



FRANCESCO VIGGIANI \*

### LA TUTELA DEGLI ANZIANI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E L'IMPLEMENTAZIONE DOMESTICA. DUE CASI DI SPECIE

SOMMARIO: 1. Piano di lavoro: Cuba e Italia a confronto. – 2. Una breve panoramica dello stato dell'arte a livello internazionale. – 2.1. La particolare attenzione delle Nazioni Unite sul tema dell'invecchiamento. – 3. Il quadro normativo in America Latina. – 4. La regione europea come terreno d'indagine. – 4.1. Il Consiglio d'Europa e le fonti applicabili. – 5. La “chiusura” cubana e l'attenzione normativa rivolta agli *adultos mayores*. – 6. La tendenziale “apertura” e i recenti sviluppi normativi in Italia. – 7. Conclusioni.

#### 1. *Piano di lavoro: Cuba e Italia a confronto*

L'invecchiamento è quel «processo naturale, universale, dinamico, continuo e irreversibile nel tempo, caratterizzato dal fatto di esprimere verso l'esterno una sequenza di trasformazioni interne come risultato dell'interrelazione tra fattori intrinseci (genetici) e fattori estrinseci (ambientali), che possono fungere sia da protettori che da aggressori (c.d. fattori di rischio) durante tutto l'arco della vita»<sup>1</sup>. Tale fenomeno demografico ha contraddistinto, specialmente negli ultimi decenni, l'evoluzione dell'intera compagine sociale, delineando così una chiara tendenza in vista del prossimo futuro. Ed invero, i risultati di diversi studi statistici convergono nel pronosticare un costante incremento della percentuale di “anziani” nella popolazione mondiale<sup>2</sup>.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto internazionale, Università del Salento.

*We acknowledge financial support under the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), Mission 4, Component 2, Investment 1.1, Call for tender No. 1409 published on 14.9.2022 by the Italian Ministry of University and Research (MUR), funded by the European Union – NextGenerationEU– Project Title The right to independent living as a new frontier of justice: older people, urban spaces and the law – CUP F53D23011970001 – Grant Assignment Decree No. 1375 adopted on 01/09/2023 by the Italian Ministry of Ministry of University and Research (MUR).*

<sup>1</sup> Cfr. T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *El envejecimiento: un fenómeno demográfico con repercusión Jurídica. Aging: a demographic phenomenon with legal repercussions*, in *Novedades en población* (rivista online), 2017, p. 25, disponibile su <http://www.novpob.uh.cu>.

<sup>2</sup> In particolare, secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), nel 2050 le persone con più di 60 anni di età saranno circa 2,1 miliardi. Cfr. WHO, *Ageing*, disponibile su [https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab_1). Seguendo, invece, le stime del Dipartimento degli affari economici e sociali (DESA)

In generale, la soglia a partire dalla quale si suole definire un soggetto come “anziano” è di 60-65 anni di età<sup>3</sup>. Tuttavia, non mancano voci dissenzienti sul punto<sup>4</sup>, ad avviso delle quali tale impostazione risulterebbe «anacronistica», se calata nel contesto attuale dove il processo di «*counter-aging*» (o di «svecchiamento») è ben più visibile rispetto al passato. Oggi si vive più a lungo e meglio. Secondo taluni<sup>5</sup>, le condizioni fisiche di un sessantacinquenne ricalcano quelle di un cinquantacinquenne negli anni '80. In altri termini, le società moderne ringiovaniscono, benché anagraficamente anziane e sempre più longeve<sup>6</sup>. Infatti, in questo periodo storico si assiste a diverse sollecitazioni secondo le quali prospettare una postergazione temporale della “soglia di anzianità” sarebbe auspicabile alla luce delle odierne aspettative di vita e della durata delle performance psico-fisiche della popolazione:

---

delle Nazioni Unite, il numero degli “over 65” potrebbe raggiungere l'1,6 miliardi di persone nel 2050. Cfr. DESA, *World social report 2023: leaving no one behind in an ageing world*, ST/ESA/379, disponibile su <https://social.desa.un.org/sites/default/files/publications/2023-02/WorldSocialReport2023.pdf>.

<sup>3</sup> Dal punto di vista storico, si attribuisce al cancelliere tedesco Otto von Bismarck l'idea di fissare a 65 anni la soglia di anzianità, allora (1889) legata con il pensionamento. Sul punto si veda O. PFLANZE, *Bismarck and the development of Germany. Vol. III, The period of fortification, 1880-1898*, Princeton, 2014. La soglia veniva abbassata a 60 anni in occasione del 2000 *Harare Midium Data Set (MDS) Workshop*, in P. KOWAL, K. PEACHEY, *Indicators for the Minimum Data Set Project on Ageing: A Critical Review in sub-Saharan Africa*, 21-22 June 2001, U.S. National Institute on Aging e WHO, UN Doc. WHO/EIP/GPE/01.1. Inizialmente anche il Segretario Generale (SG) delle Nazioni Unite (UN) riconobbe tale soglia, UN, *Problems of the Elderly and the Aged. Draft programme and arrangements for the World Assembly on the Elderly: report of Secretary-General*, 1980, UN. Doc. A7357130. Come si vedrà compiutamente di seguito, anche all'interno dell'unica fonte normativa internazionale si definisce «[...] “Persona mayor”: aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor». Organizzazione degli Stati Americani (OSA), *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, del 15 giugno del 2015, articolo 2. In merito alle ripartizioni per fasce d'età, Con specifico riferimento alle ripartizioni da ultimo menzionate, l'Associazione Internazionale Psicogeriatrics (IPA) prospetta la seguente distinzione: i «giovani maturi», con un'età ricompresa tra i 55 ai 64 anni; gli «anziani maturi», rappresentanti della fascia 65-74 anni; gli «anziani», dai 75 agli 84 anni; ed infine, i «novantenni» o «centenari», si veda, IPA, *19<sup>th</sup> IPA International Congress*, Santiago de Compostela, 2019, in P. ARÉS MUZIO, *Familias y adultos mayores en Cuba*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 19. Similmente, la WHO, negli ultimi anni – a differenza del passato –, ha distinto l'«età avanzata» (dai 60 ai 74 anni), dagli «anziani» (dai 75 ai 90 anni) e dai «longevi» (ultranovantenni), sul punto v. WHO, *World report on ageing and health*, 2015. Sul punto si vedano, *ex multis*, T. DELGADO VERGARA e J. PEREIRA PÉREZ, *Protección legal y vejez inclusiva de la persona adulta mayor. Panorama en Cuba con especial referencia al Derecho civil y familiar*, in L. B. PÉREZ GALLARDO e D. CÁNOVAS GONZÁLEZ (a cura di), *Las familias en la Constitución*, Santiago Chile, 2020, p. 397; J. PEREIRA PÉREZ, *Miradas para una vejez inclusiva: ¿Turismo accesible para todos? todos?*, in Y. ARENCIBIA FLEITAS, A. J. MÉNDEZ LÓPEZ, I. GUIROLA RODRÍGUEZ e P. A. BUSOT SILVA (a cura di), *Miradas socio comunitarias y jurídico políticas a la actividad turística sostenible en contextos iberoamericanos*, València, 2022, p. 103; M. DAVOBE CARAMUTO, *Razones iusfilosóficas para la construcción de un derecho a la ancianidad*, in *Jurisprudencia argentina*, n. 4, 2000. Tra gli esempi di classificazione in base alle condizioni fisiche, la Società Italiana di Gerontologia e Geriatria (SIGG) discerne la «terza età» (relativa a soggetti in buone condizioni di salute, socialmente inserite e con disponibilità di risorse) dalla «quarta età» (caratterizzata da dipendenza da altri dovuta dal degradamento fisico) – v. SIGG, 63° Congresso Nazionale, 28-29 novembre 2018, in C. GALLIONE, *L'anziano ieri e oggi*, cit. –; altri, invece, suddividono la vecchiaia per “stadi”: il primo riguarda gli anziani in buona salute, il secondo stadio gli anziani con disabilità, mentre il terzo quelli che versano sia in una situazione di disabilità che di dipendenza, v. M. S. CISTERNAS, *Intersección entre la edad de la vejez y la condición de discapacidad*, in S. UENCHUAN (a cura di), *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de México, 2020, p. 49.

<sup>4</sup> A. VON HERBAY, *Otto Von Bismarck Is Not the Origin of Old Age at 65*, in *The Gerontologist*, 2014, vol. 54, n. 1.

<sup>5</sup> C. GALLIONE, *L'anziano ieri e oggi: verso una definizione*, 2020, disponibile su <https://www.agingproject.uniupo.it/lanziano-ieri-e-oggi-verso-una-definizione/>.

<sup>6</sup> Cfr. Istituto nazionale di statistica (ISTAT), *Invecchiamento attivo e condizione di vita degli anziani in Italia*, 2020, p. 13.

sicuramente più elevate rispetto al passato, specie nei paesi ad alto sviluppo economico<sup>7</sup>.

Ma proprio quest'ultimo punto conduce al nocciolo della questione oggetto del presente contributo: ovvero, la rilevanza del dato contestuale. Non tutti i paesi “invecchiano” allo stesso modo e hanno pari aspettative di vita. Non a caso, gli stessi sostenitori di questo “differimento in avanti” relativo all'ingresso nella terza età ammettono come tale possibilità non abbia in realtà una valenza universale, quanto piuttosto locale<sup>8</sup>. Il livello di generalizzazione trova nello spazio fisico il suo limite<sup>9</sup>. L'ambiente, come il contesto sociale nel quale viene calato un soggetto, rappresentano i fattori “estrinseci” che influiscono nel processo di invecchiamento, o meglio, ne sono una parte integrante<sup>10</sup>.

La rilevanza dell'“habitat sociale” assume maggior chiarezza di significato allorché si consideri il soggetto anziano come un soggetto vulnerabile<sup>11</sup>, «[...] la cui autonomia, connessa alla dignità e all'integrità, può essere (e di fatto spesso è) minacciata»<sup>12</sup>. Difatti, la vulnerabilità altro non è che «l'insieme delle condizioni e dei processi risultanti da fattori fisici, sociali, economici e ambientali, che aumentano la suscettibilità di una comunità all'impatto dei rischi»<sup>13</sup>; è un «fenomeno stratificato» ambientato in un determinato contesto<sup>14</sup>. Essa consta sia di una dimensione «ontologica» legata strettamente al corpo umano, inteso quale

<sup>7</sup> Nei paesi in via di sviluppo, invero, hanno un'aspettativa di vita ancor più bassa. Cfr. P. KOWAL, K. PEACHEY, *Indicators for the Minimum Data Set Project on Ageing*, cit.; C. GALLIONE, *L'anziano ieri e oggi*, cit.; WHO, *Definition of an Older or Elderly Person*, 2001; WHO, *World report on ageing and health*, 2015; W. C. SANDERSON, S. SCHERBOV, *The characteristics approach to measurement of population ageing*, in *Population and Development Review*, 2013, vol. 39, n. 4; P. LLOYD-SHERLOCK, *Population ageing in developed and developing regions: implications for health policy*, in *Social Science & Medicine*, 2000, vol. 5, n. 6; I SAMMY, J. F. PAUL, *The global challenge of ageing population – Part I: definitions, definition epidemiology and physiological changes*, in *Caribbean Medical Journal published by Trinidad & Tobago Medical Association* (rivista online), 2021, disponibile su <https://www.caribbeanmedicaljournal.org/2018/10/04/breast-thermography-technology-benefits-and-cancer-signs/>.

<sup>8</sup> B. GUERIN, S. HOORENS, D. KHODYAKOV, O. YAQUB, *A growing and ageing Population Global societal trends to 2030: Thematic report 1*, Santa Monica, Cambridge, 2015, pp. 18 ss.

<sup>9</sup> I SAMMY, J. F. PAUL, *The global challenge*, cit., p. 6.

<sup>10</sup> M. BERGHOFF, *What is ageing?*, Maz Plank Institute for biology of ageing, disponibile su <https://www.age.mpg.de/what-is-ageing>; A. HEIGL, *Active Life Expectancy: Concepts And A New Model Approach*, in *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 2002, vol. 35, n. 6. «The ageing process is, of course, a biological reality which has its own dynamic, largely beyond human control. However, it is also subject to the constructions by which each society makes sense of old age. In the developed world, chronological time plays a paramount role. The age of 60 or 65 years, roughly equivalent to retirement ages in most developed countries, is said to be the beginning of old age. In many parts of the developing world, chronological time has little or no importance in the meaning of old age. Other socially constructed meanings of age are more significant, such as the roles assigned to older people; in some cases it is the loss of roles accompanying physical decline which are significant in defining old age. Thus, in contrast to the chronological milestones which mark life stages in the developed world, old age in many developing countries is seen to begin at the point when active contribution is no longer possible». Così M. GORMAN, *Development and the rights of older people*, in J. RANDEL, et al. (eds.), *The ageing and development report: poverty, independence and the world's older people*, London, 1999, p. 9.

<sup>11</sup> L'invecchiamento, infatti, viene riconosciuto come uno dei fattori della vulnerabilità. Così XIV Ibero-American Judicial Summit, *The Regulations Regarding Access to Justice for Vulnerable People*, Brasilia, 4-6 marzo 2008, disponibile su <https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/68082.pdf>.

<sup>12</sup> Così B. PASTORE, *I molti volti della vulnerabilità*, in V. LORUBBIO e M. G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023, p. 20; S. ALVAREZ ALBEJALES, M. C. FIGUEROLA DOMENECH, «Emprendimientos senectus» y Desarrollo local. *Apuntes preliminares*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 46; M. G. BERNARDINI, *Le vulnerabilità dell'età senile: una prospettiva giusfilosofica*, in V. LORUBBIO, M. G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani* cit., p. 96.

<sup>13</sup> ONU, *International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), Report of the Second Committee*, 15 dicembre 2004, A/59/483/Add.3. Così B. PASTORE, *I molti volti della vulnerabilità*, cit., p. 17.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

“macchina” esposta a malattia e alla morte, quanto di una dimensione «situazionale», ovvero legata ad un ambiente e alle reti di relazioni ad esso afferenti<sup>15</sup>.

Sono queste le ragioni che delineano le parti dello studio che seguirà. Dal diritto internazionale globale (par. 2) si giungerà agli ordinamenti nazionali (par. 5 e 6), passando per il livello “intermedio” rappresentato dall’ambito regionale (par. 3 e 4). Bisognerà, quindi, addentrarsi nel “particolare”, ovvero in “ecosistemi” specifici chiedendosi, in primo luogo, se e quanto il diritto “esterno” (internazionale universale e regionale) abbia sugli stessi influito, ed in secondo luogo, come quest’ultimi abbiano affrontato il tema del cambiamento demografico in commento.

Il raffronto normativo<sup>16</sup> che qui si propone riguarderà soltanto due Stati: Cuba e Italia. Come si vedrà<sup>17</sup>, i due “soggetti di studio” si distinguono sotto numerosi aspetti risultando a tratti quasi agli antipodi. Ciononostante, la scelta è ricaduta sugli stessi principalmente per via di un dato che gli accomuna più degli altri, ovvero si tratta di due nazioni definibili.

Nello specifico, la popolazione cubana consta di una parte sostanziale (circa il 23 %) di persone che superano i 60 anni di età<sup>18</sup>. Percentuale, questa, che secondo le stime potrebbe raggiungere il 25% al termine del 2025<sup>19</sup>. In altre parole, il dato in questione fa di Cuba una delle nazioni latinoamericane con il più alto numero di “anziani”<sup>20</sup>.

Dal canto suo l’Italia spicca tra gli Stati europei per il numero della popolazione *over 60* (circa 31,6 %) <sup>21</sup>, confermandosi il paese “più anziano” della regione<sup>22</sup>.

Ovviamente, le rispettive cause dell’indice di vecchiaia al pari delle condizioni demografiche, e non solo, si distinguono tra loro. Lo stesso dicasi dei sistemi regionali nei quali le stesse si collocano, anche se entrambi vengono accomunati dal più elevato grado di tutela dei diritti umani, se paragonati con le altre aree regionali.

Ma quel che qui interessa, e che si pone altresì come base motivazionale dello studio,

<sup>15</sup> Cfr. Ivi, pp. 19 ss.; S. HUENCHUAN, *La discriminación por edad de la vejez: definiciones y alcances*, in S. HUENCHUAN (a cura di), *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022, p. 27; V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, in *DPCE* (rivista online), 2020, p. 662; M. A. FINEMAN, *The vulnerable subject: Anchoring equality in the human condition*, in *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20, n. 1, 2008.

<sup>16</sup> Non si tratta, infatti, di un’analisi comparatistica in senso stretto, la quale imporrebbe la comparazione di materiali (c.d. «formanti»), posizioni dottrinarie, pronunce giurisprudenziali e prassi comportamentali (c.d. «criptotipi»), oltre alle fonti normative. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Padova, 2019, pp. 30, 34, 40; F. PALAZZO, M. PAPA, *Lezioni di Diritto Penale Comparato*, III ed., Torino, 2013, pp. 37, 42, 44.

<sup>17</sup> V. *infra* §§ 5 e 6.

<sup>18</sup> Oficina Nacional de Estadística e información República cubana (ONEI), *Indicadores Demográficos de Cuba y sus Territorios Enero-Diciembre 2023 e Anuario estadístico del Cuba 2023*, dicembre 2024, indica in 2.572.192 le persone con più di 60 anni, su di un totale di 11.063.511.

<sup>19</sup> Cfr. T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *El envejecimiento*, cit., p. 25; J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva a los derechos de las personas adultas mayores en las relaciones familiares*, in L. B. PÉREZ GALLARDO, M. GARCÍA MAYO (eds.), *Un nuevo derecho para las familias (a propósito del nuevo código de las familias de Cuba)*, Santiago Chile, 2023, p. 691.

<sup>20</sup> T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *El envejecimiento*, cit., p. 25.

<sup>21</sup> Cfr. ISTAT, *Popolazione per età, sesso e stato civile*, 2024, dati elaborati e disponibili su <https://www.tuttitalia.it/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2024/>; ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*; ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizione di vita degli anziani in Italia*, 2020, p. 13, figura 1.1.

<sup>22</sup> Cfr. EUROSTAT, *Ageing Europe - looking at the lives of older people in the EU. 2020 edition*, p. 14, figura 1.2, disponibile su <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/ks-02-20-655>; ISTAT, *Noi Italia 2024* disponibile su [https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=3&action=show&L=0#:~:text=Nel%202022%2C%20confrontand%20i%20Paesi,basso%20\(76%2C4\).](https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=3&action=show&L=0#:~:text=Nel%202022%2C%20confrontand%20i%20Paesi,basso%20(76%2C4).)

attiene al dato fattuale relativo alla trasformazione del rispettivo tessuto sociale; questo spinge a domandarsi quali siano stati gli strumenti normativi posti in riscontro a siffatto mutamento.

Il raffronto del *come* i due ordinamenti abbiano pensato a questo gruppo di soggetti funge da strumento per giungere alla risposta relativa ad un altro quesito: ovvero, di quale sia – nell'alveo relazionale tra il diritto internazionale e quello nazionale – la direzione, la spinta propulsiva, dalla quale dover partire per garantire una tutela effettiva degli anziani, visti come soggetti calati in specifici contesti sociali: quella “*top-down*”, che discende dall'ordinamento internazionale verso quelli nazionali, o quella “*bottom-up*” alla prima diametralmente opposta?

Come si avrà modo di constatare, mentre a Cuba si avverte un certo grado di “chiusura” rispetto all'esterno, al quale fa da contraltare un livello di attenzione “introspettiva” elevato; l'Italia, invece, si “apre” formalmente alla normativa “extra-statale” tradendone, però, una completa attuazione, oltre ad omettere un'effettiva ricezione delle esigenze interne.

Sulla scorta dello stato attuale dato dai due esempi, si cercherà di comprendere quali potrebbero essere, in termini ampi, le fattezze di un ipotetico strumento pattizio di carattere universale rivolto specificatamente agli anziani, la cui assenza è sintomo delle difficoltà concettuali della questione.

## 2. Una breve panoramica dello stato dell'arte a livello internazionale

La tutela degli anziani dal punto di vista delle fonti di diritto internazionale universale si caratterizza, da un lato, per un'esigua attenzione ad essi dedicata in maniera specifica e mirata, dall'altro, per l'applicabilità, anche analogica, di previsioni normative dal carattere generale, ovvero attinenti ad aspetti in qualche modo riconducibili a questo particolare gruppo di soggetti vulnerabili.

Seguendo il solco appena tracciato, sarà possibile scorgere le varie fonti, appartenenti al *soft law*, quanto al diritto vincolante, susseguite nel tempo.

La prima da considerare è sicuramente la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR), emanata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1948<sup>23</sup>. Sebbene l'articolato in questione sia privo di forza vincolante<sup>24</sup> – quantomeno dal punto di vista formale, dacché è oramai indubbio come al suo interno la Dichiarazione contenga norme aventi carattere consuetudinario<sup>25</sup> –, non si può che rimarcare il fatto come nel tempo lo stesso abbia acquisito un suo valore etico, storico e politico a livello globale. Al suo interno assume particolare rilevanza – per quanto all'oggetto del presente contributo – il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 2 che, secondo orientamento oramai consolidato, estende la sua portata a qualsiasi “radice motivazionale” sulla quale possa basarsi un comportamento discriminante, età compresa<sup>26</sup>. Pari importanza riveste l'articolo 25, a mente del quale «[o]gni individuo [...] ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità,

<sup>23</sup> NU, GA, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948, Ris. n. 219077A, Parigi.

<sup>24</sup> B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, XII ed., Napoli, 2023, p. 70.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Sul punto, viene oramai accettata l'interpretazione estensiva della clausola di apertura finale dell'articolo 2, secondo la quale la parità dei diritti e delle libertà dovrebbe essere riconosciuta senza distinzione, tra l'altro, di «*other status*». In essa, quindi, vi rientra anche il fattore età. Cfr. A. ADEOLA, *Article 2 – Non-discrimination*, in R. CANTU RIVERA (ed.), *The Universal Declaration of Human Rights. A Commentary*, Leiden, 2023, p. 53.

vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà». Tale disposizione viene letta come una specie di «codice genetico dello stato sociale», la cui traduzione operativa consisterebbe nelle politiche sociali positive volte alla protezione dei più fragili in diversi ambiti<sup>27</sup>.

Gli stessi temi sono stati considerati da due Convenzioni nate in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO). In particolare, il riferimento attiene alla Convenzione sulla norma minima di sicurezza sociale del 1952<sup>28</sup> e alla Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni di sei anni successiva<sup>29</sup>. Rispetto alla prima, degno di nota è l'articolo 26, il quale, nell'indicare le linee guida generali per le prestazioni di vecchiaia, richiama la soglia dei 65 anni di età a partire dalla quale dover garantire la stessa, con possibilità di eccezioni basate sulla capacità di lavoro delle persone e sulla situazione dei paesi di riferimento, ponendo così l'accento sul contesto che fa da "contorno" al soggetto tutelato. All'interno della seconda fonte richiamata, invece, prende forma uno degli esempi di «eguaglianza sostanziale»<sup>30</sup>, in quanto viene lasciata la possibilità ad «ogni Stato membro, sentite le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, [di] definire non discriminatorie tutte le altre misure speciali tendenti a tener conto dei bisogni particolari di individui nei confronti dei quali è riconosciuta necessaria una protezione o una assistenza particolare per ragioni quali il sesso, l'età, l'invalidità, gli impegni di famiglia o il livello sociale o culturale» (ex art. 5, par. 2). In altre parole, si dà la possibilità di rivolgere una "particolare" attenzione a determinati gruppi di persone bisognose di assistenza per via del loro *status* derogando, così, alla "rigida" uguaglianza che indistintamente pone tutti sullo stesso piano, indipendentemente dalle sostanziali difficoltà o impossibilità.

Altra fonte pattizia di evidente rilievo è il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1966<sup>31</sup>. Le disposizioni che, per quanto qui interessa, possono risultare utili sono rappresentate dall'articolo 9 (diritto alla sicurezza sociale), l'articolo 11 (diritto un tenore di vita adeguato) e l'articolo 12 (diritto di godere della miglior condizione possibile in termini di salute fisica e mentale).

Degne di nota – anche se solo eventualmente e tenendo presente le condizioni giuridiche e fattuali del caso – sono altresì la Convenzione contro la tortura e i trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT) del 1984<sup>32</sup> e la Convenzione relativa alla salvaguardia delle persone affetta da disabilità del 2006<sup>33</sup>. In merito alla prima fonte citata, si sottolinea come le case di cura o di residenza per gli anziani rappresentino alcuni dei luoghi da controllare con maggior frequenza, data la possibilità di maltrattamenti riservati alle persone

---

<sup>27</sup> Così A. PAPISCA, *Articolo 25 – Abbiamo cura di te*, 2009, disponibile su <https://unipd-centrodirittiumani.it/temi/articolo-25-abbiamo-cura-di-te>.

<sup>28</sup> ILO, *Social Security (Minimum Standards) Convention*, 28 giugno 1952, C-102, Ginevra.

<sup>29</sup> ILO, *Discrimination (Employment and Occupation) Convention*, 25 giugno 1958, C-111, Ginevra.

<sup>30</sup> Tramite la quale si garantisce una effettiva titolarità dei diritti considerando l'incidenza delle situazioni sociali ed economiche su determinati soggetti. Così facendo si gradua l'«eguaglianza formale» di tutta davanti alla legge in favore dei gruppi di soggetti vulnerabili. Si veda G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale*, X ed., Padova, 2023, pp. 326 ss.

<sup>31</sup> NU, GA, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), 16 dicembre 1966, Ris. 2200A (XXI), New York.

<sup>32</sup> NU, GA, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 10 dicembre 1984, Ris. n. 39/46, A/RES/39/46, New York.

<sup>33</sup> NU, GA, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 12 dicembre 2006, Ris. A/RES/61/106.

li accolte<sup>34</sup>. Il richiamo alla seconda, invece, trova sovente spazio applicativo<sup>35</sup> in virtù della situazione fisiologica che concerne una consistente percentuale di anziani a livello mondiale<sup>36</sup>.

Terminando la breve rassegna, non si può che citare la raccomandazione n. 202, emanata dall'ILO nel 2012, relativa ai piani di sicurezza sociale (SPFs)<sup>37</sup> che gli Stati dovrebbero seguire. In essa vengono sanciti principi come l'universalità della protezione sociale basata sulla solidarietà (n. 3 lett. a); la non discriminazione, unitamente all'uguaglianza di genere e alla reattività ai bisogni speciali (n. 3 lett. d); l'inclusione sociale, comprendendo le persone nell'economia informale; ed infine, il rispetto dei diritti e della dignità delle persone coperte dalle garanzie di sicurezza sociale (n. 3 lett. f). Ai punti 5, lett. d) e 9.2 viene raccomandata la fissazione, rispettivamente, della sicurezza del reddito di base, almeno nella soglia minima prevista a livello nazionale, e dei benefici in favore degli anziani. L'implementazione nazionale di tutto quanto indicato nei SPFs, inoltre, dovrebbe combinare misure, benefici e servizi sociali in tre step temporali: quello preventivo, quello promozionale e, per concludere, quello attivo (n. 10, lett. a). Sul punto – come tra l'altro spesso accade in merito alla tutela degli anziani – il condizionale rivolto agli Stati è d'obbligo, dato che gli stessi non siano giuridicamente obbligati dal rispetto di queste indicazioni.

### 2.1. La particolare attenzione delle Nazioni Unite sul tema dell'invecchiamento

Merita una disamina a sé il lavoro d'impulso, di studio e di indirizzo volto ad affrontare l'invecchiamento della popolazione mondiale posto in essere dalle Nazioni Unite (NU).

A tal riguardo, bisognerà sicuramente tener presente, oltre che i numerosi documenti emessi dalle sue agenzie e dai suoi organi *ad hoc*, le varie risoluzioni adottate in seno all'organizzazione<sup>38</sup>; il tutto, è bene rammentarlo, evitando di creare obblighi vincolanti per gli Stati membri.

Difatti – come sostenuto innanzi<sup>39</sup> –, nel 1980 il Segretario Generale aveva indicato una prima definizione di invecchiamento, visto il *trend* che già da allora mostrava un costante aumento della percentuale di “senilità” nel mondo.

Due anni dopo, al culmine della prima Assemblea Mondiale sull'invecchiamento tenutasi a Vienna<sup>40</sup>, veniva approvato il Piano di azione internazionale sul tema<sup>41</sup>. Questo, muovendo dal presupposto che i diritti fondamentali sanciti dalla Dichiarazione universale del 1948 dovessero trovare piena attuazione anche rispetto agli anziani, esortava gli Stati ad affrontare la questione in un'ottica di cooperazione tecnica internazionale promuovendo il c.d. “invecchiamento attivo” (o *active ageing*), come definito successivamente

<sup>34</sup> Cfr. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 12 luglio 2011, *Concluding Observations, Germany*, E/C.12/DEU/CO/5.

<sup>35</sup> In tal senso T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *El envejecimiento*, cit., p. 29.

<sup>36</sup> UN, Department of Economic and Social Affairs, *Ageing and disability*, disponibile su <https://social.desa.un.org/issues/disability/disability-issues/ageing-and-disability>. Secondo le statistiche, circa il 46% della popolazione mondiale over 60 è affetto da disabilità.

<sup>37</sup> ILO, *Social Protection Floors Recommendation*, 2012, R202, Ginevra. In merito ai SPFs, si veda V. BRAS GOMEZ, *Article 25.3 – The Right to an Adequate Standard of Living*, in R. CANTU RIVERA (ed.), *The Universal Declaration*, cit., pp. 658 ss.

<sup>38</sup> Sul punto si veda S. SOLIDORO, *La tutela degli anziani nel diritto internazionale: ultimi sviluppi nella prassi dei sistemi europeo e interamericano di protezione dei diritti umani*, in V. LORUBBIO, M. G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani*, cit., pp. 113 ss.

<sup>39</sup> V. *supra* nota 3.

<sup>40</sup> NU, *International plan of action on ageing*, 22 luglio-6 agosto 1982, Vienna.

<sup>41</sup> NU, GA, *Question of ageing*, 3 dicembre 1982, Ris. n. 37/51, A7RES/37/51, New York.

dall'Organizzazione mondiale della sanità<sup>42</sup>. Secondo taluni, il Piano rappresenta il primo strumento di carattere internazionale pensato per indirizzare le politiche nazionali in materia, malgrado difetti di incisività<sup>43</sup>.

Nel 1991 seguirono la risoluzione 45/106<sup>44</sup>, con la quale veniva proclamata la giornata internazionale delle persone anziane, e la risoluzione n. 46/91<sup>45</sup>, indicante i principi pensati per questa categoria di soggetti secondo un'ottica di piena integrazione. Infatti, in essa prendono forma raccomandazioni volte a favorire la loro indipendenza (racc. 1-6), la partecipazione alla vita sociale (racc. 7-9), l'accesso ai servizi sanitari (racc. 10-14), l'autorealizzazione (racc. 15-16) e la dignità (racc. 17-18)<sup>46</sup>.

L'anno successivo, l'Assemblea Generale dell'ONU pose l'accento sia sul rapporto relazionale tra vecchie e nuove generazioni<sup>47</sup>, che sui principi guida ritenuti essenziali – secondo il Segretario Generale (SG)<sup>48</sup> – per l'attuazione concreta delle strategie di sviluppo da intraprendere da parte degli Stati membri, delle agenzie intergovernative e di altri organismi coinvolti nel processo<sup>49</sup>. Le linee generali da seguire si sostanziavano nella cooperazione tra i vari “attori” in diversi livelli: dagli interscambi bilaterali ai *meeting* regionali, sino a giungere alla collaborazione periodica con le varie Agenzie dell'ONU<sup>50</sup>; il tutto considerando l'inclusione degli anziani come partecipanti attivi nei programmi di sviluppo, come nel contesto familiare e in quello della comunità di appartenenza. Tali direttrici avrebbero dovuto caratterizzare tutti i programmi pensati per il raggiungimento di ogni obiettivo generale («*global targets*») fissato<sup>51</sup>. In tale contesto venivano altresì indicate le “impostazioni chiave” che ogni nazione avrebbe dovuto seguire per una completa attuazione di tali *global targets*. Nello specifico, si indicavano settori come quello della salute e della nutrizione nella terza età; dell'ambiente di vita e del c.d. «*housing*»; del contesto familiare; dell'educazione ed informazione; del c.d. «*social welfare*»; ed infine, della sicurezza reddituale<sup>52</sup>.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (CESCR), all'interno del suo *General*

<sup>42</sup> WHO, *Active Ageing. A Policy Framework*, 2002. In esso l'invecchiamento attivo viene definito come «[...] the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age».

<sup>43</sup> D. RODRIGUEZ-PINZÓN, C. MARTIN, *The international human rights status of elderly persons*, in *American University International Law Review*, vol. 18, n. 4, 2003, p. 947.

<sup>44</sup> NU, GA, *Implementation of the international plan of action on ageing and related activities*, 7 febbraio 1991, Ris. n. 45/106, A/RES/45/106, New York.

<sup>45</sup> NU, GA, *Principles for older persons*, 16 dicembre 1991, Ris. n. 46/91, A/RES/46/91, New York.

<sup>46</sup> Cfr. S.

ORO, *La tutela degli anziani*, cit., p. 114.

<sup>47</sup> NU, GA, *Declaration on ageing*, 16 ottobre 1992, Ris. n. 47/5, A/RES/47/5, New York.

<sup>48</sup> NU, SG, *Report Global targets on ageing for the year 2001: a practical strategy*, 10 settembre 1992, A/47/339, New York.

<sup>49</sup> NU, GA, *Implementation of the international plan of action on ageing, integration of older persons in development*, 16 dicembre 1992, Ris. n. 47/86, A/RES/47/86, New York, par. 1.

<sup>50</sup> NU, SG, *Report Global targets on ageing*, par. 9, lett. a)-g).

<sup>51</sup> Ovvero: *support countries in setting national targets on ageing* (n. 1); *generate support for integrating ageing into national and international development plans and programmes* (n. 2); *generate support for community-based programmes of care and participation of older persons* (n. 3); *improve cross-national research on ageing, including harmonization of terminology and methodology* (n. 4); *include an item on ageing in international events and meetings of relevance* (n. 5); *establish a global network of senior volunteers for social and economic development* (n. 6); *facilitate closer cooperation among non-governmental organizations on ageing* (n. 7); *facilitate closer cooperation among intergovernmental organizations on ageing* (n. 8). Ivi, p. 5, III, *Global targets on ageing for the year 2001*, par. 11-13.

<sup>52</sup> Ivi, pp. 17 ss., IV, *Short guide for setting national targets on ageing*, par. 14-22, lett. a)-g).

*Comment no. 6* del 1995<sup>53</sup>, oltre a riconoscere la valenza dell'ICESCR del '66 anche per la categoria di persone in discorso<sup>54</sup>, sottolineò l'assenza di una convenzione, come di un meccanismo di supervisione relativo all'effettiva attuazione dei principi delle Nazioni Unite, nell'ambito della tutela degli anziani, a differenza di quanto invece accadeva rispetto ad altre categorie di soggetti vulnerabili, come le donne e i bambini<sup>55</sup>.

Proprio per far fronte alla lacuna da ultimo evidenziata, seppur al culmine di un lungo e laborioso processo avviato a seguito della Seconda Assemblea Mondiale sull'Invecchiamento tenutasi a Madrid nel 2002 (MIPAA)<sup>56</sup>, l'Assemblea Generale (AG o GA) istituì l'*Open Ended Working Group on Ageing* (OEWGA), pensato per rafforzare la tutela normativa dei diritti delle persone anziane. Sulla scorta di questa funzione, dieci anni dopo venne affidato allo stesso gruppo di lavoro lo specifico compito di vagliare la possibilità di adottare soluzioni normative di carattere internazionale pensate esclusivamente per gli anziani<sup>57</sup>.

Seguendo la scia derivante da tali studi mirati, anche il Consiglio ONU per i diritti umani (HRC) creò un organo *ad hoc* – ovvero l'*Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons* – al fine di esaminare l'impatto sui diritti umani del processo di implementazione del MIPAA, anche attraverso la raccolta di buone prassi segnalate da Stati, istituzioni e organismi della società civile<sup>58</sup>.

Nel 2016, la sessantanovesima Assemblea Mondiale sulla Salute approvò la *Global strategy and action plan on ageing and health 2016-2020*<sup>59</sup>, conformando le linee guida in essa delineate con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals SDG*)<sup>60</sup> dell'Agenda 2030<sup>61</sup>. Il fine generale al quale il piano strategico mirava – e mira – si sostanzia nel mutamento dell'approccio da utilizzare al tema dell'invecchiamento: è infatti necessario riservare alle persone anziane gli strumenti per affrontare la complessità nei loro contesti di vita e per contribuire attivamente ad un ambiente sociale che rispetti la loro dignità e i loro

<sup>53</sup> CESCR, *General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, 8 dicembre 1995, E/1996/22.

<sup>54</sup> Ivi, par. 9

<sup>55</sup> Ivi, par. 13.

<sup>56</sup> NU, GA, *Report of the second world assembly on ageing*, 8-12 aprile 2002, A/CONF.197/9, Madrid. Ratificato con NU, GA, *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing*, 18 dicembre 2002, Ris. n. 57/167, A/RES/57/167, New York. Gli obiettivi MIPAA sono: 1. Mainstreaming ageing; 2. Integration and participation; 3. Economic growth; 4. Social security; 5. Labour markets; 6. Lifelong learning; 7. Quality of life, independent living and health; 8. Gender equality; 9. Support to families providing care; 10. Regional co-operation.

<sup>57</sup> NU, GA, *Towards a comprehensive and integral international legal instrument to promote and to protect the rights and dignity of older persons*, 20 dicembre 2012, Ris. n. 67/139, A/RES/67/139, New York. Si veda L. POFTE, *Towards a ne United Nations human rights convention for older persons?*, in *Human Rights Law Review*, vol. 15, p. 591.

<sup>58</sup> NU, HRC, *The human rights of older persons*, 27 settembre 2013, Ris. n. 24/20, A/HRC/RES/24/20, New York. Rinnovato con NU, HRC, *The human rights of older persons*, 12 ottobre 2022, Ris. n. 51/4, A/HRC/RES/51/4, New York.

<sup>59</sup> OMS, *The Sixty-ninth World Health Assembly, The Global strategy and action plan on ageing and health 2016–2020: towards a world in which everyone can live a long and healthy life*, 28 maggio 2016, WHA69.3.

<sup>60</sup> Tra i quali meritano menzione: citare: Goal 1. *End poverty in all its forms everywhere*; Goal 3. *Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages*; Goal 4. *Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all*; Goal 5. *Achieve gender equality and empower all women and girls*; Goal 8. *Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all*; Goal 10. *Reduce inequality within and among countries*; Goal 16. *Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*.

<sup>61</sup> ONU, GA, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 settembre 2015, Ris. n. 70/1, A/RES/70/1, New York. Vedi anche J. C. A. FRAGA, M. M. CORREA, *Cambios en la estructura etaria de la población en Cuba*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 5.

diritti, temperando l'attenzione paternalistica agli stessi rivolta<sup>62</sup>.

Più di recente, l'interesse sul tema è cresciuto sensibilmente estendendosi su più fronti. Vari sono stati gli organi intervenuti. Ad esempio, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) ha espressamente incoraggiato gli Stati membri ad inserire una costante attenzione all'invecchiamento nei vari contesti di *policy*<sup>63</sup>. Successivamente, e nello specifico durante la pandemia da SARS-CoV-2, il SG si è invece occupato della tutela degli anziani nei contesti di crisi emergenziali<sup>64</sup>. L'Assemblea Generale, dal canto suo, ha proclamato *The United Nations Decade of Healthy Ageing 2020-2030*<sup>65</sup>; mentre l'HRC ha posto l'accento alla lotta contro il c.d. «ageism»<sup>66</sup> e la violenza nei confronti degli anziani<sup>67</sup>.

Per concludere la rassegna, non si può che considerare la decisione n. 14/1 del maggio 2024 con la quale l'OEWGA<sup>68</sup>, oltre a riconoscere numerose “sfide” alla tutela dei diritti degli anziani<sup>69</sup>, ha raccomandato gli Stati di predisporre uno strumento internazionale vincolante «[...] to promote, protect and ensure the recognition and the realization, on an equal basis, of all human rights of older persons»<sup>70</sup>. Ma ha altresì suggerito la possibilità di aggiungere agli strumenti già esistenti dei protocolli addizionali riguardanti gli anziani<sup>71</sup> e, soprattutto, di rafforzare la cooperazione a livello regionale<sup>72</sup>.

A riprova dell'importanza di uno sguardo “multilivello” della tutela che qui interessa, l'Assemblea Generale ha recentemente incoraggiato gli Stati – nell'ottica dell'introduzione di uno strumento normativo vincolante a livello globale, come suggerito dall'OEWGA<sup>73</sup> – ad affrontare attivamente la questione da un punto di vista nazionale, regionale ed internazionale<sup>74</sup>. La necessità di un approccio «*bottom-up*» – cioè dal basso verso l'altro, dal locale al generale –, oltre che *flessibile*, è stato altresì sottolineato dal Segretario Generale<sup>75</sup>.

<sup>62</sup> F. BARBARELLA, P. CHECCUCCI, et al., *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Rapporto sullo stato dell'arte*, 2020, pp. 13 ss., disponibile su <https://famiglia.governo.it/media/2132/le-politiche-per-l-invecchiamento-attivo-in-italia.pdf>.

<sup>63</sup> NU, ECOSOC, *Third review and appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002*, 8 maggio 2018, Ris. n. 2018/6, Ris. E/RES/2018/6, New York.

<sup>64</sup> UN, SG, *Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing*, 16 luglio 2019, Report A/74/170, New York.

<sup>65</sup> ONU, GA, *The United Nations decade of healthy ageing*, 14 dicembre 2020, Ris. A/RES/75/131, New York.

<sup>66</sup> È «[...] un fenomeno sociale [...] che consta in primo luogo nella perpetuazione di stereotipi e pregiudizi basati sull'età, ma anche una vera e propria forma di discriminazione sistemica [...]. L'*ageism* si compone di tre fattori qualificanti: la presenza di attitudini pregiudizievoli nei confronti della vecchiaia, delle persone anziane e dell'invecchiamento; quella di pratiche discriminatorie; la diffusione di prassi istituzionali e politiche che spesso [...] perpetrano credenze stereotipate in relazione agli individui anziani». Così M. G. BERNARDINI, *Le vulnerabilità dell'età senile*, cit., pp. 98, 101; Cfr. J. BUTLER, *Age-ism: Another form of bigotry*, in *Gerontologist*, vol. 9, n. 4, 1969. Sul punto si veda, altresì, UN, HRC, *Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons*, Claudia Mahler, 4 agosto 2021, A/HRC/48/53.

<sup>67</sup> NU, HRC, *Human rights of older persons*, 7 ottobre 2021, Ris. n. 48/3, Ris. A/HRC/RES/48/3, New York.

<sup>68</sup> NU, OEWGA, *Recommendations regarding the identification of possible gaps in the protection of the human rights of older persons and how best to address them*, 31 maggio 2024, Decision n. 14/1, A/AC.278/2024/2, New York.

<sup>69</sup> Ivi, par. 20, 21

<sup>70</sup> Ivi, par. 25, lett. a).

<sup>71</sup> Ivi, par. 25, lett. b).

<sup>72</sup> Ivi, par. 24, 25 lett. f).

<sup>73</sup> UN, AG, *Consideration of decision 14/1 of the Open-ended Working Group on Ageing, entitled “Recommendations regarding the identification of possible gaps in the protection of the human rights of older persons and how best to address them”*, 7 agosto 2024, Ris. A/78/L.104/Rev.1.

<sup>74</sup> UN, AG, *Follow-up to the Second World Assembly on Ageing*, Ris. A/RES/79/147, par. 16.

<sup>75</sup> UN, SG, *Modalities for the fifth review and appraisal of the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002*, 25 novembre 2024, Report E/CN.5/2025/5, New York.

Questo, invero, da un lato, permetterebbe una valutazione il più vicino possibile alla fonte del problema; mentre dall'altro, darebbe la possibilità di modellare la strategia derivante dal MIPAA alle esigenze specifiche, grazie alla facoltà di selezionare obiettivi mirati e di adattare le azioni alle circostanze nazionali<sup>76</sup>. Inutile dire che, un anello di congiunzione altrettanto rilevante viene qui rappresentato dalla sfera regionale<sup>77</sup>.

Pertanto, non resta che analizzare tale livello "intermedio" da ultimo menzionato, concentrando l'attenzione, in via precipua, all'ambito OSA e a quello del Consiglio d'Europa.

### 3. Il Quadro normativo in America Latina

La prima fonte che sul punto rileva – anche se solo in chiave ermeneutica – è sicuramente la Convenzione americana sui diritti umani (CIDU) del 1969<sup>78</sup>. Questa, pur non prevedendo una specifica tutela rivolta agli anziani, ha trovato spazio applicativo in una serie di casi in cui i ricorrenti lesi rientravano in tale categoria di soggetti<sup>79</sup>. A trovare rilievo sono stati, ad esempio, gli articoli relativi al diritto di proprietà (art. 21), al diritto ad un equo processo (art. 8) e al diritto alla vita (art. 4.1). Queste disposizioni vennero prese in considerazione nel caso *Yakye Axa Community v. Paraguay*<sup>80</sup> deciso dalla Corte Interamericana dei diritti umani (IACtHR). L'organo adito dalla comunità indigena *Yake* al fine di rivendicare i suoi diritti sulle terre ancestrali, nel sancire la violazione di tali norme da parte dello Stato resistente, riconobbe in capo agli anziani appartenenti a tale comunità un ruolo centrale nella trasmissione del patrimonio culturale alle generazioni più giovani, oltre che la loro titolarità all'autonomia, ad un'alimentazione sana, all'accesso al cibo, all'acqua potabile e all'assistenza sanitaria<sup>81</sup>. Anche lo sviluppo progressivo previsto dall'articolo 26 ha trovato nel tempo rilievo, soprattutto rispetto al diritto alla salute degli anziani<sup>82</sup> letto in combinato disposto con l'articolo 1 (obbligo del rispetto dei diritti) dalla stessa fonte pattizia. Su quest'ultima disposizione, l'IACtHR ha inteso specificare come il divieto di discriminazione in essa previsto dovesse ricomprendere anche l'età, tra le altre cause, e questo per il tramite dell'"apertura" derivante dalla clausola «[...] any other social condition», posta al termine di detta previsione normativa<sup>83</sup>.

All'interno del Protocollo di San Salvador del 1988<sup>84</sup>, viene però riconosciuto il diritto di ognuno «[...] ad una speciale protezione in età anziana», con il conseguente accordo degli

<sup>76</sup> Ivi, par. 27.

<sup>77</sup> Ivi, par. 33 ss.

<sup>78</sup> OSA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (c.d. *Pacto de San José*), 22 novembre 1969, Costa Rica.

<sup>79</sup> Si veda S. SOLIDORO, *La tutela degli anziani*, cit., pp. 126 ss.

<sup>80</sup> IACtHR, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, judgment 17 giugno 2005, Serie C, n. 125.

<sup>81</sup> Ivi, par. 175.

<sup>82</sup> IACtHR, *Poblete Vilches et al. v. Chile*, judgment 8 marzo 2018, Serie C, n. 349, par. 143. Sulla pronuncia, si veda L. SÁNCHEZ, *Il caso Poblete Vilches c. Cile: nuovi approcci al diritto alla salute nel sistema interamericano dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza Straniera* (rivista online), n. 1, 2019.

<sup>83</sup> Ivi, par. 122. Sul punto si veda, altresì, IACtHR, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, advisory opinion, 17 settembre 2003, OC-18, Serie A, n. 18, par. 101; CESCR, *General comment n. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights*, 2 luglio 2009, E/C.12/GC/20, par. 27, 29; IACtHR, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay. Merits, reparations and costs*, judgment 24 agosto 2010, Serie C, n. 214, par. 233.

<sup>84</sup> OSA, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia De Derechos Economicos, Sociales Y Culturales* (c.d. «Protocollo di San Salvador»), 17 novembre 1988, San Salvador.

Stati parte ad adottare progressive misure «[...] necessarie per realizzare tale diritto, e in particolare a: a) fornire appropriate strutture, nonché cibo e cure mediche specializzate, per le persone anziane che ne sono prive e non sono autosufficienti; b) intraprendere programmi di lavoro specificamente finalizzati a dare agli anziani l'opportunità di impegnarsi in attività produttive adatte alle loro competenze e coerenti con la loro formazione e i loro auspici» (art. 17).

Come già riferito in precedenza<sup>85</sup>, prendendo in considerazione talune condizioni fattuali, anche altre fonti pattizie possono trovare spazio nell'ambito di tutela dei soggetti in età senile. In effetti, nel contesto OSA assumono eventuale attenzione convenzioni che trovano le loro “corrispondenti” in ambito internazionale. L'esempio potrebbe riguardare la Convenzione interamericana sulla prevenzione e la repressione della tortura dell'85<sup>86</sup>, la Convenzione interamericana per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le persone con disabilità del 1999<sup>87</sup>, ovvero quella contro tutte le forme di discriminazione e intolleranza adottata nel 2013<sup>88</sup>.

Un'attenzione mirata esclusivamente agli anziani ha trovato invece riscontro, sul piano regionale che qui interessa, solo a partire dai primi anni 2000.

In effetti, un primo passo in tale direzione è stato posto soltanto a seguito del MIPAA di Madrid, alla luce del quale prese forma il piano strategico per la sua implementazione, delineato in occasione della Conferenza Intergovernativa regionale del 2003 da parte della Commissione regionale (UNECLAC) afferente all'ECOSOC delle Nazioni Unite<sup>89</sup>.

Successivamente, Brasilia è stata il luogo di altri due “passaggi” importanti nell'evoluzione normativa della regione. Il primo è del 2007, ed risulta apprezzabile in quanto nasce «[w]ith the purpose of identifying the future priorities for application of the Regional Strategy for the Implementation in Latin America and the Caribbean of the Madrid International Plan of Action on Ageing, responding to the opportunities and challenges posed by the ageing of the population in the coming decades and promoting a society for all ages»<sup>90</sup>. Detto in altri termini, esso assume il ruolo di documento programmatico di coordinamento dal punto di vista regionale.

La rilevanza del secondo<sup>91</sup> – del 2008 –, invece, non si sostanzia semplicemente nel “tema” oggetto di intervento, ovvero l'accesso alla giustizia per le persone vulnerabili, ma soprattutto perché in esso si trovano delle definizioni “chiave” apprezzate e, sovente, adoperate in ambiti normativi come in quelli dottrinali<sup>92</sup>.

L'anno seguente l'Organizzazione Panamericana della Sanità (PAHO)<sup>93</sup> intervenne, da

<sup>85</sup> V. *supra* § 2.

<sup>86</sup> OSA, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (CIPST), 9 dicembre 1985, Cartagena de Indias. Si veda, ad esempio, IACtHR, *García Lucero et al. v. Chile*, judgment 28 agosto 2013, Serie C, n. 267.

<sup>87</sup> OSA, *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, 8 giugno 1999, Guatemala.

<sup>88</sup> OSA, *Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, 6 maggio 2013, Guatemala.

<sup>89</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC), *Regional Intergovernmental Conference on Ageing: Towards a Regional Strategy for the Implementation in Latin America and the Caribbean of the Madrid International Plan of Action on Ageing*, 19-21 novembre 2003, Santiago. Disponibile su <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/FINAL-DSC-1-Ingles.pdf>.

<sup>90</sup> UNECLAC, *Second Regional Intergovernmental Conference on Ageing in Latin America and the Caribbean: towards a society for all ages and rights-based social protection, Brasilia Declaration*, 4-6 dicembre 2007.

<sup>91</sup> V. *supra* nota 11.

<sup>92</sup> Cfr. V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, cit., p. 662.

<sup>93</sup> La PAHO è oggi un'Agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Fondata già il 2 dicembre del 1902, essa è responsabile della cooperazione sanitaria internazionale nelle Americhe.

una parte, denunciando la situazione della regione, priva di una visione complessiva della salute degli anziani, assistiti all'interno del proprio nucleo familiare nella maggioranza dei casi<sup>94</sup>; mentre dall'altra, indicando la strategia da dover adottare per un miglioramento della situazione alla luce di tali carenze e del MIPAA<sup>95</sup>.

Pari valore programmatico e di indirizzo ha la c.d. “*San José Charter*” adottata dall'UNECLAC nel 2012<sup>96</sup>. In essa l'accento viene posto su azioni relative a vari ambiti tematici, come: la sicurezza sociale, la salute, i servizi sociali, il reinserimento lavorativo, gli abusi ad essi rivolti, la loro autonomia e indipendenza, l'accesso alla tecnologia, le vulnerabilità acute nei contesti emergenziali e la solidarietà intergenerazionale. Il tutto, inoltre, da dover porre in un'ottica di cooperazione orizzontale tra i vari attori nazionali<sup>97</sup>.

Ciò detto, non si può che considerare ora la fonte che, allo stato attuale, rappresenta ancora un *unicum* a livello internazionale, ovvero la Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (CIPDHPM) del 2015<sup>98</sup>. Essa, infatti, rimane ancora oggi la sola fonte giuridicamente vincolante pensata, specificatamente, per la tutela delle persone anziane<sup>99</sup>.

Analizzandone il contenuto, emerge con chiarezza come la struttura di tale strumento poggi le sue fondamenta su quattro valori basilari (c.d. «*core values*»), e cioè: l'uguaglianza, la dignità, la non discriminazione, l'integrazione e l'autonomia<sup>100</sup>.

Inoltre, è possibile riscontrare all'interno di alcune sue disposizioni un'inedita modalità di declinazione di principi “classici” volta alla tutela specifica degli anziani<sup>101</sup>. Si pensi al combinato disposto degli articoli 2 e 5, per mezzo dei quali si sancisce l'uguaglianza e la non discriminazione in base all'età. Il dato rilevante sta nel fatto che tale ultimo divieto (*ex art.* 5.2) venga considerato anche nella sua dimensione «intersezionale»<sup>102</sup> tra più “fattori di esclusione”, come: il sesso, le disabilità, l'orientamento sessuale, l'emigrazione, la povertà, l'abitazione, l'appartenenza ad un determinato gruppo nazionale, etnico e religioso, e via discorrendo. Questa estensione risulta centrale nell'ambito dell'invecchiamento in quanto, come spesso accade, il fattore età, di per sé potenzialmente discriminante, include in sé altri fattori a loro volta potenzialmente discriminanti<sup>103</sup>.

Analogo discorso “restaurativo” può essere rivolto agli articoli 9 e 10 riguardanti, rispettivamente, il diritto ad una vita priva di violenza ed il diritto a non subire tortura o altri

<sup>94</sup> PAHO, *Plan of Action on the health of older persons, including active and healthy ageing*, 10 luglio 2009, CD49/8, par. 9, 10.

<sup>95</sup> Ivi, par. 13 ss.

<sup>96</sup> UNECLAC, *San José Charter on the rights of older persons of Latin America and the Caribbean*, adottata al termine della *Third Regional Intergovernmental Conference on Ageing in Latin America and the Caribbean*, 8-11 maggio 2012, San José.

<sup>97</sup> Ivi, par. 14, lett. ð).

<sup>98</sup> OSA, *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*, 15 giugno 2015, Washington, D.C.

<sup>99</sup> Così A. DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, *La matriz de T.H. Marshall y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, in *Anuario de Derecho Público UDP*, p. 20.

<sup>100</sup> F. SEATZU, *Sulla convenzione dell'organizzazione degli stati americani sui diritti delle persone anziane*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2015, p. 358.

<sup>101</sup> S. SOLIDORO, *La tutela degli anziani*, cit., p. 125.

<sup>102</sup> L'intersezionalità descrive i microprocessi relativi al modo in cui ogni individuo e gruppo occupa una posizione sociale in strutture di oppressione interconnesse, e si basa sullo studio congiunto delle dimensioni e le relazioni di classe, genere, etnica, ecc. Si veda P. DRESSEL, M. MINKLER, I. YEN, *Gender, Race, Class, and Aging: Advances and Opportunities*, in *International Journal of Health Services*, vol. 27, n. 4, 1997.

<sup>103</sup> Cfr. A. DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, *La matriz*, cit., p. 23; M. G. BERNARDINI, *Le vulnerabilità dell'età senile*, cit., p. 100.

trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Diversamente può dirsi, invece, dei diritti «emergenti»<sup>104</sup> (o «nuovi»<sup>105</sup>), come: la dignità durante la vecchiaia (articolo 6) – intesa come le cure e l’eliminazione delle sofferenze inutili per i pazienti terminali –; l’autonomia e l’indipendenza (articolo 7), afferenti anche alla dimensione culturale legata alle tradizioni e alle credenze dell’anziano; l’integrazione e la partecipazione all’interno della comunità (articolo 8), ed infine, il diritto alle cure a lungo termine (articolo 12)<sup>106</sup>.

Taluni reputano la Convenzione del 2015 «avanguardista»<sup>107</sup> perché completa dei tre “pilastri” della c.d. «cittadinanza piena», come elaborata dal sociologo inglese Marshall nel 1949, rappresentati dalla dimensione civile, politica e sociale<sup>108</sup>.

A questo si aggiunga l’impegno di sensibilizzazione che gli Stati firmatari si assumerebbero con la ratifica nell’ambito delle rispettive società (*ex art. 32, lett. b, c ed e*); il riconoscimento del diritto culturale nella sua duplice dimensione passiva («receptor») che attiva («emissor») <sup>109</sup>; e l’istituzione di un organo – il Comité de Expertos (articolo 35) – deputato al monitoraggio della fase attuativa della Convenzione.

A fronte di questi dati positivi, si riscontrano una serie di elementi che mettono in dubbio il suo effettivo seguito. In via generale, infatti, non è da sottovalutare il fatto che la convenzione in discorso abbia visto soltanto dodici ratifiche da parte degli Stati membri dell’OSA: soltanto un quinto del totale, pertanto. Sul piano contenutistico, emerge dal testo una “scarsa” attenzione (si veda l’art. 17) rivolta, da un lato, alla sicurezza sociale – relegata all’interno delle risorse disponibili degli Stati –, mentre dall’altro, al sistema pensionistico, grande assente dello strumento normativo del 2015<sup>110</sup>.

Per concludere l’analisi qui proposta, si ritiene però opportuno prendere in considerazione i più recenti “resoconti” regionali posti in essere, sia dal *Thematic Rapporteurship on the Rights of Older Persons* – istituito dalla Commissione interamericana sui diritti umani (IACHR) dell’OSA nel 2019<sup>111</sup> –, il quale, in via generale, incoraggia attività intergenerazionali «[...] that bring older people closer to younger generations also helps combat ageism, avoid isolation, and make older persons’ right to participation effective»<sup>112</sup>, sia dall’UNECLAC, che invece sottolinea dati tuttora allarmanti nella regione, in special modo tra gli Stati caraibici, sia rispetto al sistema pensionistico – la maggior parte dei paesi considerati forniscono livelli reddituali sotto la soglia di povertà nazionale, in alcuni casi addirittura privando completamente i soggetti anziani di un reddito minimo –, quanto rispetto al sistema di cure a lungo termine: nella maggioranza dei casi non si dispone di una capacità nazionale sufficiente a soddisfare il crescente bisogno di assistenza di questo tipo<sup>113</sup>.

<sup>104</sup> J. L. MARTÍNEZ MARDONES, *Protección de las personas mayores a la luz del derecho internacional e interno*, in *Estudios Constitucionales*, vol. 21, n. 1, 2023, p. 10.

<sup>105</sup> J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva*, cit., p. 692.

<sup>106</sup> L. PÉREZ GALLARDO, J. PEREIRA PÉREZ, *Del cuidado familiar como derecho humano, a su protección a través de incentivos sucesorios*, in *Revista de Derecho Provo*, n. 4, 2023, p. 5.

<sup>107</sup> A. DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, *La matriz*, cit., pp. 22.

<sup>108</sup> T. H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in T. H. MARSHALL (ed.), *Class, Citizenship, and Social Development*, Palatine, 1949.

<sup>109</sup> A. DÍAZ-TENDERO BOLLAIN, *La matriz*, cit., p. 32.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>111</sup> IACHR, *171<sup>st</sup> Period of Session*, 7-16 febbraio 2019, Sucre.

<sup>112</sup> IACHR, *Thematic Rapporteurship on the Rights of Older Persons, Annual Report 2023, Chapter III: Activities of thematic and country rapporteurs and promotion and training activities*, p. 150, par. 17.

<sup>113</sup> UNECLAC, *The Ageing Caribbean: 20 Years of The Madrid Plan of Action*, 6 ottobre 2022, p. 47. Si veda, altresì, UNECLAC, *A progress report on the implementation of measures for older persons in the Caribbean, 2022 to 2024*, 17

#### 4. La regione europea come terreno d'indagine

Volgendo lo sguardo ad un altro contesto regionale, pare utile sin da subito mostrare, seppur brevemente, la “fotografia” più recente della situazione attuale descritta dalla Commissione Economica per l'Europa (UNECE) – gemella dell'UNECLAC – alla luce degli obiettivi fissati dal Piano di Madrid del 2002.

Pertanto, si procederà nella direzione contraria rispetto al paragrafo precedente: in questa sede si partirà dal punto di vista delle Nazioni Unite per poi giungere al sistema dal bacino più “circoscritto” del Consiglio d'Europa (CdE).

Orbene, a parere della Commissione UNECE<sup>114</sup>, sebbene le tendenze comuni degli Stati europei poste alla luce degli obiettivi prefissati in occasione della Conferenza di Lisbona del 2017<sup>115</sup> e di Roma del 2022<sup>116</sup>, registrino un generale progresso<sup>117</sup>, si reputano necessarie ulteriori azioni volte a conseguire i *goals* auspicabili, come: integrare l'invecchiamento in tutte le politiche ad ogni livello; predisporre investimenti in aree come la promozione della salute, l'apprendimento in età avanzata, parità di accesso ai servizi, riduzione della povertà o partecipazione al mercato del lavoro e vita sociale; ed infine, incrementare i servizi di cura a lungo termine<sup>118</sup>. A queste azioni si aggiungono altre priorità, come: «development of ageing societies; rights: human, social, economic and other; active ageing, inclusive of health, participation and security/dignity; inter-generational equity and reciprocity; and life-long individual development»<sup>119</sup>.

Un *work in progress*, questo, che anche nella regione europea non trova una piena omogeneità tra gli Stati<sup>120</sup>. Le barriere che qui si stagliano innanzi ad una effettiva implementazione si sostanziano nella mancanza di risorse finanziarie; nell'inadeguatezza di risorse umane e di *know-how policy*; e per finire, nell'esigua priorità attribuita ai problemi dell'invecchiamento nell'agenda politica<sup>121</sup>.

Ma prima di arrivare ai livelli nazionali che qui interessano, bisogna ora completare la descrizione del quadro normativo che “sta intorno”, o “sopra”, a questi ultimi.

---

dicembre 2024.

<sup>114</sup> Economic Commission for Europe (UNECE), *Synthesis report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the ECE region in 2017-2022: Executive summary*, 7 aprile 2022, ECE/AC.30/2022/3; UNECE, *Report of the Standing Working Group on Ageing on its sixteenth meeting*, 19 dicembre 2023, ECE/WG.1/2023/2; UNECE, *Report of the Standing Working Group on Ageing on its seventeenth meeting*, 20 dicembre 2024, ECE/WG.1/2024/2.

<sup>115</sup> I *goals* fissati in quell'occasione sono stati: (1) *recognize the potential of older persons*; (2) *encourage longer working life and ability to work*; (3) *ensure ageing with dignity*. UNECE, 4<sup>th</sup> Ministerial Conference on Ageing, *A Sustainable Society for All Ages: Realizing the potential of living longer*, 20-22 settembre 2017, Lisbona; UNECE, *2017 Lisbon Ministerial Declaration*, disponibile su [https://unece.org/DAM/pau/age/Ministerial\\_Conference\\_Lisbon/Declaration/2017\\_Lisbon\\_Ministerial\\_Declaration.pdf](https://unece.org/DAM/pau/age/Ministerial_Conference_Lisbon/Declaration/2017_Lisbon_Ministerial_Declaration.pdf).

<sup>116</sup> UNECE, 2022 UNECE Ministerial Conference on Ageing, *A Sustainable World for all Ages. Joining Forces for Solidarity and Equal Opportunities Throughout Life*, 16-17 giugno 2022, Roma.

<sup>117</sup> UNECE, *Synthesis report*, par. 29.

<sup>118</sup> Ivi, par. 30-32; UNECE, *A Sustainable World*, pp. 25, 29.

<sup>119</sup> UNECE, *A Sustainable World*, p. 12.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

#### 4.1. Il Consiglio d'Europa e le fonti applicabili

Pur difettando di disposizioni specifiche *ratione materiae*<sup>122</sup>, la prima fonte che in tale “spazio” trova una ragione applicativa è la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>123</sup>. Analogamente a quanto accaduto in merito alla CIDU<sup>124</sup>, anche in questo caso la portata di alcuni articoli nella stessa contenuti ha trovato una sua estensione verso gli anziani per il tramite del lavoro ermeneutico di un organo giurisdizionale: in questo caso la Corte europea dei diritti dell'uomo (o Corte di Strasburgo, ECtHR).

Tra le disposizioni che hanno trovato nel tempo maggior riflesso in materia di tutela delle persone anziane si possono citare, ad esempio: l'articolo 3 (divieto di tortura), violato allorché le condizioni detentive non siano risultate coerenti con le specifiche esigenze dei condannati dettate, tra le altre cose, anche dall'età<sup>125</sup>; l'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), per ragioni non molto dissimili dalle precedenti<sup>126</sup>; l'articolo 6 (diritto ad un processo equo), spesso associato all'eccessiva durata dei processi a fronte dell'età degli interessati<sup>127</sup>, e l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), perché inclusivo del principio di autodeterminazione delle persone anziane<sup>128</sup>. Di estremo interesse risulta, poi, il recente caso *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera* a fronte del quale la Corte di Strasburgo ha riconosciuto la violazione degli ultimi due articoli citati in favore di un'associazione composta da donne anziane, da un lato, perché lo Stato resistente avrebbe impedito l'accesso alla giustizia da parte dell'associazione delle stesse rappresentativa, mentre dall'altro, perché il cambiamento climatico – il cui contrasto non è stato delineato da opportune misure legislative – avrebbe particolarmente leso le ricorrenti, data la loro età<sup>129</sup>.

All'interno del “confine” regionale in discorso, assume rilevanza anche l'Accordo provvisorio sui regimi di sicurezza sociale del 1953<sup>130</sup>, che mira all'uguaglianza di trattamento

<sup>122</sup> L'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 12 del 2005 (divieto generale di discriminazione) potrebbe risultare l'unico che, in qualche modo, potrebbe trovare una “immediata” applicazione agli anziani, in quanto prevede «ogni altra condizione», tra le possibili motivazioni discriminatorie.

<sup>123</sup> Consiglio d'Europa (CdE), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata il 4 novembre 1950, Roma.

<sup>124</sup> V. *supra* § 3.

<sup>125</sup> Cfr., ECtHR, *Priebke v. Italy*, judgment of 5 april 2001, application n. 48799/99; ECtHR, *Savonjukk v. United Kingdom*, judgment of 29 may 2001, application n. 63716/00; ECtHR, *Farbtubs v. Latvia*, judgment of 2 december 2004, application n. 467202; ECtHR, *Enea v. Italy*, application n. 74912/01, judgment of 17 september 2009; ECtHR, *Contrada v. Italy n. 2*, judgment of 11 february 2014, application n. 7509/08.

<sup>126</sup> Ad esempio, ECtHR, *Georgia v. Russia n. 2*, judgment of 21 january 2021, application n. 38263/08.

<sup>127</sup> Cfr. ECtHR, *Jablonská v. Poland*, judgment of 9 june 2004, application n. 60225/00; ECtHR, *Dodov v. Bulgaria*, judgment of 17 january 2008, application n. 59548/00.

<sup>128</sup> Cfr. ECtHR, *Jivan v. Romania*, judgment of 8 may 2022, application n. 62250/19; ECtHR, *Calvi and C.G. v. Italy*, 6 july 2023, application n. 46412/21.

<sup>129</sup> ECtHR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, judgment of 9 april 2024, application n. 53600/20. Sul punto si veda, *ex multis*, A. OSTI, *A qualcuno (non) piace caldo. Il caso KlimaSeniorinnen c. Svizzera avanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo (per non tacer degli altri)*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto* (rivista online), n. 2, 2023; A. HÖSLI, M. REHMANN, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change*, in *Clima law*, n. 12, 2024; L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *DUDI*, n. 2, 2024; G. LETSAS, *The European Court's Legitimacy After KlimaSeniorinnen*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 5, 2024; K. DZEHTSIAROU, *KlimaSeniorinnen Revolution: The New Approach to Standing*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 5, 2024; J. LAFFRANQUE, *KlimaSeniorinnen – Climate Justice and Beyond*, in *European Convention on Human Rights Law Review*, n. 5, 2024.

<sup>130</sup> Così il preambolo della CdE, *European Interim Agreement on Social Security Schemes relating to Old Age, Invalidity*

tra gli Stati contraenti in punto di prestazioni erogabili in base all'anzianità, all'invalidità ed alla sopravvivenza, alla luce di quanto stabilito dalle Convenzioni dell'ILO<sup>131</sup>. Nell'articolo 1, par. 2, si specifica come le prestazioni da considerare siano quelle di carattere contributivo, al pari di quelle non contributive, mirando, di tal guisa, ad un'effettività della sicurezza sociale rivolta a siffatte categorie di soggetti vulnerabili<sup>132</sup>.

Come già osservato in altri contesti<sup>133</sup>, risulta qui parimenti ipotizzabile l'applicazione, volta alla tutela degli anziani, di convenzioni afferenti alla tortura<sup>134</sup> – che potrebbe annidarsi persino nei luoghi adibiti alla loro cura e assistenza<sup>135</sup> – oppure alla dignità da preservare in ambito biomedico<sup>136</sup>. In merito a quest'ultimo, si specifica come l'articolo 3 del relativo strumento pattizio sancisca il principio di equità dell'accesso all'assistenza sanitaria vietando così discriminazioni basate sull'età. Ciononostante, non bisogna sottacere come tale pericolo si sia in realtà concretizzato durante l'emergenza sanitaria del 2019. In quella circostanza, invero, le “priorità” sanitarie – e non solo – hanno finito per acuire le disparità, l'isolamento e le fragilità degli anziani<sup>137</sup>, ponendo dubbi sull'effettivo grado di operatività di tale strumento in alcuni Stati firmatari<sup>138</sup>.

Per quanto riguarda il tema della protezione sociale, il Codice europeo di sicurezza sociale – nella sua versione del 1990<sup>139</sup> – risulta apprezzabile in quanto, oltre a fissare delle soglie minime di protezione che gli Stati dovrebbero garantire in campi quali l'anzianità, la disoccupazione, l'invalidità e le cure mediche, dedica un'intera parte (Part V) all'*old-age benefit* (artt. 26-31). Tra i più importanti miglioramenti apportati dal nuovo testo, rilevano: i tassi di copertura più elevati; la creazione di nuove prestazioni; gli aumenti del livello, della durata e dell'erogabilità delle prestazioni; ed infine, l'indicazione di un più largo numero di misure preventive.

Rimanendo nello stesso settore, non si può che tener presente quanto previsto dalla

---

*and Survivors*, 11 dicembre 1953, Parigi.

<sup>131</sup> V. *supra* § 2.

<sup>132</sup> Ai quali si aggiunsero: la categoria dei rifugiati, per il tramite del *Protocol to the European Interim Agreement on Social Security Schemes relating to Old Age, Invalidity and Survivors*, 11 dicembre 1953, Parigi; oltre alla categoria delle persone prive di risorse sufficienti, i mezzi di sussistenza e le cure necessarie per la loro condizione, con la *European Convention on Social and Medical Assistance*, 11 dicembre 1953, Parigi.

<sup>133</sup> Si vedano, dal punto di vista universale, la Convenzione UNCAT del 1984 e la Convenzione relativa alla salvaguardia delle persone affetta da disabilità del 2006 (*supra* § 2); sul piano interamericano, invece, Convenzione interamericana sulla prevenzione e la repressione della tortura dell'85 e la Convenzione interamericana per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le persone con disabilità del 1999 (*supra* § 3).

<sup>134</sup> CdE, *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 26 novembre 1987, Strasburgo.

<sup>135</sup> Secondo il Comitato per la Prevenzione alla Tortura (CPT), istituito dalla Convenzione dell'87, tra i luoghi di “presidio” di questa tutela devono altresì rientrare le residenze per i disabili e gli anziani. Così CPT, *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (Covid-19) pandemic*, 20 marzo 2020, disponibile su <https://rm.coe.int/16809cfa4b>.

<sup>136</sup> CdE, *Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine*, 4 aprile 1997, Oviedo.

<sup>137</sup> Sul punto, CdE, Committee on Bioethics (DH-BIO), *Statement on human rights considerations relevant to the Covid-19 pandemic*, 14 aprile 2020, Strasbourg, in V. LORUBBIO, *La considerazione delle persone vulnerabili tra forti proclami internazionali e deboli risposte interne, durante la prima fase di vigenza delle misure di contrasto al Covid 19*, in DPCE (rivista online), vol. 2, 2020, p. 2619. Si veda, altresì, UNECE, *Synthesis report*, par. 8.

<sup>138</sup> Tra cui l'Italia. Si veda S. PENASA, *Alla ricerca dell'anello mancante: il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo*, dicembre 2007, disponibile su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>139</sup> CdE, *European Code of Social Security (Revised)*, 6 novembre 1990, Strasburgo (che rivede la sua versione precedente del 1964).

Carta sociale (CSE) del 1996<sup>140</sup>. Questa, per il tramite dell'articolo 23, impone agli Stati firmatari l'adozione di adeguate misure volte a consentire alle persone anziane di conservare il loro posto come membri della società, oltre che a scegliere liberamente lo stile di vita rimanendo nel proprio ambiente familiare e di ricevere un'adeguata assistenza qualora vivessero in una situazione istituzionalizzata.

Sebbene il contenuto della CSE non trovi un'effettiva tutela dal punto di vista giurisdizionale, la stessa viene comunque "affiancata", nella sua fase attuativa, dal Comitato europeo dei diritti sociale (CEDS): un meccanismo di controllo pensato per esaminare i rapporti statali, oltre che i reclami collettivi, al fine di valutare il grado di implementazione interna della Carta. Nonostante abbiano natura meramente dichiarativa e non siano direttamente applicabili<sup>141</sup>, le sue decisioni devono obbligatoriamente tradursi in appositi provvedimenti comunicati periodicamente e delineati in conformità con quanto dallo stesso statuito.

I compiti di indirizzo e di promozione spettano invece ad altri organi del CdE, come il Comitato dei Ministri degli Stati Membri<sup>142</sup> e il Commissario dei diritti umani.

Ad ogni modo, indipendentemente dal fatto che organi come quelli indicati sin qui siano, o meno, giuridicamente "influenti" a livello nazionale, resta fuor di dubbio che quanto raccomandato o indirizzato dagli stessi rivesta un ruolo centrale per l'analisi che questo studio si prefigge: è anche per il tramite dei loro "radar" che si rende più agevole l'analisi sistemica di quanto accade all'interno della *domestic jurisdiction* degli Stati, come si avrà modo di verificare più avanti.

##### 5. La "chiusura" cubana e l'attenzione normativa rivolta agli *adultos mayores*

Come anticipato, se si volesse descrivere con un unico aggettivo l'ordinamento cubano dal punto di vista delle relazioni con quello che lo circonda – con l'"esterno" –, quantomeno rispetto all'ambito che qui interessa, molto probabilmente si utilizzerebbe il termine "chiuso", e questo per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, Cuba non ha ratificato né la Convenzione americana sui diritti umani del 1969, né tantomeno quella più "specificata" del 2015 (CIPDHPM), al pari di altri accordi OSA di possibile attinenza alla tutela oggetto di studio<sup>143</sup>. Di conseguenza, sull'isola caraibica non si estende la giurisdizione della Corte interamericana dei diritti dell'uomo (IACtHR), perché istituita dallo stesso *Pacto de San José*<sup>144</sup>, e non trova alcuno spazio applicativo quanto

<sup>140</sup> CdE, *European Social Charter (Revised)* (CSER), 3 maggio 1996, Strasburgo (che sostituisce la versione precedente del 1961).

<sup>141</sup> F. OLIVIERI, *La carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismo di controllo e applicazione nelle corti nazionali. La lunga marcia verso l'effettività*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2008. In merito alla valenza della CSE, della CSER e delle raccomandazioni del CEDS, si veda V. LORUBBIO, *Povertà e minori: il ruolo (attuale e potenziale) della Carta Sociale Europea*, in *OIDU* (rivista online), 2024, pp. 81 ss.

<sup>142</sup> Importante fu la linea dallo stesso indicata in merito alla tutela delle persone anziane. CdE, Committee of Ministers to member States, *Recommendation on the promotion of human rights of older persons*, 19 febbraio 2014, n. CM/Rec(2014)2.

<sup>143</sup> Ed invero, Cuba non ha inteso ratificare anche la Convenzione contro la tortura dell'85, quella contro le discriminazioni a discapito dei disabili del 1999 e quella contro ogni forma di discriminazione e intolleranza del 2013. V. *supra* nota 86, 87 e 88.

<sup>144</sup> Cosa diversa, invece, riguarda la Commissione IACHR, perché organo dell'OSA istituito nel 1959 creato allo scopo di promuovere i diritti umani tra gli Stati parte dell'organizzazione, tra i quali si annovera anche Cuba.

stabilito in altri strumenti afferenti all'ambito dei diritti umani.

In secondo luogo, pur volendo ammettere l'apposizione della ratifica o dell'adesione da parte del La Havana, comunque i trattati non troverebbero alcuna esplicita individuazione all'interno della gerarchia delle fonti "costituzionalmente disegnata", neanche per il tramite di una «[...] clausola aperta al riconoscimento dei diritti ivi incorporati»<sup>145</sup>. Siffatta riluttanza, invero, potrebbe essere vista come il frutto di radici profonde nel "terreno" socio-politico del paese. Quello stretto "recinto" delineato dal socialismo e dal comunismo che si rinviene già nel preambolo della Costituzione del '76<sup>146</sup>, trova piena conferma all'interno della nuova Carta fondamentale del 2019, all'interno della quale si specificata altresì la preminenza della stessa rispetto ai trattati internazionali<sup>147</sup>.

Se da una parte questa tendenziale "ermeticità" prende forma anche nella versione più recente del testo costituente cubano, dall'altra non si può che apprezzare il riconoscimento che lo stesso dà ad alcuni principi fondamentali, essenziali *anche* per la tutela degli anziani, come: il «*valor supremo*» della dignità umana (art. 40)<sup>148</sup>; l'obbligo statale di garantire l'esercizio dei diritti umani (art. 41); il divieto di discriminazione anche per via dell'età (art. 42)<sup>149</sup>; il diritto all'uguaglianza e all'inclusione sociale (art. 44); il diritto alla vita, all'integrità fisica e morale, alla libertà (art. 46), al libero sviluppo della personalità (art. 47), alla salute (art. 72), e via discorrendo.

Di centrale importanza, quanto innovatività, risulta poi l'articolo 88 della Costituzione cubana<sup>150</sup>. Questo obbliga solidalmente lo Stato, la società e la famiglia<sup>151</sup> a proteggere, assistere e facilitare le condizioni per soddisfare le necessità, elevare la qualità della vita, rispettare l'autodeterminazione, garantire il pieno esercizio dei diritti e promuovere l'integrazione e la partecipazione sociale degli anziani. La disposizione risulta apprezzabile sia perché, da un lato, fa confluire diversi diritti all'interno della tutela rivolta in particolare agli anziani, sia perché, dall'altro, "lega" ben tre attori verso tale direzione.

Mentre la società cubana rappresenta il luogo nel quale alcuni dei fattori protettivi del processo di invecchiamento – come: le infrastrutture comunitarie, i programmi di assistenza agli anziani, i programmi educativi e culturali, la convivenza e la rete di scambi sociali – dovrebbero prendere forma<sup>152</sup>; lo Stato e la famiglia divengono co-protagonisti altrettanto centrali per la tutela delle persone anziane.

<sup>145</sup> Così V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, cit., p. 676. Si vedano, altresì, cit., p. 676; Y.

TORRES GARCÍA, O. HERNÁNDEZ AGUILAR, *Derechos del adulto mayor en la Constitución cubana actual*, in *Revista de la Abogacía*, n. 64, 2020, p. 2; A. NOGUERA FERNÁNDEZ, *La Constitución cubana de 2019: un análisis crítico*, in *Revista de Derecho Político*, 2019, p. 383.

<sup>146</sup> Costituzione cubana del 1976, preambolo: «[...] solo en el socialismo y en el comunismo el ser humano alcanza su dignidad plena».

<sup>147</sup> Costituzione cubana del 2019, art. 8: «[...] La Constitución de la República de Cuba prima sobre estos tratados internacionales».

<sup>148</sup> Sia consentito il rinvio a F. VIGGIANI, *I diritti degli anziani e i limiti del diritto internazionale. Il caso cubano come tentativo di implementazione domestica*, in *De Iusticia* (rivista online), 2023, pp. 5 ss.

<sup>149</sup> Cfr. J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva*, cit., p. 693; T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *Protección legal*, cit., p. 67.

<sup>150</sup> Cfr. A. ARCE MONTERO, A. RODRÍGUEZ DERIVET, C. FONSECA SOSA, *Los adultos mayores en el nuevo Código de las Familias*, 22 febbraio 2022, disponibile su <http://www.cubadebate.cu>; J. PEREIRA PÉREZ, *Miradas para una vejez inclusiva*, cit., p. 104; J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva*, cit., pp. 693, 694.

<sup>151</sup> Anche se, come acutamente sottolineato, nella realtà normativa ed applicativa la responsabilità sembrerebbe incardinata in via principale alla famiglia, mentre allo Stato e alla società spetterebbe il ruolo di meri "coadiuvanti". Così T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *Protección legal*, cit. p. 68.

<sup>152</sup> P. ARÉS MUZIO, *Familias y adultos mayores*, cit. p. 19.

In particolare, lo Stato cubano si è interessato alla tutela degli anziani prendendo in considerazione diversi ambiti normativi.

L'esempio riguarda la regolamentazione della successione testamentaria, nella quale si include, tra i c.d. «*herederos especialmente protegidos*», gli ascendenti protetti perché inabili al lavoro o perché dipendenti economicamente al *de cuius*<sup>153</sup>; inutile dire come tra questi potrebbero facilmente rientrare gli anziani, soprattutto considerando il contesto cubano<sup>154</sup>, come si vedrà a breve.

Anche i *Sistemas Nacionales de Salud y de Seguridad y Asistencia Social* hanno contribuito alla protezione degli anziani per il tramite dei programmi per la salute fisica, mentale ed emotiva, oltre a quelli rivolti all'effettivo godimento della loro dignità<sup>155</sup>. In questo ambito si può menzionare il *Programa de Atención Integral al Adulto Mayor*, realizzato per mezzo di sottoprogrammi di assistenza della comunità, di attenzione istituzionale e di cure ospedaliere, promossi dalla Direzione Nazionale di Assistenza all'Adulto Anziano, in collaborazione con altri organismi e del Sistema Nazionale di Sanità Pubblica<sup>156</sup>.

Lo stesso dicasi per la *Ley de seguridad social* (L. n. 105/2009), che all'articolo 3 fa riferimento al sistema generale di sicurezza sociale posto a tutela dei lavoratori anche in caso di vecchiaia, mentre all'articolo seguente sottolinea l'importanza di un programma di assistenza sociale in favore di chiunque sia inabile al lavoro e non abbia famigliari in grado di aiutarlo<sup>157</sup>.

Tuttavia, quel che più di tutti merita risalto è il *Código de las Familia* (Ley n. 156 del 22 luglio 2022). È con questo articolato che lo Stato ha esteso il suo intervento in materia coinvolgendo la più vicina responsabile delle attenzioni materiali ed affettive degli anziani: la famiglia, per l'appunto. Come sottolineato dal riformatore costituente del 2019 – che inserisce l'articolo 88 all'interno del capitolo III, intitolato “*las familias*”, del titolo V dedicato ai diritti, ai doveri e alle garanzie<sup>158</sup> –, anche il codice della famiglia cubano all'articolo 2 vede la famiglia come cellula fondamentale della società. Essa costituisce «l'unità sociale di base»<sup>159</sup> e svolge un ruolo essenziale in merito al soddisfacimento dei bisogni degli anziani<sup>160</sup>. Attualmente, infatti, è la famiglia cubana a sorreggere il maggior carico di responsabilità rispetto alla cura degli anziani<sup>161</sup>; nello specifico, sono le donne del nucleo familiare ad essere

<sup>153</sup> Código Civil, art. 493.1.

<sup>154</sup> Così T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *El envejecimiento*, cit., p. 30.

<sup>155</sup> T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *Protección legal*, cit. p. 68.

<sup>156</sup> M. E. BENÍTEZ PÉREZ, *Envejecer en Cuba: mucho más que un indicador demográfico*, in *Revista Novedades en Población* (rivista online), vol. 22, n. 11, 2015.

<sup>157</sup> F. VIGGIANI, *I diritti degli anziani*, cit., p. 8. Anche nel contesto educativo si sono rivolte attenzioni specifiche, come nel caso del programma di educazione *Cátedra Universitaria del Adulto Mayor* (CUAM) – creato nel 2000 dall'Università dell'Havana per le persone della terza età al fine di promuovere l'aggiornamento e il superamento scientifico-tecnico degli anziani per il miglioramento della loro qualità di vita –, o della campagna di comunicazione intrapresa nel 2019 dal Ministero per la Salute Pubblica contro l'*ageism*. Sul punto: P. C. HENRIQUEZ PINO SANTOS, L. SÁNCHEZ PÉREZ, *Impacto del programa educativo de la Cátedra Universitaria del Adulto Mayor en el empoderamiento comunitario*, in *Revista Cubana de Educación Superior*, vol. 39, n. 1, 2020.

<sup>158</sup> J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva*, cit., pp. 693, 694.

<sup>159</sup> P. ARÉS MUZIO, *Familias y adultos mayores*, cit. p. 20.

<sup>160</sup> U. GONZÁLEZ PÉREZ, A. ALERM GONZÁLEZ, *La dignidad del adulto mayor y su protección social*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 76.

<sup>161</sup> Secondo uno studio, circa il 40% delle famiglie cubano ha a carico un anziano, mentre il 32% è composto da due o tre persone con più di 60 anni. R. GARCÍA QUINONES, *Cuba: envejecimiento, dinámica familiar y cuidados*, in *Revista Novedades de Población*, n. 29, 2019, p. 135. Si veda anche L. C. PAUTASSI, *La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID 19 en América Latina. Oportunidades en riesgo*, in *Revista Ius et veritas*, n. 61, 2020, p. 5. L. PÉREZ GALLARDO, J. PEREIRA PÉREZ, *Del cuidado familiar*, cit., pp. 4, 6; T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA

nella più gran parte dei casi precettate a tal riguardo<sup>162</sup>, nonostante il terzo comma dell'articolo 2 – al pari degli articoli 150, 421 e 430 del codice in questione e dell'articolo 43 della Costituzione – distribuisca equamente la responsabilità rispetto ai doveri familiari e sociali a tutti i componenti del nucleo familiare. A ben guardare, però, la centralità della famiglia viene ritrovata anche all'interno della Convenzione del 2015 che, ad esempio, nell'articolo 7 mira al rafforzamento delle famiglie e dei legami familiari; mentre con l'articolo 8 sottolinea l'importanza della partecipazione degli anziani all'interno del nucleo familiare<sup>163</sup>. Tale ultimo punto viene parimenti considerato nel codice cubano del 2022, dove si riconoscono i diritti degli anziani nel contesto familiare (art. 4, lett. *k*); l'importanza dei nonni nella «[...] transmisión intergeneracional de las tradiciones, cultura, educación, valores, afectos y en las labores» (artt. 8.1 e 429); o ancora, il diritto di partecipazione ed inclusione anche nella famiglia (art. 428). Lo stesso si può asserire in merito ai principi di dignità, di autodeterminazione e di autonomia nella vecchiaia: tutti presenti, sia nei trattati del 1969 e del 2015, che nel codice della famiglia. Rispetto al diritto a non subire alcun tipo di violenza (art. 424), anch'esso presente nelle fonti ora citate, si può inoltre evidenziare come la definizione di quest'ultima prevista dall'articolo 9.3 della Convenzione del 2015 non sia molto dissimile da quella immanente all'art. 13.2. Difatti, in entrambe le disposizioni trovano riscontro i maltrattamenti sia fisici che morali o psichici; gli abusi sessuali; le vessazioni di carattere prettamente patrimoniale; le condotte negligenti e per finire l'abbandono<sup>164</sup>; l'unica differenza sta nel fatto che soltanto nell'ultimo articolo citato si delinei una sorta di estensione applicativa alla «desatención» e all'«acción u omisión, directa o indirecta».

Generalmente inteso, il quadro normativo fornito dalla legge 156 del 2022 sembra aver dato seguito almeno ad alcune delle aree<sup>165</sup> previste nell'ambito della The United Nations Decade of Healthy Ageing dichiarata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>166</sup>; se non altro rispetto all'inclusione e alla concezione dell'anziano all'interno della società e della famiglia<sup>167</sup>.

Riportando lo sguardo al di là del *código de las familia*, non va però sottaciuto come, sebbene l'UNECLAC nel suo report 2024 abbia apprezzato gli sforzi intrapresi da La Habana assunti in ambito normativo<sup>168</sup> quanto in quello di spesa pubblica<sup>169</sup> – in linea con quanto stabilito dall'SDG goal n. 1 (*no poverty*), fissato dall'Agenda 2030, e dal MIPAA n. 4 (*social security*) – la situazione dell'isola centroamericana nel suo complesso non sia delle più idilliache

---

PÉREZ, *Protección legal*, cit. p. 68. Oggi circa l'85% degli anziani cubani riceve un'assistenza "informale" presso il proprio domicilio o direttamente dalla propria famiglia: si veda Y. CASTRO, *La otra cara de la dependencia: la protección a los cuidadores familiares*, 2021, disponibile su <https://www.granma.cu/>. Non a caso, la relazione di dipendenza delle persone non autonome su quelle adulte ed autonome è salito a 681 punti nel 2023, segnando il punteggio più alto di sempre. Sul punto Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba (ONEI), *Anuario Estadístico de Cuba 2023*, p. 46.

<sup>162</sup> Così M. ROMERO ALMODÓVAR, D. ECHEVARRÍA LEÓN, D. DÍAZ PÉREZ, *Cuidar y ser cuidado/a: experiencias en el centro histórico de la Habana Vieja*, in *Revista Novedades en Población*, n. 32, 2020, p. 191.

<sup>163</sup> J. PEREIRA PÉREZ, *Una mirada prospectiva*, cit., p. 692.

<sup>164</sup> Previsto anche in forme delittuose secondo il codice penale cubano, artt. 275-278.

<sup>165</sup> Ovvero: *i*) creare ambienti a "misura di anziano"; *ii*) combattere l'ageismo; *iii*) garantire assistenza integrata e *iv*) a lungo termine.

<sup>166</sup> NU, GA, *United Nations Decade of Healthy Ageing (2021–2030)*, 8 dicembre 2020, Ris. A/75/L.47, New York.

<sup>167</sup> A. ARCE MONTERO, A. RODRÍGUEZ DERIVET, C. FONSECA SOSA, *Los adultos mayores*, cit.

<sup>168</sup> Come il recente decreto n. 109, Sistema Nacional Para el Cuidado Integral de la Vida, 15 ottobre 2024.

<sup>169</sup> Infatti, Cuba spende più del 70% della spesa sociale nel settore della protezione sociale. Così UNECLAC, *Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean. Second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development*, Santiago, 2024, p. 76.

per chi vive la terza età.

Il primo “tasto dolente” da considerare riguarda la tutela “effettiva” del vivere una vita familiare libera dalle discriminazioni e dalle violenze (art. 424 *código de las familia* e art. 85 Costituzione del 2019). Questo perché l’ambiente familiare rappresenta uno di quei contesti nei quali le violazioni dei diritti rimangono più spesso impunte, perché invisibili dall’esterno<sup>170</sup>. In altre parole, la difficoltà sta nel penetrare in tali ambienti al fine di verificarne il grado di “salubrità” in termini cura e tutela dei suoi componenti vulnerabili. Su questo punto, il lavoro del sistema di assistenza sociale dovrebbe trovare un reale rafforzamento, vista la sua importanza. Parimenti deve dirsi dei luoghi di cura “istituzionalizzati”, rispetto ai quali manca un organismo autonomo di sorveglianza che conduca delle visite negli stessi<sup>171</sup>; come dei luoghi di detenzione, ritenuti in condizioni deplorable dalla Commissione interamericana sui diritti umani<sup>172</sup>.

Si collega alla cura degli anziani anche il secondo “deficit” riscontrato. Questo è il frutto di due concause sociali che segnano marcatamente Cuba, sia nello stato attuale che, soprattutto, nel suo prossimo futuro. Il primo fattore è dettato dal fatto che le donne – alle quali, come detto, spetta sovente la cura degli anziani appartenenti al nucleo familiare – stiano entrando gradualmente nel mercato del lavoro<sup>173</sup>. Il secondo, invece, consiste nella vistosa emigrazione che riguarda soprattutto le persone più giovani<sup>174</sup>. Queste due “emorragie”, unite all’innalzamento delle persone non autosufficienti e allo scarso aiuto statale che si registra nell’assistenza familiare per i nuclei meno abbienti<sup>175</sup> (lontano da quanto indicato con l’obiettivo MIPAA n. 9), concretizza con crescente chiarezza la c.d. «*crisis del cuidado*»<sup>176</sup>, consistente nella presenza simultanea di due *trend* diametralmente opposti tra loro: la crescente domanda assistenziale, da una parte, e la decrescente offerta assistenzialistica, dall’altra. Questo fa capire come la sola regolamentazione della figura del «*cuidador familiar*», prevista nel codice della famiglia (artt. 415 ss.), risulti sterile se non supportata dalla “mano statale” negli aspetti previdenziali dello stesso, nell’assistenza domiciliare, come in quella istituzionalizzata. In merito a quest’ultimo aspetto, si è altresì sottolineata la necessità di un numero maggiore di case di cura per gli anziani<sup>177</sup>, oltre che del relativo personale sanitario<sup>178</sup>.

A tutto ciò si aggiunge: un ambiente circostante “ostile” per via di una profonda crisi dei servizi pubblici e del sistema sanitario nell’ambito sanitario (MIPPA n. 7 e SDG goal n.

<sup>170</sup> P. ARÉS MUZIO, *Familias y adultos mayores*, cit. p. 25.

<sup>171</sup> Così Committee against torture (CAT), *Concluding observations on the third periodic report of Cuba*, 9 giugno 2022, CAT/C/CUB/CO/3.

<sup>172</sup> IACHR, *Annual Report 2019*, chap. IV.B, par. 25.

<sup>173</sup> Così M. N. RICO, *Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora*, in ECLAC, *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, Seminarios y Conferencias, n. 61, División de Desarrollo Social Santiago de Chile, 2011, pp. 107-122.

<sup>174</sup> ONEI, *Anuario demográfico de Cuba 2023*, figura 6.3.; A. A. LEÓN, *Notas sobre el envejecimiento demográfico en Cuba*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 12; U. GONZÁLEZ PÉREZ, A. ALERM GONZÁLEZ, *La dignidad del adulto mayor*, cit., p. 78; D. CÁNOVAS GONZÁLEZ, L. B. PÉREZ GALLARDO, *Estado, sociedad y familias*, in L. B. PÉREZ GALLARDO, D. CÁNOVAS GONZÁLEZ (a cura di), *Las familias*, cit., p. 107; A. PUENTES GÓMEZ, *El derecho al cuidado en la reforma familiar cubana. Nuevos horizontes a favor de la dignidad humana*, in L. B. PÉREZ GALLARDO, M. GARCÍA MAYO (eds.), *Un nuevo Derecho*, cit., p. 438.

<sup>175</sup> P. ARÉS MUZIO, *Familias y adultos mayores*, cit. p. 21.

<sup>176</sup> M. N. RICO, *Crisis del cuidado*, cit.

<sup>177</sup> ONEI, *Indicadores Demográficos de Cuba*, 2023, p. 13, figura n. 19.5, indica sole 158 *bogares de ancianos* e 301 *casas de abuelos* in tutto il paese. Conformemente, T. DELGADO VERGARA, J. PEREIRA PÉREZ, *Protección legal*, cit., p. 67.

<sup>178</sup> J. MENÉNDEZ JIMÉNEZ, A. GONZÁLEZ GUEVARA, RODRÍGUEZ REY, *Cuidados de las personas mayores en Cuba: lecciones de la pandemia*, in *Rev. Temas*, 2019-2020, p. 95.

3); il problema abitativo (SDG goal n. 9) dettato dal rallentamento dei lavori di edificazione e di ristrutturazione delle strutture abitative crollate o danneggiate dalle catastrofi naturali che hanno colpito l'isola negli ultimi decenni<sup>179</sup>; i continui blackout; la mancanza di medicine, di trattamenti e di personale sanitario<sup>180</sup>; l'accesso all'acqua potabile non garantito in tutto il territorio<sup>181</sup> (a discapito di quanto stabilito dall'SDG goal. n. 6); la persistente insicurezza nutrizionale dettata dalla carenza di generi alimentari<sup>182</sup>; ed infine, un tasso elevato di povertà che riguarda anche la terza età, dato l'ammontare delle prestazioni pensionistiche ancora insufficiente per l'acquisto di beni di prima necessità<sup>183</sup>.

Insomma, una situazione contraddistinta da luci ed ombre, quella cubana. Se da una parte risulta apprezzabile l'attenzione normativa rivolta agli anziani – a tratti anche più sviluppata e moderna rispetto a quanto preesistente all'“esterno”<sup>184</sup> –, dall'altra l'ostinato atteggiamento di chiusura e la grave crisi economica non permettono un effettivo benessere nella fase dell'invecchiamento.

## 6. La tendenziale “apertura” e i recenti sviluppi normativi in Italia

Volendo seguire lo stesso percorso argomentativo delineato nel paragrafo che precede, anche in questa sede l'analisi prenderà le mosse dalla Carta fondamentale per poi addentrarsi nei meandri della legislazione ordinaria, e non solo.

Orbene, il primo punto da evidenziare sta nel fatto che all'interno della Costituzione italiana nessun articolo sia stato concepito per la specifica tutela degli anziani. Ciononostante, alcune disposizioni ivi presenti mostrano una loro rilevanza applicativa al tema. Tra gli esempi meritevoli di menzione, figurano sicuramente gli articoli 2 e 3, fondanti, il primo, il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo<sup>185</sup>, mentre il secondo, il principio di eguaglianza nella sua veste formale quanto sostanziale<sup>186</sup>. Oltre alla loro universalità in termini di portata – nel caso dell'articolo 2, in quanto si rivolge all'essere umano generalmente inteso<sup>187</sup>, nella fattispecie dell'articolo 3, invece, perché immutabile nella sua essenza alle

<sup>179</sup> IACHR, Special Rapporteur on Economic, Social, Cultural and Environmental Rights - Inter-American Commission on Human Rights (REDESCA), *Annual Report 2019*, p. 79, par. 277, 278; IACHR, *Annual Report 2019*, par. 24.

<sup>180</sup> IACHR, REDESCA, *Annual Report 2019*, p. 80, par. 281.

<sup>181</sup> Ivi, p. 81, par. 287.

<sup>182</sup> L'80% del cibo viene importato e a questo si aggiunge il peso dell'embargo USA, nonostante tale ultima misura sia stata recentemente “condannata” dall'AG, *Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba*, 30 ottobre 2024, Ris. A/RES/79/7, New York. Non a caso, nel febbraio del 2024, Cuba ha richiesto l'assistenza dell'UN World Food Programme (WFP); su tale punto si veda Human Rights Watch (HRW), *Cuba events of 2024*, disponibile su <https://www.hrw.org>.

<sup>183</sup> IACHR, *Annual Report 2019*, par. 24.

<sup>184</sup> V. LORUBBIO, *La tutela dei soggetti vulnerabili*, cit., p. 675.

<sup>185</sup> Cost., art. 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

<sup>186</sup> Cost., art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

<sup>187</sup> Così Corte Cost., sentenza del 22 marzo 2001, n. 105.

condizioni personali e sociali tra i cittadini, tra le quali potrebbe rientrare l'età anagrafica degli stessi<sup>188</sup> –, le disposizioni trovano centrale importanza rispetto alla tutela degli anziani perché baluardi della solidarietà e della dignità<sup>189</sup>, considerate, entrambe, nella loro sfera sociale. Fu per merito dei padri costituenti che si giunse ad una concezione dei diritti essenziali incentrata sull'intersezione tra il personalismo e il pluralismo sociale, ovvero sull'integrazione dei diritti del singolo con i diritti della famiglia e della società<sup>190</sup>. Come acutamente sostenuto, l'«[...] art. 2 connette il riconoscimento delle formazioni sociali alla garanzia *in esse* dei diritti inviolabili»<sup>191</sup>. In altri termini, la solidarietà che garantisce lo sviluppo della persona dovrebbe trovare un riscontro effettivo già all'interno delle varie forme sociali. A siffatto dovere rivolto all'intera collettività si aggiunge il “compito” della Repubblica di: rimuovere gli eventuali ostacoli che si frappongono all'effettività dell'esercizio dei diritti e delle libertà, previsto dal comma secondo dell'articolo 3<sup>192</sup>; di tutelare la salute, come sancito dall'articolo 32<sup>193</sup>, e di «[...] liberare dal bisogno quanti non [abbiano] i mezzi per provvedere dignitosamente alla loro esistenza» (*ex art. 38 della Costituzione*)<sup>194</sup>.

Altro carattere costituzionale che qui rileva è rappresentato dall'“apertura” alle fonti esterne raffigurata dalla propensione dello Stato italiano verso la ratifica, o adesione, della gran parte di convenzioni o dichiarazioni sin qui menzionate. All'interno del campo d'indagine afferente al tema di studio, questo dato acquista pertanto notevole importanza, posto che, così facendo, il quadro giuridico di tutela già presente a livello nazionale dovrebbe essere integrato, o arricchito, da quanto stabilito “fuori” dalla penisola, grazie ai conseguenti processi di implementazione.

Prima di scoprire quanto effettivamente svolto dallo Stato in tale contesto di adattamento alle fonti internazionali, giova però indicare un altro aspetto derivante dall'ultima disposizione indicata, ovvero la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni<sup>195</sup>. Si può già anticipare come, ad oggi, siano state quest'ultime le reali “regolatrici” in punto di tutela degli anziani<sup>196</sup>, come sottolinea altresì l'UNECE<sup>197</sup>. Infatti, diverse leggi

<sup>188</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip. per le politiche della famiglia, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Rapporto sullo stato dell'arte Progetto “Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo”, Work Package 2 – Task 1*, 2020, p. 24, disponibile su <https://famiglia.governo.it>.

<sup>189</sup> La dignità umana e sociale – «in quanto valore che qualifica tutte le libertà costituzionali, indicandone il fine e il punto di approdo» – «deve ritenersi applicabile [...] ad ogni persona», sebbene la lettera dell'articolo 3 parli di cittadini. Così E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Milano, 2006, p. 48. In merito all'universalità de principio di dignità, si veda P. DE SENA, *Dignità umana in senso oggettivo e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3., 2017, p. 573.

<sup>190</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 40.

<sup>191</sup> Ivi p. 51, corsivo aggiunto.

<sup>192</sup> In merito al rapporto tra la solidarietà (*ex art. 2*) e l'eguaglianza sostanziale (*ex art. 3, co. 2 Cost.*), si veda G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 50 ss.

<sup>193</sup> A. LO CALZO, *Il diritto all'assistenza e alla cura nella prospettiva costituzionale tra eguaglianza e diversità*, in *Osservatorio Costituzionale* (rivista online), n. 3, 2018, p. 1.

<sup>194</sup> G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, 2019, p. 5. Si veda altresì L. CARLASSARE, *Diritti di Prestazione e Vincoli di Bilancio*, in *Costituzionalismo.it* (rivista online), n. 3, 2015.

<sup>195</sup> Cost., art. 117, al comma 3 indica le materie di competenza concorrente, mentre al comma successivo si prevede che «[s]petta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

<sup>196</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip. per le politiche della famiglia, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia*, p. 17.

<sup>197</sup> UNECE, *20 years of action towards creating societies for all ages in the UNECE region*, 2022, ECE/WG.1/40, p. 7; UNECE, 2022 UNECE Ministerial Conference on Ageing, *A Sustainable World for all Ages*, pp. 42, 45.

regionali si sono rivolte in particolare a questa categoria di soggetti vulnerabili, e sotto diversi aspetti, come, ad esempio: nel *mainstreaming* dell'invecchiamento in tutti i settori di *policy* (MIPAA n. 1)<sup>198</sup>; in materia socio-assistenziale (MIPAA n. 2 e SDG n. 17)<sup>199</sup>; o ancora rispetto alla lotta alle disuguaglianze, alla povertà e le politiche in tema di crescita economica equa e sostenibile (MIPAA n. 3 e SDGs nn. 1 e 10)<sup>200</sup>; e nell'adattamento specifico dei sistemi di protezione sociale (MIPAA n. 4)<sup>201</sup>.

Lo Stato, al contrario, ha dimostrato una certa “lentezza di riflessi” sul tema invecchiamento<sup>202</sup>, nonostante la presenza di chiari segnali relativi a questo *trend* demografico fosse apprezzabile già a partire dagli anni '80 del secolo scorso<sup>203</sup>.

Avvisi di una “arretratezza normativa” si possono riscontrare, ad esempio, all'interno del codice civile italiano, dove manca una disposizione che ponga in capo ai figli il dovere di prendersi *cura* del genitore anziano<sup>204</sup>. A tal proposito, si potrebbe menzionare l'articolo 315-*bis* dello stesso codice, a mente del quale «[l] figlio deve rispettare i genitori e deve contribuire, in relazione alle proprie capacità, alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia finché convive con essa»; ma, rispetto a tale disposizione, non bisogna sottacere come parte della dottrina escluda si tratti di un obbligo giuridico in senso stretto, attesa l'inesistenza di una sanzione in caso di suo inadempimento<sup>205</sup>. Continuando la lettura del codice, soltanto i successivi articoli 433 e 441 darebbero in realtà la possibilità per un genitore di vantare nei confronti dei figli un diritto alimentare<sup>206</sup>, prettamente di natura economica, pertanto.

Nel codice penale, invece, si potrebbe far riferimento ai maltrattamenti in famiglia (*ex art. 572 c.p.*); come all'articolo 591, co. 1, che punisce «[c]hiunque abandon[ ] una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura»; o al reato di tortura (*ex art. 613-bis c.p.*)<sup>207</sup>, punibile se commesso nei

<sup>198</sup> Ad esempio: le Regioni del Veneto (L.R. n. 23/2017) e del Friuli-Venezia Giulia (L.R. n. 22/2014) hanno garantito anche dei finanziamenti al riguardo, mentre in altri casi, pur esistendo una legge, non sono stati erogati finanziamenti, come nel caso delle regioni: Liguria (L.R. n. 48/2009), Abruzzo (L.R. n. 16/2016), Campania (L.R. n. 2/2018), Basilicata (L.R. n. 29/2017), Calabria (L.R. n. 12/2018), Piemonte (L.R. n. 17/2019), Marche (L.R. n. 1/2019) e Puglia (L.R. n. 16/2019).

<sup>199</sup> Sul punto sono intervenute, oltre alle leggi indicate alla nota precedente, anche quelle emanate dalla Provincia autonoma di Trento (L.P. n. 11/2008) e dalla Regione Abruzzo (L.R. n. 16/2016), seppur, in questi casi, non sono stati istituiti gruppi di lavoro interdipartimentali.

<sup>200</sup> Alcuni interventi posti a contrasto dell'esclusione sociale ed economica delle persone anziane si riscontrano, ad esempio, in Umbria (D.G.R. n. 1278/2017) e nelle Marche (D.G.R. n. 475/2018). In merito alla lotta all'isolamento sociale in età anziana, si possono citare gli esempi posti dalla Liguria (D.G.R. n. 873/2011), dall'Emilia-Romagna (D.G.R. n. 1809/2017), dal Molise (D.G.R. n. 251/2019) e dalla Basilicata (D.G.R. n. 970/2017).

<sup>201</sup> Gli esempi riguardano le Regioni: Friuli-Venezia Giulia (L.R. n. 22/2014), Emilia-Romagna (D.G.R. n. 2299/2004) e Umbria (L.R. n. 11/2015).

<sup>202</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dip. per le politiche della famiglia, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia*, p. 16.

<sup>203</sup> ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia 2020*, pp. 11, p. 13, figura 1.1.

<sup>204</sup> M. N. BUGETTI, *Cura della persona anziana e relazione familiare: Una infrazione al legislatore dal Codice della famiglia della Repubblica di Cuba?*, in L. B. PÉREZ GALLARDO, M. GARCÍA MAYO (eds.), *Un nuevo Derecho*, cit., p. 708.

<sup>205</sup> Così P. VERCELLONE, *La potestà dei genitori*, in *Trattato di diritto di famiglia*, in P. ZATTI (diretto da), *Filiazione*, II ed., Milano, 2012, p. 950.

<sup>206</sup> M. N. BUGETTI, *Cura della persona anziana*, cit., p. 708. Di diverso avviso è M. CINQUE, *La famiglia si allarga ai «nonni sociali»*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, n. 1, 2019, p. 61.

<sup>207</sup> Introdotto con L. n.110 del 14 luglio 2017, alla luce dell'UNCAT del 1984.

confronti di una «[...] persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza, ovvero che si trovi in condizioni di minorata difesa». Inutile dire come in una di queste condizioni potrebbe facilmente rientrare un anziano. Bisogna però precisare che, oltre alle fattispecie incriminatrici menzionate, il fatto di commettere nei confronti di un anziano un qualsiasi reato potrebbe aggravare la pena comminabile ai sensi dell'articolo 61, n. 5 c.p., per «l'averne profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa».

Nel corso dell'ultimo decennio si è assistito ad un incremento di interesse da parte dell'apparato statale italiano rispetto agli anziani, dettato, probabilmente, dalla crescita di attenzione riscontrata in ambito internazionale, come già appurato<sup>208</sup>. Diversi sono stati i settori nei quali l'intervento normativo, al pari di quello ministeriale e progettuale, ha riguardato, anche se in alcuni casi solo indirettamente, gli anziani. Sul punto si possono citare: l'articolo 4 della L. n. 92 del 2012, istitutivo di agevolazioni derivanti dall'assunzione degli “over 50”; il D. Lgs. n. n. 147 del 2017 che, per mezzo dell'articolo 21, costituì la Rete della protezione e dell'inclusione sociale<sup>209</sup>; il D. Lgs. n. 4 del 2019, che creò la c.d. «pensione di cittadinanza» (art. 1, co. 2), alla quale potevano accedere tutti gli over 67 che versassero nelle condizioni, di cui all'articolo 2, necessarie per l'erogazione del più ampio “reddito di cittadinanza”; o ancora la L. 205 del 2017 che riconobbe la figura del *caregiver* familiare.

Un passo in avanti “verso” gli anziani – che avrebbe dovuto rappresentare una svolta importante in termini di sistematicità del sistema assistenziale in raccordo e coordinamento tra il piano sanitario e quello sociale, ancora oggi caratterizzato da fonti normative eterogenee<sup>210</sup> – è stato dato tramite la legge delega n. 33 del 2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane<sup>211</sup>.

Ma, sul punto, il condizionale è d'obbligo, visti i risultati dalla stessa derivati fino ad oggi. Ed invero, non manca chi riscontri, e nell'iter parlamentare e nel contenuto della legge stessa, una sorta di “frettolosità”<sup>212</sup> e “superficialità contenutistica” della novella; come dimostra l'utilizzo di «[...] terminologie lasciate nella loro incertezza di contenuti al punto tale da essere utilizzate in forma coestensiva, equivalente, quasi tautologica»<sup>213</sup>. Ne è un esempio l'uso vago di termini ampi come fragilità, vulnerabilità, non autosufficienza, dimenticando che «[...] mai si può essere vulnerabili in astratto ma sempre rispetto a qualcuno a qualcosa [...]»<sup>214</sup>. È possibile che tale “solerzia” sia il frutto delle tempistiche dettate dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)<sup>215</sup>, le cui missioni 5 (coesione e inclusione) e 6 (salute) sono state considerate come base giuridica della legge delega dalla quale poter intavolare tutta una serie di riforme che avrebbero comportato

<sup>208</sup> V. *supra* §§ 2, 2.1, 4, 4.1.

<sup>209</sup> Organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei Servizi Sociali di cui alla L. n. 328 del 2000.

<sup>210</sup> P. CIAMARRA et al., *Leggi delega in materia di disabilità e non autosufficienza e decreti attuativi: nuovi scenari valutativi per medici legali e spunti di riflessione*, in *Riv. It. Med. Leg.*, 2024, p. 388.

<sup>211</sup> L. 23 marzo 2023, n. 33, *Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane* (GU n.76 del 30-3-2023).

<sup>212</sup> F. CEMBRANI, D. DE LEO, *La legge-delega in materia di politiche a favore degli anziani: le insidie delle molte deleghe in bianco lasciate al Governo e di una elder law italiana che sembra aver messo nell'angolo la componente di cura nella non autosufficiente*, in *Riv. It. Med. Leg.*, n. 3, 2023, pp. 449.

<sup>213</sup> *Ivi*, p. 455.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> Derivante, a sua volta, da Parlamento europeo e del Consiglio, Regolamento ECLI:(UE) 2021/241, del 12 febbraio 2021.

L'accesso ad ingenti finanziamenti da parte dell'Unione europea. A riprova della "disattenzione" riservata all'intervento normativo risulta sicuramente il mancato rinvio alla Carta sociale europea (CSE) del 1996<sup>216</sup>, il cui articolo 23, come accennato<sup>217</sup>, pone importanti indicazioni anche in merito al diritto degli anziani di rimanere membri della società tramite l'impiego di risorse volte ad assicurare un'esistenza dignitosa, una partecipazione attiva alla vita pubblica e sociale ed un accesso agevolato alle informazioni. E non è un caso che questi temi vengano soltanto accennati dalla novella legislativa evitando effettivi sviluppi supportati da investimenti dedicati.

Dall'analisi della legge, però, emergono altre perplessità.

La prima riguarda l'assenza del richiamo all'articolo 32 della Costituzione (diritto alla salute). In effetti, la L. n. 33 ricorda soltanto l'articolo 38 della stessa Carta fondamentale. Se in un primo momento questo dato può sembrare una semplice svista, guardando da vicino la questione siffatta mancanza parrebbe assumere i contorni di una profonda lacuna del legislatore ordinario, vista l'assenza della salute degli anziani non autosufficienti tra gli obiettivi generali del testo di delega<sup>218</sup>.

La seconda, connessa con la prima, si sostanzia nel fatto che dal testo sembrerebbe mancare una reale integrazione tra due "mondi" fino ad oggi piuttosto separati: quello sanitario e quello dei servizi sociali<sup>219</sup>. La loro fusione sarebbe dovuta emergere con chiarezza dal testo, anche perché è solo per mezzo della stessa che si potrebbe assicurare un'efficiente tutela per gli anziani affetti da gravi condizioni fisiche e/o psichiche. Ma così non è.

Infine, dubbi di fattibilità emergono dal raffronto tra l'ambizioso piano consistente nella progettazione e nel rafforzamento di modelli di assistenza e di cura, da una parte, e l'impedimento di far derivare maggiori oneri di spesa dall'attuazione delle deleghe dall'altra (c.d. «clausola di neutralità finanziaria»)<sup>220</sup> dall'altra.

Passando al decreto attuativo che ne è derivato (D. Lgs. 29/2024)<sup>221</sup> si denota, già ad un primo sguardo, l'ampiezza delle aree interessate<sup>222</sup>. In merito alla sua estensione, da taluni criticata<sup>223</sup>, se da un lato risulta apprezzabile dal punto di vista degli "intenti" – cioè superare

---

<sup>216</sup> V. *supra* nota 140.

<sup>217</sup> V. *supra* §§ 4.1.

<sup>218</sup> F. CEMBRANI, D. DE LEO, *La legge-delega*, cit., p. 457.

<sup>219</sup> CGIL, *Osservazioni CGIL Legge 23 marzo 2023, n.33. Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*.

<sup>220</sup> *Ibidem*, M. NOLI, *Analisi comparativa tra le leggi di riforma n. 33/2023 e n. 227/2021*, in *I luoghi della cura* (rivista online), n. 3, 2024, p. 1.

<sup>221</sup> D. Lgs. 15 marzo 2024, n. 29, *Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33* (GU n.65 del 18-3-2024).

<sup>222</sup> Nel Titolo I (principi generali e misure a sostegno della popolazione anziana) vengono inserite, al Capo II, le disposizioni tese alla prevenzione della fragilità e per la promozione della salute, dell'invecchiamento attivo delle persone anziane, della sanità preventiva e della telemedicina in favore delle persone anziane (artt. da 4 a 10); al Capo III, misure volte a contrastare l'isolamento e la deprivazione relazionale e affettiva delle persone anziane, nonché a promuovere il mantenimento delle capacità fisiche, intellettive e sociali (artt. 11-14); al Capo IV, misure volte a contrastare l'isolamento e la deprivazione relazionale e affettiva delle persone anziane, nonché a promuovere il mantenimento delle capacità fisiche, intellettive e sociali (art. 15-18); mentre al Capo V, misure in materia di alfabetizzazione informatica e di facilitazione digitale (artt. 19-20). In seno al Titolo II (disposizioni in materia di assistenza sociale, sanitaria, sociosanitaria e prestazione universale in favore delle persone anziane non autosufficienti), il Capo I attiene al riordino, semplificazione e coordinamento delle attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti e valutazione multidimensionale unificata (artt. 21-33); mentre il Capo II contiene le disposizioni in materia di prestazione universale, agevolazioni contributive, fiscali e caregiver familiari (artt. 34-43).

<sup>223</sup> Cfr. M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, in *I luoghi della cura* (rivista online), n. 5,

la frammentarietà della tutela –, dall'altro dubbi potrebbero sorgere in merito al contenuto della fonte attuativa: questa appare confusa<sup>224</sup> e, soprattutto, “vuota”, inconsistente; come una bozza dalle linee solo accennate che, si spera, prenderanno corpo un giorno.

Numerosi sono infatti i rinvii a futuri decreti o a linee guida<sup>225</sup>. Questo accade all'interno dell'articolo 4 in materia di prevenzione delle fragilità e della promozione della salute delle persone anziane che, seppur rimette al Ministero della salute la realizzazione di periodiche campagne di comunicazione e sensibilizzazione, comunque rimanda ad un futuro decreto interministeriale le linee di indirizzo nazionali per la promozione dell'accessibilità delle persone anziane ai servizi e alle risorse del territorio. Stesso discorso vale, tra gli altri, per l'adeguamento del servizio di trasporto pubblico (art. 7); per la telemedicina (art. 9) e per la rigenerazione urbana e riutilizzo del patrimonio costruito (art. 16).

Oltre a ciò, il D. Lgs. n. 29 si discosta notevolmente dalla legge delega sotto diversi aspetti, come avviene, ad esempio, riguardo alla «prestazione universale» per la non autosufficienza (artt. 34 e ss.), la cui erogazione avrebbe dovuto riguardare tutte le persone anziane non autosufficienti, e si sarebbe dovuta caratterizzare per la non sperimentality e per la graduazione degli importi, o dei servizi, in base alle necessità; misura che nel decreto attuativo, a contrario, viene riconosciuta soltanto ai soggetti con un'età superiore agli 80 anni che versano in determinate condizioni economiche e di bisogno; misura esclusivamente di natura economica<sup>226</sup> e non graduata a seconda dei casi ed erogabile soltanto in via sperimentale (dal 1 gennaio 2025 al 31 dicembre 2026)<sup>227</sup>.

Certo, alcuni elementi positivi possono riscontrarsi nel testo.

In esso, infatti, è apprezzabile la presenza di un'attenzione, concentrata e racchiusa in un unico insieme, volta a perseguire diverse finalità essenziali per la tutela dell'anziano, come: la promozione della sua dignità, dell'autonomia, dell'inclusione sociale, e dell'invecchiamento attivo, unitamente alla prevenzione della fragilità che caratterizza tale soggetto (art. 1).

Analogo discorso può valere rispetto alla classificazione di cui all'articolo 2, in quanto questa sembra più affine alle indicazioni delineate in ambito internazionale in tempi più recenti<sup>228</sup>. Non a caso, in tale disposizione si distingue: la «persona anziana», che ha compiuto 65 anni; la «persona grande anziana», con più di 80 anni; e la «persona anziana non autosufficiente», ovvero «la persona anziana che, anche in considerazione dell'età anagrafica e delle disabilità pregresse, presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana e del funzionamento bio-psico-sociale, valutate sulla base di metodologie standardizzate, tenendo anche conto delle indicazioni fornite dalla Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute - International Classification of Functioning Disability».

---

2024; CGIL, *Audizione. Schema D. Lgs. recante politiche in favore delle persone anziane (AG 121)*, presso XII Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale, Camera dei Deputati, 15 febbraio 2024, disponibile su <https://documenti.camera.it>; M. MERLINI, *Lavoro, anziani e Non autosufficienza. Osservazioni Cgil al d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29*, 2024, p. 3.

<sup>224</sup> M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit., p. 1.

<sup>225</sup> Come previsto, ad esempio, negli articoli 7, 9, 15, 16, 23 e 27, co. 3. Si vedano: P. CIAMARRA et al., *Leggi delega*, cit., pp. 390, 391; CGIL, *Audizione*, cit., pp. 22 ss.; M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., pp. 3, 8-10.

<sup>226</sup> M. MOTTA, *Riforma non autosufficienza anziani: ma che cose strane!*, in *welforum.it - Osservatorio nazionale sulle politiche sociali* (rivista online), 2024.

<sup>227</sup> Cfr. HANDYLEX, *Le politiche attive in favore delle personeanziane (D.lgs 29/2024)*, 2024, disponibile su <https://www.handylex.org>; P. CIAMARRA et al., *Leggi delega*, cit., pp. 392, 393; M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit., p. 5; M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., p. 9.

<sup>228</sup> V. *supra* § 1.

Altri dati positivi prendono forma per il tramite dell'attenzione prestata al dialogo intergenerazionale, sia nei contesti del terzo settore (art. 6), che in quelli scolastici ed universitari (artt. 11 e 12), nei quali dover promuovere, oltre le varie progettualità nei percorsi educativi, azioni ed attività tese a valorizzare e a tramandare alle nuove generazioni la conoscenza del «patrimonio culturale immateriale», come definito dalla Convenzione per la salvaguardia dei beni culturali intangibili del 2003<sup>229</sup>.

Lo stesso può dirsi in merito all'«alfabetizzazione digitale» prevista dall'articolo 19, alla luce del *goal* n. 4 dell'Agenda 2030<sup>230</sup>; come rispetto al «principio di continuità» sancito dall'articolo 33, co. 2, del D. Lgs. n. 29, tramite il quale vengono garantite le stesse prestazioni già riconosciute ai disabili che abbiano già compiuto 65 anni<sup>231</sup>; o ancora riguardo alle importanti funzioni riconosciute ai Punti Unici di Accesso (PUA), istituiti presso le «Case della Comunità»<sup>232</sup> ex articolo 1, co. 163, della Legge n. 234 del 2021. I PUA, infatti, ai sensi dell'articolo 10 del D. Lgs. del 2024, dovrebbero garantire l'orientamento e il sostegno informativo per favorire il pieno accesso agli interventi e ai servizi sociali e sociosanitari, unitamente alla possibilità di ottenere, ove occorra, una valutazione multidimensionale unificata (VMU), secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 27, in funzione della individuazione dei fabbisogni di assistenza e della conseguente redazione del Progetto di Assistenza Individuale Integrato (PAI). Tuttavia, anche sul punto emergono le stesse perplessità già evidenziate per la prestazione prevista dall'articolo 34. Anche per il semplice accesso al PUA, infatti, vengono richieste alcune precondizioni, ovvero: aver superato i 70 anni di età (*ex art.* 40, valido per la maggior parte delle disposizioni del Titolo II); essere affetti da almeno una patologia cronica; ed infine, versare in condizioni cliniche caratterizzate dalla progressiva riduzione delle normali funzioni fisiologiche, suscettibili di aggravarsi con l'invecchiamento e di determinare il rischio di perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana, anche tenendo conto delle specifiche condizioni sociali, ambientali e familiari (art. 27, co. 2, lett. *a, b*). Il tutto, inoltre, previo accertamento delle condizioni da parte del medico curante (art. 27, co. 6). Si delinea, perciò, una grave limitazione discriminatoria basata anche sull'età, all'accesso ad un servizio – di tipo informativo, oltre che valutativo – pensato per tutti; in netta contrapposizione con le fonti internazionali, con la Costituzione, con l'articolo 3 della legge delega e, come se non bastasse, con gli articoli 2, co. 1 e 10, co. 1 dello stesso D. Lgs. n. 29<sup>233</sup>.

Entrando nel terreno della generalizzazione, tanti sono i dubbi relativi alla situazione italiana, per come delineata sino alle norme da ultimo richiamate. Sembrerebbe che quella «domiciliarità delle cure»<sup>234</sup> derivante dalla necessità di evitare «ospedalizzazioni incongrue lesive della salute dell'anziano», così strappato dal suo habitat<sup>235</sup>, abbia reso le famiglie italiane

---

<sup>229</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), Convenzione per la salvaguardia dei beni culturali intangibili, 17 ottobre 2003, Parigi. Si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il programma di Governo, Focus. Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33. D.lgs. n. 29/2024, 2024, p. 8, disponibile su <https://www.programmagoverno.gov.it>.

<sup>230</sup> S. CARLO, S. NANETTI, F. DIODATI, *Anziani e consumi sostenibili*, in *Il Mulino*, 2024, n. 4, p. 95.

<sup>231</sup> M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit., p. 2.

<sup>232</sup> Ovvero, articolazioni del Sistema Sanitario Nazionale (SSN).

<sup>233</sup> Cfr. M. MOTTA, *Riforma non autosufficienza anziani*, cit.; M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit.; CGIL, *Audizione*, cit., p. 2; M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit.

<sup>234</sup> P. CIAMARRA et al., *Leggi delega*, cit., p. 389.

<sup>235</sup> A. M. BATTISTI, *Le politiche di cura per gli anziani*, in *Professionalità studi* (rivista online), vol. 2, n. 6, 2019, pp. 13 ss.

un surrogato dello Stato<sup>236</sup>. Quella che alcuni chiamano una «delega familista»<sup>237</sup> prende forma anche per il tramite di erogazioni economiche simili a quella vista all'articolo 34. Con esse lo Stato impone il peso alle famiglie evitando, al contempo, l'erogazione di servizi utili per le stesse e, di conseguenza, per gli anziani bisognosi<sup>238</sup>.

L'aumento del tasso di non autosufficienza<sup>239</sup>, unito al «caro badanti» e alla diminuzione delle case di comunità<sup>240</sup> non rende la situazione semplice da gestire. Ma se a questo si aggiungesse l'assenza della portata finanziaria della riforma, in particolar modo rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA) e ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)<sup>241</sup>, come il mancato potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata (ADI)<sup>242</sup>, e della tutela – anche economica – dei «caregivers familiari»<sup>243</sup>, difficilmente si riuscirebbe a superare l'*impasse*. La “mano statale” che si necessita non può limitarsi ad erogare un bonus economico accessibile a pochissime persone (come l'articolo 34 del D. Lgs. n. 29)<sup>244</sup>, specie alla luce della crescente povertà<sup>245</sup> e solitudine<sup>246</sup> nella “quarta età”.

A poco valgono i richiami alla Carta di Nizza<sup>247</sup>, o alle indicazioni derivanti dall'OMS,

<sup>236</sup> ISTAT, *Invecchiamento attivo*, p. 16. La famiglia italiana diviene, così, il maggior «[...] provider per l'assistenza alla persona non autonoma», così M. N. BUGETTI, *La solidarietà tra genitori e figli e tra figli e genitori anziani*, in *Famiglia*, 2017, n. 3, p. 316.

<sup>237</sup> F. CEMBRANI, D. DE LEO, *La legge-delega*, cit., p. 455.

<sup>238</sup> E. PUGLIESE, *Anziani e poveri*, in *Il Mulino*, 2015, n. 3, p. 490.

<sup>239</sup> Alla luce dell'indicatore strutturale *Parent support ratio* (Psr), definibile come “indice di sostegno ai genitori anziani”, è possibile sostenere come stia diventando sempre più comune per le persone tra i cinquanta e i sessantaquattro anni avere genitori sopravvissuti. Questo rapporto, che era pari al 3,4 per cento nel 1960, nel 2018 è arrivato a superare la quota del 16 per cento ed è in costante crescita, tant'è che, seguendo le stime, nel 2060 potrebbe raggiungere la quota del 48%. Così ISTAT, *Invecchiamento attivo*, p. 17. Un altro strumento dal quale emerge tale tendenza consiste nella misurazione degli anni vissuti in un cattivo stato di salute o in condizioni di disabilità (o years lived with disability - YLDs) che, secondo gli studi che hanno coinvolto anche l'Italia, è in forte aumento negli ultimi anni, così L. MONASTA et al., *Italy's health performance, 1990–2017: findings from the Global Burden of Disease Study 2017*, in *The Lancet Public Health* (rivista online), 2019, vol. 4, n. 12. Si veda, altresì, M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., p. 5.

<sup>240</sup> F. CEMBRANI e D. DE LEO, *La legge-delega*, cit., pp. 456, 457.

<sup>241</sup> M. MOTTA, *Riforma non autosufficienza anziani*, cit.; CGIL, *Audizione*, cit., p. 2.

<sup>242</sup> Cfr. M. MOTTA, *Riforma non autosufficienza anziani*, cit.; F. CEMBRANI e D. DE LEO, *La legge-delega*, cit., p. 457; M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., p. 6.

<sup>243</sup> M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., p. 10; M. D'ONGHIA, *Lavoro “informale” di cura e protezione sociale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, n. 1, diffusamente e p. 102; F. CEMBRANI, D. DE LEO, *La legge-delega*, cit., p. 457. L'art. 39 del D. Lgs. n. 29 obbliga alla neutralità finanziaria. La legge di bilancio 2025 (art. 1, comma 235, L. n. 207/2024) ha previsto che le risorse del Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità, fino all'adozione dei provvedimenti legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiare alla cui copertura esso è destinato, siano destinate alle stesse finalità del Fondo per le non autosufficienze. Così, Camera dei Deputati, *Normativa vigente e proposte di legge sulla figura del caregiver familiare*, 2025, disponibile su temi.camera.it.

<sup>244</sup> CGIL, *Audizione*, cit., p. 1. Secondo taluni, la prestazione universale potrebbe raggiungere soltanto circa 30.000 famiglie su 1,5 milioni bisognose, così M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit., p. 5.

<sup>245</sup> Dal Rapporto ASviS 2023 – in netto contrasto con il goal 1 dell'Agenda 2020-2030 – emerge come la povertà assoluta abbia colpito oltre 5,6 milioni di individui in Italia, di cui una parte significativa è costituita dalla popolazione anziana. L'incidenza della povertà tra gli anziani è aumentata rispetto al 2021, con valori che raggiungono il 6,5% nelle famiglie con almeno un anziano, un aumento del 5,8% dall'anno precedente. Così S. CARLO, S. NANETTI, F. DIODATI, *Anziani e consumi sostenibili*, cit., p. 95. Si veda, anche, ISTAT, *Rapporto annuale 2024*, cit., p. 10.

<sup>246</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2024. Capitolo 3. Le condizioni e la qualità della vita*, 2024, p. 150; ISTAT Cap. 3, p. 150; ISTAT, *Rapporto annuale 2024*, cit., pp. 11, 12.

<sup>247</sup> Il Preambolo del decreto richiama La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ECLI: 2000/C

posti in vari punti del decreto attuativo<sup>248</sup>, se in realtà alcuna effettività viene stata garantita dal punto di vista finanziario<sup>249</sup> ed organizzativo<sup>250</sup>.

L'Italia risulta, pertanto, ancora abbastanza indietro in termini di infrastrutture di servizi pubblici<sup>251</sup>, al pari degli SDGs<sup>252</sup>; oltre che inadempiente secondo il Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità perché, tra le altre cose, non assicura un sostegno economico adeguato ai *caregivers* e non rende i servizi pubblici di assistenza domiciliare accessibili a tutti<sup>253</sup>.

Pertanto, la novella del 2024 non può che ritenersi, da un lato, insipida rispetto alle linee di indirizzo internazionali, mentre dall'altro, un'«occasione persa» in termini di redistribuzione dei compiti e dei pesi tra famiglia, società civile e Stato<sup>254</sup>. Se nulla dovesse cambiare con i successivi decreti, a pagarne le conseguenze saranno, ancora una volta, gli anziani meno autosufficienti, insieme ai rispettivi nuclei familiari.

## 7. Conclusioni

Dal raffronto posto tra le due realtà emergono numerose, quanto profonde, differenze, sia dal punto di vista economico, che da quello sociale, demografico<sup>255</sup>, politico<sup>256</sup> e giuridico.

Facendo particolare attenzione a tali ultimi piani di paragone, è possibile riscontrare una delle distinzioni più evidenti tra i due “sistemi” che, sul piano delle relazioni con il diritto internazionale, li pone quasi agli antipodi nell'insieme delle posizioni adottate dagli Stati.

---

364/01, del 18 dicembre 2000, il cui articolo 25, così recita: «L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale».

<sup>248</sup> Nel preambolo, come negli articoli 5, 21 e 25.

<sup>249</sup> Cfr. CGIL, *Audizione*, cit., p. 1; M. NOLI, *Un'analisi comparativa tra il D.lgs. 29/24 e D.lgs. 62/24*, cit., p. 4.

<sup>250</sup> Sulla mancata integrazione tra sistemi si veda, *ex multis*, M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., pp. 5 ss.; CGIL, *Audizione*, cit.

<sup>251</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, *Lavoro “informale”*, cit., p. 106; M. MERLINI, *Lavoro, anziani*, cit., p. 6.

<sup>252</sup> UNECE, 4<sup>th</sup> Ministerial Conference on Ageing, *A Sustainable Society*, cit., p. 66, tabella 4; S. CARLO, S. NANETTI, F. DIODATI, *Anziani e consumi sostenibili*, cit., pp. 95 ss.; F. BARBARELLA, P. CHECCUCCI, et al., *Le politiche*, cit., diffusamente; ISTAT, *2024 SDGs Report Statistical Information for 2030 Agenda in Italy*, 2024, pp. 29 ss.

<sup>253</sup> NU, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (OHCHR), *Italy: Lack of financial and social support to family of people with disabilities amounted to human rights violation*, 3 ottobre 2022, Decision CRPD/C/27/D/51/2018, violazione degli art. 5, 8, 12, 16, 19, 23, 25 e 28 della Convenzione di Oviedo del 2006.

<sup>254</sup> M. D'ONGHIA, *Lavoro “informale”*, cit., p. 107.

<sup>255</sup> I dati relativi all'immigrazione dei due paesi sono nettamente differenti. Cuba non risulta di certo una meta migratoria, a differenza dell'Italia. Un dato, questo, rilevante dal punto di vista demografico, in quanto contribuisce positivamente sull'età media, sulla fertilità e sul piano dell'assistenza degli anziani, vista la preminenza di badanti, soprattutto donne, provenienti da altri paesi. Cuba, ad esempio, versa in una situazione di saldo negativo dei movimenti migratori, e cioè il flusso dei migranti in entrata e di gran lunga inferiore rispetto a quelli in uscita. Sulla situazione si veda ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2023*, tabella 6.2.1. In Italia, invece, sono i movimenti migratori in ingresso a prevalere, perlomeno a partire dalla seconda metà degli anni '90; dato che, nel breve/medio termine, comporta un aumento delle persone in età lavorativa e, successivamente, anche un incremento della popolazione di età giovanile. Sul punto, ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia 2020*, p. 12.

<sup>256</sup> La situazione cubana si caratterizza per una forte polarizzazione politica che incide negativamente su diverse libertà di espressione, di pensiero e di assemblea, anche in ambito accademico. Così IACHR, *Annual Report 2019*, par. 24, 25; IACHR, REDESCA, *Annual Report 2019*, p. 83.

Come visto, da una parte la tendenza è quella di chiudere i possibili valichi con l'esterno mancando la ratifica di importanti fonti convenzionali; dall'altra, la presenza formale risulta essere quasi una costante nel panorama internazionale, sebbene gli impegni assunti tendano poi a "sfibrarsi" durante il percorso di adattamento interno.

Nell'esperienza cubana è probabile che l'atteggiamento autarchico, assieme alla grave situazione economica, abbia spinto il riformatore costituente del 2019 ad esplicitare *claris verbis* come la tutela degli anziani si ripartisca tra Stato società e famiglia in termini di responsabilità (*ex art. 88 Cost.*). A tale riconoscimento tripartitico – che comunque in questa sede non s'intende disprezzare – hanno fatto seguito le norme del *código de las familia* che hanno riconosciuto diritti e doveri dell'anziano e di chi lo assiste (artt. 415 ss. cod. fam.). Si è dato rilievo all'autodeterminazione dell'*adulto mayor* (art. 422 cod. fam.) prevedendo la possibilità di predeterminare i sistemi di cura e assistenza (art. 426 cod. fam.) e di dar vita a forme contrattuali di alimenti (art. 375 cod. fam.) dai possibili risvolti successori, data la riconosciuta facoltà di includere il passaggio di beni anche in favore di soggetti estranei dallo "stretto" nucleo familiare<sup>257</sup>, già precettato in tal senso dal combinato disposto degli articoli 376 e 28 dello stesso codice<sup>258</sup>.

Da tutti questi elementi si evince come tale codice sia stato pensato per la popolazione cubana: riflette la realtà del paese<sup>259</sup>; è frutto dello studio approfondito del tessuto sociale e cerca di indicare con un solo articolato la via da percorrere, seppur delegando ampiamente ai privati.

L'Italia, invece, non "responsabilizza" così apertamente la sfera privata. Come detto, la Costituzione pone sì dei doveri di solidarietà (*ex art. 2*), ma rimette in capo allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli, e di agevolare «[...] con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31, co. 1), pur non considerando nello specifico la vecchiaia tra le "fasi della vita" da proteggere (art. 31, co. 2)<sup>260</sup>.

Questa "dimenticanza" degli anziani si ripropone in diversi ambiti: dall'effettiva tutela dei *caregivers* familiari, passando per gli obblighi di cura intrafamiliari e per l'assenza di una regolamentazione dei contratti alimentari<sup>261</sup>, sino a giungere alla difficoltà oggettiva di

<sup>257</sup> Prendono il nome di *«alimentos voluntarios»*. Ai sensi dell'*artículo 375*. Alcance: «1. Los alimentos voluntarios se constituyen a través de un contrato de asistencia, donde el alimentante se obliga a ofrecer alimentos al alimentista, a cambio de la transmisión de bienes o derechos como contraprestación. 2. Cuando el contrato de alimentos suponga la transmisión de un bien mueble o inmueble sujeto a registro público, se inscribe en él a efectos de la oponibilidad frente a terceros. 3. Los bienes y derechos transmitidos por el alimentista al alimentante no pueden ser a su vez transmitidos por este último a una tercera persona durante la vigencia del contrato. 4. De violarse la prohibición contenida en el apartado anterior, el contrato concertado por el alimentista con el tercero es nulo».

<sup>258</sup> *Artículo 376*. Excepción: «Pueden concertar contrato de alimentos las personas, estén o no unidas por vínculos de parentesco, excepto que se trate del pariente primeramente obligado, según dispone el artículo 28 de este código y, en todo caso, los comprendidos en el primer grado de la línea recta o entre cónyuges, o entre los miembros de la pareja de hecho afectiva». Anche sul piano dell'informazione sono seguite iniziative interessanti: una per tutte è data dal programma tv *Familia* trasmesso con l'intento di informare ed illustrare, norma dopo norma, il contenuto del codice del 2022. Cfr. C. RE, *Il nuovo Codice delle Famiglie a Cuba, ecco qual è la strada*, 2022, disponibile su <https://contropiano.org>.

<sup>259</sup> J. ARBOLEYA, *Cuba: A critical reading of the new Family Code*, 2022, disponibile su <https://progresoweekly.us>.

<sup>260</sup> Cost., art. 31, co. 2, ai sensi del quale la Repubblica: «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

<sup>261</sup> Ancora oggi in Italia si caldeggia l'idea di ampliare l'autonomia successoria superando i limiti legati dagli status e considerando la possibilità di includere una funzione compensativa derivante dall'assunzione di impegni di cura e assistenza. Sul punto C. IRTI, *Allungamento della aspettativa di vita e istituti familiari*, in *Diritto di Famiglia e*

accedere alla funzione informativa dei PUA derivante dall'articolo 27 del D. Lgs. n. 29.

In altri termini, ciò che accomuna i due casi in esame risiede nel fatto che entrambi ripongono la maggior parte della tenuta assistenziale sulle spalle della famiglia. Tuttavia, mentre a Cuba, lo si fa *apertamente* e per necessità, cercando di regolare i rapporti basici all'interno di questo nucleo sociale, l'Italia interviene su diversi fronti emanando norme non sempre complete – come dimostra il decreto del 2024 – ponendo *di fatto* il peso sulle famiglie senza curare in maniera chiara, efficace ed unitaria gli aspetti che ne potrebbero agevolare la stabilità, nonostante la presenza di risorse economiche ben più ampie.

Le chiusure e le finte aperture verso l'esterno portano allo stesso risultato: l'isolamento dei più bisognosi, perché invisibili, trasparenti, e «[...] la trasparenza racchiude e rinchiude la domiciliarità tra le mura domestiche e familiari»<sup>262</sup>.

Se è vero che dal punto di vista internazionale sarebbe auspicabile una linea di indirizzo dal carattere vincolante, è pur vero che solo gli attori nazionali potrebbero darne effettività in maniera capillare, perché più vicini alla loro *specific*a realtà. È infatti necessario che lo Stato sia presente, rimuovendo gli ostacoli ed i pesi che incidono negativamente sulla vita e la salute degli anziani e dei loro nuclei familiari, ed è importante che lo faccia, sia dal punto di vista economico, sia – e soprattutto – dal punto di vista dei servizi sociosanitario. Adagiarsi sulla presenza e la tenuta delle famiglie senza alcun sostegno effettivo rischia di condurre la strada della tutela degli anziani verso un abbandono definitivo.

Pertanto, sarebbe auspicabile che ogni Paese, in una logica di sussidiarietà<sup>263</sup>, rispetti fedelmente le (pur carenti) indicazioni provenienti dal piano internazionale, adattandole opportunamente al proprio “ecosistema” giuridico e sociale e, coinvolgendo gli stessi anziani nell'elaborazione di strategie sistemiche, volte a rendere più effettiva la tutela dei diritti propri di questa categoria vulnerabile<sup>264</sup>. Questo punto si traduce, nella prospettiva dell'elaborazione di un trattato multilaterale aperto – suggerito dall'OEWGA<sup>265</sup> –, in un necessario cambiamento nella metodologia per l'elaborazione di uno strumento pattizio. Come visto, sul punto, sia l'AG<sup>266</sup> che il Segretario Generale<sup>267</sup> delle Nazioni Unite, hanno recentemente raccomandato l'adozione di un approccio *bottom-up* che, unitamente alla flessibilità garantita tramite la possibilità di selezionare i macro obiettivi di intervento cercando di perseguire gli stessi con strategie su misura, potrebbe garantire un'effettività maggiore alle previsioni normative, proprio perché frutto di una spinta dal basso, dalla fonte del problema: ovvero, dal contesto situazionale specifico che ne genera la messa in pericolo.

---

delle Persone, vol. 4, 2024, p. 1253.

<sup>262</sup> R. DELUIGI, *Abitare l'invecchiamento. Itinerari pedagogici tra cura e progetto*, Milano, 2014, pp. 82-83.

<sup>263</sup> In realtà, il concetto di sussidiarietà sul piano del diritto internazionale, a differenza di altri ambiti (si pensi, su tutti, al Diritto dell'UE) risulta ancora poco adeguatamente approfondito. Sulla rilevanza del principio di sussidiarietà con specifico riferimento alla tutela internazionale dei diritti umani si v. G. CAROZZA, *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, in *American Journal of International Law* 2003, pp. 38-79; W. CARTER, *Rethinking Subsidiarity in International Human Rights* in *Journal of Public Law & Policy*, 2008, pp. 319-334; S. BESSON, *Subsidiarity in International Human Rights Law—What is Subsidiary about Human Rights in The American Journal of Jurisprudence*, 2016, pp. 69-107. F. PASCUAL-VIVES, *Consensus-Based Interpretation of Regional Human Rights Treaties*, Leiden, 2019 pp. 54-70.

<sup>264</sup> In generale, sull'esigenza di partecipazione attiva delle differenti categorie vulnerabili in relazione ai rispettivi processi emancipativi e con specifico riferimento alla tutela dei diritti sul piano del diritto internazionale, v. V. LORUBBIO, *Partecipazione, diritti umani e condizioni di vulnerabilità: virtù e limiti del diritto internazionale* in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2024, pp. 1-24.

<sup>265</sup> V. *supra* § 2.1.

<sup>266</sup> Un, AG, *Follow-up*, Ris. A/RES/79/147, v. *supra*, § 2.1, nota 74.

<sup>267</sup> UN, SG, *Modalities*, Report E/CN.5/2025/5, v. *supra*, § 2.1, nota 75.

Come acutamente rilevato<sup>268</sup>, in merito a strumenti<sup>269</sup> rivolti ad altri soggetti “vulnerabili”, come i migranti, «[...] l’obbligo legale degli Stati di rispettare, proteggere e realizzare i diritti umani sarebbe direttamente correlata alla necessità di riconoscere e limitare le situazioni di vulnerabilità le quali derivano da un *range* di fattori che posso intersecarsi o coesistere simultaneamente, influenzandosi ed esacerbandosi a vicenda [...]». «[S]olo focalizzando l’attenzione sui possibili rischi di violazione dei diritti umani nei differenti contesti, l’attenzione si sposterebbe definitivamente dal considerare *chi* sia teoricamente la persona vulnerabile al preoccuparsi di *come* (processi) e *dove* (contesti) una persona (in questo caso il migrante) diventa concretamente vulnerabile»<sup>270</sup>.

In definitiva, potrebbe ritenersi utile, ai fini della costruzione di strumenti di diritto internazionale “positivo”, adoperare nuovi paradigmi relativi sia agli impulsi normativi (dal basso verso l’alto, in una prospettiva *bottom-up*), che agli oggetti di analisi (non più categorie di soggetti, ma di *situazioni di rischio*), ai quali affiancare, logicamente, dei “*treaty bodies*”<sup>271</sup> pensati per assicurare l’effettiva attuazione dei macro-obiettivi prefissati, oltre che per suggerirne le misure più congrue per raggiungerli.

I contesti devono assurgere a ruolo centrale di studio per le garanzie di tutela, e questo, seppur con evidenti limiti, si intravede nel contesto cubano, più che in quello italiano.

---

<sup>268</sup> Cfr. M. LONGO, V. LORUBBIO, *Vulnerabilità, rischio e diritti umani tra riflessione sociologica e diritto internazionale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*, n. 3, 2021, pp. 20, 21; The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, 2018, p. 5).

<sup>269</sup> NU, GA, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 19 dicembre 2018, A/RES/73/195. Si veda, altresì, A. PETERS, *The Global Compact for Migration: to sign or not to sign?*, in *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law* (online), 2018.

<sup>270</sup> S. MCLEAN, *Respect for Human Vulnerability and Personal Integrity*, in H. TEN HAVE, B. GORDIJN (a cura di), *Handbook of Global Bioethics*, Dordrecht-Heidelberg-New York-London, 2014, p. 109.

<sup>271</sup> Ovvero, apparati istituzionali deputati a gestire i seguiti e monitorare gli impegni assunti dagli Stati parte della convenzione. Si veda, *ex multis*, G. MARTINO, P. PENNETTA, *Nozione di organizzazione internazionale*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, et al., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, II ed., Milano, 2024, pp. 33, 34; F. ARRIBAS, *Unravelling the UNFCCC’s institutional system: Halfway between treaty organs and international organizations*, in *Spanish YIL*, 2022, p. 25.