



**Dipartimento
per le politiche della famiglia**

Presidenza del Consiglio dei Ministri



Le politiche per l'invecchiamento attivo nella Regione Toscana

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

Francesco Barbabella

Ottobre 2020

La Regione Toscana ha una struttura gestionale composta da 8 assessorati e 13 direzioni oltre che dal Presidente e dal sottosegretario alla presidenza. Negli ultimi anni la Regione ha promosso e sostenuto politiche per l'invecchiamento attivo (IA), progressivamente con più lungimiranza e *vision* mirata. Tali politiche per l'IA si sono sviluppate e arricchite nel corso degli anni, grazie al ruolo attivo dei *policy maker*, dei dirigenti/funzionari dei diversi servizi regionali e di vari *stakeholder* della società civile e attraverso la promozione di un approccio partecipato e integrato. Nel passato la Regione si è focalizzata prevalentemente sulla promozione della salute in età anziana e durante il corso di vita con azioni rivolte generalmente a tutta la popolazione, che però definiscono anche esplicitamente gli anziani come un gruppo primario di destinatari. L'implementazione di queste iniziative è sistematica, diffusa e svolta in collaborazione tra vari attori del settore sanitario e sociosanitario, prevalentemente all'interno del quadro del Piano Regionale della Prevenzione e del Piano Regionale della Cronicità. Esiste anche un sistema collaudato di monitoraggio di questi interventi, condotto insieme alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

L'invecchiamento in TOSCANA: background socio-demografico

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

	Valori assoluti			% sulla popolazione		
	M	F	TOT	M	F	TOT
Popolazione all'1/1/2019						
55+	658	804	1.462	36,5	41,7	39,2
65+	411	537	947	22,8	27,8	25,4
Livello di istruzione (55+)						
Basso (ISCED 0-2)	383	526	909	59,4	66,6	63,4
Medio (ISCED 3-4)	183	189	373	28,4	24,0	26,0
Alto (ISCED 5 e +)	79	74	152	12,2	9,4	10,6
Occupati						
55-64	164	143	307	68,0	54,6	61,0
65+	37	17	54	9,2	3,2	5,8
Volontari						
55+	89	63	152	14,1	8,2	10,8
Salute autopercipita 65+						
Molto bene	-	-	-	-	-	-
Bene	200	182	382	49,3	34,2	40,7
Né bene né male	143	230	373	35,2	43,3	39,8
Male	46	85	130	11,2	15,9	13,9
Molto male	-	17	24	-	3,2	2,6

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

La popolazione regionale in Toscana ha una componente rilevante di persone anziane: un quarto dei residenti sono ultrasessantacinquenni, contro il 22,8% a livello nazionale. Il livello di istruzione delle persone con 55 anni è piuttosto basso, con quasi due terzi di loro che non hanno terminato studi di scuola secondaria di secondo grado. Il tasso di occupazione per entrambe le fasce d'età considerate è piuttosto elevato, se confrontato con i dati nazionali (nella fascia 55-64 anni, 61% in Toscana contro il 53,7% in Italia), in particolar modo dovuto alla relativamente alta occupazione delle donne (54,6% contro 43,9%). La porzione di coloro che sono coinvolti nel volontariato è grossomodo in linea con la media italiana, così come per quanto riguarda la salute percepita dagli ultrasessantacinquenni. Infatti, solo il 16,5% dichiara di sentirsi male o molto male, mentre la stragrande maggioranza riporta uno stato di salute buono o comunque non negativo.

Politiche di invecchiamento attivo

La Tabella 2 offre una panoramica delle principali norme e politiche volte a promuovere l'IA in Toscana.

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

L'APPROCCIO REGIONALE IN MATERIA DI INVECCHIAMENTO ATTIVO	
TIPOLOGIA	INTERVENTI
Legge I.A. trasversale	-
Legge I.A. singole dimensioni	L.R. 1/2004 Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della Rete telematica regionale toscana
I.A. in altre leggi	-
Politiche I.A.	<p>D.G.R. 595/2005 Percorso assistenziale per le prestazioni specialistiche di medicina fisica e riabilitazione D.G.R. 459/2009 Attività Fisica Adattata (AFA) modificata da D.G.R. 1418/2016, D.G.R. 903/2017 e D.G.R. 864/2018 D.G.R. 693/2015 Approvazione Piano Regionale della prevenzione (PRP) 2014-2018 rimodulata da D.G.R. 1314/2015, rimodulata e prorogata da D.G.R. 740/2018 D.G.R. 650/2016 Sanità d'iniziativa - Approvazione indirizzi per l'implementazione del nuovo modello D.G.R. 545/2017 Modello IDEA: Incontri Di Educazione all'Autogestione delle malattie croniche D.G.R. 903/2017 Azioni a sostegno della popolazione anziana e aggiornamento AFA D.G.R. 1154/2017 Terza fase di sperimentazione del progetto "Pronto Badante - Interventi sperimentali di sostegno e integrazione nell'area dell'assistenza familiare" D.G.R. 579/2018 Indirizzi per lo sviluppo del modello assistenziale infermiere di famiglia e di comunità D.G.R. 826/2018 Recepimento del Piano Nazionale Cronicità (PNC) D.G.R. 864/2018 Approvazione progetto AFA per invecchiamento attivo D.G.R. 638/2019 Accordo di collaborazione tra Regione Toscana e AUSER Toscana, ANCI Toscana e Federsanità per la realizzazione e la prosecuzione delle azioni a favore della promozione della salute e degli stili di vita salutari per la popolazione anziana toscana D.G.R. 1692/2019 Campagne di prevenzione e promozione della salute per la popolazione over65 in Toscana</p>
Progetti Europei I.A.	RHN, http://www.euro.who.int/rhn EURO HEALTH NET, https://eurohealthnet.eu/ EIPAHA RSCN, https://ec.europa.eu/eip/ageing/reference-sites_en

La Regione Toscana ha sviluppato perlopiù politiche di IA nell'ambito della promozione della salute. In particolare, si tratta di una serie di delibere della Giunta regionale che negli ultimi anni ha affrontato le questioni della prevenzione, dell'attività fisica, di nuovi modelli di monitoraggio e assistenza nella comunità volte a promuovere l'innovazione, a capire e affrontare le sfide poste dall'offerta di servizi sanitari e di assistenza all'invecchiamento della popolazione, riunendo un'ampia gamma di stakeholder sulla base di un modello a quadruplici eliche ("Quadruple Helix") che comprende rappresentanti dell'industria, della società civile, del mondo accademico e delle autorità governative sia a livello regionale che locale.

Un'area di intervento regionale attiva sin dal 2005 è stata quella della promozione dell'attività fisica adattata (AFA) (DGR 595/2005 e DGR 1081/2005), per la quale si intendono programmi di esercizio per persone con problemi cronici di salute, svolti in gruppo ed indirizzati alla acquisizione di stili di vita attivi e alla prevenzione o mitigazione della disabilità.

L'AFA è promossa dalle Aziende Unità Sanitarie Locali (USL) nell'ambito del Piano Integrato di Salute ed è programmata dalle Zone-Distretto. In particolare, l'AFA contribuisce strategicamente tra gli obiettivi individuati dal servizio sanitario regionale per la Sanità di Iniziativa e tra le azioni di promozione dell'IA. La regolamentazione e i protocolli dell'AFA sono stati aggiornati nel tempo (DGR 459/2009, DGR 300/2012, DGR 677/2015, DGR 878/2015, DGR 1418/2016). In particolare, in una recente delibera (DGR 903/2017) sono forniti gli indirizzi per l'organizzazione dell'AFA e di altre iniziative a supporto dell'attività fisica in comunità,

considerando esplicitamente gli anziani tra i destinatari primari e il concetto di IA. Questo atto ha previsto lo stanziamento di 180.000 euro nel 2018 per finanziare progetti delle Aziende USL dedicati a questo tema. Tre progetti (uno per Azienda USL) sono stati approvati e implementati e risultano ad oggi in fase di monitoraggio e valutazione. Queste ultime attività sono condotte dal Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa sulla base di una convenzione e un progetto finanziati dalla Regione Toscana (DGR 864/2018). Inoltre, è stata anche finanziata una campagna informativa per la popolazione, sia a riguardo dei progetti delle Aziende USL, sia per promuovere l'AFA, l'attività motoria e gli stili di vita corretti. La Regione Toscana con il Piano Sanitario e Sociale Integrato 2012-2015 e i successivi atti deliberativi, ha contribuito a diffondere nella popolazione anziana il mantenimento di uno stile di vita attivo e salutare attribuendo un ruolo strategico all'AFA nell'ambito della Sanità di iniziativa. La Sanità di iniziativa è un modello sviluppato in Toscana che promuove la partecipazione attiva dei pazienti (*patient empowerment*) al percorso clinico-assistenziale delle malattie croniche, modello che si basa sull'interazione proficua tra il paziente ed i medici, infermieri e operatori. Nell'ambito di tale modello sono previsti interventi strutturati di coinvolgimento e formazione dei pazienti e dei *caregiver* che hanno il duplice fine di promuovere l'adesione alle terapie e l'attivazione di risorse comunitarie in grado di supportare le persone a mantenere uno stile di vita sano e attivo, fornendo indicazioni sia per facilitare l'organizzazione di appropriate attività motorie per soggetti fragili (gruppi di cammino, passeggiate e visite guidate a piedi), sia per incrementare le conoscenze dell'efficacia dei vari tipi di AFA (palestre e discipline sportive) nella promozione dell'invecchiamento sano e attivo.

Le strategie per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'attività fisica e la prevenzione delle cadute sono state incluse nelle attività di comunicazione regionali grazie ai buoni risultati organizzativi e sociali ottenuti a partire dall'anno 2016, con 1.877 corsi attivati per bassa disabilità e 185 per alta disabilità, a cui hanno partecipato oltre 30.000 cittadini anziani, svolti in 876 punti di erogazione distribuiti in 237 Comuni della Regione, con una copertura territoriale dell'85%. Questi dati nel tempo hanno subito un notevole incremento per arrivare al 2018 con 2.097 corsi attivati per bassa disabilità e 196 per alta disabilità, con una partecipazione della popolazione anziana di oltre 31.000 persone, effettuati in 971 punti di erogazione e diffusi in 276 Comuni della Toscana, per una copertura territoriale dell'89,5%.

Questo percorso è continuato attraverso il Piano della Prevenzione (DGRT 693/15), in particolare con i progetti "Verso un invecchiamento Attivo", "Nuovi percorsi della Sanità di Iniziativa", "Attività Fisica Adattata-AFA" e "Interventi di prevenzione delle cadute nell'anziano basati sulla diffusione della metodologia 'Programma di esercizi Otago'" (OEP). Quest'ultimo progetto, in particolare, prevede esercizi fisici, somministrati con una progressione di difficoltà stabilita da istruttori qualificati (fisioterapisti, infermieri ecc.) a casa o in palestra privata, e ha contribuito a ridurre negli anziani il numero di cadute e il numero di fratture ossee derivanti da cadute. La Regione Toscana ha implementato l'OEP in modo flessibile ed esteso attraverso la sua rete di servizi di assistenza domiciliare e di riabilitazione, insieme alla grande diffusione dei programmi di Attività Fisica Adattata raggiunti su tutto il territorio. Il programma ha previsto la preparazione di formatori che, a loro volta, sono responsabili della formazione degli istruttori OEP. Sono state inoltre realizzate sessioni di aggiornamento specifico sulla prevenzione delle cadute rivolte a medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, fisioterapisti e infermieri.

Per la realizzazione di queste azioni in tema di IA nel 2016 la Toscana ha investito 4,7 milioni di euro con lo "Schema di accordo regionale con la Medicina Generale per l'attuazione della Sanità d'Iniziativa di cui alla DGR 650/16". Il progetto "Sanità di Iniziativa" ha una rilevanza strategica e la sua prima attivazione è stata nel 2010. Tale progetto era basato sulla presa in carico attraverso il modello *Expanded Chronic Care Model* di quattro patologie (diabete mellito, scompenso cardiaco, BPCO, pregresso ICTUS/TIA) e diverse attività: chiamata attiva dei pazienti (molto spesso anziani), in base a specifici Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA); presa in carico integrata, basata sul profilo di rischio e sulla complessità del singolo

paziente; interventi strutturati per promuovere l'empowerment dei pazienti; l'adesione alle terapie; supporto per mantenere uno stile di vita attivo e sano all'interno delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) quale unità modulare di base del sistema cure primarie orientata alla popolazione residente. Il progetto si è esteso negli anni fino a coinvolgere oltre il 54% degli assistiti e, dall'analisi dei dati relativi ai primi quattro anni sui percorsi di diabete mellito e scompenso cardiaco, ha dimostrato una significativa riduzione di mortalità accompagnata da un incremento non significativo dell'ospedalizzazione soprattutto programmata, oltre al miglioramento degli indicatori specifici di progetto. Con l'Accordo Regionale con la Medicina Generale la Regione Toscana ha voluto rinnovare, potenziare e far evolvere il precedente progetto, nell'ottica del superamento della gestione per singoli PDTA, verso un passaggio alla presa in carico basata sul profilo di rischio e sulla complessità del singolo paziente.

Nel 2018 la Regione ha avviato un'apposita campagna di informazione rivolta alla popolazione adulta ed anziana avente come oggetto la promozione dell'invecchiamento sano ed attivo. Inoltre, la Regione nel 2019 (DGR 1614/2019 "Protocollo di Intesa Progetto – A casa, in buona compagnia") ha avviato un ulteriore progetto sperimentale (d'intesa con SPI CGL Toscana, FNP CISL Toscana, UILP Toscana) per l'assistenza degli anziani nelle propria abitazione o in autonome unità residenziali di cohousing, da remoto, in modo da permettere la permanenza nei propri ambienti di vita e quindi salvaguardarne l'autonomia e la qualità di vita e di relazione. Il progetto si articolerà in tre macro aree: a) mappa delle condizioni (ricognizione); b) mappa delle opzioni (tecnologie); c) mappa delle prestazioni integrate (attuazione).

Tutte queste iniziative si inseriscono nella cornice della regolamentazione regionale in materia sanitaria, nonché nel Piano Regionale della Prevenzione 2014-2019 (DGR 693/2015, DGR 1314/2015, DGR 740/2018), il quale include, tra gli obiettivi strategici, quello di favorire l'IA. In generale, nella seduta del 23 Dicembre 2019 la Regione ha stanziato 273 milioni per interventi a favore degli anziani e delle persone non autosufficienti: Progetto Vita indipendente per anziani e disabili, Assistenza in RSA e in Centri Diurni.

Nel 2016 e 2019 la Toscana è stata riconosciuta quale Reference Site nell'ambito del Partenariato europeo per l'innovazione digitale a supporto dell'invecchiamento sano e attivo (*European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, EIP on AHA, con lo Status di *EIP on AHA Reference Site 2 Stars*),

La Regione Toscana è inoltre attiva anche all'interno di diverse piattaforme e reti europee create per favorire la cooperazione, l'integrazione e il dialogo tra regioni, nonché per promuovere lo sviluppo in alcune aree. Con riferimento all'assistenza sanitaria e la promozione della salute in chiave di IA, la Regione Toscana partecipa a: EIPAHA, come reference site per l'IA e in buona salute; EuroHealthNet ("Partenariato europeo per migliorare la salute, l'equità e il benessere"); RHN ("Rete delle regioni per la salute").

Tabella 3. L'invecchiamento attivo nella Regione Toscana: relazione con impegni MIPAA E SDGs

	Impegni del MIPAA	C	R
1	Tema dell'invecchiamento in tutte le politiche pubbliche	X	-
2	Integrazione e partecipazione degli anziani nella società	X	X
3	Crescita economica equa e sostenibile	-	-
4	Adattare i sistemi di protezione sociale	-	-
5	Preparare il mercato del lavoro	-	-
6	Apprendimento lungo tutto l'arco della vita	-	-
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	-	-
	SDGs		
1	Povertà	-	-
3	Salute e benessere	X	X
4	Istruzione	-	-
5	Genere	-	-
8	Lavoro	-	-
10	Disuguaglianze	-	-
11	Città sostenibili	-	-
16	Pace, giustizia (e.g. intergenerazionale), istituzioni	-	-
17	Partnerships	X	X
C=Considerato nei documenti; R=Realizzato			

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

Sono presenti politiche per la promozione della salute in linea con il tema dell'IA e integrate all'interno del settore sanitario e sociosanitario, che valorizzano esperienze locali e internazionali a sostegno dell'invecchiamento sano e attivo. Tuttavia, non si rilevano collaborazioni sistematiche tra diverse direzioni ai fini dell'IA ed esiste margine per integrare ancora di più le politiche di promozione della salute ad altre politiche sociali per obiettivi più generali o complementari di IA.

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

La Regione ha predisposto un Tavolo di Lavoro Permanente sull'IA per la discussione periodica della programmazione regionale degli interventi in questa area, con il coinvolgimento di rappresentanti istituzionali e stakeholder della società civile discutono. Inoltre, la Regione ha attivato una convenzione con l'AUSER regionale per collaborare nell'implementazione di alcuni interventi (DGR 638/2019). Tuttavia, il focus è prevalentemente incentrato sulla promozione della salute degli anziani e non ancora su politiche sociali trasversali o integrate sull'IA. La realizzazione di questo obiettivo è dunque parziale.

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

La Regione prevede alcune misure per contrastare le disuguaglianze e le forme di povertà e problematiche socio-economiche in ambito di IA. Ad esempio, sono da anni attive specifiche iniziative per favorire l'uso delle nuove tecnologie, l'alfabetizzazione digitale dei cittadini anziani, in collaborazione con i Comuni, con le associazioni di volontariato e del terzo settore sono stati realizzati i Punti di accesso assistito ai servizi e ad Internet (LR 1/2004).

Inoltre, gli assegni di cura erogati ai *caregiver* sono un altro esempio di politiche che possono sostenere gli anziani con problemi economici e, più in generale, la Regione ha previsto specifiche misure di contrasto alla

povertà i cui beneficiari possono essere anche persone anziane (per esempio, il Progetto regionale “Pronto Badante”, approvato con DGR 66/2019).

Adattare sistemi di protezione sociale (MIPAA 4)

Non sono stati rilevate iniziative volte a migliorare la protezione sociale degli anziani da una prospettiva di IA.

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

La Regione Toscana non ha sviluppato azioni relative all’IA nell’ambito del mercato del lavoro.

Apprendimento e istruzione lungo l’arco della vita (MIPAA 6, SDG 4)

Ad oggi, non risultano iniziative normative o politiche specifiche dedicate a formazione, apprendimento e istruzione che coinvolgono gli anziani in un’ottica di IA. L’unico intervento rilevato in questa area riguarda le attività di educazione alla salute condotte dalle ASL per migliorare l’auto-gestione delle patologie croniche da parte degli anziani.

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

La promozione della salute è la dimensione che è stata particolarmente oggetto di iniziative politiche da parte della Regione Toscana nell’ambito dell’IA. L’obiettivo strategico è quello di migliorare la salute e il benessere psicofisico delle persone anziane e con malattie croniche tramite AMA, nonché attraverso la promozione dell’auto-cura e di nuovi modelli di prevenzione nella comunità.

Ormai da alcuni anni questo obiettivo può dirsi raggiunto, in quanto gli interventi proposti fanno parte delle attività routinarie delle USL.

Approccio di genere (MIPAA 8, SDG5)

La Regione Toscana non ha iniziative volte a garantire parità di genere e prevenzione dalle discriminazioni in materia di IA.

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

In questa area, si ricordano gli assegni di cura erogati ai *caregiver* come misura di sostegno all’assistenza informale, rivolta anche ad anziani caregiver.

Città sostenibili (SDG 11)

Nelle politiche regionali a supporto degli anziani e per l’IA sono previste e attuate varie iniziative per favorire l’accessibilità fisica della popolazione anziana, contribuendo in tal senso anche alla sostenibilità delle città. Si tratta di misure per progetti, azioni e incentivi economici per l’abbattimento delle barriere architettoniche, migliorare la qualità dell’ambiente urbano e dei trasporti. Vengono anche previste tariffe agevolate per gli anziani che utilizzano i mezzi pubblici e viene garantito l’accompagnamento sociale. Inoltre, il tema dei trasporti e dell’accessibilità fisica è stato affrontato in modo diffuso nei distretti nella fase di elaborazione dei Piani di zona, con alcune realtà locali che hanno individuato in modo condiviso le criticità esistenti e sviluppato azioni di miglioramento (ad esempio, affidando la tutela del verde ai cittadini, coinvolgendo gli anziani ma anche ragazzi del servizio civile e altre categorie vulnerabili).

Realizzazione strategia regionale MIPAA (MIPAA 10)

La Regione Toscana non ha sviluppato politiche esplicite per l'IA e sembra non contribuire a realizzare in modo sistematico gli obiettivi definiti dal MIPAA. Una eccezione positiva è costituita dalle politiche per la promozione della salute in età anziana, le quali sono attive da alcuni anni e si basano anche su modelli innovativi e di comprovata efficacia. In questo caso, si può ritenere che si sia raggiunta una realizzazione di questo singolo obiettivo.

Relazione e aspettative della Regione riguardo il livello nazionale

La mancanza di normative specifiche sull'IA lascia ancora un ampio margine alla Regione Toscana per nuove iniziative dedicate all'IA. Una legge regionale trasversale sull'IA non è al momento all'ordine del giorno, ma sarebbe auspicabile per coordinare le azioni condotte dalla Regione in materia e creare nuove sinergie. Una legge nazionale sull'IA potrebbe essere utile in questo senso per stimolare nella Regione una consapevolezza maggiore e per indicare nuovi ambiti di intervento per gli anziani, slegati dagli aspetti sanitari, socio-assistenziali e di promozione della salute.

Altro materiale

-

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

Referente principale:

Dott.ssa Lucia Salutini, Settore Organizzazione Percorsi di Cura e Percorsi di Cronicità, Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale, Regione Toscana. Tel. 055.4383628, e-mail lucia.salutini@regione.toscana.it

Altri referenti coinvolti nella collaborazione:

-

Attività di ricerca nella Regione a cura di:

Dott. Francesco Barbabella, Centro Studi e Ricerche Economico-Sociali per l'Invecchiamento, IRCCS INRCA. Tel. 0718004788, e-mail f.barbabella@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