



**Dipartimento  
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei Ministri



# **Le politiche per l'invecchiamento attivo nella Regione Piemonte**

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

**Eralba Cella**

**Maggio 2020**

La Giunta attuale della Regione Piemonte è stata nominata il 14 giugno 2019 ed è organizzata in 11 assessorati.

Le politiche della Regione in ambito IA sono caratterizzate da una legge che lo regola in maniera trasversale tra i vari ambiti, adottata nel 2019 (L.R. 17/2019), una legge sui servizi sociali del 2004 (L.R. 1/2004) ed una legge in materia di cultura del 2019 (L.R. 11/2019).

Nonostante l'evoluzione significativa delle politiche regionali verso la promozione della partecipazione e dell'inclusione sociale degli anziani, tali iniziative soffrono ad oggi di una limitata implementazione, dovuta soprattutto alla situazione finanziaria che negli ultimi anni ha visto la Regione Piemonte in piano di rientro, e in parte al fatto che due delle tre politiche citate sono di recente implementazione (2019).

### L'invecchiamento in Piemonte: background socio-demografico

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

	Valori assoluti			% sulla popolazione		
	M	F	TOT	M	F	TOT
<b>Popolazione all'1/1/2019</b>						
55+	781	943	1.724	36,9	42,1	39,6
65+	484	629	1.113	22,9	28,1	25,5
<b>Livello di istruzione (55+)</b>						
Basso (ISCED 0-2)	462	625	1.087	60,7	68,3	64,9
Medio (ISCED 3-4)	223	223	446	29,3	24,4	26,6
Alto (ISCED 5 e +)	76	67	143	10,0	7,3	8,6
<b>Occupati</b>						
55-64	182	149	331	62,6	48,3	55,3
65+	37	12	50	8,0	2,0	4,6
<b>Volontari</b>						
55+	99	83	182	13,4	9,3	11,2
<b>Salute autopercepita 65+</b>						
Molto bene	-	-	-	-	-	-
Bene	206	203	409	43,3	32,6	37,2
Né bene né male	189	302	491	39,8	48,5	44,7
Male	46	80	126	9,7	12,9	11,5
Molto male	-	-	-	-	-	2,5

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

Nel 2019 la popolazione residente nella regione mostra, nelle classi di età 55+, una struttura più invecchiata rispetto alla media italiana, con circa il 40% di persone sopra i 55 anni (contro il 36,5% a livello nazionale) e un quarto della popolazione con più di 65 anni (contro il 22,8% a livello nazionale), mentre solo il 9% dichiarava un titolo di studio alto, dati che sono comunque in linea con quelli nazionali, con un divario di genere che rimane sempre a sfavore delle donne. Nel 2018 il 65% degli over 55 presentava un livello di istruzione basso (scuola secondaria di primo grado – licenza media – o inferiore), un dato ancora più accentuato per le donne (68,3%). Sempre nello stesso anno, poco più della metà degli over 55 risultava attivo nel mercato del lavoro, contro il 4,6% degli over 65, anche in questo caso con un forte squilibrio di genere a favore degli uomini. Le attività di volontariato tra gli ultra cinquantacinquenni invece sono più diffuse nella regione rispetto alla media nazionale, di nuovo con una maggiore rappresentatività tra gli uomini, dato che denota sicuramente anche diversi ruoli di genere dentro e fuori le mura domestiche sia nella regione che nell'intero paese.

In termini di salute percepita, la situazione degli anziani ultrasessantacinquenni sembra essere leggermente migliore di quella nazionale con oltre un terzo che dichiara di sentirsi ‘bene’ mentre solo il 14% di stare ‘male’ o ‘molto male’, contro il 18% che a livello nazionale dichiara di sentirsi male o molto male. Le donne restano le più svantaggiate anche in termini di salute percepita, come nel resto dell’Italia.

### Politiche di invecchiamento attivo

Tabella 2. L’invecchiamento attivo messo in pratica nella regione Piemonte.

L’APPROCCIO REGIONALE IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	INTERVENTI
Legge I.A. trasversale	<a href="#">Legge regionale n. 17 del 09 aprile 2019 Promozione e valorizzazione dell’invecchiamento attivo.</a>
Legge I.A. singole dimensioni	
I.A. in altre leggi	- <a href="#">Legge 1/2004, 8 gennaio 2004: Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.</a> - <a href="#">Legge regionale n. 11 del 01 agosto 2018 ( Vigente dal 01/01/2019 ) - Disposizioni coordinate in materia di cultura.</a>
Politiche I.A.	/
Progetti Europei I.A.	/

La Regione Piemonte ha approvato ad aprile del 2019, in chiusura della scorsa legislatura, una legge a regolare l’IA in maniera trasversale tra i suoi vari ambiti, la 17/2019. Questa legge nasce dall’iniziativa del Consiglio, su sollecitazione dei sindacati ed è in capo alla Direzione welfare. Tuttavia, fino a dicembre 2019 le attività previste sono state ferme, poiché il Governo nazionale ha impugnato la legge su due punti di natura non sostanziale (art. 12 e 14) e la Regione è in attesa del giudizio della Corte Costituzionale, in merito. Al momento della presente valutazione si stanno predisponendo le modifiche necessarie per accelerare questo processo, mentre la Direzione Welfare ha inviato le richieste alle altre direzioni, turismo, sanità, cultura, istruzione, di nominare un referente IA in modo da accelerare la costituzione del tavolo previsto dalla legge, che deve predisporre il piano di attuazione della legge stessa. Al tavolo parteciperanno anche le autonomie locali, le associazioni a tutela delle persone anziane e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Il Tavolo ha una funzione politica di elaborazione e analisi delle politiche per l’invecchiamento attivo, e dovrebbe fare da punto di raccolta delle osservazioni e sollecitazioni provenienti dalle istituzioni locali e associazioni per individuare degli indirizzi attuativi della legge regionale. Oltre al tavolo è prevista anche una cabina di regia dove partecipano, oltre ai rappresentanti dei vari assessorati, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le aziende sanitarie, gli enti gestori dei servizi socio assistenziali, i centri di servizio per il volontariato, gli uffici scolastici regionali e provinciali, le università piemontesi, i rappresentanti delle associazioni di volontariato e del terzo settore, nonché i medici di medicina generale. La Cabina di Regia, pur rimanendo un organo sostanzialmente politico, ha funzioni più tecniche perché ha come funzioni il monitoraggio dello stato di attuazione della legge, la consulenza agli operatori pubblici coinvolti, la promozione di iniziative di sensibilizzazione, nonché predisporre la relazione annuale sull’attuazione della legge da inviare alla Commissione competente del Consiglio Regionale.

La legge non prevede risorse dedicate, che invece dovrebbero essere recuperate all’interno delle risorse regionali già esistenti, senza indicazione specifiche sulle modalità, è probabile che si cerchi di far rientrare alcuni interventi nell’ambito della prossima programmazione europea 2021-2027.

Con questa legge la Regione, in un contesto di forte innovazione sociale derivante dall'aumento dell'età anagrafica e dell'aspettativa di vita, valorizza il ruolo delle persone anziane nella comunità e ne promuove

la partecipazione alla vita sociale, civile, economica e culturale. A tal fine la legge favorisce la costruzione di percorsi per il mantenimento o il potenziamento della autonomia delle persone anziane; promuove il potenziamento, il mantenimento o il riacquisto della salute psico-fisica nell'ambito degli abituali contesti di vita; valorizza le esperienze professionali, formative e umane conseguite; favorisce il potenziamento, il mantenimento o il riacquisto delle relazioni personali; promuove e sostiene politiche ed interventi a favore dell'invecchiamento attivo, coordinati ed integrati negli ambiti della salute, delle politiche sociali, del lavoro, della formazione professionale, della cultura e del turismo sociale, dello sport e del tempo libero, dell'impegno civile e del volontariato, valorizzando il confronto e la partecipazione con le forze sociali; contrasta i fenomeni di esclusione e discriminazione nei confronti delle persone anziane, sostenendo azioni ed interventi che rimuovono gli ostacoli ad una piena inclusione sociale e garantiscono un invecchiamento sano e dignitoso.

Oltre alla legge trasversale, vi è anche la legge 1/2004, 'Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento'.

La legge all'art. 13, promuove il servizio civico volontario delle persone anziane, al fine di favorire la loro autonomia progettuale, la loro partecipazione alla vita sociale, civile e culturale della comunità nella quale vivono. Quest'articolo però non è più finanziato dal 2009, pur rimanendo in vigore, a causa della crisi finanziaria ed economica che ha investito la Regione Piemonte con conseguenti pesanti tagli su tutti i capitoli regionali.

La legge specifica che il servizio civico volontario delle persone anziane va istituito ad opera di comuni, comunità montane e collinari, che devono coordinare e dirigere le attività. La Giunta Regionale individua le attività di svolgimento e i criteri per l'assegnazione di contributi ai soggetti che istituiscono tale servizio. La legge prevede per i volontari anziani, gratuitamente o a costi ridotti, opportunità culturali, ricreative o formative, in cambio dell'attività di volontariato. Il Servizio civico per le persone anziane (art. 13) è stato finanziato (1 milione/1 milione e mezzo di euro l'anno) e funzionante fino al 2009. Successivamente a causa della crisi economica i finanziamenti sono stati soppressi/sospesi. Più che creare prospettive innovative, i Comuni in genere utilizzavano i fondi regionali per coprire realtà/servizi già esistenti. Dopo il 2009 i Comuni hanno sospeso i servizi incapaci di sostenere economicamente il servizio.

Vi è infine anche la legge regionale n. 11/2018 (in vigore dal 01/01/2019) - Disposizioni coordinate in materia di cultura, che ha l'obiettivo di realizzare e sostenere iniziative ed interventi finalizzati a promuovere la diffusione del libro e della lettura. La legge promuove e sostiene iniziative, anche tramite accordi interistituzionali, anche in contesti particolari quali gli istituti per persone anziane, i centri di accoglienza ed altri luoghi analoghi. Tra le principali linee di intervento viene individuata l'educazione delle persone adulte, che è promossa attraverso l'assegnazione di contributi annuali (a seguito di bando di finanziamento) concessi a sostegno dei cicli di incontri culturali e laboratori espressivi, manuali e motori, organizzati da enti senza scopo di lucro configurati quali Università della terza età, Università Popolari, e Università del Tempo Libero. La legge sta funzionando e per l'anno 2019 sono state dedicate a questo aspetto 55.000 euro. La nuova legge prosegue l'intervento regionale operato in via continuativa dal 1998 ai sensi della precedente L.R 47/1997, abrogata dalla vigente L.R. 11/2018. Tuttavia, il sostegno regionale interviene in maniera molto ridotta rispetto al quadro delle spese degli enti organizzatori caratterizzati dall'impiego generalizzato di volontari nel corpo docente e nel personale tecnico amministrativo.

La legge prevede anche la costituzione di uno o più tavoli, intesi come sede di consultazione e confronto territoriale o tematico, con i soggetti pubblici e privati, singoli, associati o loro rappresentanze, operanti nel comparto culturale. Tra questi soggetti come si evince dalla Deliberazione della Giunta Regionale 29 marzo

2019, n. 39-8650 Istituzione del Tavolo della Cultura e dei Tavoli tematici previsti dalla Legge Regionale n. 11 del 1 agosto 2018 “Disposizioni coordinate in materia di cultura”, vi partecipano anche un rappresentante di UNITRE - Associazione Nazionale delle Università della Terza Età e Tre Età; un rappresentante del Coordinamento del Piemonte delle Università della Terza Età.

E’ importante sottolineare che in generale, nonostante l’impegno politico verso le tematiche relative all’IA, la regione si trova in una situazione finanziaria molto delicata.

*Tabella 3. L’invecchiamento attivo nella Regione Piemonte: relazione con impegni MIPAA E SDGs*

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

### **Tema dell’invecchiamento in tutte le politiche pubbliche (MIPAA 1)**

Nell’ambito della 17/2019, attraverso il tavolo di confronto (art. 15) e la cabina di regia (art. 16) è previsto che la Regione tratti l’IA in maniera trasversale tra i vari assessorati, ma la legge è molto recente, ed è attualmente sospesa per via dell’impugnazione della stessa da parte del Governo, quindi questo aspetto non si attua ancora.

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

Sono aspetti considerati ma al momento non attuati. L’integrazione e partecipazione degli anziani nella società sono ampiamente considerati attraverso gli interventi previsti dai testi analizzati, come pure il coinvolgimento degli stakeholders. Per esempio, è previsto che alla cabina di regia della legge 17/2019 partecipino anche le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le aziende sanitarie, gli enti gestori dei servizi socio assistenziali, i centri di servizio per il volontariato, gli uffici scolastici regionali e provinciali, le università piemontesi, i rappresentanti delle associazioni di volontariato e del terzo settore, nonché i medici di medicina generale

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

Sono aspetti considerati nella legge trasversale ma al momento non attuati.

Su questo punto comunque la legge regionale n. 11/2018 (in vigore dal 01/01/2019 ) 'Disposizioni coordinate in materia di cultura', promuove e sostiene iniziative, anche tramite accordi interistituzionali, in contesti particolari quali gli istituti per persone anziane, i centri di accoglienza ed altri luoghi analoghi. Quindi questi impegni sono almeno parzialmente affrontati.

#### **Adattare sistemi di protezione sociale (MIPAA 4)**

E' un aspetto considerato dalle norme IA individuate nella Regione, ma al momento non attuato.

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

Anche in questo caso l'aspetto è considerato dalla legge 17/2019, ma al momento non è attuato.

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

Su questo punto la legge regionale n. 11/2018 ha l'obiettivo di realizzare e sostenere iniziative ed interventi finalizzati a promuovere la diffusione del libro e della lettura, promuovendo e sostenendo tra le principali linee di intervento l'educazione delle persone adulte, attraverso l'assegnazione di contributi annuali (a seguito di bando di finanziamento) concessi a sostegno dei cicli di incontri culturali e laboratori espressivi, manuali e motori, organizzati da enti senza scopo di lucro configurati quali Università della terza età, Università Popolari, e Università del Tempo Libero. La legge sta funzionando in continuità con una norma precedente che è stata abrogata dalla 11/2018, quindi questo aspetto è fronteggiato concretamente.

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

Sono aspetti tutti considerati dalla legge 17/2019, ma al momento non attuati. Sicuramente le attività in implementazione nell'ambito della 11/2018 contribuisce parzialmente a raggiungere risultati in questi ambiti.

#### **Approccio di genere (MIPAA 8, SDG5)**

E' un aspetto considerato nella legge trasversale (17/2019), ma al momento non attuato.

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

Anche in questo caso, sono aspetti tutti considerati nella legge trasversale 17/2019, ma al momento non attuati.

#### **Città sostenibili (SDG 11)**

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

#### **Realizzazione strategia regionale MIPAA (MIPAA 10)**

La Regione, nonostante l'impegno politico verso le tematiche relative all'IA, è da appena due anni uscita dal Piano di rientro della Sanità, tuttavia, pur essendo riuscita in questo biennio a mantenere l'equilibrio di bilancio, vede comunque un deteriorarsi della situazione finanziaria che rischia di far precipitare nuovamente nelle disposizioni del Piano di Rientro.

Questo fa sì che sia difficile portare avanti altre attività che non siano ritenute prioritarie. Quindi in ambito IA la strategia sulla carta è perlopiù considerata, ma non sta trovando attuazione.

### **Relazione e aspettative della Regione riguardo il livello nazionale**

Nel medio-lungo periodo è auspicabile trovare le risorse necessarie affinché la legge trasversale non rimanga solo un'idea culturale.

In questo senso il Governo potrebbe avere un ruolo più attivo sui LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) al fine di avere più aiuti per gestire la non autosufficienza degli anziani. Perché la non autosufficienza si collega moltissimo con l'invecchiamento attivo poiché, in una società così invecchiata come quella piemontese, molti anziani sani hanno a che fare con la non autosufficienza nel senso di dover assistere il coniuge o i genitori molto più anziani. Le due fasce di età di anziani, gli anziani-giovani e i grandi anziani, sono strettamente collegate, per cui se non si interviene dal punto di vista centrale attraverso i LEA, una parte della popolazione è impegnata a fare controvoilà attività che può non essere positiva, nel lungo periodo. Inoltre, spesso la popolazione anziana è schiacciata tra cura attività di assistenza verso i loro genitori anziani, cura verso i nipoti e spesso e volentieri sono ancora nel mondo del lavoro, il che significa che possono essere sovraccaricati. Per poter dare spazio all'invecchiamento attivo bisognerebbe essere in un certo modo "autosufficienti sulla non autosufficienza", e soprattutto avere la possibilità di scegliere le attività da svolgere, piuttosto che essere costretti a svolgerle.

Una legge quadro, con indirizzi larghi, sarebbe sicuramente un valore aggiunto, a patto che non si rifletta in una serie di obblighi, che creano un sovraccarico burocratico, e distaccano ancora di più la popolazione dagli amministratori. Sarebbe infine utile anche non fermarsi al confronto tra le regioni italiane ma aprirsi ad altre regioni europee anche per sprovincializzare i nostri modi di pensare.

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

#### **Referente principale:**

Dott. Gianfranco Scarcali, Direzione Sanità e Welfare - Programmazione socio-assistenziale e socio-sanitaria; standard di servizio e qualità. Tel. 011.4325871, e-mail [gianfranco.scarcali@regione.piemonte.it](mailto:gianfranco.scarcali@regione.piemonte.it)

Dott.ssa Cristina Ramella Pezza, Direzione Sanità e Welfare - Programmazione socio-assistenziale e socio-sanitaria; standard di servizio e qualità. Tel 4322184, e-mail [cristina.ramella@regione.piemonte.it](mailto:cristina.ramella@regione.piemonte.it)

Sig.ra Elena Maina, Direzione Sanità e Welfare - Programmazione socio-assistenziale e socio-sanitaria; standard di servizio e qualità. Tel 4323285, e-mail [elena.maina@regione.piemonte.it](mailto:elena.maina@regione.piemonte.it).

#### **Attività di ricerca nella Regione a cura di:**

Dott.ssa Eralba Cela, Centro Studi e Ricerche Economico-Sociali per l'Invecchiamento, IRCCS INRCA. e-mail [e.cela@inrca.it](mailto:e.cela@inrca.it)

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

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