



**Dipartimento  
per le politiche della famiglia**  
Presidenza del Consiglio dei Ministri



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

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

**Eralba Cella**

**Luglio 2020**

Al momento della stesura del presente rapporto (febbraio 2020), la Giunta della Regione Sicilia è composta dal Presidente e da 12 assessorati (Agricoltura, Sviluppo Rurale e Pesca Mediterranea, Territorio e Ambiente, Infrastrutture e Mobilità, Energia e Servizi di Pubblica Utilità, Autonomie Locali e Funzione Pubblica, Famiglia, Politiche Sociali e Lavoro, Istruzione e Formazione Professionale, Turismo, Sport e Spettacolo, Salute, Beni Culturali e Identità Siciliana, Economia, Attività Produttive).

Le politiche a sostegno dell'Invecchiamento Attivo, pur non usando questa terminologia, sono relative al decennio 1980-1990, anni considerati d'oro per le politiche sociali in generale non solo in termini di normative ma anche in termini di risorse. In questi anni la normativa di riferimento è la L.R. 6 maggio 1981, n. 87 Interventi e servizi a favore degli anziani e successive modifiche, tuttora in vigore.

Per questo studio si è fatto riferimento al Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali.

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

Tabella 1. Profilo socio-demografico della popolazione anziana in Sicilia, 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 +	787	949	1.736	32,4	37,0	34,7
65 e +	464	596	1.060	19,1	23,2	21,2
<b>Livello di istruzione 55 e +</b>						
Basso ISCED 0-2	521	691	1.212	67,7	74,3	71,3
Medio ISCED 3-4	171	167	338	22,2	17,9	19,9
Alto ISCED 5 e +	77	73	150	10,0	7,8	8,8
<b>Occupati</b>						
55-64	176	102	277	55,7	29,3	41,9
65+	26	10	36	5,8	1,7	3,5
<b>Volontari</b>						
55+	46	31	77	5,9	3,4	4,6
<b>Salute autopercepita 65+</b>						
Molto bene	-	-	-	-	-	-
Bene	141	124	265	31,0	21,1	25,4
Né bene né male	225	306	531	49,4	52,1	51,0
Male	72	127	198	15,8	21,6	19,0
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 Sicilia, i cittadini con 55 anni e più, al 1 gennaio 2019, sono 1 milione e 736mila, pari al 34,7% della popolazione, mentre gli over 65 rappresentano poco più di un quinto della popolazione (21,2%), con una incidenza della popolazione femminile maggiore di quella maschile in entrambi i gruppi.

I dati relativi al 2018 indicano che la maggior parte degli over 55 ha un basso livello di istruzione (71,3%), mentre poco più di un quarto (28,7%) possiede un titolo di studio medio-alto. Le differenze di genere sono abbastanza accentuate, con una prevalenza femminile tra coloro che hanno un livello di istruzione basso, ed una prevalenza maschile tra i più istruiti.

Le differenze di genere si registrano anche tra gli occupati, con gli uomini più coinvolti nel mercato del lavoro rispetto alle donne (55,7% vs 29,3% per coloro che hanno tra i 55 e 64 anni e 5,9% e 1,7% per i 65+). Solo il 4,6% della popolazione over 55 è coinvolta in attività di volontariato, rispetto al 9,8% a livello nazionale. Il tasso di volontariato è molto inferiore rispetto alla media nazionale (meno della metà), sia per gli uomini (5,9% contro 11,4% nazionale) che per le donne (3,4% contro 8,5%). In termini di salute percepita, la maggior parte degli anziani ultrasessantacinquenni (51%) considera la propria salute 'né buona né cattiva', mentre circa un quarto dichiara di sentirsi 'bene' e meno di un quinto di stare 'male'. Anche in questo caso le differenze di genere sono abbastanza marcate, con le donne che tendono a percepire una salute peggiore rispetto agli uomini.

## Politiche di invecchiamento attivo

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

L'APPROCCIO REGIONALE IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	INTERVENTI
Legge I.A. trasversale	/
Legge I.A. singole dimensioni	/
I.A. in altre leggi	<a href="#">L.R. 6 maggio 1981, n. 87 Interventi e servizi a favore degli anziani</a> , modificata da <a href="#">L.R. 25 marzo 1986, n. 14 Integrazioni e modifiche alla legge regionale 6 maggio 1981, nr. 87 e nuove norme in materia di interventi e servizi a favore degli anziani</a> , modificata da <a href="#">L.R. del 9 Maggio 1986, n. 22 Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia</a> , modificata da <a href="#">L.R. 7 Agosto 1990, n. 27, Modifiche, integrazioni ed ulteriori disposizioni per l'attuazione delle leggi regionali 6 maggio 1981, n.87 e 25 marzo 1986, n.14, recanti interventi e servizi a favore degli anziani, e della legge regionale 9 maggio 1986, n.22, di riordino dei servizi socio-assistenziali</a>
Politiche I.A.	/
Progetti Europei I.A.	/

Dalla Tabella 2 si può evincere che in Sicilia, in riferimento alla classificazione utilizzata nel progetto, si osservano una legge regionale e sue successive modifiche e/o integrazioni, che non hanno come oggetto principale l'IA, ma in cui lo stesso si può desumere tramite specifici articoli o commi di tali leggi.

La L.R. 6 maggio 1981, n. 87 Interventi e servizi a favore degli anziani (ovvero persone che hanno compiuto 65 anni di età) e successive modifiche pur non considerando direttamente il concetto di invecchiamento attivo, dato anche il periodo storico in cui la legge stessa è stata emanata, è in un certo senso una legge pionieristica poiché fa riferimento ad una serie di attività che sono centrali nella definizione stessa di IA.

A riguardo, in particolare, la legge promuove l'invecchiamento attivo trasversalmente nelle sue varie dimensioni (ad es. partecipazione alla vita familiare e sociale, sport, attività del tempo libero, attività culturali, turismo, nonché vita autonoma e indipendente, e riduzione del rischio di isolamento anche attraverso la concessione di contributi).

La L.R. 25 marzo 1986, n. 14 - Integrazioni e modifiche alla legge regionale 6 maggio 1981, nr. 87 e nuove norme in materia di interventi e servizi a favore degli anziani - integra quella precedente con l'ambito riguardante l'integrazione lavorativa degli anziani - attività lavorativa nei servizi aperti, residenziali, e del tempo libero previsti dalla legge n.87 del 1981, nonché dei restanti servizi di interesse comunale (Art. 9).

LA L.R. del 9 Maggio 1986, n. 22 - Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia - prevede l'istituzione, entro sei mesi dall'entrata in vigore, di un apposito ufficio per il servizio sociale nell'ambito della propria struttura organizzativa. La legge prevede che gli interventi socio-assistenziali vengano attuati attraverso una rete di servizi prevalentemente aperti, di servizi domiciliari nonché di prestazioni a carattere

economico e si riferisce alle seguenti modalità di intervento a favore degli anziani: centri diurni di assistenza e di incontro; comunità alloggio, case albergo, case protette per minori, anziani, inabili ed altri soggetti privi di assistenza familiare; centri di accoglienza per ospitalità diurna o residenziale temporanea; soggiorni di vacanze; assistenza abitativa. In particolare le case albergo e i centri diurni sono tipologie di servizio rivolte agli anziani autosufficienti.

LA L.R. 7 Agosto 1990, n. 27 - Modifiche, integrazioni ed ulteriori disposizioni per l'attuazione delle leggi regionali 6 maggio 1981, n.87 e 25 marzo 1986, n.14, recanti interventi e servizi a favore degli anziani, e della legge regionale 9 maggio 1986, n.22, di riordino dei servizi socio-assistenziali - sostituisce l'art. 15 della legge n.87 del 1981 in cui in maniera generica si accenna alla costituzione di una "Commissione comunale di consulenza" per quei comuni che non hanno commissioni consiliari permanenti per la scelta delle forme di servizio da realizzare prioritariamente in relazione ai fondi disponibili. Il nuovo art. 3 della legge n.27 del 1990 stabilisce che 'può' essere costituita in tutti i comuni una commissione consultiva per gli anziani composta dal sindaco/assessore, 3 consiglieri e 4 rappresentanti dei sindacati dei pensionati con il compito di esprimere parere obbligatorio ma non vincolante sui programmi riguardanti i servizi socio-assistenziali per gli anziani; esprimere proprie proposte sull'organizzazione dei servizi; ha inoltre il compito di vigilanza sul rispetto degli standards previsti alla legge. Successivamente, la suddetta commissione è stata normativamente abolita.

La legge 87 del 1981 e successive modifiche è tutt'ora in vigore ma è poco applicata per mancanza di disponibilità finanziarie.

Nei piani di zona, finanziati con il fondo nazionale politiche sociali, nell'ambito dei distretti socio-sanitari (insieme di comuni e associazione di comuni la cui consistenza demografica coincide con il distretto sanitario) previsti dalla legge 328 del 2000, in alcuni casi sporadici sono previsti degli interventi rivolti agli anziani come ad esempio centri aggregativi, laboratori di scambio intergenerazionale, assegno civico per attività di pubblica utilità (esempio sorveglianza davanti alle scuole). Tuttavia molto è cambiato rispetto al passato, in particolare con riferimento agli anni d'oro della regione Sicilia (1980-1990), in cui c'era ad esempio un capitolo dedicato all'integrazione lavorativa degli anziani, un servizio attivato in 190 comuni su un totale di 390. Lo stesso si può dire per i soggiorni montani, o per la stessa assistenza domiciliare, oggi concepita come assistenza all'anziano non autosufficiente, un servizio che in passato era rivolto all'anziano autosufficiente nell'ottica del miglioramento della qualità della vita per la quale la Regione Siciliana stanziava molte risorse. Negli anni '90, alcuni di questi servizi (es. integrazione lavorativa) sono stati mantenuti, ma con il passare del tempo le risorse sono state sempre più scarse.

Oggi non c'è più nulla di tutto questo, salvo, come descritto sopra, sporadiche iniziative finanziate con il fondo nazionale nell'ambito dei piani di zona.

In generale, sembra non esserci un'attenzione particolare all'IA, a causa della mancanza di fondi, anche se il Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali insieme al Dipartimento Salute aderiscono al progetto nazionale di sorveglianza 'Passi d'Argento', in cui l'IA è un tema rilevante, in particolare in riferimento allo stile di vita sano.

Oggi, sia a livello normativo, che a livello di risorse e di azioni, gli interventi sono volti ad affrontare situazioni di conclamato disagio, piuttosto che prevenire il disagio stesso e più in generale promuovere il benessere dell'anziano autosufficiente.

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

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

La Regione non tratta specificamente il tema dell'IA. Come già sottolineato sopra, la normativa risale agli anni '80 e '90 e non fa riferimento al concetto di IA, concetto che nasce successivamente. Non c'è ad oggi una programmazione condivisa tra assessorati sul tema IA. L'unica collaborazione trasversale è quella tra Dipartimento della Famiglia e delle Politiche Sociali e Dipartimento salute sul progetto 'Passi d'argento'.

In generale, ad oggi, salvo poche sporadiche iniziative contenute nei piani di zona, il tema dell'invecchiamento riguarda principalmente i bisogni sanitari o socio-assistenziali.

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

Per quanto riguarda l'integrazione e la partecipazione degli anziani, come previsto dalla legge L.R. 6 maggio 1981, n. 87 Interventi e servizi a favore degli anziani, e successive modifiche/integrazioni questa, come specificato anche sopra, prevede una serie di interventi rivolti all'integrazione socio-culturale degli anziani, che tuttavia risultano al momento non attuate per mancanza di disponibilità finanziarie. Non esistono al momento strumenti di concertazione con stakeholders di vario genere come ad esempio sindacati pensionati, associazioni anziani, etc..

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

La legge 87 del 1981, oltre ad una serie di interventi rivolti all'integrazione socio-culturale degli anziani, prevede altresì interventi che permettono all'anziano di evitare il rischio dell'isolamento e di continuare a partecipare alla vita della comunità, anche attraverso la concessione di contributi contingenti a concorso nelle spese di installazione ed uso di servizi igienico - sanitari, di riscaldamento, telefonici ed altri di

agevolazione al soddisfacimento di esigenze primarie quali il contenimento del costo della vita, canone di affitto, trasporti pubblici. La successiva legge 14 del 1986 introduce anche l'assegno straordinario di sostegno e agevolazioni nei trasporti per favorire la partecipazione sociale degli anziani, ma come già descritto sopra, al momento queste azioni rimangono solo sulla carta.

Inoltre, nel documento relativo alle linee guida per l'attuazione delle politiche sociali regionali per il biennio 2019-2020, in riferimento al fondo nazionale delle politiche sociali, vengono previste delle misure di inclusione sociale – sostegno al reddito, che sono interventi volti a facilitare l'inclusione e l'autonomia, ma non fanno alcun riferimento all'anziano autosufficiente. Ad oggi, l'accento è spostato sulla fragilità e la disabilità.

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

Questo aspetto non emerge dai documenti considerati.

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

In particolare, la legge 14 del 1986 'Integrazioni e modifiche alla legge regionale 6 maggio 1981, nr. 87 e nuove norme in materia di interventi e servizi a favore degli anziani', integra quella precedente con l'ambito riguardante l'integrazione lavorativa degli anziani con particolare riferimento alle attività lavorative nei servizi aperti, residenziali, e del tempo libero previsti dalla legge n.87 del 1981, nonché dei restanti servizi di interesse comunale. Ma come già descritto sopra, al momento queste azioni rimangono solo sulla carta.

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

Questo aspetto non è considerato dalla Regione Sicilia, in ambito IA.

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

La legge L.R. 6 maggio 1981, n. 87 Interventi e servizi a favore degli anziani e le successive modifiche/integrazioni prevedono un forte orientamento alla qualità della vita, alla salute e al benessere della persona anziana autosufficiente, ma negli anni la scarsità dei fondi ha spostato l'attenzione alla fragilità ed in particolare all'anziano non autosufficiente.

#### **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 legge 87 del 1981 e successive modifiche/integrazioni hanno evidenziato una particolare attenzione verso il sostegno dell'anziano autosufficiente non in un'ottica assistenziale, bensì di inclusione sociale. Un aspetto di assistenza informale si trova ad esempio nell'assistenza abitativa ed in particolare nella formula della casa-albergo.

Una particolare attenzione è rivolta anche alla solidarietà intergenerazionale soprattutto in un'ottica di trasmissione dei saperi da parte degli anziani verso le giovani generazioni. Infatti la legge consente la presenza degli anziani nelle scuole per insegnare ai giovani determinati mestieri, legati ad alcune tradizioni artigianali. Al momento, tuttavia, questi aspetti rimangono prevalentemente sulla carta.

### **Città sostenibili (SDG 11)**

La legge 87 del 1981 era innovativa anche sul piano residenziale, poiché prevedeva (e prevede tuttora) la possibilità per gli anziani autosufficienti di accedere a casa – albergo, ovvero ad un insieme di alloggi, di piccola dimensione e di varia tipologia, atti a consentire una vita autonoma. Questi alloggi sono provvisti di servizi sia autonomi che centralizzati e sono di norma, ubicati in un contesto pienamente inserito nel tessuto urbano e forniti di adeguate infrastrutture e servizi sociali. La casa albergo seguiva una logica di piena integrazione dell'anziano che indirettamente veniva agevolato nella sua quotidianità. Al momento tuttavia questo aspetto rimane solo sulla carta.

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

L'analisi condotta evidenzia che, pur essendoci una forte sensibilità sia culturale che politica verso le tematiche relative all'invecchiamento attivo, soprattutto in un'ottica di miglioramento della qualità della vita, la mancanza di risorse dedicate, ha affievolito negli anni le misure previste dalla legislazione degli anni '80, fino a renderle del tutto inattuato. Dai documenti esaminati emerge che, la legge 87 del 1981 è una legge molto attuale sul tema dell'IA perché pone l'attenzione sul benessere dell'anziano con un forte impegno verso l'inclusione sociale, culturale e lavorativa degli anziani in un'epoca in cui ancora non si parlava di invecchiamento attivo. Per certi versi alcune iniziative, come ad esempio la casa albergo, richiamano approcci di innovazione sociale più tipicamente nord Europee. Tuttavia, questo slancio partito negli anni '80 e proseguito nei primi anni '90 si è arrestato per mancanza di risorse e per uno spostamento delle politiche verso la gestione di questioni più 'emergenziali' relative alla crescente popolazione anziana non autosufficiente, salvo poi produrre quattro differenti disegni di legge sulla promozione dell'IA in maniera trasversale ed organica tra il 2014 e il 2016, ma per nessuno di essi l'iter è proseguito fino all'emanazione di una legge.

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

La referente della Regione Sicilia ha sottolineato l'opportunità di incrementare l'attenzione a livello nazionale sulla tematica dell'IA, che si possa riflettere di conseguenza anche a livello regionale, anche in un'ottica di riaccendere l'attenzione sul concetto di benessere piuttosto che solo su quello del disagio, con l'obiettivo di evidenziare l'importanza di una serie di bisogni, dalla socializzazione, alla cultura, ecc., che devono trovare delle risposte concrete nelle politiche.

Il referente ha posto l'accento sull'utilità dell'approvazione di una legge quadro nazionale sull'IA, sia per fornire un *framework* unitario di indirizzi per lo sviluppo di politiche coordinate in materia di IA, sia per mettere a disposizione risorse ad hoc per finanziare politiche in tale area, affinché non rimanga una legge solo sulla carta.

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

**Referente principale:** Dott.ssa Felicia Guastella, Dipartimento della famiglia e delle Politiche sociali Tel. 091 7074255;  
E-mail: [licia.guastella@regione.sicilia.it](mailto:licia.guastella@regione.sicilia.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