionale europea.

La società della conoscenza rischia di escludere dal lavoro quelle persone meno qualificate e maggiormente svantaggiate quali: donne, anziani, diversamente abili, migranti o in situazioni di disagio. Attraverso questo asse sarà possibile creare misure specifiche che favoriscano il loro positivo inserimento lavorativo e l'accesso all'apprendimento permanente.

In particolare, per combattere e prevenire ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro, saranno sviluppati percorsi di integrazione, di inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, iniziative di orientamento e formazione, attività di sostegno all'imprenditorialità; promosse campagne di sensibilizzazione contro la discriminazione con l'obiettivo di modificare l'atteggiamento culturale delle persone, favorendo, inoltre, la diversità nei luoghi di lavoro.

Si mira così a rimuovere gli ostacoli che impediscono ai più svantaggiati di ottenere un impiego, combattendo la discriminazione sul posto di lavoro, anche basandosi su progetti precedenti finalizzati alla promozione delle pari opportunità e ad una cultura di accettazione della diversità.

L'esperienza dimostra che l'occupazione, l'inclusione sociale e l'apprendimento sono tematiche complesse, troppo perché un singolo ente sia in grado di risolverle autonomamente.

E' per questo motivo che sono necessari approcci multilivello e inclusivi basati sui partenariati, al fine di promuovere riforme nei settori dell'impiego e dell'inclusione, ad esempio, tra datori di lavoro, sindacati e organizzazioni non governative.

Saranno così potenziate le "Reti" attraverso attività tese a rafforzare in termini qualitativi e quantitativi l'offerta dei servizi sociali; a valorizzare le associazioni di volontariato, i servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per le diverse tipologie di bisogno; i servizi di sostegno alle responsabilità familiari; le azioni di contrasto alla povertà, in linea con i risultati già conseguiti attraverso l'istituzione del "Reddito di cittadinanza".

### **Asse IV Capitale Umano**

Il capitale umano è il bene più prezioso e riguarda le competenze dell'uomo, la sua istruzione, la sua formazione, la sua salute, pertanto è parte integrante di ciascuno di noi. La crescita risulta impossibile in assenza di una solida base di capitale umano. **Un livello di istruzione più elevato e quindi la crescita delle competenze e delle capacità professionali dei lavoratori è considerato dalla Regione Campania** una tappa fondamentale verso una società migliore, più giusta e solidale. L'importanza dell'istruzione è tanto maggiore quanto più si estende nelle economie sviluppate il ruolo del progresso tecnologico, poiché le nuove tecnologie richiedono un uso intensivo di capacità concettuali normalmente incorporate nel capitale umano.

Con il Programma Operativo FSE gli investimenti in conoscenza e in capitale umano avranno come priorità la ricaduta diretta sul territorio e sull'economia della Campania. Un volano che potrà agevolare i giovani ad entrare preparati nel mondo del lavoro; gli adulti a non uscirne; i disoccupati a ricollocarsi più facilmente sul mercato; le donne ad ottenere le stesse opportunità degli uomini; i diversamente abili o le persone svantaggiate a migliorare la propria condizione professionale e di vita.

L'istruzione e la formazione sono fattori di primaria importanza nello sviluppo del potenziale regionale per la competitività a lungo termine e anche per la coesione sociale. L'apprendimento è programmato in modo che non debba più concludersi con il completamento del ciclo di studi, ma diventare un processo continuo lungo tutto l'arco della vita. Le misure che ambiscono a migliorare i

sistemi di istruzione superiore e di formazione professionale, puntando alla creazione di reti fra università, centri di ricerca e aziende, sono orientate a creare collegamenti più proficui tra i formatori e l'industria, al fine di garantire che le abilità insegnate corrispondano a quelle richieste dalle aziende, oggi e in futuro.

Il Programma FSE, con l'Asse "Capitale umano" si prefigge, dunque, di elevare i livelli di istruzione e formazione, con particolare attenzione all'orientamento; di dare spazio alla formazione di studenti e ricercatori ampliando l'offerta di formazione; di potenziare il sistema regionale di riconoscimento dei crediti formativi attraverso la costruzione di standard professionali e formativi; di aumentare il numero di persone impiegate nella ricerca e nello sviluppo di nuove tecnologie; di supportare forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita; di incrementare la partecipazione all'istruzione e alla formazione innalzando i livelli di apprendimento e conoscenza; di ridurre l'abbandono scolastico tramite specifiche misure. L'azione dell'Asse sarà pertanto particolarmente concentrata sulla qualità, sulla gestione e sull'integrazione dei sistemi di istruzione e formazione e del sistema occupazionale.

Guardando il piano finanziario, è molto schematico e vediamo che il 70% delle risorse è rivolto a questi tre assi. Per un totale di 788 milioni di € a cui per il 50% contribuisce il F.S.E. e per la restante parte i fondi dello Stato e delle Regioni nella misura dell'80% e 20%, non vi sono contributi privati. Rispetto alla precedente programmazione il F.S.E. è passato da poco più di 1 miliardo di € a 1 miliardo e 118 milioni di € con un aumento del 11%. Tuttavia, sembra che sia venuto meno il contributo degli altri fondi strutturali (come F.ESR.) che sull'asse risorse umane contribuivano del 34%. Considerando anche questi fondi, la disponibilità per i tre assi considerati nella nuova programmazione, rispetto al POR precedente sulle "risorse umane" si riduce del 40% (questo però non riesco proprio a verificarlo, ho mandato una mail alla regione, sto aspettando).



**Tab 15 Piano finanziario del P.O.R. CAMPANIA F.S.E. 2007- 2013 (€)**

P.O.R. campania 2007-2013	COSTO TOTALE	RISORSE PUBBLICHE				RISORSE PRIVATE
		F.S.E.	CONTRIBUTO NAZIONALE			
			TOTALE	STATO	REGIONI	
Adattabilità	160.000.000	80.000.000	80.000.000	64.000.000	16.000.000	0
	14,3%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Occupazione	320.000.000	160.000.000	160.000.000	128.000.000	32.000.000	0
	28,6%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Integrazione sociale	170.000.000	85.000.000	85.000.000	68.000.000	17.000.000	0
	15,2%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Capitale Umano	298.000.000	149.000.000	149.000.000	119.200.000	29.800.000	0
	26,7%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Transnazionalità.	30.000.000	15.000.000	15.000.000	12.000.000	3.000.000	0
	2,7%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Assistenza	25.000.000	12.500.000	12.500.000	10.000.000	2.500.000	0
	2,2%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
Capacità Istituzionale	115.000.000	57.500.000	57.500.000	46.000.000	11.500.000	0
	10,3%	50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	
<b>TOTALE</b>	1.118.000.000	<b>559.000.000</b>	<b>559.000.000</b>	<b>447.200.000</b>	<b>111.800.000</b>	0
		50,0%	50,0%	80,0%	20,0%	

Fonte: Piano Finanziario, POR 2007 – 2013, Regione Campania

- Ciascun Asse del P.O.R., 2007 -2013, si dirama in una serie di obiettivi specifici ed ogni obiettivo specifico ha molteplici obiettivi operativi realizzabili attraverso altrettante numerose attività

Tra gli obiettivi specifici dell'asse occupabilità troviamo quello di attuare politiche del lavoro attive e preventive con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, **all'invecchiamento attivo**, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.

Che a sua volta si declina nei seguenti Obiettivi operativi:

- rafforzare l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti attraverso percorsi integrati ed incentivi;
- favorire la diffusione di azioni formative integrate rivolte ai giovani incentrate sull'alternanza tra scuola e luoghi dell'impresa;
- consolidare ed ampliare il sistema di incentivi rivolti ai segmenti deboli del mercato del lavoro, con priorità ai giovani ai disoccupati di lunga durata e alle donne;
- sostenere la creazione di impresa, soprattutto in forma cooperativa, da parte dei giovani e delle donne;
- favorire l'inserimento lavorativo stabile da parte dei migranti;
- rafforzare le politiche preventive e curative della disoccupazione dei giovani e dei disoccupati di lunga durata;
- sostenere i processi, in caso di crisi aziendali, di worker by out;

- innovare il sistema dell'orientamento al lavoro attraverso un raccordo più efficace tra Scuola, Università, Centri per l'Impiego, Imprese ed Agenzie formative.

L'attuazione **dei suddetti obiettivi operativi si esplica nello svolgimento delle seguenti Attività che a** titolo solo indicativo e in coerenza con quanto indicato nel Regolamento (CE) n. 1081/2006, nell'ambito dell'Obiettivo specifico e) sono:

- azioni a sostegno del lavoro autonomo e della creazione di impresa;
- azioni di work experience a carattere regionale ed extraregionale nelle loro diverse modalità quali stage, tirocini, borse di lavoro, etc.;
- erogazione di borse di lavoro o sussidi alla realizzazione di piani di inserimento professionale.

Il percorso è quindi più articolato rispetto al passato tuttavia scorrendo tra gli obiettivi specifici ed operativi degli assi: occupabilità, capitale umano ed inclusione sociale, si auspica che i vari settori di pertinenza interagiscano. E' difficile pensare che l'obiettivo specifico di aumentare l'apprendimento permanente attraverso una maggiore integrazione tra scuola, formazione e formazione sul lavoro, ad esempio attraverso percorsi formativi di seconda chance per gli adulti che non hanno conseguito alcun titolo di studio e/o qualifiche professionali post-scuola dell'obbligo, possano essere implementate senza un coordinamento tra il settore formazione e quello inerente alle politiche del lavoro. Lo stesso dicasi per l'inclusione sociale che nella previsione di promuovere forme di cittadinanza consapevole e partecipativa a supporto di processi di integrazione nel mercato del lavoro; o di sostenere i processi di miglioramento della qualità della vita e del lavoro attraverso azioni di supporto all'integrazione sociosanitaria. In definitiva le politiche di invecchiamento attivo possono porsi in modo trasversale tra gli assi: occupabilità, inclusione sociale e capitale umano. L'auspicio è che tale trasversalità si tramuti in una integrazione tra gli assi e non in una separazione.

Proprio recentemente la Regione Campania, ai sensi della D.G.R. 342 del 06.03.2009 che, in una logica attenta al *lifelong learning* ed al *life wide learning*, accoglie il disposto del Programma Operativo Regionale per il F.S.E. 2007 – 2013, Asse IV – Capitale Umano- *Obiettivo specifico i2 – Obiettivo Operativo 2*), ha indetto un avviso pubblico (**scaduto il 30 ottobre scorso**) per verificare l'interesse dei Comuni, degli Enti di Formazione Professionale, dei Centri Territoriali Permanenti, delle Università Popolari e della Terza Età e di altre agenzie presenti ed operanti sul territorio, alla realizzazione, all'interno degli Ambiti Eda istituiti con D.G.R. 387/2004 e successive modificazioni, di **37 Progetti** di Circoli di Studio destinati alla popolazione adulta residente, da attuare nel territorio campano: uno per ogni Ambito Eda previsto dalla D.G.R. 98/2009 .

### **Dettaglio della manifestazione di interesse per i Circoli di Studio.**

Ciascun **Progetto** dovrà comprendere 5 circoli di studio ognuno dei quali sarà composto da piccoli gruppi di persone (dieci- dodici persone over 45) che si riuniscono sulla base del comune interesse per un argomento. Tutti i 5 circoli del singolo Progetto avranno allievi diversi e saranno realizzati in 5 Comuni diversi dello stesso Ambito )

Il circolo di studio dovrà prevedere, mediamente, una decina di incontri di tre ore circa e favorire il confronto e la discussione sull'argomento che interessa i partecipanti al circolo. Gli orari ed i giorni di incontro sono programmati dal Soggetto Attuatore d'intesa con il gruppo una volta costituito.

Il Soggetto Attuatore dovrà mettere a disposizione del gruppo un tutor che aiuta la discussione, si occupa di tutte le formalità burocratiche (tenuta dei registri etc...) e potrà servirsi di un esperto sull'argomento in questione sino ad un massimo di 15 ore .

Il tutor oltre a garantire il corretto funzionamento del circolo dal punto di vista burocratico ed amministrativo avrà il ruolo di facilitare la partecipazione attiva di tutti al circolo medesimo. L'esperto avrà la funzione, invece, di chiarire i dubbi, creare interesse, spiegare i punti principali ed introdurre all'argomento trattato.

**L'iter prevede innanzitutto una manifestazione di interesse che ha come obiettivo** quello di sostenere la messa a regime del Sistema Eda, in via di realizzazione disciplinato dall'Accordo Stato – Regioni del marzo 2000, dalla nominata D.G.R. 387/2004 (modificata dalla D.G.R. 98/2009), dalla D.G.R. 784/2006 e dalla L. R. 4/2005. La responsabilità della compilazione di tutta la documentazione relativa alla Manifestazione di interesse spetta al Legale Rappresentante del Soggetto Attuatore Capofila che firmerà a nome di tutti i partners successivamente alla individuazione del Partenariato cui affidare la realizzazione e la gestione dei Circoli di studio programmati. La Regione Campania, mediante una procedura negoziata, inviterà le stesse a presentare un *progetto esecutivo*, su modulistica in seguito fornita, per ogni singolo Circolo di cui si riserva la valutazione di merito.

La Regione Campania, inoltre, intende attuare un breve stage, presso Facoltà e Dipartimenti o Centri Universitari di *Lifelong Learning* della Campania, con l'obiettivo di formare tutors con competenze specifiche nella promozione, gestione e controllo dello svolgimento delle attività dei circoli di studio. Al termine dello stage la figura formata dovrà essere in grado di lavorare per e con i partecipanti al circolo, stimolando la partecipazione e svolgendo un'azione di "facilitazione" dei processi di apprendimento e di comunicazione. Gli Enti Attuatori forniranno, prima della realizzazione dei Circoli loro affidati, i nominativi dei tutors da formare.

#### **Le tematiche indicate per realizzazione dei circoli sono:**

- 1) *le innovazioni tecnologiche* ed il loro utilizzo come *strumenti* dell'esercizio della *Cittadinanza attiva, della partecipazione democratica al processo decisionale delle comunità, del diritto all'informazione ed ai servizi erogati dall'Ente Locale e da altri Enti Pubblici e Privati* ;
- 2) *le innovazioni in campo energetico, ecologico e ambientale* nel senso della comprensione delle modalità del risparmio di energia, delle fonti energetiche alternative, dell'utilizzo dei provvedimenti governativi e regionali e delle opportunità da queste offerte;
- 3) *la crescita culturale della persona*: le autobiografie, scrittura e lettura per lo sviluppo dell'identità, la lettura come mezzo di sviluppo, la lettura per aiutare i bambini a crescere, le storie nella vita quotidiana, le tradizioni culturali della propria comunità, le lingue straniere;
- 4) *altre tematiche*, in armonia con i principi del *lifelong learning*, legate a particolari esigenze del territorio soprattutto se finalizzate alla creazione e al sostegno delle pre - condizioni dello sviluppo locale, che la Regione Campania, e per essa i Settori competenti, si riservano di approvare.

**I circoli di studio saranno rivolti ad un massimo di 12 ed un minimo di 10 allievi con un età maggiore di 45 anni, impegnati per massimo 30 ore (minimo 25) . La spesa prevista è di € 999.000,00 con un costo massimo di ogni Progetto per Ambito Eda ( costituito da 5 Circoli di Studio, da 5 x 12 = 60 allievi diversi , da realizzarsi in 5 Comuni diversi dell'Ambito) pari a 27.000 €, ad ogni circolo vanno circa 5400 €**

I soggetti candidati alla manifestazione di interesse sono i Partenariati da cui risulti volontà di partecipazione al progetto da parte di tutti i componenti, formati obbligatoriamente da:

- a) un Ente Attuatore di Formazione Professionale (capofila) accreditato, ai sensi della vigente normativa regionale, per la macrovoce Eda, oppure da un Centro Territoriale Permanente (nel caso specifico l'accreditamento è regolamentato dalla D.G.R. 226 del 21/02/2006). Gli Enti Attuatori potranno presentare un solo Progetto in uno qualsiasi dei 37 Ambiti Eda della Regione Campania, mentre ciascun CTP potrà presentare, analogamente, un solo Progetto, ma esclusivamente nell'Ambito Eda in cui opera.
- b) Almeno 5 Comuni appartenenti allo stesso Ambito Eda (nel caso dei 4 Ambiti Eda della Città di Napoli, da almeno la metà delle Municipalità comprese nell'ambito);

Del Partenariato possono far parte anche:

- a) Una o più Università Popolare e per la Terza Età ;
- b) Associazioni Culturali del territorio nel cui Atto Costitutivo è previsto il sostegno all'*adulità* in tutte le sue forme.

All'atto della presentazione della manifestazione di interesse è indispensabile produrre, sugli stessi modelli, la formalizzazione della volontà di partecipazione al progetto da parte di tutti i componenti del Partenariato.

La Regione Campania, e per essa il Settore Istruzione, istituirà un Nucleo di valutazione con il compito di verificare l'ammissibilità dei Partenariati e valutare e verificare, a livello documentale, la coerenza delle proposte progettuali successive con i principi ispiratori delle "*Linee-guida per la costruzione del Sistema Integrato dell'Educazione degli Adulti in Campania*" approvate con D.G.R. n° 794 del 16/06/2006 (B.U.R.C n. 30 del 10/07/2006).

La valutazione terrà conto dei seguenti criteri:

- a) composizione del Partenariato;
- b) esperienza documentata degli stessi partners nel campo dell'Eda;
- c) risorse ( locali, strumenti, etc.) che i vari partner mettono a disposizione nella realizzazione dei progetti;  
personale impegnato nel progetto dal cui curriculum si possano evincere esperienze, competenze e titoli specifici nel campo dell'educazione degli adulti (come ad esempio partecipazione a corsi in qualità di docente, coordinatore, tutor e progettista di corsi Eda.

La perplessità evidenziata riguarda il contemporaneo coinvolgimento di enti attuatori accreditati o CTP (facenti parte della formazione formale) con le Università Popolari e per la Terza Età invitate come partner (formazione non formale). Il lodevole presupposto è quello di una integrazione che veda cooperare entrambi sul campo dei circoli di studio. Tale integrazione genera perplessità a causa del rischio che venga meno lo spirito stesso dei circoli di studio: che dovrebbero essere frutto del comune interesse che spinge le persone a riunirsi; mentre qui sembra che sia più l'ente attuatore ad indirizzare i temi, trasformando i circoli di studio in un tentativo di formazione professionale più strutturata, che avrebbe tutta la sua ragion d'essere, ma con una collocazione appropriata.

### 2.1.2. EdA Formale e Non Formale

L'importanza della formazione per gli adulti nasce dalla constatazione dei ritardi che l'Italia registra in termini di formazione scolastica e professionale.

In merito all'educazione degli adulti di recente il Consiglio di Ministri ha approvato un regolamento contenente "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri Provinciali di Istruzione degli Adulti (CPIA)", ivi compresi i corsi serali, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale regolamento a partire dall'anno scolastico 2010-2011, rivede l'assetto organizzativo e didattico dei Centri per l'istruzione degli adulti, di seguito denominati "Centri", al fine di una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico.

Il regolamento concluso l'iter di approvazione dovrebbe vedere la prima applicazione a partire dell'anno scolastico 2010/11 per completarsi entro il 2011/12. Nell'anno scolastico 2009 sono previste solo alcune sperimentazioni per l'aspetto organizzativo didattico.

L'assetto legislativo va completato con l'approvazione di provvedimenti non regolamentari e la definizione delle linee guida, in particolare per rendere sostenibili i carichi di lavoro e il riconoscimento delle competenze informali e non formali.

Viene però sottolineata che anche in questo caso i tagli del Governo – il piano programmatico prevede una specifica riduzione di posti sull'educazione degli adulti – intervengono su precedenti riforme sottoponendole all'obiettivo prioritario della riduzione della spesa, snaturandone in questo modo le finalità. Inoltre, da un'attenta lettura del testo regolamentare risultano anche altri elementi di disappunto, tra cui uno di carattere generale che consiste nella mancata collocazione del provvedimento governativo nell'ambito di una legge per la costruzione del sistema nazionale dell'apprendimento permanente, accentuando così i rischi di divaricazione territoriale negativi. Inoltre risulta anche un orientamento del Governo e indirizzare i centri permanenti verso l'istruzione vera e propria anziché verso la formazione, da cui il cambiamento della denominazione da EdA ad IdA (Istruzione degli Adulti).

L'educazione degli adulti, è espletata dai CTP e dagli Istituti istruzione secondaria gestori dei corsi serali (IGCS) e sono finanziati prevalentemente dal MIUR e per la parte rimanente per il 25% dalla Regione, 28% dagli enti locali, 26% dal FSE e 6% da imprese ed associazioni. L'EdA, seppur importante politica per un invecchiamento attivo non rientra nelle politiche che intenzionalmente sono rivolte alla fascia degli over 45 e lo dimostra anche il fatto che se si analizzano i corsi attivati nel 2005-2006, la maggior parte degli utenti appartiene rientra nelle fasce di età under 40, mentre solo il 31% rientra nelle fasce over 45 e con una percentuale di utenti che diminuisce ma mano che aumenta l'età. (Tab. 16).

Tabella 16 Utenza dei CTP e corsi serali per fasce d'età (Campania a.s. 2005-2006)

	Valore Assoluto	Composizione
<b>FASCE DI ETÀ:</b>		
da 15 a 19 anni	2944	10.41%
da 20 a 24 anni	4766	16.85%
da 25 a 29 anni	4206	14.87%
da 30 a 34 anni	3941	13.94%
da 35 a 39 anni	3703	13.09%
da 40 a 44 anni	3322	11.75%
da 45 a 49 anni	2060	7.28%
da 50 a 54 anni	1368	4.84%
da 55 a 59 anni	1003	3.55%
da 60 a 64 anni	471	1.67%
65 anni e oltre	495	1.75%
<b>Tot. iscritti</b>	<b>28279</b>	<b>100.00%</b>

Pur constatando ciò non si può non segnalare che CGIL; Federazione Lavoratori Conoscenza Cgil; Sindacato Pensionati Italiani Cgil; Auser<sup>7</sup>, stanno materialmente raccogliendo le firme per una *Proposta di legge di iniziativa popolare sull'apprendimento permanente* che si rivolge a tutti, non solo agli ultra quarantenni.

#### **Dettaglio della Proposta di legge di iniziativa nazionale e popolare sull'apprendimento permanente.**

La proposta di legge garantisce il diritto di apprendere per tutto il corso della vita a tutte le persone che vivono o soggiornano nel nostro Paese, anche straniere. La Repubblica, e tutte le istituzioni dello Stato, dovranno, quindi, intervenire per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'accesso all'apprendimento permanente.

La proposta nasce anche dalla necessità di dare credibilità alle associazioni che operano nel campo della formazione non formale e che quindi attribuendo loro una certificazione e un riconoscimento sull'intero territorio nazionale al pari del settore formale dell'istruzione. Inoltre, se si crede nella formazione come forma di accrescimento delle produttività e che i guadagni marginali siano maggiori se l'investimento in capitale umano si radica su abilità individuali già esistenti. La formazione scolastica così come quella professionale non dovrebbero essere lasciate alla autonoma scelta individuale. Diventa quindi fondamentale definire dei percorsi di apprendimento, supportati da un concreto e diffuso sistema di "informazione ed orientamento", soprattutto in sede locale, circa le diverse tipologie di offerta formativa perché l'adulto possa poi sviluppare un autonomo processo di auto-orientamento. Creare collegamenti, interazioni e sinergie fra i diversi soggetti che operano nel settore dell'EdA, in direzione della realizzazione di quel "sistema integrato", che a tutt'oggi sembra essere un obiettivo irrinunciabile per evitare il rischio, sempre presente, di non cadere nella sterilità dei particolarismi. Non ultimo, va considerato il problema relativo alle incertezze che si stanno diffondendo nel nostro paese. Rispetto alla riforma del sistema scolastico, sul futuro degli studi secondari superiori di tipo tecnico e professionale (il calo delle iscrizioni negli IT ne fa fede), mentre sono state proprio queste le scuole che hanno sopportato il maggior peso, anche se non

<sup>7</sup> Auser: Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà

sempre in modo adeguato, della domanda di istruzione dell'adulto per il conseguimento del diploma.

### **Quindi gli Obiettivi di una legge regolamento della formazione degli Adulti, sono:**

1. Il pieno riconoscimento del diritto all'educazione permanente di tutti i cittadini, compresi gli immigrati regolari;
2. La realizzazione del "sistema integrato" come rete di tutti i soggetti pubblici e privati che operano nel settore della formazione, accompagnato da un modello di governabilità che preveda i livelli necessari, dal nazionale al locale, e definisca le funzioni dell'ente locale deve svolgere;
3. La definizione delle risorse finanziarie adeguate da destinare, a livello nazionale, per il funzionamento del sistema ;
4. Il diritto alla certificazione degli apprendimenti che abbia valore di riconoscimento pubblico e sociale (Per assicurare la qualità globale della formazione e la competenza professionale degli operatori, lo Stato definisce gli standard di qualità minimi necessari per l'accreditamento delle strutture non formali ed assicura monitoraggio e valutazione del sistema di apprendimento permanente);
5. L'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria dei Centri Territoriali e la contemporanea stabilità del personale e la sua formazione;
6. I necessari incentivi di carattere finanziario per coloro che intendono accedervi (agevolazioni fiscali, permessi e congedi);
7. Servizi di orientamento, consulenza individuale e accompagnamento, nonché informazione.

L'esperienza delle Università per adulti in Campania investe l'Auser, presente sul territorio con tre centri registrati specificamente come università libere (Ulten: Università libere di tutte le età di Napoli; una sede a Benevento (uselten) e una ad Acropoli (Uptel, Salerno). Altre università libere sul territorio campano sono l'UNitré, con 8 sedi, ed UTE con due sedi. Ciò che emerge è che queste università non sono rivolte solo agli anziani, ma anzi vi è una forte integrazione tra le diverse generazioni, lo spirito stesso delle università libere, come affermano sia la presidentessa dell'Ulten (Napoli) e la presidentessa dell'UNiTré di Torino, è quello di essere uno strumento di emancipazione e di inclusione rivolto prevalentemente agli anziani, ma che sono divenute di fatto uno spazio di aggregazione finalizzato alla promozione e alla divulgazione della conoscenza e della cultura per tutti indipendentemente dall'età e dal livello culturale, e contemporaneamente, occasione di incontro intergenerazionale.

Le università libere sono per tutte le età o per tutte le generazioni: giovani, meno giovani ed anziani. I partecipanti sono prevalentemente donne (70%), con in media 50 anni, anche se non viene esclusa la partecipazione di giovani e bambini. La tipologia di corsi è varia sia per tempistica: annuali, trimestrali, a cicli, occasionali o incontri a tema che si ripetono anno per anno; sia per argomenti trattati: corsi in inglese, di conoscenza informatica, di informazione e prevenzione medica, corsi per l'esercizio fisico, laboratori di teatro e chitarra classica, ricerche guidate sulla storia artistica e monumentale di Napoli.

Se tuttavia forte risulta l'integrazione tra generazioni, non risulta invece la stessa integrazione tra le sedi delle stesse associazioni ed ancor meno tra le diverse associazioni. Si evidenzia anche una difficoltà di integrazione con le istituzioni che a volte intervengono con reticenza nella messa a disposizione di locali o di docenti-esperti ed contribuiscono solo per il 13% al cofinanziamento delle iniziative, contro il 24% al Nord-Ovest nel 2007. (Auser, 2008)<sup>8</sup>. Le risorse provengono per 87% dall'autofinanziamento, ovvero dalla volontarietà dei docenti e dalle quote societarie.

---

<sup>8</sup> Auser, (2008), *IV Festa della Città che apprende, Milano, 25- 27 giugno 2008*, Quaderno Auser, n. 2, O.GRA.RO. Roma.

### 3. Politiche di inclusione sociale e cittadinanza attiva

---

#### 3.1 Organizzazione e coordinamento

Il sistema integrato di interventi e servizi sociali prende il via con la Legge n. 328 del 2000, nella quale espressamente si fa riferimento alla realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria ed integrata, adottando il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

Gli enti locali, le regioni e lo Stato provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi:

- a) coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro;
- b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed organismi non lucrativi di utilità sociale, come le cooperative e le associazioni di promozione sociale, le fondazioni e gli enti di patronato, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni socio- sanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.
- c) universalità intesa nel senso di garantire l'eguaglianza di opportunità, a condizioni sociali e stati di bisogno differenti, a tutti i cittadini senza nessun vincolo di appartenenza a speciali categorie, seppur una particolare attenzione viene rivolta alle persone disagiate o emarginate.

La suddetta legge quadro ha trovato maggiore puntualizzazione con l'approvazione della legge regionale n. 11 del 2007 per la dignità e la cittadinanza sociale che stabilizza il sistema dei servizi prevalentemente rispetto alla fruizione dei cittadini. La legge 11 si ispira ai principi della Costituzione che con le modifiche Titolo V attribuisce potestà legislativa primaria alle Regioni e riconosce un forte ruolo alle istituzioni comunali e provinciali. La stessa Costituzione (art 118 Titolo V) richiama il principio della sussidiarietà, contemplato anche dall'art. 3b del Trattato di Maastricht, che sancisce l'importanza che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini

Si viene a delineare un vero e proprio scenario di *multilevel governance* in cui i Comuni che rappresentano gli interessi della comunità, concorrono alla programmazione regionale e promuovono l'attivazione di risorse nelle comunità locali. Vengono introdotti i piani di zona, strumento di pianificazione interistituzionale, volti a promuovere l'integrazione delle politiche e, in questo contesto, la Regione definisce gli ambiti territoriali attraverso la concertazione con gli enti locali, mentre le Province concorrono alla programmazione regionale e di zona, con interventi prevalentemente nella formazione e nei sistemi informativi. Per quanto riguarda le politiche sociali lo Stato è chiamato, a norma della lett. m) del II comma dell'art. 117 Cost., a stabilire quali siano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali per garantire il principio di eguaglianza<sup>4</sup> di fronte alla legge su tutto il territorio nazionale.

##### 3.1.1 Soggetti del sistema integrato dei servizi sociali

In base al Titolo II della **Legge Regionale n. 11 del 2007 (pubblicata sul BUR Campania, n. 57 del 31 Ottobre 2007)** i soggetti che partecipano nelle varie fasi al sistema integrato dei servizi sociali sono:



### ***La Regione***

La Regione esercita con il concorso degli enti locali e delle formazioni sociali le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento degli interventi sociali e ne disciplina l'integrazione con gli interventi in materia di sanità, istruzione, cultura e lavoro, nonché con le attività di valorizzazione e sviluppo del territorio e con quelle rivolte a garantire la sicurezza dei cittadini.

La Regione a tal fine oltre a determinare gli ambiti territoriali adotta il piano sociale regionale con cadenza triennale, in cui si definiscono i principi di indirizzo e coordinamento per la programmazione e la realizzazione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali e socio-sanitari. La Regione inoltre tra le tante funzioni ha quella di stabilire il riparto delle risorse erogate dal fondo sociale regionale previa verifica della conformità dei piani sociali d'ambito con il piano sociale regionale. Provvede ad Adottare, di intesa con le organizzazioni sindacali e di rappresentanza dei lavoratori e degli altri soggetti del territorio del terzo settore, un sistema tariffario fisso a cadenza triennale per ogni tipologia di servizio sociale e per le figure professionali abilitate ad erogare le prestazioni relative agli interventi ed ai servizi previsti dalla presente legge. La Regione assume il piano di zona quale progetto integrato e individua, nei programmi di finanziamento comunitari ed in altri strumenti o atti di pianificazione e di sviluppo territoriale, le risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge 11/2007 finalizzate alla sua realizzazione.

La Regione istituisce e coordina, di intesa con le provincie, il sistema informativo sociale per i servizi sociali, avvalendosi della collaborazione dei comuni.

### ***Le Provincie***

Le provincie oltre a concorrere alla definizione del piano sociale regionale e dei piani di zona d'ambito, provvedono alla loro attuazione anche attraverso la realizzazione del sistema informativo sociale coordinandosi con la Regione. Le provincie provvedono all'istituzione di osservatori provinciali ed alla promozione e realizzazione di analisi di approfondimento.

### ***I Comuni***

I comuni sono titolari della programmazione, della realizzazione e valutazione a livello locale degli interventi sociali e, di concerto con le ASL, degli interventi socio-sanitari, nonché delle funzioni amministrative inerenti l'erogazione dei servizi e delle prestazioni del sistema integrato locale. I comuni sono raggruppati in Ambiti Territoriali determinati dalla regione con delibera della Giunta 1824, seduta del 04/05/2001 e deliberazione 1376 del 01/03/2003. Fino ad arrivare dopo un'intensa concertazione avvenuta tra gli Enti istituzionali e i soggetti del privato sociale risultano definiti – in tutto il territorio regionale – n.52 ambiti territoriali (DGRC Delibera della Giunta Regionale della Campania n.601 del 11/04/2008).

La Regione Campania attribuisce notevole importanza strategica alla determinazione degli ambiti territoriali. Essi, infatti, costituiscono uno degli elementi strutturali del sistema integrato di interventi e servizi sociali a rete. In tale prospettiva, dunque, la determinazione degli ambiti territoriali impostata sul modello della distrettualizzazione sanitaria, non va vista solo come un automatico adeguamento alla normativa quadro, o come uno schema innovativo per trattare unitariamente le problematiche della salute e di protezione sociale, ma diventa un'esigenza imprescindibile del contesto locale, nel quale l'approccio transdisciplinare (lavoro in équipe) e l'azione integrata si rivelano come una vera risorsa aggiuntiva.

Ai sensi dell'art. 8, c.3, della L. 328/00 e dell'art. 3 septies, c.8, del dlgs 229/99 la Regione, condividendo anche l'impostazione espressa dal "basso", maturata nei tavoli di concertazione locale, ritiene che gli ambiti territoriali debbano coincidere con i distretti sanitari – o loro multipli – purché rientranti nella stessa ASL. L'ambito territoriale (o distretto sociale) costituisce l'unità minima di riferimento per monitorare i bisogni, per programmare interventi e servizi, per verificare la qualità e il grado di soddisfazione dei cittadini – utenti in modo integrato con il Distretto sanitario ed il territorio scolastico corrispondente.

Tale indicazione è dettata dalla necessità di favorire la formazione di aggregazioni territoriali nelle quali sia assicurata la piena funzionalità operativa, aventi caratteristiche il più possibile omogenee. In tal modo, le politiche di sviluppo locale integrato (S.L.I.) siano fondate su una programmazione sociale che si integri sui territori con le politiche urbanistiche, culturali e le politiche del lavoro; a quanto risulta dalla realtà specialmente con quest'ultime l'integrazione risulta ancora solo un buon proposito. D'altra parte le Unioni di Comuni, i Coordinamenti istituzionali hanno declinato, anche se con gradualità, la maturazione di un processo di maggiore consapevolezza sui bisogni delle comunità locali intese come Ambiti territoriali e, pure a fronte di difficoltà diffuse, si hanno esempi virtuosi ormai consolidati di collaborazione e di integrazione istituzionale.

L'organo politico che approva il piano sociale di ambito è **il coordinamento istituzionale d'ambito** deputato alla funzione d'indirizzo programmatico, di coordinamento e di controllo della realizzazione della rete integrata d'interventi e servizi sociali e socio-sanitari d'ambito. Il coordinamento istituzionale è composto, per ciascuno degli ambiti territoriali, dai sindaci dei comuni associati, dal presidente della provincia e, in materia d'integrazione socio-sanitaria, dai sindaci dei comuni associati, dal presidente della provincia e dal direttore generale della ASL di riferimento. Tra i vari compiti i più importanti sono quello di istituire l'ufficio di piano dell'ambito territoriale, regolarne il funzionamento ed i rapporti con il comune capofila e i comuni associati e verificandone la corrispondenza dell'attività gestionale con le finalità e la programmazione del piano di zona. E' il coordinamento istituzionale d'ambito che approva con atto deliberativo, congiuntamente al piano di zona, il bilancio del piano di zona.

La componente tecnica che redige i piani di zona è **l'ufficio di piano dell'ambito territoriale**. L'ufficio di piano dell'ambito territoriale, è struttura tecnica di supporto per la realizzazione del piano di zona. L'ufficio di piano si avvale, nei limiti fissati dal coordinamento istituzionale d'ambito, di personale distaccato, per il triennio relativo a ciascun piano di zona d'ambito, degli enti locali e della ASL, e di eventuali rapporti di collaborazione assunti in caso di comprovata necessità, nel rispetto delle compatibilità finanziarie e del principio di non discriminazione e di pari opportunità.

A questi due organismi, indispensabili nell'attuazione dell'approccio concertativo proprio della riforma, è richiesto un equilibrio complementare sia di integrazione fra dimensione politica e tecnico amministrativa, sia tra flessibilità e stabilità, che è proprio dei sistemi di *governance* territoriali. Questi due organismi, pur rappresentando interlocutori territoriali ormai riconosciuti, non ovunque manifestano condizioni di stabilità organizzativa ed operativa.

Per sostenere e potenziare l'efficacia dei servizi sociali territoriali, è in funzione il **Servizio di Segretariato Sociale**, collocato nel Comune capofila, con eventuali **Antenne Sociali**, che fungono da sue "succursali", decentrate nei Comuni dell'Ambito Territoriale quando necessario (particolarmente in quelli estesi e con una popolazione numerosa).

Per cui in un Ambito Territoriale è possibile avere un unico servizio denominato Segretariato Sociale con più sedi dislocate nei vari comuni. La sede centrale, allocata nel comune capofila, sarà

denominata segretariato sociale e le sedi allocate negli altri comuni saranno denominate antenne sociali che opereranno in maniera coordinata con la sede centrale come unico servizio.

In questa prospettiva il Segretariato Sociale rientra fra i livelli essenziali di assistenza ed è strettamente collegato con i **Servizi Sociali Professionali**<sup>9</sup>. Il Servizio di Segretariato Sociale, in territori dove sono presenti Servizi Sociali Professionali, non può operare in maniera scollegata da essi.

Il Servizio di Segretariato Sociale deve caratterizzarsi per l'elevata prossimità al cittadino e, nella sua localizzazione e strutturazione, deve innanzitutto considerare questa sua primaria caratteristica. Ha **funzioni** informative e di orientamento ed è finalizzato a garantire capacità di ascolto, orientamento, accompagnamento, filtro, osservatorio e monitoraggio dei problemi e dei bisogni a partire dalle singole domande degli utenti, trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi<sup>10</sup>.

Inoltre, è istituito *il nucleo intersettoriale di monitoraggio "Assistenza sociale, sanità, enti locali"*, per il monitoraggio, la verifica e la valutazione dell'attuazione del piano sociale regionale. Il nucleo, istituito con decreto del presidente della Giunta regionale, è composto da: a) un dirigente del settore assistenza sociale con funzioni di coordinatore; b) un dirigente del settore fasce deboli; c) un dirigente del settore enti locali; d) un dirigente del settore sanità.

Infine, vi sono i *soggetti del terzo settore* ovvero le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e gli organismi della cooperazione sociale, nonché gli altri soggetti privati non aventi scopo di lucro quali le fondazioni e gli enti di patronato, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali, e gli altri enti di promozione sociale.

### **3.1.2 Strumenti di Programmazione**

#### ***Il piano sociale regionale***

La Regione adotta con cadenza triennale (precedentemente annuale) il piano sociale regionale, sentita la consulta regionale, le organizzazioni sindacali, le associazioni maggiormente rappresentative di tutela degli utenti e delle professioni coinvolte nel sistema dei servizi integrati.

Il piano di zona di ambito è adottato con cadenza triennale, entro il 31 dicembre dell'ultimo anno di ciascun triennio, nel rispetto del piano sociale regionale, attraverso accordo di programma sottoscritto dai comuni associati in ambiti territoriali e dalla provincia, e sottoscritto in materia di integrazione sociosanitaria, dalla ASL di riferimento.

#### ***Il piano di zona di ambito territoriale***

Il piano di zona di ambito è adottato previa concertazione con le provincie, le comunità montane, le aziende di pubblici servizi alla persona, i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali, gli altri soggetti della solidarietà locale, gli altri soggetti privati, che partecipano all'accordo di programma attraverso la sottoscrizione di protocolli di adesione ed è comunicato alla Regione.

---

<sup>9</sup> Il Servizio Sociale Professionale è, infatti, finalizzato ad assicurare prestazioni necessarie a ridurre e/o rimuovere situazioni problematiche (come quelle di natura giuridica) o di bisogno sociale dei cittadini. Sono servizi che agiscono per la prevenzione, con interventi immediati in situazioni di forte disagio.

<sup>10</sup> Rispetto alle suddette funzioni il Segretariato Sociale svolge le seguenti attività: avvicinamento dei servizi ai cittadini, accoglienza del cittadino e ascolto; analisi della domanda, selezione/filtro della domanda e invio ai Servizi Sociali dell'Ambito; pubblicizzazione dei servizi e interventi sociali, socio-sanitari e sanitari; individuazione di domande inesprese; raccolta dati sui problemi, sulla domanda e sulle risposte erogate; costruzione di banca dati sull'utenza; produzione di strumenti condivisi; informatizzazione di strumenti e schede; attivazione scambi e confronti con enti e organizzazioni di cittadini. Le figure professionali suggerite, per svolgere le attività del Servizio di Segretariato Sociale possono essere: assistente sociale, sociologo, educatore professionale, psicologo, tecnico dell'accoglienza, mediatore culturale, operatore di strada, operatore informatico.

### 3.1.2.1 Piano sociale Regionale 2009 -2011

Nel 2009 la determinazione del Piano sociale ha visto una notevole concertazione con le parti sociali. Agli incontri, tenutisi presso la sede dell'Assessorato alle Politiche Sociali, hanno partecipato le organizzazioni sindacali Cgil Campania, Cisl Campania, Uil Campania e Uil Pensionati, Ugl Campania, Sunas Campania; 58 componenti della Consulta Regionale delle Autonomie Locali, tra sindaci e rappresentanti dei 52 Ambiti territoriali; 19 associazioni di tutela degli utenti e delle professioni; gli organismi del Terzo Settore; il Tavolo del partenariato economico e sociale con Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, Lega Coop, Agci, Confcooperative, Acli, Unimpresa, oltre ai sindacati; il presidente della Vi Commissione Consiliare ed alcuni consiglieri. "La partecipazione da parte di tutti gli attori coinvolti - ha dichiarato l'assessore alle Politiche Sociali Alfonsina De Felice - è stata rappresentativa e significativa per la qualità del dibattito e dei contributi apportati. Tutti i partecipanti hanno espresso apprezzamento per il metodo del confronto, chiedendo tavoli tematici permanenti, e hanno riconosciuto l'innovatività e la validità dell'impianto del documento. Sono state poste osservazioni di merito, anche attraverso documenti scritti, in particolare sugli indicatori di riparto.

### 3.1.3 Fonti di finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Per il finanziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali la Regione costituisce un fondo *sociale regionale* (F.S.R). Il fondo sociale regionale è costituito da:

- a) risorse statali (FNPS);
- b) risorse regionali;
- c) risorse del sistema delle autonomie locali;
- d) risorse provenienti da organismi dell'Unione europea anche in funzione di obiettivi di sviluppo e coesione delle aree a lenta crescita;
- e) risorse provenienti da altri soggetti del settore pubblico o privato.

Il fondo sociale regionale è finalizzato a sostenere le azioni regionali di sistema, comprese le iniziative di promozione e valorizzazione del volontariato per la costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; trasferire finanziamenti ai comuni associati destinati a garantire l'erogazione delle prestazioni sociali; distribuire contributi ai comuni associati con criteri di premialità, secondo i criteri stabili dalla Regione nell'ambito del piano sociale regionale e infine, ma non ultimo, promuovere l'integrazione socio-sanitaria.

Per la programmazione dei servizi in favore degli anziani, oltre alle risorse del riparto del Fondo Nazionale, è possibile avvalersi delle seguenti risorse aggiuntive a titolarità regionale:

- a. **L.R.8/04**, finalizzata alla promozione di iniziative volte a consentire alle persone prive di autonomia fisica o psichica, che non necessitano di ricovero in strutture di tipo ospedaliero e nei centri di riabilitazione, di continuare a vivere nel proprio domicilio o presso il nucleo familiare di appartenenza. In particolare, tali risorse possono essere destinate all'Assistenza Domiciliare in favore dei cittadini non autosufficienti.
- b. **L.R.21/89**, per il potenziamento ed il miglioramento degli specifici interventi a favore degli anziani. In particolare, tali risorse possono essere destinate all'attuazione dei seguenti interventi (art.17, comma 1):
  - di Assistenza Domiciliare;
  - di gestione e funzionamento delle strutture residenziali socio assistenziali di proprietà o di piena disponibilità comunale;
  - di gestione e funzionamento dei centri sociali polifunzionali istituiti regolarmente ed autorizzati dai singoli comuni.

Tali risorse, aggiuntive a quelle del Fondo Nazionale Politiche Sociali, vengono assegnate mediante valutazione della congruenza dei progetti indicati nelle schede progettuali di dettaglio inserite nei Piani Sociali di Zona.

A partire dal bilancio regionale di previsione per il 2008 è istituito un fondo per le spese di investimento, destinato a concorrere alla realizzazione, ristrutturazione o acquisto di strutture sociali o socio-sanitarie, mediante contributi in conto capitale, in coerenza con la programmazione regionale o dei piani di zona locali. L'entità di tale fondo è stabilito annualmente con legge di bilancio.

I **comuni e le provincie** contribuiscono con risorse proprie alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo modalità che sono determinate dal piano sociale regionale.

In alcuni casi può essere prevista anche una **compartecipazione al costo** del servizio da parte dell'utente, ovviamente i comuni garantiscono l'accesso gratuito prioritario ai servizi dei soggetti in condizioni di povertà o con limitata autonomia.

Infine, la Regione favorisce le azioni dei comuni e degli altri soggetti del sistema integrato d'interventi e servizi volte al reperimento di **altre risorse per il finanziamento** delle attività previste dalla presente legge, al fine di consentire una migliore qualità dei servizi previsti dalla presente legge. La Regione valorizza le iniziative di finanza etica volte a favorire una migliore gestione finanziaria degli interventi e servizi previsti dalla presente legge.

Le risorse del FNPS vengono ripartite tra gli Ambiti secondo degli indicatori che tengono conto della popolazione residente e sono destinate ad aree prioritarie sociali, quali:

- a. responsabilità familiari;
- b. diritti dei minori;
- c. persone anziane;
- d. contrasto alla povertà e senza fissa dimora;
- e. persone diversamente abili;
- f. azioni di sistema;
- g. servizi per il welfare d'accesso.

Inoltre è previsto anche una parte non destinata a specifiche aree di intervento denominata "Fondo non finalizzato".

Con le deliberazioni n. 1424 del 03/09/2009 e n. 1470 del 18/09/2009 sono state approvate, rispettivamente, la programmazione del Fondo Sociale Regionale e le disposizioni operative per la fase di transizione alla nuova programmazione sociale. Con decreto dirigenziale n. 782 del 01/10/2009, inoltre, è stato approvato il riparto agli Ambiti sociali territoriali delle risorse del Fondo Sociale Regionale anno 2009. A breve verranno approvate le modalità operative per la presentazione dei nuovi Piani di Zona. Per la prima annualità della nuova programmazione regionale (dall'entrata in vigore della legge regionale n. 11/2007), il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali da ripartire agli ambiti (escludendo le risorse del Fondo Nazionale non autosufficienze, e le altre risorse a titolarità regionale) ammonta a 68.937.748€<sup>11</sup>. Invece, quello 2008, seconda annualità del triennio 2007/2009 (o settima Annualità nella programmazione regionale precedente che inizia dalla legge 328/2000) era di circa 64.500.000 €. Si può quindi constatare che le risorse per le politiche sociali hanno subito solo un leggero aumento pari al 7%

### 3.1.4 La programmazione P.O.R. e P.S.R. 2007/2013

---

<sup>11</sup> Includendo la perequazione.

L'orientamento strategico assunto dalla Regione Campania, nel quadro delle nuove modalità di gestione dei fondi comunitari, è fondato sulla promozione delle politiche sociali quale condizione imprescindibile per lo sviluppo economico delle comunità e per il benessere dei cittadini.

Nel **P.O.R. - FSE**, l'**Asse III** "Inclusione Sociale" si propone di "garantire un sostegno a tutti i cittadini in ogni fase del ciclo di vita e, in particolare, ai più poveri, con una forte attenzione all'integrazione con le politiche attive del lavoro".

I singoli obiettivi specifici intendono affrontare e risolvere le problematiche relative ai *target* considerati e, allo stesso tempo, alle condizioni di contesto che determinano i rischi di esclusione e marginalità, soprattutto attraverso l'agire congiunto di più forme di intervento per rendere gli esiti dell'azione del FSE efficace e, possibilmente, duratura con il mantenimento al lavoro dei soggetti coinvolti nelle diverse attività.

Nel **P.O.R. FESR**, l'**Asse 313** "Benessere sociale e qualità della vita" tra le priorità propone l'inclusione sociale e il potenziamento di servizi per l'innalzamento della qualità della vita, attraverso il miglioramento dell'offerta di infrastrutture e servizi sociali, nonché la qualificazione del sistema delle imprese per il *welfare* operanti sul territorio e interventi per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle famiglie.

L'obiettivo specifico sul *welfare* "una Regione per tutti" prevede la massima integrazione fra gli interventi in materia di infrastrutture e quelli volti ad agire sui modelli di gestione .

Rispetto alle attività della programmazione 2007/2013, il Settore 01 "Assistenza Sociale, Programmazione e Vigilanza nei Servizi Sociali", anche sulla base della precedente esperienza riferita al periodo 2000/2006, attuerà una **organizzazione dei gruppi di lavoro dedicati** in considerazione dell'assoluta necessità di attivare una forte integrazione tecnica ed istituzionale, in ragione di processi decisionali complessi ed unitari da pianificare. A tal fine:

1. saranno promossi incontri congiunti tra i responsabili dell'attuazione degli obiettivi ed i propri *team* di lavoro, sotto la direzione integrata dell'Area di coordinamento e dello staff dell'Assessorato;
2. si darà luogo ad una sistematica attività di *reporting* per facilitare la lettura delle criticità dello stato di avanzamento delle attività poste in essere e delle certificazioni di spesa;
3. saranno promossi *audit* territoriali, e presso le nostre sedi istituzionali, con la supervisione congiunta del livello tecnico-amministrativo e del livello politico, ai fini di un costante accompagnamento e della verifica *in itinere* delle capacità di spesa dei soggetti beneficiari.

Viene quindi esplicitata ed individuata chiaramente all'interno dello stesso Piano sociale Regionale (2009-2011) l'intento di una integrazione tra il sistema integrato delle politiche sociali e la programmazione di sviluppo economico regionale.

Tuttavia l'intento è ancora solo prospettico e non trova alcun riscontro attuale se non un'embrionale integrazione per l'area disabili o degli anziani non autosufficienti.

### **3.1.5 Politiche sociali per gli anziani nel Piano sociale Regionale 2009 - 2011**

#### **Obiettivi**

La Regione intende innanzitutto promuovere una cultura regionale che rivaluti il ruolo degli anziani nella società, come risorsa preziosa capace di trasmettere valori e ridefinirne le priorità in una prospettiva etica. Declinare una politica a favore degli anziani significa nel contempo sviluppare una politica a favore delle famiglie. La Regione infatti riconosce il ruolo "socialmente prezioso" svolto dagli anziani autonomi all'interno delle famiglie, nella cura dei bambini e dei familiari disabili, nel favorire le pari opportunità di lavoro per le donne, nel supporto finanziario o abitativo delle giovani coppie. Allo stesso tempo, in considerazione dei dati sull'invecchiamento della popolazione e sul progressivo aumento delle malattie cronico-degenerative, la Regione riconosce

che troppo spesso è proprio sulla famiglie che ricade il carico di cura e assistenza degli anziani non più autonomi, con un aggravio di oneri organizzativi e finanziari che inficiano sia la stabilità delle famiglie che le stesse opportunità di lavoro delle componenti femminili.

Per il triennio di vigenza del Piano è assunto come obiettivo prioritario il consolidamento di un'offerta differenziata di servizi/interventi a supporto degli anziani e delle loro famiglie, a partire da una infrastrutturazione minima dei servizi di assistenza domiciliare, dei Centri Sociali Polifunzionali e delle strutture residenziali, al fine di garantire livelli essenziali di assistenza, fino alla promozione di interventi di inclusione sociale che esulano dai livelli essenziali ma hanno la funzione di valorizzare l'esperienza e l'apporto degli anziani alla costruzione di reti di solidarietà sociale, per riconoscere loro il diritto di cittadinanza attiva, anche con il coinvolgimento delle associazioni di tutela e di volontariato.

Per realizzare un efficace sistema di offerta, e garantire pari opportunità di accesso ai servizi, si intende innanzitutto promuovere il principio “della presa in carico” dell'utente attraverso la validazione di strumenti che rendano omogenee a livello territoriale le funzioni di valutazione, definizione di progetti personalizzati, informatizzazione e monitoraggio degli stessi.

E' inoltre necessario promuovere un sistema di qualità dell'offerta attraverso la diffusione di buoni spendibili per l'acquisto di servizi, per superare una visione dell'anziano come utente passivo e restituirgli il riconoscimento della dignità di soggetto attivo capace di autodeterminarsi, quindi di scegliere tra più servizi o più enti erogatori in base ad una valutazione del rapporto costi/benefici.

### **Interventi da realizzare**

Per realizzare l'obiettivo di dotare la Campania di una infrastrutturazione minima di servizi/interventi domiciliari, semiresidenziali e residenziali, idonei a garantire i livelli essenziali di assistenza, è necessario che il prossimo triennio veda una programmazione regionale e locale articolata sui seguenti interventi:

- incremento degli interventi domiciliari (in termini di utenti e di ore di assistenza procapite) come risposta prioritaria al bisogno assistenziale, anche in abbinamento ad altri interventi che facilitino la permanenza a domicilio ed offrano un supporto alle famiglie (esempio il telesoccorso o il trasporto);
- realizzazione di una rete essenziale di strutture socio-assistenziali che sopperisca alla carenza del sistema di offerta sociale e sociosanitario per gli anziani impossibilitati ad essere assistiti adeguatamente a domicilio;
- messa a regime dell'Anagrafe Regionale delle strutture, intesa sia come completamento del processo di adeguamento e autorizzazione delle strutture esistenti, sia come mappa dell'offerta assistenziale e base imprescindibile di una corretta programmazione territoriale;
- miglioramento della qualità dell'offerta assistenziale attraverso: la definizione di criteri per l'accreditamento dei soggetti gestori, la realizzazione di albi dei soggetti accreditati, la promozione su base locale dell'emissione di buoni per l'acquisto di servizi;
- consolidamento del sistema di offerta a garanzia della continuità assistenziale, attraverso la definizione delle tariffe e dei criteri di copertura delle spesa a carico dei Comuni sia per i servizi sociali che sociosanitari.

E' inoltre opportuno che al di là di una infrastrutturazione minima del sistema di offerta per gli anziani più fragili, si realizzi una politica di più ampio respiro attraverso interventi di inclusione sociale finalizzati a promuovere il ruolo degli anziani nel contesto della vita sociale, a sostenerne la partecipazione alla vita pubblica, ed a favorire la costruzione di reti di solidarietà sociale e scambi intergenerazionali, avvalendosi anche delle associazioni di tutela e del volontariato degli anziani. E' auspicabile che l'Ambito svolga in tal senso anche un ruolo di agenzia organizzativa sia per interventi a costo zero, basati sulla reciprocità delle relazioni umane (mutuo-aiuto) sia per offrire servizi a totale carico degli utenti che offrano opportunità di partecipazione, apprendimento continuo, scambi intergenerazionali (eventi culturali, etc..).

### **3.1.5.1 Alcuni Progetti di Ambito per gli anziani nella Regione Campania (2008)**

Le iniziative di ambito realizzate finora possono essere distinte in:

#### **1) Centri per anziani e Servizi di Integrazione sociale**

In genere i centri per anziani perseguono fini culturali, sociali, educativi e ricreativi. Le attività del Centro sono finalizzate al miglioramento delle condizioni sociali dei propri iscritti e della loro socializzazione. In favore degli iscritti sono previste manifestazioni di natura culturale e ricreativa. Le attività sono realizzate in genere presso centri sociali e/o di quartiere del territorio. Le figure professionali presenti nei centri per le attività sono: animatori, educatori, operatori sociali, istruttori sportivi, professori di danza e volontari. I centri polivalenti per anziani sono gestiti o dalle cooperative sociali del Terzo Settore, attraverso convenzioni, oppure dai comuni, o autogestiti dagli anziani del territorio. Le attività realizzate sono: attività socio-ricreative; attività laboratoriali; attività culturali; proiezioni cinematografiche; danza latino-americana; ginnastica dolce; consulta per anziani corale e polifonica; organizzazione di soggiorni; sala lettura; attività manipolative; attività motorie e sportive; giochi di squadra, gare, tornei fra i gruppi e fra singoli; corsi e lezioni di ballo.

Lo stesso per i servizi di integrazione sociale, sono servizi socio-culturali, ricreativi ed aggregativi, che prevedono una pluralità di attività/opportunità finalizzate a favorire il mantenimento delle relazioni sociali degli anziani con la comunità nella quale vivono e/o finalizzate al re-inserimento nel sistema socio-culturale e nella rete dei servizi territoriali. Questa tipologia di servizi favorisce forme di autogestione nella realizzazione delle attività, attraverso un coinvolgimento attivo degli anziani e delle loro famiglie ed una integrazione di risorse, contesti e gruppi. Gli enti locali, inoltre, possono avvalersi di persone anziane per lo svolgimento di vari servizi di pubblica utilità e possono coinvolgere gli anziani in attività formative rivolte a giovani generazioni. Tali servizi in genere comprendono attività di sorveglianza presso le scuole con l'ausilio di persone anziane; attività di sorveglianza e di piccola manutenzione dei giardini e degli spazi pubblici, anche annessi a scuole e ad edifici pubblici a carico di persone anziane; attività per l'utilizzazione in autogestione del verde pubblico o di spazi per la realizzazione di manifestazioni, eventi, spettacoli; attività per l'utilizzazione in autogestione di aree agricole; attività di impiego di persone anziane per la vigilanza e l'ausilio nelle biblioteche comunali, nei musei, od in altri edifici di interesse artistico-culturale, anche per mostre, visite guidate e percorsi di studio; attività di organizzazione di corsi, seminari o cicli di studio, organizzati anche attraverso le Università della Terza Età, finalizzati alla informazione e all'accrescimento culturale di persone anziane; attività di impiego di persone anziane esperti artigiani per percorsi di formazione ed attività laboratoriali, finalizzati al recupero e alla rivalutazione di antichi mestieri ed arti.

#### **2) Disbrigo di piccole pratiche (Avellino ambito A3)**

Il servizio di compagnia e disbrigo piccole commissioni in favore delle persone anziane e portatrici di handicap intende prevenire e rimuovere le situazioni di disagio e di bisogno, favorire l'integrazione sociale evitando l'allontanamento della persona dal proprio ambiente di vita e supportandola nel superamento delle difficoltà legate alla sua condizione. Spesso è semplicemente la solitudine, il non essere ascoltati il dolore di molte persone anziane e disabili.

L'occasione di stare con qualcuno di fiducia, alle volte anche giovane, aiuta a trasmettere esperienze di vita e a ritrovare la gioia delle piccole cose.

Il servizio è stato attivato nel mese di giugno 2004 ed è attualmente gestito dalle seguenti associazioni del terzo settore in convenzione:

1. Associazione di volontariato di servizi per la terza età' solidarietà' umana
2. Associazione misericordia di avellino
3. Associazione per i diritti degli anziani



#### 4. Auser filo d'argento

Tali organizzazioni sono state accreditate in seguito all'esame della documentazione prodotta, e incaricate del servizio di compagnia e disbrigo piccole commissioni in favore delle persone anziane e portatrici di handicap residenti nei sette Comuni dell'Ambito Territoriale A/3.

Il servizio è totalmente a carico dell'Ufficio del Piano di Zona Sociale. Il servizio è generalmente gratuito e quindi finanziato dal FNPS, salva una compartecipazione per gli utenti che eccedono il reddito ISEE.

Le prestazioni vengono svolte preferibilmente in orario diurno, nell'arco di 6 giorni settimanali, compresi i prefestivi. Tuttavia, per situazioni che presentino esigenze particolari, gli interventi sono effettuati anche in giorni festivi.

Le situazioni da prendere in carico vengono segnalate dall'Ufficio del Piano di Zona e le prestazioni vengono erogate secondo lo specifico piano di lavoro concordato con le organizzazioni accreditate.

Il servizio prevede:

- il sostegno psicologico
- la compagnia alla persona sola
- aiuto al disabile e all'anziano nei piccoli gesti quotidiani
- sostegno all'umore attraverso la condivisione delle difficoltà
- disbrigo di piccole commissioni
- accompagnamento per acquisti e visite mediche
- passeggiate in città.

A tutt'oggi usufruiscono della prestazione n. 37 utenti residenti nei Comuni dell'Ambito, per un totale di n. 80 ore settimanali, come di seguito riportati:

COMUNE TOTALE UTENTI ORE SETTIMANALI		
Avellino	31	56
Contrada	1	8
Forino	5	16
Totale	37	80

#### 4) Trasmissione della conoscenza e della memoria tra generazioni (Mercogliano Ambito A7)

Un'importante iniziativa è quella dell'ambito A7 che con il progetto Scuole Aperte e il modulo "I nonni raccontano" ha incoraggiato la programmazione e la realizzazione di un progetto in cui, ancora una volta si confrontavano giovani e anziani e da cui si auspica un'apertura e una maggiore sensibilizzazione, non solo verso la memoria storica, ma anche verso il territorio di appartenenza.

I risultati dell'iniziativa sono confortanti, dato che non solo l'affluenza si è rivelata notevole e supportata da un entusiasmo coinvolgente, ma si è avvertita la necessità di un rapporto e confronto più serrato e continuo intergenerazionale.

Di questo connubio non può che giovare il territorio stesso, in quanto i legami si rinsaldano e si riscoprono percorsi e tradizioni comuni, immutati nel tempo.

A testimonianza del percorso intrapreso è stato realizzato un libro dal titolo "Leggende, Racconti e..Parole Mercoglianesi" che ha fatto seguito a quello realizzato nel 2007 dal titolo Viaggiando con i Nonni - alla scoperta di un nuovo mondo.

L'impegno dei nonni di Mercogliano ha trovato pubblico riconoscimento in un Premio Nazionale

nel Concorso "Un Albero per i Nipoti" organizzato con il patrocinio del Ministero della Pubblica Istruzione, dall'Associazione OSA in collaborazione con il Comune di Abbadia San Salvatore (Siena) ed altri Enti ed Associazioni territoriali e nazionali. Al concorso, rivolto ai Nonni di tutta Italia e alle scuole di ogni ordine e grado, è stato candidato il lavoro prodotto dall'Assessorato alla Cultura del Comune di Mercogliano, frutto del percorso Scuole Aperte 2008 - 2009, che ha visto una nutrita partecipazione di Nonni. Il progetto attuato dalla Scuola Secondaria di primo grado Guido Dorso di Mercogliano grazie alla collaborazione dell'Amministrazione Comunale, in persona del Vice Sindaco Massimiliano Carullo, con il coordinamento della Prof.ssa Anna Capossela e del gruppo di Lavoro Dott.ssa Marisa Lena, Prof.ssa Marianna Carbone e tanti altri collaboratori, ha ricevuto il premio della commissione di Abbadia San Salvatore. Il lavoro sarà conservato presso la Biblioteca Comunale Sezione Memorie di Abbadia San Salvatore (SI).

Lo stesso Comune di Mercogliano interviene anche con "momenti centrali di incontro", di analisi, di dibattito sulla condizione dell'età matura nella società moderna; un'occasione rivolta a tutti gli operatori, le Associazioni, gli Enti locali che hanno particolare attenzione al mondo della terza età ed alla sua evoluzione; un'occasione importante che, come negli anni scorsi e nelle scorse edizioni di scuole aperte, sarà capace di individuare i nuovi atteggiamenti, le nuove aspettative, e soprattutto i futuri scenari. Un'occasione qualificata ed aperta per canalizzare e mettere a frutto esperienze, idee, energie e proposte concrete. Una sfida affascinante e complessa che nelle scorse edizioni ha visto la partecipazione di numerosi Anziani Protagonisti delle attività predisposte dall'ente in collaborazione con le scuole e le associazioni.

Massimiliano Carullo - Vicesindaco - Assessore Politiche Sociali e alla Cultura del Comune di Mercogliano - ha dichiarato: Le politiche sociali si occupano principalmente di coloro che versano in condizioni di bisogno. Per quanto riguarda il mondo anziano, ritengo che sia importante avere anche come punto di riferimento la nuova figura dell'anziano come persona attiva e vitale. Una figura che, in un contesto di crisi della famiglia, è diventata un punto di riferimento per figli e nipoti. L'anziano è un nonno di cui è importante valorizzare le capacità effettive sia lavorative sia economiche- sociali e culturali.

## **5) Contributi economici per strutture residenziali e Gruppi appartamenti**

Gli obiettivi fondamentali dell'intervento sono:

- Offrire e garantire l'accoglienza ad anziani soli, autosufficienti e non autosufficienti, residenti nell'Ambito con interventi di tipo alberghiero, ricreativo, ludico, psicomotorio;
- Garantire interventi finalizzati al miglioramento della qualità della vita delle persone anziane attraverso attività di socializzazione ed interventi di cura;
- Offrire attività alberghiere inclusive della somministrazione pasti;

Le iniziative in genere prevedono che in virtù della giustizia sociale una parte del reddito dell'anziano rimanga all'anziano (ad es: 1/6) per provvedere alle proprie spese, e quindi la parte rimanente venga utilizzata per pagare la struttura residenziale, l'eventuale eccedenza, fino ad un importo massimo stabilito in convenzione tra il Piano e la struttura, è a carico del FNPS.

Con i Gruppi appartamento, invece, è lo stesso piano che fornisce un'abitazione all'anziano con l'obiettivo di fornire contemporaneamente un aiuto economico (il costo per una stanza singola è di circa 350 € inclusi anche i pasti e l'assistenza) e socio-sanitario. Il Gruppo Appartamento è, prevalentemente, autogestito ed accoglie anziani autonomi o parzialmente autonomi, che decidono per una soluzione di vita comunitaria, nel rispetto dell'indipendenza abitativa e dell'autonomia individuale. È previsto il supporto di figure professionali di garanzia all'autonomia individuale e sociale. Tuttavia queste iniziative rimangono limitate a meno di 10 utenti per ogni ambito in cui sono attivati.

### **3.1.5.2 Indicatori**

Dai dati contenuti in un rapporto della Giunta Regionale (2009)<sup>12</sup> risulta che le risorse delle 4°, 5°, 6°, annualità solo il 14% è destinato a politiche per l'invecchiamento attivo, intese come politiche rivolte agli anziani autosufficienti, mentre la maggior parte delle risorse vengono destinate all'assistenza di anziani non autosufficienti. Questo dato è in linea con la tendenza nazionale, e si giustifica con la necessità di provvedere alle primarie esigenze degli anziani non autosufficienti.

**Tab 17 Finanziamenti Anziani (IV, V, e VI Annualità)**

Provincia	Politiche Sociali	Area Anziani		
		Totale	Assistenza	Invecchiamento attivo
AV	9.021.544,46	2.322.783,45	2.009.004,14	313.779,31
BN	9.217.438,18	2.334.412,75	2.284.412,75	50.000,00
CE	9.943.561,73	2.886.200,26	2.458.726,25	427.474,01
NA	129.452.685,64	13.456.878,99	11.638.717,61	1.818.161,38
SA	27.959.026,34	6.591.487,16	5.393.044,04	1.198.443,12
<b>Regione</b>	<b>185.594.256,36</b>	<b>27.591.762,61</b>	<b>23.783.904,79</b>	<b>3.807.857,82</b>

Fonte: Elaborazioni della Regione Campania su dati Formez

**Tab 18 Composizione del finanziamenti per gli anziani (IV, V, e VI Annualità)**

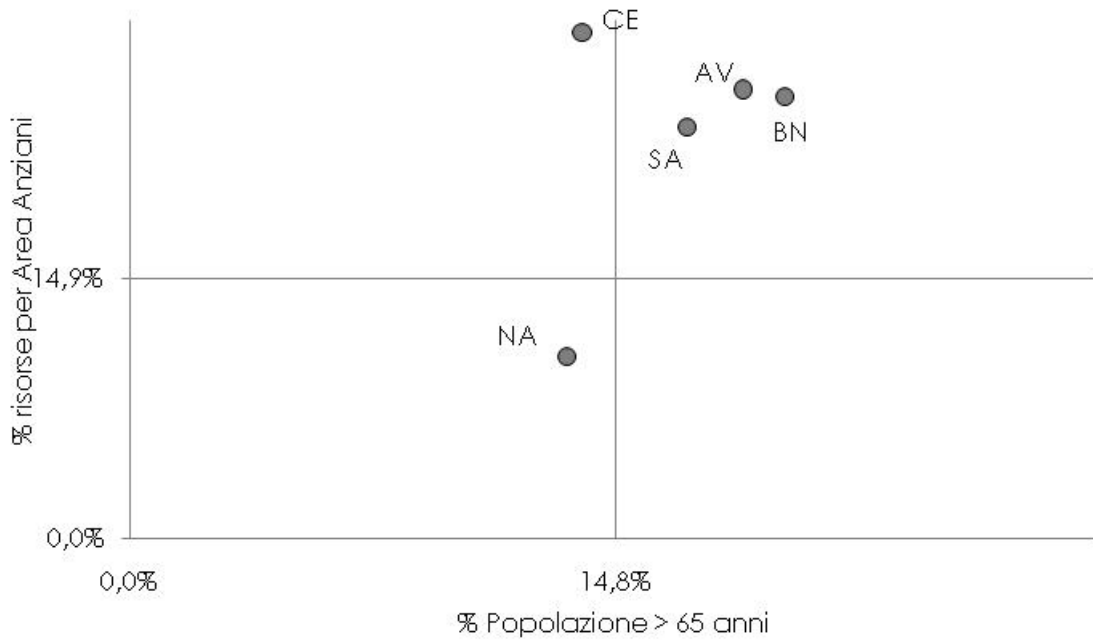
Provincia	% Area Anziani su Politiche Sociali	% Servizi Assistenza su Area Anziani	% Servizi Invecchiamento attivo su Area Anziani
AV	25,7%	86,5%	13,5%
BN	25,3%	97,9%	2,1%
CE	29,0%	85,2%	14,8%
NA	10,4%	86,5%	13,5%
SA	23,6%	81,8%	18,2%
<b>Regione</b>	<b>14,9%</b>	<b>86,2%</b>	<b>13,8%</b>

Fonte: Elaborazioni della Regione Campania su dati Formez

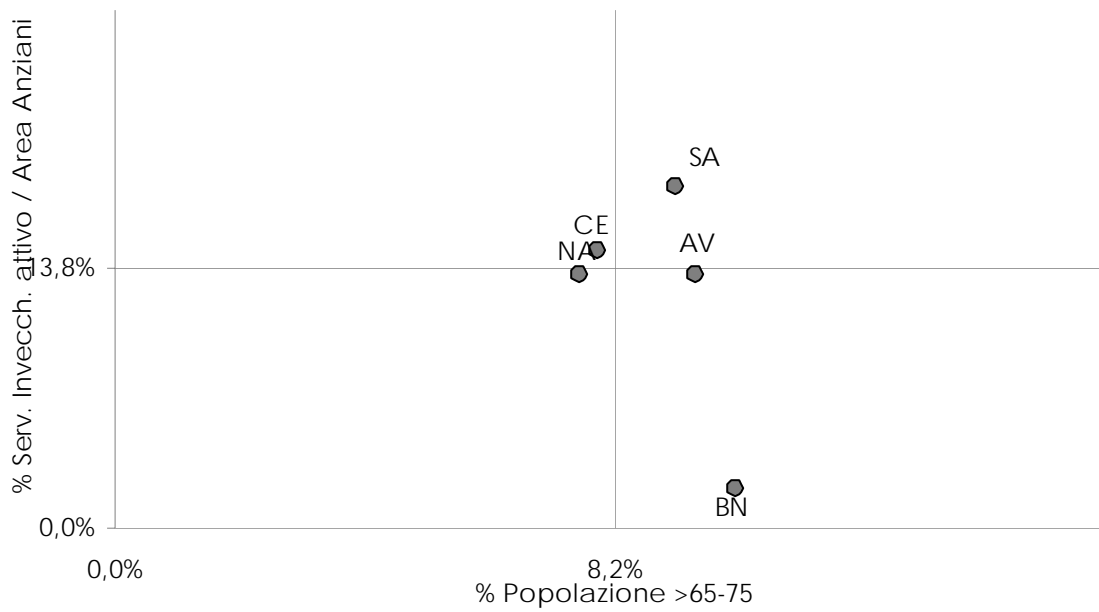
Il gruppo di lavoro della regione Campania, ha messo a confronto i dati sulla spesa nelle diverse politiche sociali con l'incidenza della popolazione anziana (>65 anni) e si vede che tra le provincie campane, Benevento offre prevalentemente servizi di "assistenza" alla cospicua quota di anziani che la caratterizza anche se nel complesso la spesa è sottodimensionata, rispetto a Caserta che, nonostante abbia una minore percentuale di over 65, destina una quota maggiore agli anziani. Napoli, la provincia più giovane in termini di percentuale di over 65, destina la minor quota di spesa sociale agli anziani, è quindi relativamente più impegnata sul fronte delle esigenze dell'infanzia e nella lotta contro le povertà. Salerno ha un comportamento più uniforme sia per le politiche per gli anziani in generale che per le politiche rivolte all'invecchiamento attivo, dato che è l'unica provincia che non vede ridurre drasticamente la quota di spesa rivolta alle politiche di invecchiamento attivo rispetto alla spesa totale rivolta agli anziani.

**Posizionamento delle Province rispetto alle medie regionali (IV, V, e VI Annualità)**

<sup>12</sup>, Buonauro Ivan, De Matteis Francesca, Di Costanzo Raffaele, Caiazzo Maurizio, Cassandro Annalisa, Gianfrano Luisa, Vitello Graziella (a cura di) (2009) "Le Risorse Finanziarie Per L'invecchiamento Attivo", Giunta Regionale, Novembre 2009.]



Fonte: Elaborazioni della Regione Campania su dati Formez e demo\_istat



Fonte: Elaborazioni della Regione Campania su dati Formez e demo\_istat

### 3.1.6 Criticità Emerse

La legge regionale che dovrebbe investire gli enti locali della responsabilità a favore delle famiglie è la 11/2007 "Per la dignità e la cittadinanza sociale", che sostituisce la legge 328/2000, e i cui regolamenti di attuazione sono ancora fermi alla fase preparatoria<sup>13</sup>.

La legge di fatto non nasce dall'acquisizione e dalla selezione delle esperienze fatte nei cinque anni precedenti sulle linee guida della 328, né da un monitoraggio dei bisogni dei cittadini e della diversa morfologia sociale e urbana del territorio regionale. Da parte della Regione non esistono in pratica verifiche territoriali. Così come si ignora quanti campani potrebbero usufruire dei vari servizi previsti dalla nuova legge regionale. Per ovviare a questa deficienza e avviare una mappatura dei bisogni, la Regione ha stipulato una convenzione triennale con l'Università Federico II di Napoli. Doppione presumibilmente di quella quinquennale già in atto con il Formez.

La legge 11 inoltre non dispone di propri finanziamenti regionali, tranne che per il cosiddetto reddito di cittadinanza, ma solo di quelli statali, che decrescono con il passare degli anni, e quelli irrisori delle varie leggi confluite in essa e ancora in vigore.

I fondi della legge 328 – erogati dallo Stato tramite la Regione ed integrativi dei fondi comunali per il sociale – sono ormai gli unici sfruttati per offrire servizi: i Comuni se ne servono stornando dal proprio bilancio i fondi, anche consistenti, che fino a poco prima erano utilizzati per assicurare una serie di interventi.

Il risultato è che se prima, anche della legge 328, il cittadino usufruiva di servizi semplici basati su logiche semplici – cioè a tale bisogno corrisponde tale intervento – la logica complessa che ispira le nuove leggi – ad esempio l'integrazione socio-sanitaria o la gestione associata dei servizi – porta a uno scadimento della quantità e della qualità dei servizi. E la Regione non ha la possibilità né la capacità di verificare, indirizzare, monitorare con la conseguenza che il territorio è diventato autonomo, in un procedimento di tipo clientelare, che assorbe soldi senza corrispondere servizi. Motivo in più perché in Campania la famiglia è il soggetto meno tutelato.

I problemi lasciati aperti dalla passata programmazione si possono schematizzare sinteticamente nel modo seguente:

- **Integrazione** tra Comuni e ASL ancora frammentaria e difficile nella operatività dei servizi, al di là delle formalizzazioni di accordi ed intese a livello istituzionali che la regione ha sollecitato negli anni trascorsi (ma questa criticità riguarda solo gli interventi per gli anziani non autosufficienti);
- **risorse finanziarie** dedicate prevalentemente alle non autosufficiente ed non adeguate a sostenere la necessaria capacità di offerta;
- difficoltà nell'attivazione e nel rendere operative le **Unità di Valutazione Integrate**;
- carenza di **sistemi informativi** e di documentazione dei bisogni e delle risposte;
- carenza di **strumenti condivisi** (di valutazione del bisogno, redazione del progetto personalizzato, monitoraggio e valutazione).

Non essendo state condotte valutazioni specifiche sui risultati ottenuti con gli interventi della passata programmazione, tra le priorità previste - in parallelo all'attuazione del piano – occorre

---

<sup>13</sup> Inchiesta/18 riportata su [www.avvenireonline.it](http://www.avvenireonline.it), 30 maggio 2008

prevedere un'attività valutativa finalizzata produrre conoscenze utili per il miglioramento delle azioni stesse e il superamento delle criticità individuate.

Manca un Piano di Azione come quello della Regione dell'Emilia Romagna frutto di coordinamento non solo verticale (territoriale) ma interassessorile che dovrebbe essere concorre insieme al coordinamento verticale all'applicazione del principio di integrazione. L'idea che dovrebbe costituire il perno di una piano di azione è la necessità di passare da una visione ristretta di una integrazione limitata ai soli servizi socio-sanitari, ad una visione che individui la popolazione anziana non essenzialmente bisognosa di cure, ma che abbia anche bisogno di muoversi, divertirsi fare sport, abitare, fruire cultura, viaggiare, vivere in sicurezza, utilizzare nuove tecnologie. Queste ultime attività vengono svolte in modo frammentario, senza seguire un piano coordinato.

### **3.2 Terzo Settore**

Le attività rivolte a migliorare condizioni socio-sanitarie, vengono materialmente svolte dalle associazioni e dalle cooperative del terzo settore, sia nell'ambito dei piani di zona, attraverso avvisi pubblici o per affidamento diretto dei comuni. Oppure possono essere svolti in autogestione dallo stesso terzo settore, in questo caso il finanziamento molto spesso non esiste e tutto viene svolto tramite e grazie il volontariato. La maggior parte di questi servizi autogestiti soddisfano delle esigenze esclusivamente locali e non sono organizzati strutturalmente sul territorio. L'unico servizio che seppur in autogestione e diffuso su tutto il territorio regionale è il Filo d'argento dell'Auser che laddove non ha trovato collocazione in un piano sociale di ambito viene organizzato autonomamente. Le associazioni del terzo settore, possono essere distinte in due fasce quelle che presentano un alto tasso di mortalità e quelle invece più consolidate sul territorio, più grandi ed iscritte al registro nazionale delle associazioni di promozione sociale. Il finanziamento proviene prevalentemente dal volontariato. Un'altra forma di finanziamento è costituita dalla "Fondazione per il Sud".

Altre associazioni importanti sono l'Antea, l'Eda e l'Ancescao [Auser (Associazione per l'autogestione dei servizi e la solidarietà, Antea (Associazione Nazionale della Terza Età), Eda (Associazione per i diritti dell'Anziano), Ancescao (Associazione nazionale centri sociali, Comitati anziani e Orti)].

Merita una nota la Fondazione per il Sud, che può costituire un'importante fonte di risorse per il terzo settore La Fondazione per il Sud è un soggetto privato nato il 22 novembre 2006 dall'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo settore e del volontariato per promuovere promuovere e potenziare le strutture immateriali per lo sviluppo sociale, civile ed economico del Meridione, in particolare Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia – regioni che rientrano nell'obiettivo prioritario 1 del Regolamento CE n. 1260 del 21 giugno 1999 – attuando forme di collaborazione e di sinergia con le diverse espressioni delle realtà locali, in un contesto di sussidiarietà e di responsabilità sociale.

La Fondazione per il Sud sostiene idee e progetti esemplari capaci di favorire lo sviluppo locale.

La Fondazione nasce quale frutto principale di un protocollo d'intesa per la realizzazione di un piano di infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno firmato nel 2005 dal Forum del Terzo Settore e dall'Acri, in rappresentanza delle fondazioni di origine bancaria, e con l'adesione di: Compagnia di San Paolo, Consulta Nazionale Permanente del Volontariato presso il Forum, Convol-Conferenza Permanente Presidenti Associazioni e Federazioni Nazionali di Volontariato, Csv.net-Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Consulta Nazionale dei Comitati di Gestione-Co.Ge.

La fondazione per il Sud, ha finanziato molteplici progetti tra questi quello che risulta più interessante per le politiche di invecchiamento attivo è quello che rivolto a promuovere lo sviluppo manageriale dei quadri dirigenziali delle organizzazioni del volontariato e del Terzo Settore

mediante interventi formativi innovativi, che consentano di accrescere il livello di competitività ed efficienza e di agevolare l'adattamento organizzativo alle dinamiche evolutive dei territori di riferimento (Calabria, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna). Il progetto mira, inoltre, all'elaborazione di una linea condivisa di medio-lungo periodo di rafforzamento della società civile, delle forme di partecipazione democratica e di sussidiarietà, di rinnovamento culturale e sociale e di sviluppo del nostro Meridione. Altri progetti riguardano solo indirettamente gli anziani o sono operanti in altre regioni del Sud (Sicilia, Calabria).

#### **4.1 Trasporti e mobilità**

---

La regione Campania mette a disposizione abbonamenti agevolati per disabili, invalidi di guerra, per servizio e del lavoro e condizioni che versano in condizioni di povertà. L'agevolazione non è legata solo alla variabile età ma anche alla condizione economica e di salute. Inoltre, le agevolazioni sono leggermente diverse a seconda che si risieda nel comune di Napoli o al di fuori dello stesso. In questa misura non si rileva nessun coordinamento.

In particolare per i cittadini residenti nel Comune di Napoli, i beneficiari sono distinti in tre fasce

##### **Fascia A (abbonamento gratuito) (per i cittadini che non siano in possesso dei requisiti di ammissibilità all'abbonamento con costo a carico della Regione Campania):**

- titolari di pensione o assegno sociale;
- titolari di pensione di reversibilità di età superiore ai 55 anni e reddito mensile lordo che non superi il 50% l'importo minimo di vecchiaia;
- invalidi con invalidità superiore al 74%;
- invalidi di guerra o per servizio dalla I<sup>a</sup> alla VIII<sup>a</sup> categoria ultra sessantenne;
- portatori di invalidità in situazione di gravità con necessità di assistenza continuativa globale e permanente ai sensi della legge 104/92;
- insigniti della Croce di Cavaliere Vittorio Veneto;
- deportati in campi di concentramento o di sterminio.

##### **Fascia B (costo dell'abbonamento pari a €8,00 mensili):**

- titolari di pensione in possesso di un I.S.E.E. non superiore ad €6967,00;
- invalidi civili e del lavoro e portatori di handicap psicosensoriali con percentuale di invalidità compresa tra il 50% ed il 66% in possesso di un I.S.E.E. non superiore ad € 6.967,00;
- invalidi civili e del lavoro con percentuale di invalidità compresa tra il 67% ed il 73% e portatori di handicap superiori ai 2/3 ai sensi della legge 104/92 con ISEE non superiore ad €13.936,00.

##### **Fascia C (costo dell'abbonamento pari a €12,50 mensili e di €125,00 annuali):**

- titolari di pensione in possesso di un I.S.E.E. non superiore ad €7.663,00.

**Per i cittadini residenti negli altri comuni della regione Campania**, le agevolazioni sono più restrittive e di complessa determinazione, infatti hanno diritto alla **gratuità** solo gli invalidi civili al 100%, i non vedenti, con cecità assoluta o con residuo visivo non superiore ad 1/20 di entrambi gli occhi, i mutilati ed invalidi di guerra o per servizio della prima categoria tabella A, gli invalidi per lavoro pari al 100% ed i sordomuti purché per tutti non si superi il reddito personale annuo di 4.132,00 euro.

I non vedenti ed i sordomuti, gli invalidi civili con invalidità dal 74% al 99%, gli invalidi del lavoro con invalidità inferiore al 100% e gli invalidi di guerra con redditi inferiori ai € 6967,00, hanno diritto ad una riduzione dell'**80%**, la restante parte è a carico del beneficiario per un importo che non potrà eccedere €150,00.

Invece, possono beneficiare di una riduzione del **70%** sul prezzo dell'abbonamento annuale che non potrà eccedere i 200 euro, coloro che riconosciuti disabili con invalidità civile dal 74% al 99% con un reddito annuo personale non superiore a 4.132,00, i ciechi parziali, i sordomuti, gli invalidi del lavoro con invalidità inferiore al 100% e gli invalidi civili con reddito anche superiore 6967, 00.

## **Conclusioni**

La Regione Campania si presenta come la regione più giovane d'Italia, ma con gravi squilibri in termini occupazionali e ritardi in ogni settore: scolastico-educativo, formativo e di assistenza sanitaria. In questo contesto un anziano autosufficiente si identifica e, viene identificato, negli orientamenti e comportamenti delle istituzioni pubbliche e private, non più come l'utente e/o ricevente di un intervento di politica attiva, ma come un "esercito di riserva" da utilizzare attivamente per poter intervenire su quelli che costituiscono problemi maggiormente sentiti a livello regionale (disabilità, non autosufficienze, infanzia e disoccupazione). In questo senso si muovono gli interventi, rivolti a recuperare le tradizioni, tramandare una storia, creare un ponte tra tutte le generazioni o fornire servizi di integrazione sociale come: i nonni civici, o nonni vigili o i nonni verdi (una futura iniziativa del servizio politiche sociali regionali). L'interesse nel coinvolgere gli anziani in attività utili per se e per gli altri è forte, sia per le amministrazioni sia per le associazioni del terzo settore. Come afferma il Presidente del Forum del Terzo Settore ognuno nel sua area di competenza si impegna nell'intervenire sulle problematiche legate agli anziani, tuttavia manca una visione unitaria degli interventi ed inoltre manca in assoluto una visione lungimirante, che consideri nel target delle politiche di invecchiamento attivo anche i 45enni a cui andrebbero rivolte maggiori misure per l'occupabilità e la formazione. La Regione Campania, particolarmente sensibile alle necessità di formazione è stata la prima regione a costituire il Comitato Regionale EdA, ha all'attivo due misure POR nell'ambito dell'apprendimento permanente, una conclusasi con successo (Corsi Eda per over 55) ed una appena iniziata con una manifestazione di interesse (Circoli di Studio over 45). Parallelamente vi è un impegno costante delle Università Popolari che contribuiscono a mantenere vive le menti dei propri associati e partecipanti.

Per quanto riguarda invece le iniziative nell'ambito dei piani di Zona d'Ambito, vi sono molteplici interventi di natura sociale aggreganti, culturali, di recupero delle tradizioni, di trasmissione delle conoscenze ed infine di sostegno economico. Ad esempio i Centri per anziani e Servizi di Integrazione sociale sono previsti in quasi tutti gli ambiti, un progetto di Disbrigo di piccole pratiche riguarda l'ambito di Avellino - A3; un progetto di Trasmissione della conoscenza e della memoria tra generazioni intrapreso dall'ambito di Mercogliano Ambito - A7, ed infine i Contributi economici per strutture residenziali e Gruppi appartamenti previsti da alcuni ambiti specialmente delle zone più interne della provincia di Salerno.

L'impegno di spesa per le politiche al di fuori dell'assistenza domiciliare è di gran lunga inferiore rispetto alla spesa rivolta agli anziani non autosufficienti. Solo il 14% è destinato a politiche per l'invecchiamento attivo, intese come politiche rivolte agli anziani autosufficienti, mentre la maggior parte delle risorse vengono destinate all'assistenza di anziani non autosufficienti. Questo dato è in



linea con la tendenza nazionale, e si giustifica con la necessità di provvedere alle primarie esigenze degli anziani non autosufficienti.

Assolutamente carenti sono le iniziative rivolte a favorire la mobilità territoriale. Manca anche un'attività di monitoraggio che non si limiti solo ad una descrizione dell'impatto dell'iniziativa, ma che approfondisca l'efficacia della stessa. Tale valutazione è fondamentale per avere delle valide basi per una programmazione futura.

Per quanto concerne l'integrazione inter ed intra istituzioni, un coordinamento istituzionale e formale esiste, e il luogo di incontro tra associazioni ed amministrazioni pubbliche si attua ai tavoli di programmazione a cui vengono invitati i rappresentanti delle varie categorie oppure in sede di partecipazione ai bandi o quando i comuni con avvisi pubblici o affidamento diretto invitano le associazioni a procedere all'esecuzione delle iniziative. Tuttavia l'attività delle associazioni del Terzo settore è svolta spontaneamente e non rientra in una visione unitaria ed integrata, viene attuata in assoluta autonomia decisionale da parte delle associazioni e con propri finanziamenti o affidandosi alla gratuità del volontariato, non sempre di facile disponibilità. Manca una visione unitaria che integri le attività autonome delle associazioni del terzo settore con l'attività delle amministrazioni locali, quest'ultime in genere rivestono solo il ruolo di chi programma e finanzia l'esecuzione delle stesse.

Le amministrazioni pubbliche interagiscono tra di loro secondo una struttura gerarchica, ubbidendo quindi ad una logica di *governance* fondata sul principio di sussidiarietà. Più difficile è invece l'integrazione tra istituzioni di pari livello, ad esempio tra comuni o provincie o ancora regioni. Tuttavia, va segnalato che alcune aggregazioni di comuni ed i coordinamenti istituzionali hanno portato, anche se con gradualità, a maturare la necessità di maggiore consapevolezza dei bisogni delle comunità locali intese come Ambiti territoriali e quindi, pure a fronte di difficoltà diffuse, si hanno esempi virtuosi ormai consolidati di collaborazione e di integrazione istituzionale; quantomeno così si afferma nelle linee guida della programmazione delle politiche sociali.

Manca un'integrazione interassessorile e non è consolidata l'integrazione tra istituzioni di pari grado. Infine, risulta assente l'integrazione tra le stesse associazioni del terzo settore, che lavorano a volte sugli stessi temi senza però interagire e si sentono più in competizione che impegnati per una causa comune e quindi in grado di poter aumentare la produttività grazie alla divisione del lavoro e mettendo insieme le rispettive esperienze e specializzazioni.

## MAIN BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

Eurostat (2008), “Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies”, Eurostat Statistics in Focus, 72/2008.)

Fondazione G. Brodolini, (2010) *Active Age: Evaluating active ageing policies in Italy:an innovative methodological frame work*, per la Commissione europea- DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, Roma (Available at: [http://www.monitoringris.org/documents/imp\\_nat/Italy\\_Fondazione\\_Brodolini\\_Report\\_2009\\_Active%20Ageing.pdf](http://www.monitoringris.org/documents/imp_nat/Italy_Fondazione_Brodolini_Report_2009_Active%20Ageing.pdf); available at: <http://www.ees-italy.org/project/25>)

Interministerial Committee for EU Affairs (2008), *National Reform Programme 2008-2010, Lisbon Strategy for Growth and Jobs*. (Available at: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/memberstates-2008-2010-eports/PNR\\_IT\\_202008.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/memberstates-2008-2010-eports/PNR_IT_202008.pdf))

OECD (2009), *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems in OECD Countries*, (Available at: [www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG))