



**Dipartimento  
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei Ministri



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

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

**Andrea Principi e Claudia Di Matteo**

**Maggio 2020**

La Regione Sardegna presenta al momento 11 assessorati oltre alle Direzioni e agli Uffici di presidenza. L'attuale Giunta si è insediata da un anno presentandosi dunque un orizzonte temporale di lungo termine per agire a livello di *policy making*, anche se viene osservato che gli interventi in ambito IA sono politicamente condivisi a 360 gradi e non dovrebbero essere condizionati da eventi come avvicendamenti di Giunta. Per questo studio ci si è riferiti in via principale (ma non esclusiva) alla Direzione Generale delle Politiche Sociali dell'Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale, che la referente intervistata dirige dal luglio del 2019. Il Direttore Generale evidenzia che dal lato del suo insediamento sono state assunte iniziative per l'avvio di politiche a favore degli anziani, fino a quel momento non sviluppate, da svolgersi tramite i Piani Locali Unitari dei Servizi alla persona (PLUS). In merito all'avvio di interventi a gestione diretta, che consentirebbero di intervenire in maniera più immediata e organica nel settore, è stata rilevata una criticità di natura operativa, in quanto la dotazione di personale della menzionata Direzione Generale viene ritenuta gravemente carente. I risultati della ricerca mostrano che a livello di leggi e politiche qualcosa si sta muovendo in ambito IA, ma sembra prevalere un approccio a "silos organizzativi" e andrebbe quindi migliorato il dialogo tra assessorati/direzioni, in particolare tra quelli in qualche modo competenti in materia di IA.

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

Tabella 1. Profilo socio-demografico della popolazione anziana in Sardegna, 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 e +	292	343	635	36,2	41,2	38,7
65 e +	172	217	390	21,4	26,1	23,4
<b>Livello di istruzione 55 e +</b>						
Basso (ISCED 0-2)	205	245	450	72,2	73,1	72,7
Medio (ISCED 3-4)	59	63	122	20,6	18,9	19,7
Alto (ISCED 5 e +)	21	27	47	7,2	8,0	7,6
<b>Occupati</b>						
55-64	74	50	124	63,2	40,2	51,4
65+	11	6	17	6,4	2,8	4,4
<b>Volontari</b>						
55+	25	29	54	8,8	8,9	8,9
<b>Salute auto-percepita 65+</b>						
Molto bene	-	-	-	-	-	-
Bene	65	61	125	38,7	28,4	32,9
Né bene né male	78	102	180	46,6	48,1	47,4
Male	23	44	66	13,5	20,5	17,4
Molto male	-	-	-	-	-	-

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

In Sardegna, la popolazione 55+ è quasi il 40% di quella totale, con l'incidenza nel caso delle femmine che è maggiore di quella tra i maschi. La regione è anche caratterizzata da una percentuale molto elevata di persone dai 55 anni in su con un basso livello di istruzione (72,7%), mentre per contro solo il 7,6% ha un livello di istruzione elevato (8,0% per le donne). Il 51,4% dei 55-64 è occupato, con un gap di 23 punti percentuale a favore degli uomini. Il lavoro al di sopra dei 64 anni interessa soltanto il 4,4% degli individui, ed è più diffuso tra gli uomini. Maschi e femmine al di sopra dei 54 anni sono coinvolti più o meno per la stessa percentuale in attività di volontariato, per poco al di sotto del 9,0%. Tra i 65+, il giudizio sulla propria salute è prevalentemente neutro (il 47,4% dichiara di sentirsi né bene e né male), e la percentuale delle

persone che dicono di sentirsi bene (32,9%, che sale al 38,7% tra gli uomini) è maggiore di quella delle persone che dicono di sentirsi male (17,4%, che sale al 20,5% tra le donne).

## Politiche di invecchiamento attivo

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

L'APPROCCIO REGIONALE IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	INTERVENTI
Legge I.A. trasversale	/
Legge I.A. singole dimensioni	<a href="#">Legge Regionale 22 giugno 1992, n. 12 - Interventi a sostegno delle attività delle Università della "terza età" in Sardegna</a> con <a href="#">Determina del dirigente n. 844 del 06/12/2019 su Approvazione della ripartizione di spesa concernente la concessione di contributi a favore delle Università della Terza Età della Sardegna per l'Anno Accademico 2019/20</a>
I.A. in altre leggi	<a href="#">Legge regionale 11 maggio 2015, n. 11, Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale</a> con <a href="#">Delibera 32/4 del 31/5/2016</a> e <a href="#">Direttive di attuazione</a>
Politiche I.A.	<a href="#">Deliberazione n. 44/98 del 12.11.2019 "Fondo nazionale delle Politiche sociali (FNPS). Programmazione risorse assegnate per l'annualità 2019"</a> <a href="#">Allegato A – Descrizione macroattività</a> <a href="#">Allegato B – Ripartizione risorse tra macroattività per l'anno 2020</a>
Progetti Europei I.A.	/

Dalla Tabella 2 si può evincere che in Sardegna attualmente esistono tre filoni principali di politiche attraverso cui ci si occupa di invecchiamento attivo, uno dei quali è attualmente (e da anni) implementato (Direzione Generale della Pubblica Istruzione Servizio Politiche per la Formazione Terziaria e per la Gioventù) mentre gli altri due sono in via di implementazione il primo dei quali con ricadute concrete attese (Direzione Generale per le Politiche Sociali), e l'altro con ricadute concrete possibili (Servizio sviluppo dei territori e delle comunità rurali).

L'intervento attivo da molti anni è quello nel campo del lifelong learning attraverso la legge del 1992 che regola gli interventi a sostegno delle Università della Terza Età (UTE), nell'ambito della quale anche per l'anno accademico 2019/2020 è stato approvato un impegno di spesa (di circa 300.000). La legge è estremamente succinta, e dopo aver riconosciuto "un particolare rilievo ed interesse per la promozione culturale e sociale degli anziani", si occupa di aspetti pratici sul come presentare domanda per le sovvenzioni (da parte delle UTE legalmente costituite), per attività di carattere prettamente culturale, dove dovranno trovare congruo spazio la conoscenza o ricerca della realtà culturale, storica, sociale ed economica della Regione Sardegna. Seguono, i criteri per l'attribuzione dei contributi. La legge, per la quale negli anni c'è stato un passaggio Regione-Provincia-Regione a livello di titolarità di competenza, ha sicuramente efficacia, ma le risorse finanziarie dedicate sono ritenute limitate, in quanto coprono solo una parte, e non preponderante, delle esigenze delle UTE.

La politica in via di implementazione con ricadute concrete attese riguarda prevalentemente l'organizzazione di centri diurni e attività di socializzazione nell'ambito di una delibera del novembre 2019 sulla programmazione dell'assegnazione delle risorse FNPS (Fondo Nazionale Politiche Sociali). Tra le aree d'intervento considerate c'è anche "Anziani autosufficienti", dove si riflette in maniera generale sulla necessità di avviare politiche mirate a garantire il benessere complessivo degli anziani e rilanciare un loro ruolo attivo nella società. Una descrizione specifica delle possibili aree di attivazione non viene fornita, si parla in termini generali di "luoghi di accoglienza, aggregazione e ascolto, dove figure all'uopo preposte possano operare in termini di orientamento/facilitazione per le varie esigenze di carattere sociale o sanitario" (dall'allegato A). Come emerso nel colloquio con la referente (e intuibile dall'allegato B), tra i servizi forniti è prevista l'organizzazione di centri diurni per anziani come luogo di socializzazione e per

attività informatiche. Esistono già buoni esempi di queste strutture a livello comunale, si tratterà quindi di estendere il servizio in zone della regione dove non sia presente, valorizzando le buone prassi già esistenti. Come si evince dall'allegato B alla delibera in questione, all'area "Anziani autosufficienti" nel suo complesso sono stati dedicati due milioni di euro, per il 2020. Si tratta di una politica molto recente e non c'è nulla di implementato al momento a livello regionale, anche se a livello comunale sono presenti esperienze di aggregazione a favore di anziani in molteplici comuni della Sardegna. Si è nella fase di negoziazione con le parti sociali e aspetti di dettaglio erano attesi, al momento della stesura di questo rapporto (febbraio 2020), attraverso una nuova delibera data di prossima emanazione. Successivamente, si partirà con l'implementazione.

L'intervento in via di implementazione con ricadute possibili è nell'ambito della legge del 2015 che regola, tra altri argomenti, quello dell'agricoltura/fattoria sociale. Pur non menzionando questa legge espressamente gli anziani (bensì) beneficiari di tutte le fasce di età per "iniziative educative, assistenziali e formative, nonché azioni volte a favorire forme di benessere personale e relazionale", nel 2016 sono state approvate delle Direttive di attuazione della legge ove attraverso le fattorie sociali si considerano servizi finalizzati all'inclusione sociale e all'inserimento lavorativo di persone in condizione di temporaneo o permanente svantaggio psicofisico o sociale per una serie di destinatari, tra cui "anziani destinatari di interventi sociali e socio-sanitari finalizzati al mantenimento e al recupero di abilità e competenze relative alla sfera dell'autonomia, dell'identità, dell'orientamento spazio-temporale". Ad oggi, attraverso la legge non sono stati finanziati interventi per le persone anziane. Recentemente però, tra quelli presenti in Sardegna, quattro Gruppi di Azione Locale (GAL - raggruppamenti di partner che rappresentano sia le popolazioni rurali, attraverso la presenza degli enti pubblici territoriali - comuni, province e comunità montane - sia le organizzazioni degli operatori economici presenti nel territorio) hanno emanato dei bandi per azioni di agricoltura sociale, con possibili destinatari, tra gli altri, gli anziani. Si tratta dei GAL Marmilla, Linas Campidano, Marghine e Sulcis Iglesiente (si vedano i link ai bandi qui sotto in "Altro materiale"). In tutti i bandi (per la maggior parte dei quali al momento della stesura di questo rapporto - febbraio 2020 - non era ancora scaduto il termine per la presentazione della domanda di finanziamento), gli anziani sono fra le categorie di destinatari, e non l'unica, quindi non era ancora chiaro se sarebbero state finanziate attività a favore di anziani, quali attività ed eventualmente come queste attività si sarebbero concretizzate. Un'analisi in questo ambito potrà svolgersi in una fase più avanzata del progetto.

Viene infine considerato, che nel 2010 è stata presentata una proposta di legge inerente "Norme a tutela della promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo", ma tale proposta non ha avuto un particolare seguito e non può essere annoverata tra gli strumenti attualmente in campo in tale ambito per la Regione Sardegna. La referente intervistata ritiene che una legge con siffatte caratteristiche (trasversale tra i vari ambiti di invecchiamento attivo) potrebbe sicuramente essere utile al fine di assicurare risorse a questa tematica, ma potrebbe anche presentare lati meno positivi come quello di rischiare di cristallizzare gli interventi.

*Tabella 3. L'invecchiamento attivo nella Regione Sardegna: 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	-	-
2	Integrazione e partecipazione degli anziani nella società	X	X
3	Crescita economica equa e sostenibile	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	-	-

9	Sostegno ad assistenza informale agli anziani e solidarietà	-	-
10	Realizzare Strategia Regionale MIPAA	-	-
<b>SDGs</b>			
1	Povertà	X	-
3	Salute e benessere	X	X
4	Istruzione	X	X
5	Genere	-	-
8	Lavoro	X	-
10	Disuguaglianze	X	X
11	Città sostenibili	-	-
16	Pace, giustizia (e.g. intergenerazionale), istituzioni	-	-
17	Partnerships	X	-
C=Considerato nei documenti; R=Realizzato			

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

Questo è un aspetto che nella Regione Sardegna al momento sta trovando delle difficoltà d'attuazione in ambito IA. L'invecchiamento attivo è un argomento trasversale che va affrontato attraverso politiche pubbliche in vari ambiti. Anche se al momento appare chiaro il coinvolgimento di almeno tre settori regionali (politiche sociali, istruzione e agricoltura), questi settori non stanno dialogando tra loro al fine di strutturare una programmazione regionale condivisa e coordinata in tale ambito, mentre nell'opinione della referente principale intervistata, questo sarebbe auspicabile in un prossimo futuro, sotto forma di un coordinamento che possa convergere nella Direzione Generale per le Politiche Sociali, che avrebbe poi cura di raccordarsi con gli altri settori regionali.

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

Attraverso i documenti analizzati la Regione Sardegna si occupa, anche se in forma molto generale, di integrazione e partecipazione degli anziani nella società in ambito IA, attraverso "politiche mirate a garantire il benessere complessivo degli anziani e rilanciare un loro ruolo attivo nella società", anche in forma di partnership coinvolgendo come *stakeholder* i distretti socio-sanitari, l'ANCI e il terzo settore (politica fondo nazionale politiche sociali). Sicuramente anche quanto previsto dalla legge che regola le fattorie sociali (inclusione sociale e inserimento lavorativo), quando si considerino interventi per gli anziani, è in linea con il secondo impegno MIPAA. L'attuazione in questi due casi non si è ancora concretizzata oltre che sulla carta. L'integrazione e partecipazione degli anziani si sta invece concretizzando in via principale attraverso le UTE, anche se la legge che le regola non prevede forme specifiche di partnership o lavori in rete con altri attori, rivolgendosi piuttosto alle singole università. Quindi nel complesso questo impegno in concreto risulta sì implementato, ma al momento in maniera piuttosto limitata.

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

La Regione Sardegna intende promuovere il contrasto alla solitudine anche intercettando le fasce anziane della popolazione in condizioni di povertà assoluta/relativa e favorendo la fruizione di servizi di integrazione al reddito (politica fondo nazionale politiche sociali), e considerando tra i soggetti svantaggiati destinatari degli interventi nell'ambito delle fattorie sociali anche anziani destinatari di interventi sociali e socio-sanitari finalizzati al mantenimento e al recupero di abilità e competenze relative alla sfera dell'autonomia, dell'identità, dell'orientamento spazio-temporale (anche attraverso l'inserimento lavorativo, si veda la legge sull'agricoltura sociale). Al momento però queste politiche non risultano ancora implementate. Disuguaglianze in termini di area di residenza vengono considerate attraverso la legge sulle UTE, in quanto il contributo viene concesso a queste organizzazioni anche in base al tasso di vecchiaia tra gli

iscritti ai corsi e tra i residenti nell'area di pertinenza dell'UTE, mostrando una certa sensibilità rispetto ad aree socialmente ed economicamente svantaggiate. Considerato infatti che diversi Comuni sardi sono accomunati da molteplici fattori quali carenze di strutture, isolamento geografico e spopolamento, si deve sottolineare l'importanza delle UTE che rappresentano un fondamentale punto di riferimento per una crescita della consapevolezza negli adulti e anziani per ciò che concerne la possibilità di una vita piena e gratificante anche dopo la fine dell'attività lavorativa nonché si riporta al centro dell'attenzione il ruolo che la cultura ha nel garantire la qualità della vita.

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

Secondo quanto previsto dalla politica in via di implementazione in riferimento al fondo nazionale delle politiche sociali, la Regione Sardegna intende adoperarsi per garantire il diritto alla domiciliarità, all'ascolto e al supporto psico-sociale, con soddisfacimento di bisogni primari e sostegno alle spese sanitarie. Anche la politica in materia di agricoltura sociale si occupa di protezione sociale (quando in ambito IA) nel senso di interventi sociali e socio-sanitari finalizzati al mantenimento e al recupero di abilità e competenze relative alla sfera dell'autonomia. Come già sottolineato per queste politiche è prevista l'attuazione nel prossimo futuro.

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

Questo argomento è parzialmente trattato attraverso la legge che regola le fattorie sociali, dove tra i vari servizi di possibile prossima attuazione, viene anche menzionato l'inserimento lavorativo, con gli anziani svantaggiati come sopra descritto, tra i possibili beneficiari.

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

La Regione Sardegna in ambito IA tratta specificamente questo aspetto attraverso la legge su interventi a sostegno delle UTE. La legge riguarda la concessione di contributi con obbligo di rendicontazione, gestiti dal Servizio Politiche per la Formazione Terziaria e per la Gioventù presso l'Assessorato alla pubblica istruzione. Tale attività tuttavia non è collegata né integrata in alcun modo alle tematiche di welfare regionale che rimangono di competenza dell'Assessorato alle politiche sociali. Tra il 2016 e il 2019 sono stati stanziati a tale scopo circa 850.000 euro complessivi (150.000 nel 2016, 200.000 all'anno nel 2017 e nel 2018, 300.000 nel 2019). Nel 2019 sono state finanziate 37 Università della terza età nella Regione, l'importo medio è di poco superiore agli 8.000 euro per università, con finanziamenti diversificati a seconda del numero degli iscritti, compresi in un range con un massimo di circa 34.500 euro, e un minimo di poco più di 4.000 euro.

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

La Regione Sardegna, attraverso politiche pianificate ma non ancora implementate, fa riferimento a questi aspetti tramite gli obiettivi di garantire il benessere complessivo degli anziani e il diritto alla domiciliarità (politica fondo nazionale politiche sociali), e il mantenimento e il recupero di abilità e competenze relative alla sfera dell'autonomia, dell'identità, dell'orientamento spazio-temporale (agricoltura sociale). Sicuramente al miglioramento del benessere psicofisico e alla qualità della vita, contribuiscono indirettamente le attività che si stanno implementando da parte delle UTE.

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

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

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

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

## **Città sostenibili (SDG 11)**

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

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

In ambito IA, l'impegno MIPAA su cui la Regione Sardegna sta al momento attuale ottenendo i maggiori risultati è il sesto dedicato all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, grazie all'attuazione della legge sulle UTE. Questo è un dato molto positivo, specialmente in relazione al basso livello d'istruzione che presenta ampia parte della popolazione matura e anziana in Sardegna (si veda la Tabella 1). Ciò consente di raggiungere dei risultati più o meno direttamente anche sul fronte di altri tre impegni MIPAA: "integrazione e partecipazione degli anziani nella società", "qualità della vita e vita indipendente", e sul tema delle disuguaglianze socio-economiche degli anziani. I documenti esaminati hanno evidenziato che esistono politiche anche nella direzione indicata da altri impegni MIPAA, come l'adattamento dei sistemi di protezione sociale e la preparazione del mercato del lavoro. Tuttavia politiche in questi ambiti non risultano ancora attuate. La premura sui restanti impegni MIPAA andrebbe stimolata, ed è chiara l'intenzione di muoversi in tal senso almeno per il primo degli impegni ("tema dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche"), attraverso, come emerso nella discussione con la referente principale, un maggiore coordinamento tra direzioni e servizi regionali.

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

Il giudizio della Regione Sardegna rispetto alla relazione e alle aspettative riguardo il livello nazionale è abbastanza neutro. Trattandosi di una Regione a statuto speciale, non si ritiene determinante uno strumento come una legge quadro nazionale in ambito IA, ma d'altro canto questo non si vedrebbe neanche come un elemento ostativo per la produzione di politiche a livello regionale. Si riterrebbe invece molto utile poter contare su un supporto nazionale più sul piano tecnico. Ad esempio, attraverso un osservatorio che possa fornire dati (ISTAT, ma non solo), e un supporto alla gestione di eventuali progettualità, per supplire a eventuali carenze di personale.

## **Altro materiale**

Materiale collegato alla Legge regionale 11 maggio 2015, n. 11, Norme in materia di agriturismo, ittiturismo, pescaturismo, fattoria didattica e sociale:

[Bando GAL Marmilla 09/01/2020 per l'ammissione ai finanziamenti](#)

[Bando GAL Linas Campidano 02/04/2019 per l'ammissione ai finanziamenti](#)

[Bando GAL Marghine 15/01/2020 per l'ammissione ai finanziamenti](#)

[Bando GAL Sulcis Iglesiente 07/11/2019 per l'ammissione ai finanziamenti](#)

**Hanno partecipato alla raccolta e analisi delle informazioni:**

**Referente principale:**

Francesca Piras, Direttore Generale della Direzione Generale delle Politiche Sociali. Tel. 070-6065401; e-mail: [fpiras@regione.sardegna.it](mailto:fpiras@regione.sardegna.it)

**Altri referenti:**

Vincenzo Amat di San Filippo, Direzione generale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale - Servizio sviluppo dei territori e delle comunità rurali - Settore diversificazione e multifunzionalità. Tel. 070-6062665; e-mail: [vamat@regione.sardegna.it](mailto:vamat@regione.sardegna.it)

Maria Rosella Enis, Direzione generale della pubblica istruzione - Servizio politiche per la formazione terziaria e la per la gioventù. Tel. 070-6064526; e-mail: [menis@regione.sardegna.it](mailto:menis@regione.sardegna.it)

**Attività di ricerca nella Regione a cura di:** Andrea Principi e Claudia Di Matteo

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