

Il diritto alla vita indipendente delle persone anziane

Una questione di giustizia spaziale

a cura di
Maria Giulia Bernardini



DIRITTO E SOCIETÀ

FrancoAngeli



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Il diritto alla vita indipendente delle persone anziane

Una questione di giustizia spaziale

a cura di
Maria Giulia Bernardini



DIRITTO E SOCIETÀ

FrancoAngeli 



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



Università
degli Studi
di Ferrara

Il volume è stato finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, Bando n. 1409 pubblicato il 14.9.2022 dal Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR). Titolo del progetto: *The right to independent living as a new frontier of justice: older people, urban spaces and the law* – P20228MERB – CUP F53D23011960001. Decreto di assegnazione n. 1375 adottato il 01/09/2023 dal Ministro dell'Università e della Ricerca (MUR).

Isbn e-book Open Access: 9788835190684

Il volume è disponibile anche in formato cartaceo in versione commerciale.
Per maggiori informazioni consultare il sito www.francoangeli.it.

Isbn cartaceo: 9788835187721

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Gli eventuali link attivi presenti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link ivi contenuti che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190684

*A chi, ogni giorno,
contribuisce
a creare 'nuovi pianeti'.
A chi lotta per la libertà e non s'arrende
di fronte a quanto
è dato per 'impossibile'.*

INDICE

Pagine 'infestanti'. Un'introduzione <i>Maria Giulia Bernardini</i>	pag. 9
<i>Abitare</i> la libertà. Vita indipendente, istituzioni e utopie <i>Maria Giulia Bernardini</i>	» 15
Dignità umana, autonomia, vita indipendente <i>Baldassare Pastore</i>	» 35
Persone anziane, vita indipendente e crisi globali contemporanee: limiti e prospettive della tutela internazionale dei diritti umani <i>Vincenzo Lorubbio</i>	» 50
<i>Longevity shock</i> . Transizione demografica, stato sociale e <i>older workers</i> <i>Anna Cavaliere</i>	» 72
Amministrazione condivisa e Terzo settore nella costruzione della vita indipendente delle persone anziane <i>Edoardo Caruso</i>	» 86
Anziani e diritto all'abitare <i>Vitulia Ivone</i>	» 111
Mobilità (im)previste. Per una comprensione relazionale dei processi di invecchiamento e mobilità urbane <i>Marco Alioni</i>	» 133

Una vita indipendente per le persone anziane nella città che si trasforma. Norme, progetto e pratiche <i>Barbara Badiani</i>	pag. 156
Tra casa e istituzione: il <i>co-housing</i> come risposta all'invecchiamento nel territorio salentino <i>Luca Benvenga, Emiliano Bevilacqua, Matteo Mazzotta</i>	» 178
Le capienze delle strutture come 'indici di istituzionalizzazione': riflessioni e prospettive <i>Simon Angelucci, Federica Marangon</i>	» 191
Le violazioni del diritto ad una vita autonoma, indipendente e dignitosa degli anziani nel contesto umanitario della Striscia di Gaza <i>Francesco Viggiani</i>	» 211
Ascesa dell'accessibilità e crisi dei diritti: un paradosso? <i>Orsetta Giolo</i>	» 230
Autrici e Autori	» 245

PAGINE ‘INFESTANTI’. UN’INTRODUZIONE

Maria Giulia Bernardini

*Esigere che gli [esseri umani]
rimangano [esseri umani]
anche nella loro tarda età
comporterebbe uno sconvolgimento radicale.*

Simone de Beauvoir, *La terza età*

Nel *Prologo* a un volume al quale le pagine che seguono si connettono, affondandovi idealmente le proprie radici, Ciro Tarantino (2023, p. 7 ss.) sostiene che, nella percezione comune e nell’ordine discorsivo contemporaneo, i *vecchi*¹ costituiscono una *nuova specie infestante*, ossia una specie percepita come pericolosa, che tende a diffondersi in modo incontrollabile sottraendo progressivamente risorse vitali al resto della popolazione, fino a prendere il sopravvento soffocandola.

Sono, quelle di Tarantino, *parole che provocano*² e sollecitano a riflettere su vari aspetti della realtà che ci circonda. Suggestiscono che dietro alla patina di parole come riconoscimento, eguaglianza, dignità, libertà, diritti o inclusione, le quali rappresentano alcuni dei capisaldi

1. Si può riconoscere alla scelta del termine in questione un preciso intento politico, che per Tarantino è diretto in primo luogo a rendere visibile come, anche attraverso gli slittamenti semantici, sia possibile portare all’estinzione di una categoria e all’invisibilizzazione dei soggetti. Prima di lui, Norberto Bobbio (1996) scelse di riferirsi ai *vecchi*, e non agli anziani, come forma di resistenza: la scelta del termine ‘anziano’, più neutro, aveva permesso di rendere chi viva la cosiddetta terza o quarta età “un corteggiatissimo fruitore della società dei consumi, portatore di nuove domande di merci”. La scelta di introdurre un volume sui diritti delle persone anziane parlando di *vecchi* è indice della piena adesione a questa prospettiva critica, nonostante le pagine che seguono siano abitate primariamente dagli *anziani* e dalle *persone anziane* (locuzione, quest’ultima, a cui va la mia preferenza, in quanto adotta il *person-first language*), in conformità alle tendenze più diffuse nei dibattiti e nelle politiche pubbliche.

2. Su questa espressione – che qui utilizzo in modo diverso rispetto al suo impiego originario – Butler 2010.

della cultura occidentale e delle nostre *società ben ordinate*³, si possono nascondere realtà infinitamente più complesse, ove misconoscimento, diseguaglianza, umiliazione, segregazione, violenza o esclusione nei confronti di alcuni – sovente qualificati come ‘vulnerabili’ e ascritti alla sfera dell’alterità, quando non della vera e propria abiezione – sembrano perfino costituire la regola, più che l’eccezione.

Ebbene, sono passati più di cinquant’anni da quando Simone de Beauvoir, ne *La terza età* (1971), affrontava il tema delle vecchie disumanizzate ed esortava a riconoscere il fallimento del sistema sociale occidentale, ove la sopraffazione nei confronti degli anziani, *paria* a cui non veniva nemmeno riconosciuta voce umana, era la norma pressoché indiscussa: una norma considerata normalità e confusa con la necessità, come spesso accade in relazione a chi sia escluso e discriminato.

Da allora hanno iniziato a diffondersi *nuovi discorsi* sull’invecchiamento e sulla vecchiaia, diretti all’edificazione di un *nuovo ordine*, fondato sull’eguale considerazione e rispetto di soggetti finalmente riconosciuti, almeno a parole, come veri e propri esseri umani. Nella *nuova cultura dell’età senile*, proclamata a gran voce in pressoché ogni ambito, hanno fatto il proprio ingresso accostamenti semantici inediti (oltre all’ormai dismesso *invecchiamento di successo*, anche i più recenti lemmi *invecchiamento attivo* e *invecchiamento in salute*), che si sono intrecciati con la crescente tendenza ad affiancare al più radicato linguaggio dei bisogni anche quello dei diritti, fino a rendere sempre più concreta la possibilità che, nel prossimo futuro, le Nazioni Unite adottino una Convenzione internazionale specificamente diretta a tutelare i diritti delle persone anziane.

In questo scenario, chi sia anziano è ritenuto in grado di affrancarsi dalla logica assistenzialistica alla quale era stato assegnato in precedenza e dai relativi spazi, ormai considerati troppo angusti e inadeguati, per avere pieno accesso al capitale fisico e simbolico della società. La persona anziana diviene un soggetto sempre più complesso: competente, autonomo, attivo, socialmente utile, consumatore, ancora protagonista di una vita che contempla molteplici piani di azione e plurimi ambiti di presenza. Se non fosse per il requisito anagrafico –

3. Il riferimento è a Rawls 2017.

che tuttavia non può essere ignorato, nonostante sia ormai chiaro che l'invecchiamento è dato dalla complessa interazione tra natura e cultura – con ogni probabilità sarebbe indistinguibile da quell'adulto che costituisce il riferimento antropologico implicito della progettazione sociale, politica, giuridica e urbana⁴.

Eppure, basta osservare più da vicino la realtà quotidiana per accorgersi che l'ordine discorsivo precedente, di stampo riduzionista, non è completamente tramontato. Accanto alle celebrazioni della vecchiaia come spazio di riappropriazione del sé e 'nuovo' tempo della vita ricco di opportunità personali, relazionali e sociali, riaffiorano carsicamente affermazioni che traggono linfa dall'ordine più antico, al cui interno l'età senile è unicamente il tempo della memoria, del rimpianto, della superfluità, della solitudine, dell'abbandono, della stasi.

Così, se l'invecchiamento personale viene perlopiù rifuggito quale perdita identitaria, quello della popolazione – un fenomeno di rilievo planetario ormai considerato strutturale – sembra suscitare un vero e proprio 'panico morale'⁵. È sempre più evidente, infatti, che la copiosa crescita della popolazione anziana è avvertita come un rilevante *problema* per le nostre società della prestazione e per le relative economie, sempre più precarie. I discorsi che fanno appello al fatto che le persone anziane sono 'risorse' finora non adeguatamente valorizzate provano a celare dietro a un lessico produttivista – spesso riuscendovi in modo maldestro e, tutto sommato, assai limitato – il radicato convincimento della loro superfluità, quando non di una vera e propria dannosità. Nell'opinione comune, del resto, è ancora salda la credenza che questi individui drenino risorse sanitarie e previdenziali senza svolgere alcuna attività lavorativa, dunque senza contribuire attivamente alla sopravvivenza di uno Stato del benessere in costante affanno. Alla luce di questo comune sentire, non deve dunque sorprendere che le isti-

4. Si noti che quest'assimilazione consente di affrancare chi sia anziano dal giogo relativo alla presunzione di passività e di incompetenza che ha contribuito alla sua condizione di marginalità, e tuttavia presta il fianco a un ulteriore aspetto critico. Come è noto, la presenza di precise caratteristiche antropologiche in capo al soggetto assunto come referente della progettazione (riassuntivamente indicato come 'liberale') ha consentito e permette tuttora di giustificare l'esclusione e la discriminazione di coloro che, in via reale o presuntiva, non corrispondono all'ideale di riferimento. Il punto è stato ampiamente messo in rilievo dalla letteratura critica: per un'introduzione al tema sia permesso rimandare a Bernardini, Giolo 2017 e 2021.

5. Per approfondire il concetto, Lavorgna, Tartari 2025.

tuzioni internazionali, nel rimarcare quanto sia fondamentale cogliere le *potenzialità* della transizione demografica in atto al fine di accordare pieno riconoscimento alle persone anziane, per richiamare l'invecchiamento della popolazione ricorrano anche a un lessico di carattere emergenziale e catastrofista⁶. Eppure, non si può tacere in merito al fatto che, in una sorta di eterogenesi dei fini, una simile scelta lessicale va sovente a nutrire il terreno da cui nascono il misconoscimento e le discriminazioni di questi individui.

Per quanto lo si tenda ad ammettere con una certa riluttanza, non appare allora così forzato sostenere che nelle società contemporanee le persone anziane sono perlopiù ancora dei *paria*, la cui (piena) umanità è sovente ignorata, messa in dubbio, quando non apertamente revocata, come talvolta accade soprattutto in relazione a coloro che sono ascritti al novero delle 'non autosufficienze'⁷. Alla fine degli anni Sessanta, l'antropologo Edmund Leach sosteneva che "in un mondo in mutazione, in cui le macchine hanno una carriera assai breve, non è opportuno che gli uomini servano troppo a lungo. Tutto ciò che supera i cinquantacinque anni deve essere messo nei rifiuti"⁸. Oggi, in un contesto ove il mutamento è forse ancora più rapido, grazie alle accelerazioni impresse dalla tecnica e dalla globalizzazione, queste parole non sono in grado di creare scandalo perché sottendono l'adesione a una concezione utilitarista, economicista e neoliberale dell'umanità, ma perché la *soglia* tra umanità e scarto individuata da Leach è fissata in un'età che, in base ai criteri attuali, non contraddistingue più la vecchiaia, bensì una piena adultità.

Ma cosa succederebbe se, come ci esortava a fare Simone de Beauvoir (1971, p. 16), esigessimo che gli esseri umani restino tali anche nella vecchiaia, ossia riconoscessimo in chi è anziano un soggetto che

6. Ad esempio, nel 2002 le Nazioni Unite intitolavano la nota n. 181 "The 'Agequake': Challenges of a Demographic Revolution", mentre è diffusa l'enfasi sugli aspetti critici che conseguono all'invecchiamento della popolazione.

7. In questa prospettiva, la scelta all'espressione *specie infestante*, a cui Tarantino ricorre anche per rimarcare come il lessico sia ancora in bilico tra il regno animale e quello vegetale, e che ho scientemente voluto riprendere, non rivela l'adesione a una prospettiva antispecista o ecologista, peraltro assai diffusa tra coloro che mirano all'edificazione di un nuovo ordine sociale, politico, urbano. Piuttosto, è diretta a sollecitare una riflessione in merito all'ambiguo 'statuto di umanità' che è realmente riconosciuto alle persone anziane e alle significative differenze che interessano le varie coorti che sono individuabili all'interno di tale gruppo, tutt'altro che omogeneo.

8. La citazione è tratta da de Beauvoir 1971, p. 15.

è titolare di diritti al pari di chiunque altro, e al quale devono essere garantite tutte le condizioni affinché possa condurre una vita dignitosa e fiorente? A quali *sconvolgimenti radicali* potrebbe dare luogo lo sforzo diretto alla compiuta affermazione di un principio di eguaglianza che, a propria volta, può essere pensato in un'accezione più *radicale* rispetto a quella adottata finora⁹? E a quale compito siamo chiamati nell'edificazione di questo nuovo ordine, considerato visionario ed utopico da chi sollecita incessantemente a guardare in faccia una realtà che, secondo il sentire diffuso, mette di fronte a un'alterità talmente *radicale* (quanta ambiguità in questo aggettivo!) da non poter essere (più) inclusa nel *noi*?

Ancorché fragile, l'affermazione della *nuova cultura dell'età senile* fornisce alcune risposte e permette di tracciare dei sentieri che, se pure non vanno sempre nella medesima direzione, mirano proprio a esplorare possibilità che consentano di edificare un mondo 'nuovo'. Uno di questi percorsi riguarda l'abitare libero e autodeterminato delle persone anziane: quella *vita indipendente* che, nel lessico critico, condensa in sé la resistenza nei confronti della segregazione e il contrasto alla violenza e all'incapacitazione da un lato, e la lotta per il riconoscimento, la pari dignità, la conquista dello spazio e il diritto di scelta dall'altro. Quella vita indipendente di cui ancora troppo spesso si dimentica il rilievo giuridico e della quale si tende a comprimere – quando non a vanificare – il carattere precettivo, proprio per lo *sconvolgimento radicale* degli assetti che sembra richiedere la sua corretta implementazione. Quella vita indipendente che rivela la lungimiranza e la straordinaria attualità del pensiero basagliano e del suo progetto emancipazionista, nonché la grande concretezza delle cosiddette *utopie della realtà*¹⁰.

Riconoscendo la centralità della vita indipendente e l'urgenza di costruire concreti e duraturi percorsi di emancipazione, le pagine di questo volume rifuggono l'idea che le persone anziane siano una specie infestante e ne riconoscono la piena umanità e l'eguale diritto ai diritti, rimarcando come sia necessario impegnarsi attivamente per

9. Nella teoria critica è ampiamente diffusa la proposta di abbandonare la prospettiva individualista e di ripensare l'eguaglianza in termini di interdipendenza, a partire dalla comune dipendenza umana. *Ex multis*, Butler 2023, p. 100.

10. La locuzione è originariamente formulata al singolare: si veda Basaglia 2018, p. 139.

garantire pieno accesso a questi ultimi. Nel loro piccolo, pensano in grande: ambiscono ad essere annoverate tra quelle “infestazioni del presente [...] che costringono a fare i conti con ciò che si è voluto dimenticare”¹¹ e a confrontarsi con la realtà quotidiana e con quanto spesso rimane invisibile agli occhi, o preferiamo resti tale. Sono pagine che, muovendosi tra riflessione teorica e analisi empirica, uniscono all’analisi del presente anche quello sguardo visionario che è fondamentale per costruire contesti che consentano a tutte e tutti di praticare, finalmente, la libertà.

Bibliografia

- Basaglia F. (2018), *Conferenze brasiliane* (1984), a cura di F. Ongaro Basaglia e M.G. Giannichedda, Raffaello Cortina.
- Bernardini M.G., Giolo O. (2017), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini.
- Bernardini M.G., Giolo O. (2021), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini.
- Bobbio N. (1996), *De senectute e altri scritti autobiografici*, Einaudi.
- Butler J. (2010), *Parole che provocano. Per una politica del performativo* (1997), Raffaello Cortina.
- Butler J. (2023), *Che mondo è mai questo?* (2022), Laterza.
- De Beauvoir S. (1971), *La terza età* (1970), Einaudi.
- Lavorgna A., Tartari M. (2025), *Il panico morale. Dalle origini alla contemporaneità*, Meltemi.
- Rawls J. (2017), *Una teoria della giustizia* (1971), Feltrinelli.
- Tarantino C. (2023), *Prologo. Sul controllo di una specie infestante. Elementi di botanica della vecchiaia*, in *Anziani e diritto all’abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 7-12.
- Verdolini V. (2025), *Abolire l’impossibile. Le forme della violenza, le pratiche della libertà*, Addeditore.

11. L’espressione è contenuta nelle intense pagine del bel libro di Valeria Verdolini (2025, p. 183).

ABITARE LA LIBERTÀ. VITA INDIPENDENTE, ISTITUZIONI E UTOPIE

Maria Giulia Bernardini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto alla vita indipendente: profili generali. – 3. Dentro l'istituzione: sulle ragioni di uno 'storico' confinamento. – 3.1. Oltre l'istituzione? Prospettive contemporanee. – 4. L'“utopia della realtà” come diritto.

1. Introduzione

L'invecchiamento della popolazione, uno dei più rilevanti fenomeni dell'età contemporanea, ha ormai assunto un rilievo globale¹ e 'totalizzante'²: dalla sfera socioculturale a quella economica, dalle politiche pubbliche al diritto, è davvero difficile individuare un settore in cui questo processo non produca effetti di rilievo, in gran parte ancora da esplorare.

All'invecchiamento della popolazione si accompagna l'arendtiana *apparizione* di soggetti che, in tempi non così lontani, si trovavano ai margini nel discorso e nella sfera pubblica, ossia le persone anziane. Queste ultime iniziano a richiedere, *con la propria voce* (una voce di cui si affermano con vigore la *piena umanità*³ e l'eguale valore), che i propri bisogni siano riconosciuti e vi sia data concreta soddisfazione. Soprattutto – ulteriore elemento finora pressoché inedito – le persone anziane cominciano ad articolare le proprie istanze ricorrendo al linguaggio dei diritti⁴, contribuendo così ad imprimere un impulso rilevante al più ampio processo di radicale ripensamento dell'età senile.

1. In base alle previsioni delle Nazioni Unite (ONU 2023), nei prossimi tre decenni il numero delle persone con più di 65 anni – l'età che convenzionalmente ancora sancisce la soglia per l'ingresso nella 'terza età' – dovrebbe perfino raddoppiare.

2. Sulla nozione di “fatto sociale totale”, qui richiamata implicitamente, rimando a Mauss 2002.

3. Sulla voce delle persone anziane come voce umana, cfr. De Beauvoir 1971, p. 12.

4. Emblematica, in questo senso, la vicenda *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, in merito alla quale rimando al saggio di Lorubbio, in questo volume.

Almeno a partire dall'età moderna⁵, è stato possibile individuare *frames di intellegibilità*⁶ della vecchiaia impernati principalmente sul declino psicofisico e sul disimpegno dalla vita attiva di chi fosse anziano⁷. È ragionevole supporre che l'espulsione dall'ordine sociale e il 'confinamento' all'interno di precisi ambienti, ascrivibili allo spazio privato e di cura, siano addebitabili in primo luogo proprio all'operatività di questi *frames*, che a lungo hanno impedito di interpretare l'invecchiamento in termini differenti e di immaginare realtà diverse.

Per quanto in parte ancora diffusi – si pensi alla coorte delle persone anziane considerate non autosufficienti, per le quali perfino lo spazio domestico sembra, ad oggi, in gran parte inaccessibile⁸ –, è di tutta evidenza come negli ultimi decenni questi *frames* siano stati messi in crisi dall'affermazione dei nuovi paradigmi dell'invecchiamento⁹, che hanno concorso a costruire altrettanto nuove e positive immagini della soggettività anziana, ormai considerata attiva e in salute. Su tale base, si è consolidata l'idea che la vecchiaia sia un tempo della vita che *può e deve* essere oggetto di un rinnovato protagonismo¹⁰. Così, mentre in passato l'invisibilità e l'invisibilizzazione delle persone anziane erano la regola, oggi giorno è sempre più diffusa l'idea che tali individui siano pienamente in grado di partecipare alla società e di

5. Le immagini della vecchiaia che si sono avvicendate nella cultura occidentale sono state eterogenee, sicché non sempre le persone anziane si sono trovate in una posizione di svantaggio: basti pensare all'*auctoritas* dei saggi nella Roma antica. Per un approfondimento, Pinna, Pott 2011.

6. L'espressione è ricorsiva nelle opere di Judith Butler (fra tutte, rimando a Butler 2012). Nello spazio tra la realtà di alcune vite e l'irrealtà di altre, si pone la questione del riconoscimento, secondo condizioni che preesistono rispetto al soggetto e che ne costituiscono, appunto, i *frames* di intellegibilità. La possibilità di riconoscimento dipende infatti in primo luogo da formazioni retoriche e da costruzioni culturali che *decidono* i termini dell'inclusione di ciascuno nella sfera dell'umano e quelli della sua esclusione, sicché diventa rilevante comprendere quali sono le condizioni del riconoscimento in oggetto.

7. Sulla *disengagement theory* si veda Cumming, Henry 1961.

8. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, emerge l'attuale incapacità di costruire un sistema di *welfare* che garantisca effettivamente il diritto di queste persone di essere assistite in modo adeguato e integrato, nonostante l'approvazione della l. n. 33/2023.

9. Il *successful* e l'*active aging* sono stati pensati come alternative alla concezione medica che vede nella vecchiaia una condizione di dipendenza e passività, alla quale si contrappone il processo di *well aging*. L'*healthy aging*, il *positive aging*, il *productive aging* e il *competent aging* sono ascrivibili al medesimo orizzonte di senso. Sui paradigmi dell'invecchiamento, si veda Foster, Walker 2015.

10. Sul punto, anche Serpe 2022.

fornirvi un contributo significativo, soprattutto nell'ambito del *welfare* informale. È ferma, insomma, la convinzione che debba essere loro garantito il pieno accesso a quegli spazi fisici e simbolici da cui finora sono stati esclusi a causa della visione incapacitante dell'età senile.

Il processo in oggetto sta dispiegando notevoli effetti anche nella sfera giuridica, ove il tema dell'invecchiamento va acquisendo un'importanza crescente, tanto da indurre a parlare degli anziani come *nuovi soggetti* (Gardella Tedeschi 2021)¹¹, ad analizzare il "lato grigio" (Cascione 2022) del diritto e a intraprendere tentativi di riforma, con l'obiettivo di garantire a tali individui eguale considerazione e rispetto in virtù – appunto – della loro piena umanità, nonché il loro 'diritto ai diritti'. Sul piano internazionale, è finanche tornato *in auge* il dibattito relativo all'elaborazione di una convenzione che, collocandosi nel solco del cammino di moltiplicazione per specificazione che caratterizza la contemporanea *età dei diritti*, ne riconosca espressamente la piena titolarità dei diritti umani¹².

Se non è possibile esaminare da vicino tutti i cambiamenti finora intercorsi a seguito della recente tendenza a 'prendere sul serio' l'invecchiamento, è però vero che proprio il passaggio dalla logica assistenzialistica a quella diretta a promuovere la partecipazione delle persone anziane e la loro inclusione rivela un dato importante, che costituisce uno dei presupposti delle riflessioni che seguono. Mi riferisco alla natura politica dell'invecchiamento, che non a caso è stato definito come una "funzione condivisa, dialettica, plurale, democratica, di orientamento del diritto [...] verso un disegno di società, che [...] sia la più giusta possibile" (Campedelli 2011, p. 109).

11. Al riguardo è da notare come, favorendo la polarizzazione tra coorti di anziani – quelli ritenuti in grado di affrancarsi da passività, dipendenza e cura (gli anziani attivi) e quelli considerati incapaci di farlo (perlopiù si tratta di coloro che sono ascritti al novero delle non autosufficienze) – la compresenza dei diversi paradigmi di invecchiamento si riverberi anche sulla possibilità di essere riconosciuti come soggetti di diritto e poter ambire alla piena inclusione sociale. Sui rischi sottesi ai 'nuovi modelli' di invecchiamento, cfr. Walker 2012.

12. In merito all'età dei diritti, chiaramente il riferimento è Bobbio 1990. Il dibattito relativo all'adozione di una Convenzione internazionale ha subito una lunga battuta d'arresto, per tornare d'attualità dopo la pandemia. Ad oggi, l'ultimo tassello è costituito dalla Risoluzione approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 agosto 2024, dal titolo *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'*.

L'*abitare* delle persone anziane costituisce un tassello di notevole rilievo nell'edificazione di questa 'nuova' società, che ambisce ad essere la 'più giusta possibile', laddove assume un ruolo prioritario nella garanzia del diritto di vivere una vita dignitosa, fiorente e senza discriminazioni¹³. È di tutta evidenza, infatti, come la scelta di prevedere spazi di vita separati dalla collettività o, di converso, quella di promuovere l'inserimento all'interno della comunità, sia espressione dei codici culturali che sono diffusi all'interno di un dato contesto e delle gerarchie dell'umano ivi presenti, e produca pertanto effetti considerevoli sulla possibilità delle persone di condurre una vita degna.

Il diritto alla vita indipendente consente di riflettere proprio su questi aspetti. Esso rappresenta un tentativo di tradurre in termini giuridici il 'diritto all'abitare', che ad oggi non è contemplato da alcuna fonte normativa. Il riconoscimento della vita indipendente quale diritto umano, avvenuto con l'art. 19 della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (CRPD)¹⁴, sta imprimendo un deciso orientamento del diritto e della società: quello che impone il definitivo superamento del segregazionismo e dell'istituzionalizzazione – ancora praticati, nonostante i proclami ufficiali – e promuove l'abitare libero e autodeterminato all'interno della comunità (anche) delle persone anziane.

All'interno di questo contributo ripercorrerò alcune delle ragioni che hanno portato alla 'scelta di campo' che ha giustificato la segregazione e richiamerò quelle che, di converso, hanno condotto alla sua contestazione, attraverso la rivendicazione del diritto alla vita indipendente. Proverò poi a tratteggiare le principali implicazioni di questo diritto, saggiandone la salienza in relazione al libero abitare. Ne risulterà un quadro frastagliato, ove il diritto alla vita indipendente, nonostante sia già realtà¹⁵, assumerà lo statuto di un vero e proprio *progetto*

13. Sul legame tra abitare e dignità, nonché tra vita indipendente e dignità, si veda il contributo di Baldassare Pastore, in questo volume.

14. La dottrina internazionalistica ritiene che la CRPD sia applicabile in via interpretativa anche alle persone anziane. Le ragioni addotte al riguardo sono varie; tra le più rilevanti figurano la presenza di bisogni analoghi, soprattutto in presenza di persone anziane non autosufficienti, nonché il fatto che la nozione di 'indipendenza', specificamente correlata a chi sia anziano, si trovi anche in altre fonti multilivello, a partire dall'art. 25 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*. Sul punto si vedano i saggi di Lorubbio e Viggiani, in questo volume.

15. Sia perché è oggetto di riconoscimento normativo nel sistema multilivello delle fonti, sia perché all'interno di numerosi ordinamenti tale diritto ha trovato attuazione, anche se talvolta (come nel caso italiano) solo in via sperimentale.

politico di cambiamento sociale, giuridico e urbano. E esso, infatti, non si limita a rendere visibili i conflitti, i valori e le gerarchie dell'umano che sono presenti all'interno di una data società (sollecitando, in merito, una riflessione critica), ma imprime anche una decisa spinta al cambiamento, laddove rende giuridicamente vincolante l'imperativo diretto alla costruzione di un 'nuovo ordine', che garantisca appieno l'eguaglianza anche in relazione all'abitare libero e autodeterminato.

2. Il diritto alla vita indipendente: profili generali

Il “nucleo storico e logico” della vita indipendente¹⁶ deve essere ricercato nella critica al segregazionismo e al noto principio *separate but equal*, effettuata dalle persone con disabilità in particolare negli anni Sessanta del Novecento. Se pure tale critica riguarda la condizione complessiva delle persone con disabilità, è però nel contesto universitario che la vita indipendente inizialmente si radica in modo compiuto. Sostenendo che la disabilità è una questione di diritti (e non di carità, né di assistenza) e reclamando la vita indipendente, all'inizio degli anni Sessanta, a Berkeley, Ed Roberts e le *Rolling Quads* (Danforth 2018) si mobilitano per ottenere *l'eguale ed effettivo* accesso alle aule universitarie e al campus¹⁷. Sull'onda dei “movimenti di liberazione del mondo occidentale”¹⁸ [...], decidono di rivendicare il diritto di vivere e studiare con gli altri e come gli altri”, rifiutando di “essere ‘deportati in reparti speciali’” (Barbuti et al. 2007, p. 51), invocando la libertà di scelta e di autodeterminazione in merito all'istruzione superiore. In tal modo, contestano ciò che in quel periodo appare ancora naturale e normale, ossia il fatto che siano accessibili alle persone con disabilità i soli percorsi universitari correlati alla disabilità stessa.

In breve tempo, la rivendicazione assume una portata molto ampia: la vita indipendente diviene una locuzione attraverso la quale le persone con disabilità reclamano il proprio diritto di accedere liberamente

16. Si veda al riguardo Tarantino 2021, p. 27.

17. La relazione tra accessibilità e vita indipendente è colta da Orsetta Giolo, in questo volume.

18. Si pensi, ad esempio, alla segregazione razziale, che già nei decenni precedenti aveva iniziato ad essere oggetto di contestazione ad opera del movimento anti-segregazionista.

agli spazi e ai servizi in condizioni di eguaglianza rispetto a chi non sia disabile, nonché quello di potersi autodeterminare al riguardo (Lovece, Verga 2024). Già nel decennio successivo viene aperto il primo Centro per la vita indipendente, ove le persone con disabilità definite ‘gravi’¹⁹ elaborano soluzioni dirette a supportarle nella vita quotidiana, ‘osando l’indipendenza’, secondo il motto di Roberts e del suo gruppo. Va rimarcato come la nozione di indipendenza accolta all’interno del movimento diparta dall’ideale liberale, che per lungo tempo l’ha ri(con)dotta a un irrealistico diritto di autodeterminarsi *nel vuoto di* – o *a prescindere da* – ogni supporto relazionale o fisico. Piuttosto, in questo contesto l’indipendenza è costituita dalla possibilità di ricevere assistenza nei tempi e nei modi liberamente scelti dalla persona con disabilità (Brisenden 1986). La vita indipendente è dunque controllo sulla propria vita: è una vita autonoma ed autodeterminata all’interno della comunità.

Ed è appunto questa la ‘visione’ accolta all’interno del dettato normativo e cristallizzata, in particolare, nel diritto internazionale dei diritti umani. Tra le numerose disposizioni multilivello che contemplano la vita indipendente²⁰, l’art. 19 CRPD costituisce di certo il punto di riferimento prioritario, in quanto eleva a diritto umano un bisogno fortemente avvertito dalle persone con disabilità: quello di vivere all’interno di un contesto spaziale, sociale e relazionale che sia liberamente scelto.

L’articolo in questione si apre riconoscendo “il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone” e, a tal fine, impegna gli Stati ad adottare le misure necessarie ad assicurarne l’effettività. In particolare, statuisce che è necessario assicurare che le persone con disabilità “abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione” e “abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l’assistenza personale necessaria per consentire loro di vive-

19. A seguito della riforma della disabilità, avvenuta attraverso i decreti attuativi della legge delega n. 227 del 2021 (rileva, in particolare, il d.lgs. n. 62 del 2024), nell’ordinamento italiano la nozione di ‘gravità’ è stata sostituita da una terminologia che enfatizza la necessità di supporto, introducendo diversi livelli di sostegno.

20. Tra queste, si vedano per esempio la *Carta europea dei diritti sociali*, la *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea* e, per quanto attiene all’ordinamento italiano, la legge n. 112 del 2016 e la legge delega n. 227/2021 (con particolare riferimento al d.lgs. n. 62 del 3 maggio 2024).

re nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione”. Inoltre, prevede che “i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattati ai loro bisogni”²¹.

In pratica, attraverso il diritto alla vita indipendente – una fattispecie complessa²², ove emerge in modo nitido il collegamento *strutturale* tra i diritti sociali e quelli di libertà²³ – trova riconoscimento giuridico e validazione quel bisogno relativo all’abitare libero e autodeterminato che è stato a lungo percepito come inusuale ed eccentrico rispetto alla norma, e pertanto legittimamente sacrificabile, aprendo così le porte all’istituzionalizzazione. La ‘lotta per i diritti’ si sposta allora dal piano del riconoscimento a quello dell’effettività, e si estende anche ad altri soggetti, come le persone anziane.

3. Dentro l’istituzione: sulle ragioni di uno ‘storico’ confinamento

Il richiamo a bisogni percepiti come inusuali ed eccentrici rispetto alla norma può indurre a pensare che la ragione per la quale le persone con disabilità (così come quelle anziane, in particolare ove non autosufficienti) hanno vissuto in un contesto di *b-apartheid*²⁴ sia unicamente di tipo culturale. In questa prospettiva, tali individui sarebbero (stati) esclusi in ragione di una percepita ‘radicale alterità’. Se quest’ultimo aspetto non risulta per nulla secondario, possono però essere fornite anche spiegazioni più complesse, come quella offerta dai *Disability Studies* materialisti inglesi in merito all’oppressione e all’istituzionalizzazione delle persone con disabilità.

21. Fra i commenti a tale articolo rimando a Palmisano 2017 e Fiala-Butora, Rimmermann, Gur 2018.

22. In relazione a questo diritto, la pretesa a una prestazione (ossia al supporto che garantisce la scelta in merito all’abitare) non è una semplice *precondizione* per l’esercizio della libertà, né si limita a *coesistere* con l’autonomia decisionale relativa al mezzo e alle modalità con cui essa è ricevuta. Piuttosto, ne diviene un vero e proprio *elemento costitutivo*.

23. Se pure, per ragioni di spazio, non mi è concesso soffermarmi sul punto, non posso mancare di richiamare l’attenzione sul fatto che la vita indipendente è una ‘libertà di’ che si dispiega *espressamente* attraverso la presenza di supporti. Non si tratta peraltro di un’eccezione alla regola, perché, come la teoria femminista ha ampiamente rimarcato, “l’umano non sta in piedi da solo” (Butler 2017, p. 208).

24. Su quest’espressione, Tarantino 2025.

L'analisi in oggetto si appunta sul momento di nascita, nel contesto occidentale, del *Welfare State*. A partire dal XIX-XX secolo si consolida un modello patriarcale, dove “i benefici e le tutele vengono distribuiti a chi aderisce a uno standard di cittadinanza fondato su produttività, rispettabilità e appartenenza nazionale” (Verdolini 2025, p. 69)²⁵. L'enfasi sulla capacità produttiva porta chiaramente ad escludere in modo sistematico anche le persone con disabilità e quelle anziane; si può dire, anzi, che essa sia uno strumento di vera e propria ‘gestione’ di coloro che si trovano in una condizione di vulnerabilità. Chi non si adatta o non produce diviene il destinatario di un intervento amministrativo (Verdolini 2025, p. 72), diretto appunto a compensare questa sua ‘mancanza’.

La questione è stata analizzata ampiamente in relazione alla disabilità. Tale concetto, infatti, è coniato proprio nel XIX secolo (Stone 1984), ossia nel periodo di nascita del *Welfare State*, quando diviene necessario disporre di un termine che consenta di individuare e classificare coloro che non possono essere impiegati in modo competitivo all'interno del mercato del lavoro²⁶, e ai quali – stante la mancanza di colpa in ordine alla propria incapacità lavorativa – vanno assicurati sussidi pubblici. In origine, pertanto, la disabilità è una categoria amministrativa, il cui fine consiste nella gestione dei conflitti relativi ai criteri distributivi e nell'individuazione dei destinatari appropriati dei sussidi nell'ambito dello Stato sociale. In breve, la creazione della disabilità è finalizzata a precisi obiettivi, supportata da azioni politico-istituzionali che creano le condizioni per lo sviluppo delle attività produttive, e sostenuta da un discorso legittimante (Oliver 1999); come tale, finisce per essere essa stessa uno dei prodotti dell'industria capitalista. Il fulcro di questo ‘nuovo ordine’ è costituito dall'istituzionalizzazione, attraverso la quale le società capitaliste realizzano l'obiettivo del controllo sociale. L'istituzione svolge infatti almeno due funzioni fondamentali: è un monito

25. Si concentra su alcuni di tali aspetti anche Cavaliere, in questo volume.

26. In questa prospettiva, infatti, le persone con disabilità creano rilevanti problemi sul piano economico (nonché, come diretta conseguenza, anche su quello politico): qualora rivelino una totale incapacità produttiva, sono completamente inutili per lo sforzo produttivo del Paese. Se la loro capacità produttiva è ridotta, l'inclusione impone dei cambiamenti nella struttura del lavoro e nelle necessità del relativo mercato, rallentando la produzione e comportando maggiori costi.

visibile alla conformità, e consente anche di reprimere la devianza²⁷.

Nonostante l'età senile non sia stata oggetto del medesimo processo di 'creazione' come categoria amministrativa, ha però finito per assumere sostanzialmente il medesimo ruolo nell'ambito del *Welfare State*; quello, cioè, di un termine-ombrello a cui si è fatto ricorso per ricondurre ad unità un gruppo eterogeneo di condizioni esistenziali considerate bisognose di assistenza e ritenute meritevoli di ottenerla.

L'individuazione di tali persone poggia su una distinzione concettuale in vigore fin dal XIV secolo, quando – nell'ambito di un contesto caratterizzato dalla crescita demografica e da numerose crisi – le politiche di insediamento e del lavoro sono dirette a limitare gli spostamenti della popolazione per paura di epidemie, raduni sediziosi e aumento del costo del lavoro. Come i bambini, le donne in stato di gravidanza, le persone malate o quelle con disabilità, anche gli anziani non svolgono alcuna attività lavorativa, senza che in loro sia ravvisabile colpa alcuna. Risultano pertanto meritevoli di ricevere un supporto statale (Brodiez-Dolino 2019), che si articola in modo differente a seconda della coorte di anziani di riferimento: mentre a coloro che, con le categorie odierne, definiremmo 'attivi', è corrisposto un sussidio in denaro, quelli considerati non autosufficienti sono istituzionalizzati. Anche in questo caso, dunque, l'istituzione consente di 'gestire' coloro che – più di altri – non rispettano gli standard della piena cittadinanza e, in quanto tali, finiscono per essere percepiti come 'problematici' e 'devianti'.

3.1. *Oltre l'istituzione? Prospettive contemporanee*

Che ne è, oggi, delle istituzioni? Sulla scorta dell'insegnamento basagliano, in Italia e nel mondo i manicomi sono stati perlopiù chiusi²⁸,

27. Questa duplice funzione dell'istituzione non riguarda chiaramente solo le persone con disabilità, che sono ritenute devianti in quanto (considerate) incapaci, non autonome, non produttive, dunque non conformi al soggetto paradigmatico, titolare della piena cittadinanza, ma anche altri individui, percepiti e 'costruiti' come devianti. Sul ruolo delle istituzioni, tra i contributi più recenti segnalo nuovamente Verdolini 2025.

28. Al riguardo, non si può però ignorare come, al di fuori dell'Italia, le strutture semi-manicomiali non siano del tutto scomparse. È inoltre in atto una pericolosa tendenza alla re-istituzionalizzazione.

ma esistono numerosi ‘altri’ luoghi²⁹, di cui si discute la valenza istituzionalizzante³⁰. Per quanto riguarda le persone con disabilità e quelle anziane, la questione è complessa. Da un lato, l’entrata in vigore della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* ha consentito l’affermazione di alcuni principi incontrovertibili. Tale testo impone di considerare queste persone ‘capaci’, e dunque di partire dalla presunzione che esse siano in grado di autodeterminarsi³¹. Questo vale anche in merito al luogo in cui vivere all’interno della comunità, tanto che in base all’art. 19 gli Stati hanno l’obbligo di prevenire l’istituzionalizzazione non volontaria e di promuovere la deistituzionalizzazione³².

Tuttavia, la realtà racconta spesso una storia diversa. Sul piano collettivo si fatica ancora ad abbandonare la logica incapacitante, la quale induce a ritenere che queste persone non siano in grado di vivere nella comunità in condizioni di eguaglianza con gli altri consociati³³, sicché per ‘gestire’ la disabilità e la vecchiaia ‘non autosufficiente’ si preferisce ricorrere alla soluzione residenziale³⁴.

29. In questa sede, dato il riferimento alla vita indipendente, limito il discorso alle istituzioni create per le persone con disabilità e anziane.

30. Tra questi, figurano in primo luogo il carcere e i campi per le persone migranti.

31. Sulla capacità, in relazione all’ordinamento italiano rimando al saggio di Vitulia Ivone, in questo volume.

32. Sono noti gli appelli delle istituzioni multilivello al riguardo. Sul piano internazionale, non può mancare il riferimento alle *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies*, rilasciate nel 2022 dal Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità ad integrazione del *General Comment n. 5* del 2017 e in dialogo con le *Guidelines on the right to liberty and security of persons with disabilities*, emanate nel 2016. In relazione all’Unione europea, oltre al riferimento alla vita dignitosa e indipendente all’interno del tema n. 4 della *della Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità (2021-2030)*, segnalo l’Avviso della Commissione europea C(2024) 7897, *Guida alla vita indipendente e all’inclusione nella comunità delle persone con disabilità nel contesto dei finanziamenti dell’UE*, che costituisce il più recente documento rilasciato per orientare gli Stati nella corretta attuazione dell’art. 19 CRPD. Nell’ordinamento italiano tale necessità, ben nota già prima dell’entrata in vigore della CRPD, è oggetto anche della Missione M5C2 del PNRR.

33. Nell’ambito degli studi critici urbani si osserva che tra le cause di questa incapacità può essere annoverato anche il fatto che gli spazi domestici e urbani finora sono stati progettati per quel soggetto che, tra le altre caratteristiche, è in età lavorativa e non presenta una disabilità tale da incidere sulla sua autonomia, indipendenza e capacità (secondo la prospettiva del liberalismo individualista e abilista). Sul punto, cfr. almeno Handler 2014.

34. Si stima, ad esempio, che nell’Unione Europea siano presenti più di 101 milioni di persone con disabilità. Tra queste, più di 1 milione di persone di età inferiore ai 65 anni e più di 2 milioni di età superiore ai 65 anni vivano all’interno di strutture

Al riguardo, gioca senz'altro un ruolo importante la volontà del gruppo dominante di respingere l'abietto, a cui sono funzionali le pratiche di stigmatizzazione e di esclusione dell'Altro dall'ordine sociale attraverso il suo confinamento fisico e simbolico³⁵. La posta in gioco suggerisce però che esistono anche ragioni ulteriori, come quelle di tipo economico³⁶: a ben vedere, infatti, il mantenimento del modello residenziale avvantaggia gli investitori privati, che non a caso figurano spesso tra i principali attori dell'attuale 'resistenza' alla cura comunitaria³⁷, invocata da tempo da chi preme per la riconfigurazione del *welfare* contemporaneo nell'ottica territoriale e di prossimità³⁸.

Il discorso è complesso e si articola in modo differente a seconda dei contesti di riferimento, sicché non può essere affrontato se non a prezzo di alcune semplificazioni, che comunque permettono di inquadrare i principali termini della questione. In primo luogo, è bene notare che finora le strutture residenziali hanno costituito una modalità di investimento sicura, altamente redditizia e anticiclica rispetto all'economia. Dato che l'invecchiamento della popolazione appare un fenomeno ormai inarrestabile, è peraltro ragionevole supporre che, a condizioni esterne invariate, la domanda di residenzialità sia destinata addirittura a crescere. La ragione è facilmente intuibile: a fronte dell'invecchiamento della popolazione, la perdurante inadeguatezza dei servizi di assistenza sul territorio – a partire da quella cura domiciliare che, almeno nell'ordinamento italiano, è ben lungi da soddisfare *i bisogni*

residenziali. Sul punto, nonché per la rassegna degli atti più rilevanti sul tema adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, rimando al *background paper* redatto da Alizée Thomas per il Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies for the Committee on Employment and Social Affairs (EMPL): Thomas 2024.

35. Martha Nussbaum (2017, pp. 149-168), ad esempio, si è soffermata sulle peculiari modalità attraverso le quali il disgusto primario e quello proiettivo operano nei confronti dei corpi esposti all'invecchiamento, naturalizzando lo stigma contro queste persone.

36. Il punto è messo in rilievo anche da Angelucci e Marangon, in questo volume.

37. Pertanto, questa resistenza non è dovuta unicamente al fatto che la diffusione della cura comunitaria comporta l'aumento dei costi di quella istituzionalizzata.

38. Sulle trasformazioni del *welfare*, in una prospettiva critica incentrata sulla disabilità, si veda Maker 2022. Il suo ripensamento in un'ottica territoriale, comunitaria e di prossimità vede convergere le riflessioni femministe con quelle proprie dei *Disability Studies*. Al riguardo, sia permesso richiamare Bernardini, Giolo 2025. In questo volume si concentrano sulla relazione tra istituzione e *welfare mix* Benvenga, Bevilacqua, e Mazzotta.

(ma meglio sarebbe dire *i diritti*) assistenziali³⁹ – e la carenza di soluzioni abitative accessibili non potranno che costituire problemi ancor più rilevanti, che indurranno a vedere nella soluzione residenziale l'unica alternativa di fatto praticabile (come già peraltro accade in molti casi).

A ciò si aggiunge la particolare 'natura' dell'accreditamento, attraverso il quale la Pubblica Amministrazione riconosce a un'organizzazione pubblica o privata la possibilità di realizzare servizi di assistenza alla persona finanziati con risorse pubbliche. Grazie a tale riconoscimento, il soggetto accreditato è in grado di svolgere i servizi del *welfare* pubblico locale, nell'ambito di un modello 'misto'⁴⁰. Orbene, è di tutta evidenza che, all'interno di questo sistema, l'interesse economico privato può giocare un ruolo talmente rilevante da far sì che la logica economicistica prevalga su un approccio informato alla *care* e alla *responsiveness*, come quello a cui sono tenute le istituzioni pubbliche⁴¹. Del resto, la gestione di una struttura residenziale permette ai privati di entrare a far parte della redditizia *silver economy*.

Inoltre, a ben vedere, non solo sussiste un interesse economico a mantenere in vita la struttura residenziale, ma questo interesse sarà massimizzato tanto più sarà alto il numero delle persone ivi 'ospitate'. Si spiega così il fenomeno del 'sovraffollamento' delle strutture residenziali, che – ancorché chiaramente non sia riscontrabile in ogni struttura – è stato ampiamente documentato anche dalle istituzioni di garanzia⁴². È, questo, un sovraffollamento che non appare

39. Sul punto, Alessandra Pioggia osserva opportunamente come sia fondamentale vigilare affinché la transizione al 'nuovo *welfare*' sia accompagnata da misure adeguate. Se è senz'altro da salutare con favore il fatto che il PNRR veda nella *casa come primo luogo di cura* il principio-guida della riorganizzazione della sanità territoriale, non si può però tacere come, in assenza di misure adeguate (che attualmente sono carenti), si corra il rischio di contribuire a far gravare ulteriormente sulle famiglie il carico economico ed emotivo della cura, così riproponendo una nuova, e più forte, concezione familistica di *welfare*. Cfr. Pioggia 2024a e 2024b.

40. Per un'introduzione al tema, con riferimento all'ordinamento italiano, rimando a Caruso 2023, nonché al contributo accolto in questo volume.

41. Per quanto riguarda la pubblica amministrazione all'interno dell'ordinamento italiano, si vedano le preziose considerazioni di Pioggia 2024c.

42. In relazione all'ordinamento italiano, si pensi all'importante lavoro del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale Mauro Palma, i cui esiti sono stati presentati nei Rapporti annuali al Parlamento a partire dal 2017. Sul punto, in una prospettiva più ampia, si veda anche Emmer de Albuquerque Green, Tinker, Manthorpe 2021; sull'ordinario maltrattamento delle persone anziane e con disabilità all'interno delle strutture residenziali, un riferimento è Fazzi 2024.

attribuibile principalmente a una volontà punitiva nei confronti del soggetto deviante, ma è piuttosto una diretta espressione della logica del mercato⁴³, che spinge appunto a ‘mettere a profitto’ i corpi degli ‘ospiti’ delle strutture residenziali. Ed è a tal riguardo che la lettura culturale del fenomeno si lega a quella materialista. Parliamo, infatti, di corpi che *non contano* come eguali, ossia non sono ritenuti davvero degni di eguale considerazione e rispetto, e pertanto sono ritenuti strumentalizzabili (alle logiche di mercato) e legittimamente segregabili⁴⁴.

Tra l’altro, se il sovraffollamento costituisce già di per sé una violazione dei diritti umani e fondamentali delle persone, non ci si può esimere da notare come esso concorra a determinare anche una situazione che favorisce la commissione di ulteriori violazioni dei diritti, come i maltrattamenti e le varie forme di limitazione della libertà personale, a cui è rapportabile il noto fenomeno della contenzione, tuttora diffuso. Al riguardo, si è parlato di “social care detention” (Series 2022), ossia di un insieme non eterogeneo di pratiche non paradigmatiche, dirette a privare coercitivamente un soggetto della propria libertà personale per un tempo sostanzialmente indefinito, in una sorta di ‘ergastolo bianco’⁴⁵. L’art. 19 CRPD impone di riconoscere come questo stato di cose, che nell’opinione comune è perlopiù ancora ritenuto tollerabile – o finanche necessario e inevitabile – non trovi alcun tipo di

43. È, questo, il noto fenomeno della gestione neoliberale della cura, in merito alla quale rimando a Desroches, Poland 2021 e a Corlet Walker, Druckman, Jackson 2022. Ekinci 2024 fornisce un’analisi economica. Per il contesto italiano, il riferimento è Tarrantino 2024.

44. Potremmo finanche spingerci a ritenere che questi corpi non siano nemmeno ritenuti meritevoli di lutto (sulle vite non degne di lutto si concentra Judith Butler almeno a partire da Butler 2004), e pertanto siano considerati sacrificabili. Del resto, ne abbiamo avuto prova in relazione alle ‘stragi silenziose’ delle persone anziane e con disabilità che si trovavano nelle strutture residenziali nel corso della pandemia.

45. Alcuni indici di segregazione sono stati individuati nelle *Guidelines on deinstitutionalization, including in emergencies* del 2022, ricordate in precedenza, al punto n. 14; tra gli altri, ricordo la mancanza di controllo sulle decisioni quotidiane e l’isolamento dalla vita indipendente. La Corte europea dei diritti umani ha peraltro affermato di condividere la posizione del Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità in relazione al divieto di detenzione delle persone con disabilità, assimilandovi il ricovero all’interno delle strutture e/o i trattamenti senza consenso e rimarcando la necessità di garantire la partecipazione alla vita comunitaria, evitando l’isolamento e la segregazione (si veda il punto 63, relativo alla dedotta violazione dell’art. 8 CEDU, della sentenza *Calvi e C.G. c. Italia*, a seguito del ricorso n. 46412/21).

legittimazione né sul piano teorico, né su quello pratico⁴⁶, e sia dunque necessario intraprendere nuovi percorsi di emancipazione.

4. L’“utopia della realtà” come diritto

Alla luce di quanto osservato, il diritto alla vita indipendente può essere ascritto a quel pensiero utopico che, riconoscendo l’attualità dell’“utopia della realtà” di basagliana memoria⁴⁷, *immagina e realizza* nuovi percorsi per l’abitare libero e autodeterminato, i quali possono pertanto essere considerati “spazi trasformativi di cambiamento” (Verdolini 2025, p. 11). Tale diritto, infatti, rimarca la necessità di proseguire quel processo emancipazionista che le persone con disabilità hanno iniziato nel secolo scorso, e che le ha viste progressivamente allearsi con quelle anziane⁴⁸. La sua *radicalità* – e la ragione della presenza di forti contropunte segregazioniste⁴⁹ – risiede principalmente nel fatto che il diritto alla vita indipendente impone di ripensare ciò che conta come umano e richiede di attivare processi di riorganizzazione spaziale che portino ad abbattere i confini eretti fino ad ora, al fine di garantire a tutte le persone con disabilità e anziane il diritto di scegliere dove, come e con chi vivere. In questa prospettiva, il diritto

46. A questo proposito, ricordo che, soprattutto nel corso del 2025, nel contesto italiano è stato dato nuovo impulso al dibattito sull’istituzionalizzazione e alla necessità di procedere nella direzione indicata dall’art. 19 CRPD, dunque prevenendo l’istituzionalizzazione non volontaria e promuovendo la deistituzionalizzazione. Oltre ad attenta dottrina, è la società civile a fornire un contributo fondamentale sul tema: si vedano, in particolare, le riflessioni raccolte nelle pagine di *informare un’H* (<https://informareunh.it/riforma-della-disabilita-eliminiamo-la-possibilita-di-istituzionalizzare-le-persone/>), nonché la campagna promossa dal Comitato Persone (<https://personecoordinazionale.it/chi-siamo/>).

47. Ricordando come, richiamandosi all’“utopia della realtà”, Franco Basaglia abbia permesso di comprendere che la contrapposizione tra utopia e realismo non è tra un irraggiungibile ideale e la realtà, ma tra differenti opzioni pratiche, Ciro Tarantino (2025) suggerisce che esiste una linea di continuità tra il lavoro basagliano e l’odierno percorso emancipazionista delle persone con disabilità e anziane, di cui il diritto alla vita indipendente è un tassello fondamentale. Sull’“utopia della realtà” cfr. Basaglia 2018, p. 139.

48. O, più propriamente, con la relativa *advocacy*. Mentre le persone con disabilità hanno a tutti gli effetti una soggettività politica, quella delle persone anziane sembra ancora in fase di ‘costruzione’.

49. Per quanto concerne l’ordinamento italiano, si vedano le riflessioni di Tarantino, Marchisio 2025.

alla vita indipendente si appella a un ordine sociale, politico, giuridico e urbano che, rifiutando le gerarchizzazioni delle soggettività, si fonda sul principio di eguaglianza (congiuntamente formale e sostanziale), che governa l'accesso tanto agli spazi, quanto ai diritti.

L'attenzione al contesto, elemento fondamentale per assicurare il dispiegarsi dell'abitare, permette di inserire la riflessione sulla vita indipendente all'interno di un processo più ampio: quello che ha portato a ripensare la relazione tra diritto e spazio. Mi riferisco al c.d. *spatial turn*, reso possibile dall'influenza degli studi urbani e della geografia critica (anche) sul diritto. Tale 'svolta' ha permesso di vedere che le reciproche interrelazioni tra diritto e spazio svolgono un ruolo attivo nei processi di inclusione e di esclusione delle persone⁵⁰ e, su questa base, di considerare l'abitare una questione di *giustizia spaziale*⁵¹, ove il principio di eguaglianza assume un'importanza determinante nel riconoscimento dei soggetti e dei loro diritti⁵². Per questo motivo, il diritto alla vita indipendente pone una rilevante *questione di giustizia spaziale*: parte da una presunzione di eguaglianza (dei soggetti, considerati eguali titolari del diritto ai diritti) e manifesta una tensione verso la realizzazione di tale eguaglianza. A tal fine, impone di abbandonare il paradigma segregazionista e la logica del confinamento, nonché di costruire un "nuovo pianeta", "eticamente, tecnicamente e giuridicamente indispensabile" (Saraceno 2024, p. 316).

Il punto qualificante, allora, diviene quello di comprendere come sia possibile realizzare concretamente altre 'forme' dell'abitare, che assicurino appunto l'effettività del diritto alla vita indipendente. Gli elementi che finora ho messo in luce riguardano perlopiù le strutture residenziali, in relazione alle quali sembrano sussistere molti elementi che inducono a mettere in dubbio la loro capacità di promuovere *in ogni caso* la vita indipendente e, in ultima analisi, sono in grado di minarne le stesse fondamenta. Ecco perché la prevenzione dell'istituzionalizzazione non volontaria e la deistituzionalizzazione sono aspetti fondamentali della vita indipendente.

50. Sullo *spatial turn* Rimando ai classici Harvey 1973 e Soja 2010. Sul punto, sia consentito richiamare anche Bernardini, Giolo 2021 e 2025.

51. Con quest'espressione si intende affermare che lo spazio è incluso all'interno delle prospettive esplicative e normative sulla giustizia. In tal senso, Moroni 2023.

52. L'eguaglianza è, infatti, uno dei caratteri della giustizia. Sul punto, si veda Pastore 2012.

Non si può ignorare, tra l'altro, che questi luoghi sono solo la tappa finale di un articolato *processo* di confinamento e segregazione, che inizia con la progressiva deprivazione delle risorse, dei supporti e dei servizi che consentono di vivere in modo autonomo e dignitoso all'interno della comunità. In questa prospettiva, quando non imposta, non di rado la scelta di varcare la soglia di una struttura residenziale e di eleggerla a 'nuovo' spazio abitativo è dovuta alla presenza di circostanze di contesto che presentano la scelta in questione come l'unica possibile, o quella tutto sommato più opportuna. Ci si può chiedere, allora, cosa ne sia della 'reale' libertà di chi effettua tale scelta⁵³.

Il diritto alla vita indipendente non fornisce una risposta pre-determinata, né chiaramente potrebbe farlo; individua però come necessaria la presenza di quelle condizioni di contesto che rendono concretamente possibile, per la persona, effettuare una scelta che sia alternativa rispetto al ricovero all'interno di una struttura (opzione, quest'ultima, che in base all'art. 19 al più potrà divenire residuale, e comunque mai imposta). E, cosa ancor più rilevante, riconosce *giuridicamente* il diritto a che tali condizioni siano presenti, allocando il relativo obbligo di risposta in capo alle istituzioni, nella riprogettazione di quel 'nuovo *welfare*' che appare perlopiù ancora un cantiere aperto, ma che lentamente e faticosamente sembra comunque andare nella direzione territoriale e di prossimità, anche attraverso l'alleanza tra la pubblica amministrazione e il Terzo Settore.

Sul piano etico e tecnico, il 'nuovo pianeta' riguarda la comunità nel suo complesso. La vita indipendente mira al rilancio delle comunità di cura, di innovazione, di *welfare*, al cui interno la responsabilità del cambiamento ricade su molteplici attori, a cui è richiesto di lavorare in sinergia: "Ciascuna persona, nei diversi ruoli che ricopre ogni giorno, deve scegliere da che parte stare, il ruolo che vuole avere nella storia: è tenuta a decidere se collaborare alla costruzione di un mondo in cui ciascuno è messo nelle condizioni di essere libero, oppure no"⁵⁴.

Nel caso delle persone anziane, le soluzioni progettuali finora adottate presentano alcune caratteristiche ricorrenti, come la collocazione delle abitazioni in aree sicure, la prossimità ai servizi primari, l'accessibilità dei servizi sanitari essenziali e degli ausili alla mobilità, o la presenza di opportunità di partecipazione sociale, economica e

53. Sul tema della libera scelta, cfr. Facchi, Giolo 2020.

54. Queste le parole di Sara Battan, in Battan, Bernardini 2026.

civica. Vanno in questa direzione anche alcuni progetti di rigenerazione urbana⁵⁵, i tentativi di riqualificazione degli spazi urbani e del patrimonio pubblico abitativo in chiave inclusiva, gli accordi solidali tra anziani⁵⁶, nonché altre ‘nuove’ forme di abitare condiviso⁵⁷. Ciascuno con la propria peculiarità e secondo forme talvolta rivedibili e migliorabili, questi percorsi confluiscono nella via tracciata dal diritto alla vita indipendente, confermando come sia necessario, forse oggi più che mai, smettere di ‘abitare le retropie’⁵⁸ e iniziare a vedere, praticare e realizzare proprio quell’“utopia della realtà” che attualmente riguarda solo alcuni, ma costituisce un diritto (umano) di tutte le persone.

Bibliografia

- Barbuto R., Ferrarese V., Griffo G., Napolitano E., Spinuso G. (2007), *Verso una vita interindipendente*, in *Consulenza alla pari. Da vittime della storia a protagonisti della vita*, Comunità Edizioni.
- Basaglia F. (2018), *Conferenze brasiliane* (1979), Raffaello Cortina.
- Battan S., Bernardini M.G. (2026), *Scegliere il proprio ruolo nella storia. Un dialogo su diritti, alleanze e “nuovi mondi”* (in corso di pubblicazione).
- Bernardini M.G., Giolo O., a cura di (2021), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini.
- Bernardini M.G., Giolo O., a cura di (2025), *La seconda città. Diritti, spazi urbani e prospettive intersezionali*, Mimesis.
- Bobbio N. (1990), *L'età dei diritti*, Einaudi.
- Brisenden S. (1986), *Independent Living and the Medical Model*, in *The Disability Reader. Social Science Perspectives*, Cassell.
- Brodiez-Dolino A. (2019), *La pauvreté comme stigmat social. Constructions et déconstructions*, <https://metropolitiques.eu/La-pauvrete-comme-stigmat-social.html>
- Butler J. (2004), *Precarious Life. The Powers of Mourning and Violence*, Verso.

55. Si vedano le riflessioni di Alioni e Badiani, in questo volume.

56. Al riguardo, segnaliamo come l'emergere dell'abitare solidale stia interrogando la dottrina giuridica italiana in merito alle forme più idonee di regolamentazione. Cfr. Morozzo della Rocca 2022 e Leo 2024.

57. Sul punto, in questo volume si veda il saggio di Benvenga, Bevilacqua e Mazzotta. Sia permesso rimandare anche a Bernardini 2021.

58. Ossia l'idea che il futuro non possa che essere peggiore del passato. Su retropie e ‘basse aspettative’, cfr. Venturi 2025.

- Butler J. (2012), *Can One Lead a Good Life in a Bad Life?: Adorno Prize Lecture*, in *Radical Philosophy*, 176, 2012, pp. 9-18.
- Butler J. (2017), *L'alleanza dei corpi* (2015), Nottetempo.
- Campedelli M. (2011), *Invecchiamento tra capacità e disuguaglianze. Spunti di riflessione*, in *Questione Giustizia*, 3-4, pp. 105-124.
- Caruso E. (2023), *Profili organizzativi e tendenze evolutive nei servizi sociali alla persona*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 96-128.
- Cascione C. (2022), *Il lato grigio del diritto*, Giappichelli.
- Corlet Walker C., Druckman A., Jackson T. (2022), *A Critique of the Marketisation of Long-Term Residential and Nursing Home Care*, in *The Lancet*, 3 (4), E298-E306.
- Cumming E., Henry W. (1961), *Growing Old: The Process of Disengagement*, Basic Books, 1961.
- Desroches M.-È, Poland B. (2021), *The Place of Care in Social Housing in a Neoliberal Era*, in *International Journal of Housing Policy*, 23 (1), pp. 70-91.
- Danforth S. (2018), *Becoming the Rolling Quads: Disability Politics at the University of California. Berkely, in the 1960s*, in *History of Education Quarterly*, 58 (4), pp. 506-536.
- De Beauvoir S. (1971), *La terza età* (1970), Einaudi.
- Ekinci G. (2024), *Evaluation of Long-Term Care Expenditures from the Silver Economy Perspective*, in *Global Health Economics and Sustainability*, 2 (4), <https://doi.org/10.36922/ghes.3298>
- Emmer De Albuquerque Green C., Tinker A., Manthorpe J. (2021), *Human Rights and Care Homes for Older People: A Typology of Approaches from Academic Literature as a Starting Point for Activist Scholarship in Human Rights and Institutional Care*, in *The International Journal of Human Rights*, 26 (4), pp. 717-739.
- Facchi A., Giolo O. (2020), *Libera scelta e libera condizione*, Il Mulino.
- Fazzi L. (2024), *Il maltrattamento invisibile degli anziani e dei disabili nelle RSA tra quotidianità e normalizzazione*, in *Il soggiorno obbligato. La disabilità fra dispositivi di incapacitazione e pratiche di emancipazione*, Il Mulino, pp. 447-459.
- Fiala-Butora J., Rimmermann A., Gur A. (2018), *Article 19*, in *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford University Press, pp. 530-558.
- Foster L., Walker A., *Active and Successful Aging: A European Policy Perspective*, in *The Gerontologist*, 55 (1), 2015, pp. 83-90.
- Gardella Tedeschi B. (2021), *L'indagine giuridica*, in *Anziani. Diritti, bisogni, prospettive. Un'indagine sociologica e giuridica*, Il Mulino, pp. 181-214.
- Handler S. (2014), *An Alternative Age-Friendly Handbook*, University of Manchester Library.

- Harvey D. (1973), *Social Justice and the City*, University of Georgia Press.
- Leo M. (2024), *Accordi di convivenza solidale tra anziani*, in *CNN Notizie* 189, 14 ottobre.
- Lovece A., Verga M. (2024), *La vita indipendente per le persone con disabilità. Un diritto fondamentale*, Ledizioni.
- Maker Y. (2022), *Care and Support Rights after Neoliberalism*, Cambridge University Press.
- Mauss M. (2002), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi.
- Moroni S. (2023), *Cosa possiamo plausibilmente intendere quando invochiamo la 'giustizia spaziale'*, in *Dite, Rivista Di Scienze Regionali*, 2023, www.dite-aisre.it/cosa-possiamo-plausibilmente-intenderequando-invochiamo-la-giustizia-spaziale/.
- Morozzo della Rocca P. (2022), *Solidarity, Cohabitation and Senior Cohousing*, in *Legal Policy & Pandemics*, 2, pp. 103-119.
- Nussbaum M., Levmore S. (2017), *Aging Thoughtfully. Conversations about Retirement, Romance, and Regret*, Oxford University Press.
- Oliver M. (1999), *Capitalism, Disability, and Ideology: A Materialist Critique of the Normalization Principle*, in *A Quarter-Century of Normalization and Social Role Valorization*, Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press, pp. 163-173.
- Palmisano G. (2017), Art. 19, in *The United Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, pp. 354-355.
- Pastore B. (2012), *Giustizia*, in *Atlante di filosofia del diritto*, Giappichelli, pp. 259-280.
- Pinna G., Pott H.-G., a cura di (2011), *Senilità. Immagini della vecchiaia nella cultura occidentale*, Edizioni Dell'Orso.
- Pioggia A. (2024a), *La casa come primo luogo di cura: un passo avanti o un pericoloso balzo all'indietro?*, in *Diario di diritto pubblico*, 23 aprile 2024, www.diariodidirittopubblico.it/la-casa-come-primo-luogo-di-cura-un-passo-avanti-o-un-pericoloso-balzo-allindietro/
- Pioggia A. (2024b), *L'assistenza alle persone anziane non autosufficienti nella legge delega 33 del 2023: una 'pericolosa' risposta sociale alle carenze del sistema sanitario?*, in *Sistema Salute. La rivista italiana di educazione sanitaria e promozione della salute*, 68, 1, pp. 53-64.
- Pioggia A. (2024c), *Cura e pubblica amministrazione*, Il Mulino.
- Saraceno B. (2024), *Istituzioni totali e de-istituzionalizzazione*, in *Il soggiorno obbligato*, Il Mulino, pp. 305-320.
- Series L. (2022), *Deprivation of Liberty in the Shadows of the Institution*, Bristol University Press.
- Serpe A. (2022), *Active Ageing tra scienza e diritto. Trionfo o sfida?*, in *Invecchiamento della popolazione e passaggi generazionali. I: Questioni critiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 179-211.

- Soja E.W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press.
- Stone D. (1984), *The Disabled State*, Temple University Press.
- Tarantino C. (2021), *Il sintagma incompiuto. Dialettica tra vita indipendente e segregazione di fatto delle persone con disabilità in Italia*, in *Disabilità e Società. Inclusione, autonomia, aspirazioni*, FrancoAngeli, pp. 15-35.
- Tarantino C., a cura di (2024), *Il soggiorno obbligato. La disabilità fra dispositivi di incapacitazione e strategie di emancipazione*, Il Mulino.
- Tarantino C. (2025), *Il pensabile e l'inenunciabile. Note sull'h-apartheid*, in *Sulla disabilitazione. Introduzione ai Disability Studies*, UTET Università, pp. 67-79.
- Tarantino C., Marchisio C. (2025), *Gli spiriti della legge. Sulle tensioni istituenti del decreto legislativo 62/2024 in tema di progetto personalizzato per le persone con disabilità: uno studio di animismo giuridico*, in *Sociologia del diritto*, 52 (1), pp. 353-371.
- Thomas A. (2024), *The State of Play of Independent Living and Deinstitutionalisation for Persons with Disabilities in the EU*, European Union.
- United Nations (ONU) (2023), *World Social Report 2023: Leaving No One behind in An Ageing World*, United Nations.
- Venturi P. (2025), *Caro Terzo settore hai un compito storico: generare democrazia, le 'buone pratiche' non bastano più*, in *Vita*, 7 dicembre, www.vita.it/idee/caro-terzo-settore-hai-un-compito-storico-generare-democrazia-le-buone-pratiche-non-bastano-piu/
- Verdolini V. (2025), *Abolire l'impossibile. Le forme della violenza, le pratiche della libertà*, Addeditore.
- Walker A. (2012), *The New Ageism*, in *Political Quarterly*, 83 (4), pp. 812-819.

DIGNITÀ UMANA, AUTONOMIA, VITA INDIPENDENTE

Baldassare Pastore

SOMMARIO: 1. Dignità, vulnerabilità e condizioni esistenziali. – 2. Universalità e particolarità dei diritti. – 3. Autonomia e diritto alla vita indipendente.

1. Dignità, vulnerabilità e condizioni esistenziali

‘Dignità’, nell’ambito delle relazioni intersoggettive, indica una particolare posizione dell’essere umano nei confronti degli altri esseri umani e una particolare considerazione e trattamento che gli dovrebbero essere riservati. Si tratta, pertanto, di una qualificazione normativa, in base alla quale l’essere umano è un valore in sé. Ciò implica che la dignità umana ha come conseguenze necessarie il riconoscimento dei diritti e la presenza di doveri di rispetto¹. In questo senso, alla dignità propria delle persone fanno riferimento le costituzioni del secondo dopoguerra, le carte dei diritti elaborate a livello internazionale, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea².

La questione della dignità si lega all’atteggiamento di attenzione per la condizione umana e si evince considerando i modi dell’offesa, della sofferenza, della discriminazione, dell’umiliazione personali, nelle diverse forme che esse possono assumere con riguardo alla specificità delle circostanze esistenziali concrete. Tali esperienze hanno dato forza propulsiva pratica al costituirsi, all’interno del processo storico e dei contesti sociali, della salvaguardia della dignità umana come obiettivo normativo. Essa, dunque, pertiene alla persona concreta, calata nella contingenza delle proprie situazioni di vita e nel tessuto delle relazioni sociali, presentando una strutturale inclinazione casistica (Veronesi 2014, p. 32 ss.). Riguarda la considerazione che ognuno ha di sé, connessa al rispetto e alla stima che poniamo in noi

1. Per un primo inquadramento sul tema si rinvia a: Becchi 2013; Botha 2023; McCrudden 2013; Rosen 2013; Viola 2006.

2. Cfr. Hennette-Vauchez 2011, p. 33 ss.; McCrudden 2008, p. 673 ss.; Botha 2023, pp. 744-746; Zatti 2009, p. 32 ss.

stessi, in quanto partecipanti all'interazione come eguali soggetti di diritto³.

La dignità, nei suoi contenuti e nelle esigenze che esprime, è il risultato della comprensione di ciò che significa 'essere umano' ed è da considerare a partire dalle coordinate non superabili della finitezza esistenziale, predicandosi di ciò che è mancante e vulnerabile, quale è il singolo individuo⁴. Come scrive Martha Nussbaum (2005, p. 39), "La materialità e il bisogno fanno [...] parte della specifica forma di dignità che è propria di un essere umano". Connettere la dignità alla vulnerabilità significa volgere lo sguardo alla dimensione finita e fragile degli esseri umani, nonché alla condizione di dipendenza che caratterizza l'esistenza degli individui (Casadei 2012, pp. 113-115).

L'interesse per il soggetto vulnerabile rinvia ad una serie di domande cruciali sul senso e sui fondamenti della relazionalità umana, della convivenza, del legame sociale. La nozione di vulnerabilità fa emergere il volto della fragilità e della sofferenza, ma anche della dipendenza relazionale, chiamando alla partecipazione ad una prossimità morale e immaginativa, legata alla capacità di vedere l'altro come "uno come noi" (Pastore 2021, pp. 3-5). Mette in rilievo, nel contempo, il compito delle istituzioni nel sostenere *policies* in grado di ridurne l'esposizione, con strategie attraverso le quali si può mitigare, compensare, rimediare a, tale vulnerabilità⁵.

La vulnerabilità si lega alla dimensione della corporeità, che ne costituisce la radice intrascendibile⁶. Il corpo umano ci espone alla malattia, alla sofferenza, alla morte. Esso porta con sé la possibilità, sempre presente, di essere colpiti e/o di andare incontro ad avversità, che sfuggono al nostro controllo. In questo senso, vi è un tratto universale, comune e costante, connesso al manifestarsi di tale possibilità, che rileva comunque in rapporto alla sua incidenza sulle reti di relazioni in

3. Seelmann 2012, pp. 49-50, 53 ss., 56-58; Pomarici 2019, pp. 55-56. Per Dworkin (2013, pp. 235-244), il rispetto di sé, l'autostima, l'autodeterminazione e l'autenticità partecipano della configurazione della dignità umana.

4. Si vedano Argiroffi 2008, pp. 17, 20; Trujillo 2017, pp. 45-47.

5. Sul punto v. Fineman 2018, pp. 170-176. Sulla vulnerabilità come assenza di difesa, o di una difesa sufficiente, di fronte ai pericoli che pesano sugli individui, difesa dalla quale dipende l'esistenza e la progettazione della propria vita, v. Ferrarese 2018, pp. 286-287.

6. Nell'ampia letteratura, cfr. MacIntyre 2001, pp. 3-5, 163; Butler 2009, p. 23 e 30; Fineman 2018, pp. 166-168.

cui si è coinvolti⁷, e alla quantità e qualità di risorse, opportunità, beni posseduti o di cui si può disporre. Non possono non essere evidenziate, in proposito, le situazioni in cui la condizione di vulnerabilità di alcuni soggetti sia volutamente ignorata, trascurata, marginalizzata, resa invisibile a seguito di calcoli utilitaristici contrassegnati dalla logica economica di costi e benefici (Crocetta 2022, p. 77).

Nella nozione, pertanto, risultano compresenti una dimensione *ontologica*, esistenziale, e una dimensione *situazionale*, contestuale. La vulnerabilità si pone, infatti, come tratto peculiare, essenziale dell'essere umano e, insieme, come condizione accidentale, variabile, in quanto legata ai momenti della vita individuale e alle diverse modalità in cui si articolano le relazioni intersoggettive⁸. È *universale*, in quanto espressione della finitezza e della fragilità proprie degli esseri umani, ma è anche *particolare*, in quanto vissuta nella concretezza esistenziale e influenzata da molteplici elementi contestuali. Tale duplice dimensione va colta entro una prospettiva attenta a evidenziarne le connessioni.

La vulnerabilità è un dato originario, che ci riporta alla condizione di esseri limitati, fragili, dipendenti. Tale dato, però, ha bisogno di essere percepito e riconosciuto al fine di entrare nella dinamica dell'interazione, riportando il soggetto alla consapevolezza del suo costitutivo legame con gli altri⁹, entro contesti sociali e giuridico-istituzionali in cui sia garantita e promossa la simmetria tra individui, in cui siano paritariamente rispettate la libertà e l'autonomia, senza discriminazioni, prevaricazioni, abusi, che producono lesioni, attuali o potenziali, dell'integrità e della dignità.

Tale prospettiva riconfigura l'idea della soggettività, in quanto concetto riassuntivo della condizione generale della persona, superandone l'astrattezza e riposizionandola su una dimensione concreta, situata, relazionale. La vulnerabilità diventa, in tal modo, un referente universale nella configurazione del soggetto, che consente di includere le

7. Sulla considerazione della vulnerabilità come 'fenomeno stratificato', calato nel contesto relazionale in cui l'individuo agisce e che si manifesta in modo dinamico, legato al cambiamento del contesto, sicché lo strato di vulnerabilità può svanire o tornare in momenti e situazioni diverse, cfr. Luna 2009. V. anche Cole 2016.

8. Fineman 2008, pp. 8-10; Garrau 2018, pp. 19-20. Sulla compresenza, nell'idea di vulnerabilità, della dimensione disposizionale (*dispositional vulnerability*) e di quella relativa ai contesti esterni (*occurent vulnerability*) v. Mackenzie 2014, pp. 38-39.

9. Sul punto, Butler 2013, pp. 63-64; Pulcini 2009, p. 245 ss.

differenze, ponendo attenzione agli esseri umani reali¹⁰. Attraverso il riferimento alla vulnerabilità assumono rilevanza specifiche figure soggettive diverse, ma tutte espressive della condizione umana.

2. Universalità e particolarità dei diritti

L'idea di dignità svolge un ruolo fondante e ricomprendente nei confronti dei diritti elencati nelle diverse fonti (nazionali, sovranazionali, internazionali) o da esse emergenti, configurandosi come canone ermeneutico che definisce il contenuto di tali diritti, guardando alla concretezza delle esigenze e dei bisogni esistenziali delle persone. I diritti (umani, fondamentali)¹¹ sono *universalì*, riguardo alla titolarità, in ragione della similitudine degli esseri umani (Pastore, Viola, Zaccaria 2017, pp. 51-52), caratterizzata dalla carenza, dalla vulnerabilità, dalla finitezza, ma anche dalla progettualità, che presuppone l'indipendenza (Pastore 2021, pp. 34-35). Sono, al contempo, *particolari*, dal momento che esprimono il modo in cui la dignità umana è percepita e tutelata nel tempo storico, e le esigenze nuove che si scoprono in essa. Il loro contenuto, così, va specificandosi, considerati gli stati, le fasi, gli stadi che caratterizzano la vita degli esseri umani¹², con riguardo alle esigenze legate alle loro condizioni (Mengoni 1985, pp. 123-145). La dimensione quotidiana, pertanto, diventa oggetto di attenzione, sicché l'umanità concreta della persona e la protezione giuridica delle sue spettanze si compenetrano nell'attenzione alle situazioni esistenziali. Ciò sollecita l'adozione di una prospettiva 'dal basso', che pone al centro i singoli individui 'in carne e ossa', i problemi della loro vita, gli ambiti entro cui si collocano¹³.

La proliferazione dei soggetti che abitano la società revoca in dubbio la pretesa universalità della figura unitaria di un soggetto depura-

10. Cfr., al riguardo, Pastore 2021, pp. 21-24; Crocetta 2022, pp. 47-53.

11. Ogni discorso sui diritti fondamentali non può non tener conto delle forme di penetrazione del diritto internazionale, e dunque dei diritti umani, all'interno degli ordinamenti nazionali. Peraltro, ogni discorso sui diritti umani non può non prendere in considerazione le necessarie intersezioni con il piano ordinamentale (costituzionale) dei diritti fondamentali. Cfr. Pariotti 2013, pp. 4-6.

12. Sul punto, cfr. Bobbio 1992, pp. XVI e pp. 62-64; Viola 2000, pp. 24-27 e 108-110.

13. Si veda Rodotà 2009, pp. 10, 13, 25-28, 32.

to da ogni caratteristica concreta e dai suoi volti reali. La soggettività non è più considerata come categoria dai confini pienamente definiti, ma come nozione fluida, chiamata a dar conto delle articolazioni plurali dell'individualità umana (Zatti 2009, p. 113 ss.). Nei territori della soggettività si collocano individui che rivendicano il riconoscimento e la protezione delle loro specificità in relazione alle situazioni materiali dell'esistenza, ai bisogni, alle diverse spettanze (Scalisi 2018, p. 66 e 106).

L'essere umano, che i diritti proteggono, è una persona avente valore in sé, e ciò richiede il rispetto della sfera dell'autonomia individuale tramite l'astensione da ogni interferenza. Ma è anche un soggetto in relazione, e qui diventano salienti i contesti comunicativi e l'insieme dei beni e delle opportunità messe a disposizione dalla società. Inoltre, è un essere che si identifica attraverso le sue condizioni esistenziali e le cui spettanze si connettono alle varie situazioni di vita. Abbiamo a che fare, così, con un complesso intreccio di antropologie (quella individualistica, quella relazionale, quella situazionale)¹⁴, che convivono, portando ognuna le proprie ragioni giustificative, rivendicando specifiche e idonee pretese e facendo sorgere determinati doveri in capo alle altre persone e alle istituzioni¹⁵.

I diritti, invero, sollevano “ondate di doveri” (Waldron 1993, pp. 212-213), sia negativi sia positivi, riguardanti l'evitare che qualcuno sia privato di un diritto, la protezione contro tale privazione, l'aiuto prestato a chi ha subito privazioni. Si tratta, all'interno di una cultura pubblica che assicuri a tutti i membri della società un accesso garantito ai beni oggetto dei diritti, di una responsabilità condivisa (Griffin 2008, pp. 108-110).

Tali diritti – non solo universali, né solo particolari (Trujillo, Viola 2014, pp. 44-52) – costituiscono un tutto unitario e inscindibile¹⁶, che rinvia ad un'impresa in permanente costruzione e ricostruzione, e integrano un movimento unificante, in un'ottica orientata alla protezione di situazioni e posizioni, individuali e collettive, diversificate. La fenomenologia dei diritti, allora, diventa il luogo della riflessione con-

14. Trujillo, Viola 2014, pp. 73-79. Cfr. altresì Pastore, Viola, Zaccaria 2017, pp. 99-101.

15. Si vedano Trujillo, Viola 2014, pp. 90-92; Pongiglione 2019, p. 168 ss.

16. Sull'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani v. Donnelly 2013, p. 31 ss., nonché Trujillo, Viola 2014, pp. 66-72.

temporanea sullo statuto giuridico della persona, alla ricerca di una universalità concreta¹⁷.

La positivizzazione dei diritti è il punto terminale dei processi argomentativi che li giustificano e che permettono di precisare i termini del loro riconoscimento, nonché del loro esercizio e della loro tutela (Pastore 2016, pp. 691-692). I diritti umani non vivono senza l'interpretazione, che è volta a ricostruire e riformulare le ragioni della loro esistenza (Trujillo, Viola 2014, p. 24). In questo senso, abbiamo a che fare con una lista aperta, che rende impossibile ogni tipizzazione preventiva dei mezzi atti a proteggerli. È possibile parlare, a questo riguardo, di un limite di principio alla completa individuazione dei diritti che si connette alla impossibilità di una loro enumerazione esaustiva e che rende evidente il continuo sforzo ermeneutico richiesto dalla tematizzazione delle spettanze irrinunciabili degli esseri umani. Ogni interpretazione dei diritti, allora, è un'applicazione che contribuisce a determinarli e concretizzarli¹⁸.

In questa direzione, la dignità si configura come canone ermeneutico che definisce il contenuto dei diritti: come *limite* alla possibilità della loro restrizione, ma anche come *scopo* da promuovere; come *soglia*, il cui superamento determina la reazione giuridica, nonché come *orientamento*, che richiede l'intervento delle istituzioni, finalizzato all'affermazione del valore della persona, con riguardo alle esigenze (nonché alle minacce) che emergono nella realtà sociale (Barak 2015, pp. 103-113).

Da questo punto di vista, una delle prerogative strutturali dei diritti umani è quella del carattere *ex post* della loro garanzia, sicché la loro stessa configurazione, il loro sviluppo e la ricerca dei mezzi più efficaci per proteggerli dipendono dalle modalità storiche che assume la loro violazione. La dignità, dunque, ci parla della posizione dell'essere umano nei confronti dei suoi simili ed è termine riassuntivo del mondo dei diritti (Waldron 2015, pp. 18-21). Essa, però, ha sempre una eccedenza rispetto ai diritti riconosciuti. Si mantiene al di là della loro positivizzazione. Opera come concetto critico atto a valutare (e contestare) le scelte giuridiche e politiche in nome del valore della

17. Viola 1999, p. 634 ss.; Casadei 2012, pp. 113-116; Pastore 2014, pp. 60-64; Andorno 2016, pp. 263-267; Pariotti 2018, pp. 151-153.

18. Sul punto, Pastore 2003, pp. 115, 152 ss., 161-162, 171-173.

persona¹⁹. La tutela della dignità, comunque, svolge almeno tre funzioni rilevanti. Quella di *difesa*, che si esprime nell'adozione di comportamenti a carattere prevalentemente omissivo da parte dei poteri pubblici; quella di *protezione*, che si esprime tipicamente nell'adozione di misure idonee a contrastare violazioni della dignità umana poste in essere non solo dai poteri pubblici, ma anche da soggetti privati; quella di *prestazione*, che rinvia al tema dei presupposti materiali del godimento dei diritti ed implica l'obbligo per lo Stato di apprestare le condizioni minime – in termini di prestazioni sociali, garanzie reddituali, abitative, ecc. – indispensabili al fine di consentire il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle persone (Resta 2010, pp. 278-281). Giocano un ruolo centrale, qui, i diritti sociali²⁰.

3. Autonomia e diritto alla vita indipendente

La dignità rappresenta un presidio fondamentale dell'autonomia, nella direzione del potenziamento delle garanzie individuali contro le situazioni di etero-determinazione e di misconoscimento del valore della persona, nella sua unicità e identità²¹.

19. Viola 2013, 293-294. Cfr. anche Bin 2018, pp. 129-130; Pastore 2021, pp. 36-37.

20. Si veda l'art. 22 della *Dichiarazione universale dei diritti umani*. Va richiamata, a questo riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 217 del 1988 che ha stabilito l'obbligo per lo Stato di garantire il diritto all'abitazione. In particolare, la sentenza ha affermato che è compito dello Stato creare le condizioni minime per assicurare al maggior numero possibile di cittadini un fondamentale diritto sociale, come quello all'abitazione, contribuendo a far sì che la dignità umana sia tutelata in ogni aspetto della vita quotidiana. Sul punto si vedano anche le sentenze n. 112 del 27 aprile 2022 e n. 128 del 9 giugno 2021. Il diritto all'abitazione, invero, rientra tra i diritti alla salute e al benessere individuale (cfr. l'art. 25 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* e l'art. 11 del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966). Una riconfigurazione semantica si ha nel passaggio dal diritto all'abitazione al diritto all'abitare, che parte dalla casa ma include anche gli spazi che vanno oltre la casa, richiamando a un *dove* più ampio rispetto allo spazio domestico, messo in relazione con lo spazio pubblico urbano. Ciò assume una specifica evidenza in relazione all'intreccio tra processi di urbanizzazione e di invecchiamento della popolazione, propri dell'epoca contemporanea. Cfr. in proposito Bernardini 2023, pp. 19 ss., 27-30.

21. Resta 2010, p. 267 ss.; Rodotà 2009, p. 40 ss.; Zatti 2009, p. 45. Sul tema dell'autonomia, considerata in una prospettiva filosofica, a partire dalla riflessione di Kant, si rinvia a Falduto 2025.

La realizzazione dell'autonomia della persona, peraltro, non va intesa in termini meramente individualistici, ma trova una base significativa nelle relazioni sociali che la supportano²². L'auto-realizzazione, infatti, è resa possibile da premesse intersoggettive che rinviano ad un reticolo di riconoscimenti²³. Promuovere e incoraggiare l'autonomia, proteggendola da ciò che la rende vulnerabile, conduce a prestare attenzione alle circostanze materiali e istituzionali che ne danno sostanza. Assume rilievo, in proposito, la nozione di 'soggetto capace', che, nel collegarsi all'idea di identità individuale, rinvia alle dimensioni della stima e del rispetto di sé e si iscrive nei luoghi di interazione intersoggettiva²⁴.

Come Paul Ricoeur ha sottolineato, la nozione di capacità costituisce il referente ultimo dell'essere umano come soggetto di diritto. Il nucleo centrale dell'idea di capacità è il 'poter fare', e questo potere di intervento è presupposto dal concetto etico-giuridico di imputazione, essenziale all'assegnazione di diritti e doveri. Peraltro, la capacità si pone come precipitato giuridico del concetto di autonomia. Quest'ultima, d'altronde, si caratterizza nei termini di una 'capacità' che può essere esercitata soltanto se trova attuazione e può sussistere e mantenersi in quanto sostenuta entro contesti relazionali.

L'autonomia è propria del soggetto di diritto, ma la vulnerabilità la limita: "fa che [...] resti una condizione di possibilità" (Ricoeur 2007, p. 94). Autonomia e vulnerabilità appartengono, dunque, allo stesso ambito di discorso, che riguarda l'individuo, considerato da due differenti prospettive. L'autonomia è quella di un essere vulnerabile, fragile; la vulnerabilità riguarda un individuo chiamato a diventare autonomo²⁵, e che vive nell'ambito di relazioni intersoggettive. Si tratta di aspetti inestricabilmente connessi, ancorati nella comune condizione umana²⁶.

22. "L'autonomia [...] comporta doveri sociali e reciproci nei confronti degli altri e non si confonde con l'egoismo, con l'autoreferenzialità, e con l'attenzione egocentrica solo alla propria condizione" (Fineman 2018, p. 157).

23. Sul punto, Honneth, Anderson 2011, pp. 107-108, 111-112.

24. Ricoeur 1998, pp. 21 ss., 29. Sulla relazione tra capacità e vulnerabilità cfr. Bernardini 2021, pp. 11 ss., 52 ss., 81 ss.

25. Ricoeur 2007, pp. 95, 114, in proposito, parla di "paradosso dell'autonomia e della vulnerabilità". L'assenza di una contrapposizione necessaria tra aspirazione all'autonomia e il fatto (non eludibile) della vulnerabilità è sottolineato da Bagnoli 2017, p. 13 ss.

26. Per una riflessione sul tema v. Mackenzie 2014, pp. 33-59; Anderson 2014, pp. 34-161; Pastore 2018, pp. 136-138. Scrive Fineman 2018, pp. 156-157: "L'autonomia

Se per 'autonomia' intendiamo la capacità effettiva di sviluppare e perseguire i progetti di vita ritenuti validi (Honneth, Anderson 2011, p. 117 ss.), dobbiamo prendere atto che le interferenze altrui non giustificate, le privazioni materiali, le rotture delle connessioni sociali operanti sotto il segno della reciprocità necessarie per vivere, incidono potentemente sulla costituzione dell'individuo. Si tratta di situazioni di vulnerabilità che condizionano la capacità di condurre la propria vita. Essa, dunque, dipende dal nostro essere sostenuti da relazioni di riconoscimento (Honneth, Anderson 2011, pp. 113-115).

L'autonomia ha come sua condizione di possibilità una infrastruttura riconoscitiva di sostegno. Gli agenti, per esercitare la loro autonomia, dipendono in larga misura da questa infrastruttura (Fineman 2018, p. 141).

Ciascun individuo è legato agli altri attraverso la mediazione di diversi ordini di riconoscimento, che configurano un reticolo idoneo a rendere possibile l'interazione (Ricoeur 1998, p. 26; Ferry 1991, pp. 9-10). Essa poggia sul terreno di un reciproco affidamento delle persone che favorisce e assicura le loro aspettative legittime (Pastore 2018, pp. 138-139). Tali aspettative rinviando ad atteggiamenti normativi e alla convinzione che gli altri siano obbligati a comportarsi in un certo modo, con la pretesa che si adeguino (Pastore, Viola, Zaccaria 2017, pp. 45-49). È possibile confidare nell'adempimento di determinate aspettative solo assumendo la prospettiva normativa che ci orienta a riconoscere gli altri membri di una società come soggetti eguali a noi, in un orizzonte condiviso di interdipendenze. In questa prospettiva, il diritto ha il compito di garantire la certezza delle aspettative comportamentali, neutralizzando la paura della perdita di stabilità dei sistemi di azione.

La dignità, come un valore da realizzare, coglie precisamente questa dimensione dinamica e progettuale. Conciliare il rispetto dell'autonomia con l'attenzione alle situazioni concrete nelle quali tale autonomia è destinata ad esercitarsi, e alla parità dei soggetti ai quali va garantita un'eguale considerazione, richiede che sia assegnato alle

[...] deve essere coltivata da una società che presta attenzione ai bisogni dei suoi membri, al funzionamento delle sue istituzioni e alle implicazioni derivanti dalla fragilità e dalla vulnerabilità umana [...] se vogliamo una società in cui un gran numero di individui – e non solo coloro che sono stati storicamente privilegiati – possa esercitare l'autonomia, la società deve essere costruita su una base di eguaglianza”.

istituzioni giuridiche e politiche un ruolo propulsivo volto alla rimozione delle asimmetrie di potere sociale (Resta 2010, p. 291). Possiamo, pertanto, considerare i rapporti tra dignità, autonomia ed eguaglianza sulla base di uno schema circolare nel quale ciascuno di tali valori (e i principi come loro traduzione giuridica) permea gli altri e ne è permeato²⁷. Si tratta, così, di valori (di principi) che si sostengono e si definiscono a vicenda, interagendo in modo che ciascuno richiama e attiva gli altri (Zatti 2009, p. 44).

Una delle declinazioni dell'autonomia è costituita dal 'diritto alla vita indipendente'. Ad esso fa riferimento l'art. 19 della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*²⁸ (l'acronimo inglese è CRPD), la cui applicazione si estende a tutti gli individui²⁹. Va sottolineato, in proposito, che l'estensione a tutte le persone di tale diritto si lega alla configurazione dell'autonomia, commisurata alla finitezza e alla vulnerabilità esistenziali, in relazione alla espressione di una vita degna, nella sua dimensione mentale e fisica, non soggetta ad interventi esterni. Ognuno, pertanto, ha sempre il diritto di essere messo nelle condizioni di effettuare le scelte che lo riguardano, entro un fascio di opzioni concretamente accessibili (Facchi, Giolo 2020, pp. 70-71).

Rileva, qui, la logica interna di espansione dei diritti e non può non evidenziarsi la loro 'virtualità indefinita', che li rende idonei ad essere utilizzati per ricavare indicazioni normative adeguate alle situazioni specifiche. La potenzialità di senso che caratterizza i diritti consente la costante individuazione di nuove norme applicabili agli innumerevoli casi della vita che si presentano. Ciò porta a riconoscere la consistenza

27. Resta 2010, p. 287. Lo stretto rapporto tra eguaglianza e dignità è sottolineato da Piketty, Sandel 2025.

28. Tale articolo è rubricato proprio "Vita indipendente ed inclusione nella società". La formula 'vita indipendente' nasce nel contesto socio-politico e giuridico statunitense, con riguardo alle persone con disabilità, a partire dagli anni Sessanta del Novecento e presuppone l'idea che la disabilità non sia una questione di prestazioni assistenziali ma sia, invece, una questione di giustizia. Cfr. Addis 2021, pp. 480-483.

29. Compresi coloro che sono anziani. È da segnalare che, benché il processo di specificazione dei diritti umani non abbia finora riguardato gli individui anziani (manca infatti ad oggi una convenzione internazionale *ad hoc*), la CRPD trova applicazione nei confronti degli anziani, sebbene essi non siano necessariamente anche disabili. Significativo, al riguardo, in quanto criterio ermeneutico, è il riferimento all'art. 12 CRPD, che afferma la valenza universale della capacità giuridica su base di eguaglianza in tutti gli aspetti della vita. Cfr. Bernardini 2022, pp. 25-26; Bernardini 2023, pp. 30-32.

di un nucleo significativo, desunto dai testi, che va sempre ri-precisato nella particolarità delle situazioni applicative e che permette l'apertura di nuove possibilità di sviluppo di quanto è implicito, ponendosi come unità di misura per l'evoluzione del diritto nella direzione della giustizia. Il vocabolario e la grammatica dei diritti, d'altra parte, costituiscono uno strumento agile e versatile con cui "riferire e affermare le esigenze, o le altre implicazioni, di una relazione di giustizia *dal punto di vista della persona (o delle persone) che da quella relazione trae beneficio*". Essi consentono di parlare di 'ciò che è giusto' da una speciale angolatura: "il punto di vista dell'altro" a cui qualcosa (compresa, *inter alia*, la libertà di scelta) spetta o è dovuta, e a cui verrebbe fatto un torto se gli venisse negata" (Finnis 1996, p. 223).

Le istituzioni, attraverso l'attività interpretativa, hanno la possibilità di attingere ad un deposito dove trovano collocazione vari documenti riguardanti i diritti e hanno il compito di utilizzare tali materiali in modo da fornire la migliore tutela possibile dei diritti, in relazione alle esigenze casistiche (Pastore 2003, pp. 142-144).

L'art. 19 CRPD riconosce il diritto a vivere nella società con la stessa libertà di scelta per tutti e pone in capo agli Stati l'obbligo di adottare misure che facilitino il godimento pieno di tale diritto. Questo articolo si lega all'art. 3 della stessa Convenzione, dove si afferma che, tra i principi della CRPD, vanno ricompresi il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, inclusa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone; la non discriminazione; la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società³⁰.

Nell'art. 19 CRPD rientra "la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere". Il diritto all'abitare, pertanto, riguarda la libertà di scelta (classico diritto di libertà), ma assume anche la forma di un diritto sociale, la cui attuazione richiede interventi istituzionali e politiche pubbliche idonee (Bernardini 2023, p. 31).

Il diritto alla vita indipendente, invero, fornisce una direzione unitaria ad un insieme di diritti già riconosciuti e si caratterizza come presupposto per il godimento di tutti gli altri diritti, intrecciandosi con il principio di eguaglianza, richiedendo che siano garantiti gli strumenti, i mezzi, le risorse per esercitare l'autonomia. Tale diritto

30. Con riferimento specifico alle persone anziane, cfr. Agich 2007.

collega il poter scegliere dove, come, con chi vivere alle richieste di inclusione nella società, proiettando l'autodeterminazione e la dignità in una dimensione sociale che esclude ogni discriminazione e marginalizzazione³¹.

Autonomia, vita indipendente e inclusione rinviano a processi sociali, politici, giuridici, che richiedono coordinamenti tra istituzioni e tra diversi livelli di governo³², nella direzione di un ripensamento del *welfare* ancorato ad un'idea di giustizia attenta alla qualità della vita per chiunque.

Bibliografia

- Addis P. (2021), *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, pp. 378-505.
- Agich G.J. (2007), *Reflections on the Function of Dignity in the Context of Caring for Old People*, in *Journal of Medicine and Philosophy*, 32, n. 5, pp. 483-494.
- Anderson J. (2014), *Autonomy and Vulnerability Entwined*, in *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, pp. 134-161.
- Andorno R. (2016), *Is Vulnerability the Foundation of Human Rights?*, in *Human Dignity of Vulnerable in the Age of Rights. Interdisciplinary Perspectives*, Springer, pp. 257-272.
- Argiroffi A. (2008), *Perché ancora della dignità umana? Una breve analisi ontologico-fenomenologica*, in *Colloqui sulla dignità umana*. Atti del Convegno internazionale (Palermo, ottobre 2007), Aracne, pp. 11-22.
- Bagnoli C. (2017), *Vulnerability and the Incompleteness of Practical Reason*, in *Vulnerability, Autonomy, and Applied Ethics*, Routledge.
- Barak A. (2015), *Human Dignity. The Constitutional Value and the Constitutional Right*, Cambridge University Press.
- Becchi P. (2013), *Il principio dignità umana*, Morcelliana.
- Bernardini M.G. (2021), *La capacità vulnerabile*, Jovene.
- Bernardini M.G. (2022), *Fragilità, vulnerabilità e debolezza: quali prospettive giuridiche?*, in *Fragili sguardi. Disabilità, società, diritto*, Pensa MultiMedia, pp. 9-37.

31. Addis 2021, pp. 486-487. Come sottolinea Tarantino (2021, p. 27), il “nucleo storico e logico della vita indipendente è nella critica del segregazionismo”.

32. Addis 2021, p. 501. Con riguardo alle persone anziane, in relazione alla condizione abitativa come garanzia di dignità, v. De Donno, Tumminelli 2023.

- Bernardini M.G. (2023), *Abitare la città. Riconoscimento e diritti per le persone anziane*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 13-42.
- Bin R. (2018), *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli.
- Bobbio N. (1992), *L'età dei diritti*, Einaudi.
- Botha H. (2023), *Dignity, Human*, in *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, Springer, pp. 741-747.
- Butler J. (2009), *Frames of War. When Is Life Grievable?*, Verso.
- Butler J. (2013), *Vite precarie. I poteri del lutto e della violenza* (2004), Postmedia books.
- Casadei Th. (2012), *Soggetti in contesto: vulnerabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli, pp. 90-116.
- Cole A. (2016), *All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique*, in *Critical Horizons*, 17, n. 2, pp. 260-277.
- Crocetta C. (2022), *Il volto fragile e il tratteggio di una società più giusta. La riflessione giuridica allo specchio di fragilità e vulnerabilità*, in *Fragile o vulnerabile? Traiettorie per una semantica interdisciplinare*, Pensa MultiMedia, pp. 45-105.
- De Donno M., Tumminelli D. (2023), *Invecchiamento della popolazione e diritto all'abitare: quali strumenti per il governo del territorio?*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 67-96.
- Donnelly J. (2013), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press.
- Dworkin R. (2013), *Giustizia per i ricchi* (2011), Feltrinelli.
- Facchi A., Giolo O. (2020), *Libera scelta e libera condizione. Un punto di vista femminista su libertà e diritto*, Il Mulino.
- Falduto A. (2025), *Autonomia e libertà individuale. Etica concreta ed educazione alla libertà*, Carocci.
- Ferrarese E. (2018), *Il geometra e i vulnerabili. Sugli usi del concetto di vulnerabilità nelle scienze sociali* (2013), in *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, pp. 271-294.
- Ferry J.-M. (1991), *Les Puissances de l'expérience. Essai sur l'identité contemporaine*. T. II. *Les Ordres de la reconnaissance*, Éditions du Cerf.
- Fineman M.A. (2008), *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law and Feminism*, 20, pp. 1-23.
- Fineman M.A. (2018), *Il soggetto vulnerabile e lo Stato responsabile* (2010), in *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, pp. 141-178.
- Finnis J.M. (1996), *Legge naturale e diritti naturali* (1980, 1992), Giappichelli.
- Garrau M. (2018), *Politique de la vulnérabilité*, CNRS Éditions.

- Griffin J. (2008), *On Human Rights*, Oxford University Press.
- Hennette-Vauchez S. (2011), *A human dignitas? Remnants of the Ancient Legal Concept in Contemporary Dignity Jurisprudence*, in *I.CON*, 9, n. 1, pp. 32-57.
- Honneth A., Anderson J. (2011), *Autonomia, vulnerabilità, riconoscimento e giustizia* (2005), in *Lotte, riconoscimento, diritti, Autonomia, vulnerabilità, riconoscimento e giustizia*, Morlacchi, pp. 107-142.
- Luna F. (2009), *Elucidating the Concept of Vulnerability: Layers not Labels*, in *International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, 2, n. 1, pp. 121-139.
- MacIntyre A. (2001), *Animali razionali dipendenti. Perché gli uomini hanno bisogno delle virtù* (1999), Vita e Pensiero.
- Mackenzie C. (2014), *The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability*, in *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, pp. 33-59.
- McCrudden C. (2008), *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 19, n. 4, pp. 655-724.
- McCrudden C., edited by (2013), *Understanding Human Dignity*, The British Academy, Oxford University Press.
- Mengoni L. (1985), *Diritto e valori*, Il Mulino.
- Nussbaum M.C. (2005), *Nascondere l'umanità. Il disgusto, la vergogna, la legge* (2004), Carocci.
- Pariotti E. (2013), *I diritti umani: concetto, teoria, evoluzione*, Cedam.
- Pariotti E. (2018), *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, in *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, pp. 147-160.
- Pastore B. (2003), *Per un'ermeneutica dei diritti umani*, Giappichelli.
- Pastore B. (2014), *La concretezza dei diritti umani*, in *Metodo. International Studies in Phenomenology and Philosophy*, 2, n. 1, pp. 59-71.
- Pastore B. (2016), *Le ragioni dei diritti, i diritti come ragioni*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 10, n. 3, pp. 689-702.
- Pastore B. (2018), *Soggettività giuridica e vulnerabilità*, in *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci, pp. 127-145.
- Pastore B. (2021), *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli.
- Pastore B., Viola F., Zaccaria G. (2017), *Le ragioni del diritto*, Il Mulino.
- Piketty Th., Sandel M.J. (2025), *Uguaglianza. Che cosa significa e perché è importante* (2025), Feltrinelli.
- Pomarici U. (2019), *Dignità a venire. La filosofia del diritto alla prova del futuro*, Editoriale Scientifica.
- Pongiglione F. (2019), *Sui doveri generati dai diritti umani: un argomento in favore di una concezione interazionale*, in *Notizie di Politeia*, 35, n. 136, pp. 168-184.

- Pulcini E. (2009), *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri.
- Resta G. (2010), *La dignità*, in *Trattato di biodiritto*, vol. I, Giuffrè, pp. 259-296.
- Ricoeur P. (1998), *Il Giusto* (1995), Società Editrice Internazionale.
- Ricoeur P. (2007), *Il Giusto. Vol. 2* (2001), Effatà Editrice.
- Rodotà S. (2009), *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, edizione ampliata, Feltrinelli.
- Rosen M. (2013), *Dignità. Storia e significato* (2012), Codice edizioni.
- Scalisi V. (2018), *Lermeneutica della dignità*, Giuffrè Francis Lefebvre.
- Seelmann K. (2012), *La tutela della dignità umana: garanzia di status, divieto di strumentalizzazione, oppure divieto di umiliare?*, in *Ragion pratica*, 38, pp. 45-59.
- Tarantino C. (2021), *Il sintagma incompiuto. Dialettica tra vita indipendente e segregazione di fatto delle persone con disabilità in Italia*, in *Disabilità e Società. Inclusione, autonomia, aspirazioni*, FrancoAngeli, pp. 15-35.
- Trujillo I. (2017), *I paradossi della dignità umana*, in *Filosofia e diritto in Alessandro Argiroffi*, Giappichelli, pp. 39-47.
- Trujillo I., Viola F. (2014), *What Human Rights Are Not (Or Not Only). A Negative Path to Human Rights Practice*, Nova Science Publishers.
- Veronesi P. (2014), *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 34, n. 2, pp. 315-356.
- Viola F. (1999), *Lo statuto giuridico della persona in prospettiva storica*, in *Studi in memoria di Italo Mancini*, ESI, pp. 621-641.
- Viola F. (2000), *Etica e metaetica dei diritti umani*, Giappichelli.
- Viola F. (2006), *Dignità umana*, in *Enciclopedia filosofica*, vol. III, Bompiani, pp. 2863-2865.
- Viola F. (2013), *Lo statuto normativo della dignità umana*, in *Dignità della persona. Riconoscimento dei diritti nelle società multiculturali*, Editoriale Scientifica, pp. 283-295.
- Waldron J. (1993), *Liberal Rights, Collected Papers 1981-1991*, Cambridge University Press.
- Waldron J. (2015), *Dignity, Rank, and Rights*, Oxford University Press.
- Zatti P. (2009), *Maschere del diritto e volti della vita*, Giuffrè.

PERSONE ANZIANE, VITA INDIPENDENTE
E CRISI GLOBALI CONTEMPORANEE:
LIMITI E PROSPETTIVE DELLA TUTELA INTERNAZIONALE
DEI DIRITTI UMANI

Vincenzo Lorubbio

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il diritto alla vita indipendente delle persone anziane tra cultura, politica e diritti. – 2. Il quadro normativo internazionale (globale e regionale). – 2.1. Il livello globale. – 2.2. Il livello regionale. – 2.3. Tendenze emergenti. – 3. Vita indipendente e crisi globali contemporanee. – 3.1. Conflitti armati: libertà di scelta, diritto a restare, protezione umanitaria e continuità di cura. – 3.2. Migrazioni: tutela contro lo sfruttamento, riconoscimento identitario e appartenenza culturale. – 3.3. Cambiamento climatico: giustizia ambientale, partecipazione, adattamento e radicamento territoriale. – 3.4. Intelligenza artificiale: autonomia decisionale, dignità digitale e inclusione tecnologica. – 4. Da dove ripartire?

1. Introduzione. Il diritto alla vita indipendente delle persone anziane tra cultura, politica e diritti

Nel diritto internazionale contemporaneo, la condizione delle persone anziane rappresenta uno dei fronti più significativi – e al tempo stesso più trascurati – della riflessione sui diritti umani universali¹.

L'invecchiamento della popolazione mondiale, con l'aumento esponenziale degli over 65 previsto dall'ONU per il 2050 (UN DESA 2023), impone di interrogarsi non solo sulla protezione socio-sanitaria, ma soprattutto sull'autonomia personale e sulla partecipazione attiva degli

1. Rispetto all'attenzione rivolta per altre persone vulnerabili (si pensi a minori, persone con disabilità, migranti) il tema relativo ai diritti degli anziani nel diritto internazionale non è stato oggetto di studio approfondito, anche se non mancano alcune riflessioni interessanti nel panorama dottrinario. Vi veda, *inter alia*, Rodríguez-Pinzón, Martin 2003; Doron, Mewhinney 2007; Kwong-leung 2008; Mégret 2011; De Hert, Mantovani 2011; Martin, Rodríguez-Pinzón, Brown 2015; Poffe 2015. Con specifico riferimento alla dimensione regionale, sia europea sia interamericana, v. Seatzu 2015; De Pauw, Sleep, Georgantzi 2018; Tonolo 2018; Solidoro 2023.

anziani alla vita collettiva. In questa prospettiva, il diritto alla vita indipendente si colloca al crocevia tra dignità, libertà e inclusione, esprimendo la pretesa di restare soggetti di diritto anche in età avanzata².

Pur non essendo ancora codificata in modo unitario, la nozione di ‘vita indipendente’ trova fondamento in una rete di norme e principi. La sua effettività, però, dipende dal contesto socio-culturale e politico in cui opera. Persistono rappresentazioni dell’anziano come soggetto ‘fragile’ o ‘non produttivo’, che orientano le politiche più verso la protezione passiva che verso l’autodeterminazione. La vita indipendente implica invece possibilità di scelta, relazioni significative e appartenenza comunitaria.

A ciò si aggiunge l’indebolimento delle reti familiari e comunitarie, che ha accresciuto l’isolamento sociale degli anziani, incidendo sulla capacità di autodeterminarsi e di partecipare alla vita collettiva (ENNHRI 2017). Anche lo sviluppo tecnologico introduce criticità: molte innovazioni digitali, pensate per cittadini giovani e digitalmente competenti, creano da un lato indifferenza istituzionale, dall’altro forme di paternalismo che limitano l’emancipazione degli anziani³.

Sul piano politico, permane una logica assistenziale: si investe più in modelli istituzionali o in assistenza domiciliare passiva che in soluzioni abitative e comunitarie che valorizzino la scelta. A ciò si somma la frammentazione tra sanità, servizi sociali, edilizia pubblica, cultura e mobilità, che ostacola interventi coordinati e alimenta una visione riduttiva dell’anziano come ‘utente’ e non come soggetto di progetto di vita⁴. Anche il linguaggio pubblico privilegia categorie come ‘assistenza’ o ‘servizi’, rendendo meno visibile la cittadinanza attiva e il diritto alla decisione⁵. La rappresentanza collettiva degli

2. In questo stesso volume, si veda il contributo di Francesco Viggiani.

3. Cfr. Voinea, Wangmo, Vică 2024, in cui gli autori analizzano come le tecnologie destinate all’assistenza degli anziani rischiano di tradursi in forme di ‘paternalistic AI’, progettate *per* gli anziani ma non *con* gli anziani, con conseguente riduzione dell’autonomia individuale e slittamento verso logiche di controllo più che di emancipazione.

4. Vedi, *inter alia*, Leichsenring 2004, in cui l’Autore analizza come la frammentazione tra servizi sanitari e servizi sociali nei Paesi europei comprometta la continuità della cura e impedisca di considerare l’anziano come soggetto portatore di un progetto di vita unitario, richiedendo l’adozione di modelli realmente integrati e coordinati.

5. Diversi studi hanno dimostrato l’impatto negativo degli stereotipi relativi all’età sulla tutela dei diritti degli anziani. Si veda, *inter alia*, Banerjee et al. 2021. Sul ruolo che il dispositivo della vulnerabilità può svolgere in relazione alla promozione e alla tutela dei diritti degli anziani si rimanda a O’Rourke 2024, pp. 45-67.

anziani resta debole e fatica a configurarsi come soggetto politico collettivo⁶.

In questo quadro, le crisi globali – conflitti armati, migrazioni forzate, cambiamento climatico e trasformazioni tecnologiche – accentuano le fragilità del diritto alla vita indipendente: gli anziani tendono a rimanere invisibili nei sistemi di protezione internazionale, pur essendo spesso tra i più colpiti (Buchanan 2025). Il diritto internazionale, pur disponendo di strumenti settoriali, non ha ancora elaborato una tutela unitaria capace di riunire i diversi ambiti coinvolti. La pluralità di livelli e normative, inclusa la compresenza di diritti umani e diritto umanitario, genera un quadro frammentato e incerto.

In tale prospettiva, il diritto alla vita indipendente potrebbe essere letto come principio trasversale del diritto internazionale dei diritti umani, in grado di ricondurre ambiti diversi al comune denominatore della dignità umana⁷.

Analizzarne la declinazione nelle crisi globali significa verificare fino a che punto l'ordinamento internazionale sia capace di assicurare continuità di tutela alla persona anziana anche quando fattori esterni ne minacciano l'esistenza.

2. Il quadro normativo internazionale (globale e regionale)

2.1. Il livello globale

Sul piano universale, il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (ICESCR, 1966) costituisce il punto di partenza. Infatti, in linea con l'art. 1 della *Dichiarazione universale dei diritti umani* (UDHR), secondo cui tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti, l'articolo 11 riconosce “il diritto di ogni individuo a

6. È significativo osservare come la rappresentanza ‘dal basso’, realizzata attraverso l'associazionismo di categoria, svolga un ruolo non solo politico ma anche di stimolo giurisdizionale. A tal proposito merita menzione il caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (9 aprile 2024, ric. 53600/20), di cui si parla *infra* (par. 3.3).

7. Sull'esigenza di approfondire contenuti e applicazioni del principio della dignità umana nel diritto internazionale dei diritti umani, andando oltre formulazioni meramente retoriche, si veda O'Rourke 2004, pp. 119-123, la quale riprende e approfondisce precedenti lavori dottrinari tematici, ad es. Carozza 2008 e McCrudden 2008.

un tenore di vita adeguato”. Tale disposizione, letta in connessione con l’art. 12 (diritto alla salute), delinea l’obbligo, per gli Stati, di garantire le condizioni materiali dell’autonomia anche nella vecchiaia, mediante politiche di sostegno e accesso equo ai servizi essenziali. Proprio il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, nel *General Comment n. 6*, ha ribadito che le disposizioni dell’ICESCR si applicano integralmente anche alle persone anziane, che hanno quindi diritto al godimento di tutti i diritti riconosciuti dal Patto (CESCR 1995, par. 10). Il Comitato invita gli Stati a promuovere l’autonomia decisionale, la partecipazione sociale e l’accesso ai servizi, riconoscendo che la discriminazione basata sull’età costituisce una violazione diretta dell’uguaglianza sostanziale (CESCR 1995, parr. 11-12).

Tale elaborazione si arricchisce di strumenti di *soft law*, che integrano e ampliano l’orizzonte di tutela. Già alla fine degli anni Ottanta, la comunità internazionale aveva compiuto un primo passo significativo con l’adozione del *Vienna International Plan of Action on Ageing*. Tuttavia, l’impulso decisivo verso una più compiuta elaborazione dei diritti delle persone anziane è giunto nel 1991, con l’approvazione da parte dell’Assemblea Generale dell’ONU dei *Principles for Older Persons*. Questi ultimi articolano cinque valori fondamentali – indipendenza, partecipazione, cura, autorealizzazione e dignità – che anticipano in larga misura la formulazione del diritto alla vita indipendente. Essi affermano, tra l’altro, che ogni anziano deve poter vivere nella propria abitazione finché lo desidera e disporre di risorse sufficienti per mantenere l’autonomia personale (UNGA 1991).

Analogo rilievo assume il *Madrid International Plan of Action on Ageing* del 2002, che invita gli Stati a promuovere politiche inclusive, intergenerazionali e basate sulla partecipazione attiva degli anziani alla società (UN 2002).

Il riferimento all’autonomia è poi consolidato nell’articolo 19 della *Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità* (CRPD) del 2006 che riconosce il diritto di tutte le persone a “vivere indipendentemente e ad essere incluse nella comunità”. Sebbene concepita per la disabilità, la norma ha un valore paradigmatico per la condizione anziana, in quanto anch’essa esposta a rischi di marginalizzazione e perdita di autonomia (Morrison, Dayan 2023, pp. 1-21): il diritto a scegliere il proprio luogo di vita e a partecipare pienamente alla società non è subordinato alla capacità funzionale, ma appartiene invece al nucleo della dignità. Sarà sempre il Comitato CRPD a ribadire questo

principio, sottolineando che la vita indipendente non coincide con la mera autosufficienza, ma con la libertà di scegliere e di appartenere (CRPD Committee 2017).

Infine, il dibattito attuale sulla Convenzione internazionale sui diritti delle persone anziane, sostenuto dal Open-ended Working Group on Ageing (OEWG) e promosso da organizzazioni come la American Bar Association e HelpAge International, testimonia la crescente consapevolezza della necessità di uno strumento giuridicamente vincolante. Le lacune della protezione universale e la frammentarietà degli strumenti esistenti mostrano infatti che il riconoscimento della vita indipendente richiede una codificazione *ad hoc* nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani.

È in questo quadro che si colloca il dibattito, oggi riaperto in sede ONU, sull'opportunità di adottare una Convenzione internazionale sui diritti delle persone anziane, capace di consolidare in un testo vincolante i principi già presenti in maniera frammentata in altri strumenti normativi internazionali sia di *hard law* sia di *soft law*⁸.

Più nello specifico, nel quadro più ampio delle iniziative globali dedicate all'invecchiamento, si colloca la *UN Decade of Healthy Ageing 2021-2030*, che ha contribuito a consolidare una prospettiva orientata ai diritti umani e alla piena partecipazione sociale delle persone anziane. Tale processo si intreccia con il lavoro dell'Open-Ended Working Group on Ageing (OEWGA), istituito dall'Assemblea Generale nel 2010 (UNGA 2010), con il mandato di individuare possibili lacune nella protezione internazionale dei diritti delle persone anziane e di esplorare soluzioni normative appropriate. Nel *Report of the Open-Ended Working Group on Ageing*⁹, il gruppo di lavoro ha formulato rac-

8. Ricostruendo in breve, già nel 1995, il CESCR nel proprio *General Comment* n. 6 (CESCR, *General Comment* No. 6: *The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, 8 dicembre 1995, E/1996/22) dopo aver confermato l'applicabilità dell'ICESCR alle persone anziane (par. 9), evidenziò la mancanza di una Convenzione e di un meccanismo di supervisione dedicati, a differenza di quanto previsto per donne e bambini (par. 13). Per affrontare questa lacuna, l'Assemblea Generale istituì l'OEWGA, incaricato di rafforzare la tutela dei diritti degli anziani e, successivamente, di valutare la possibile adozione di strumenti normativi internazionali specifici (UNGA 2012).

9. Il Report dell'Open-Ended Working Group on Ageing (OEWG) documenta le discussioni sull'implementazione dei diritti umani delle persone anziane, includendo l'individuazione delle lacune negli attuali strumenti normativi e la proposta di possibili soluzioni. Il report finale dell'OEWG illustra in modo dettagliato le conclusioni

comandazioni di particolare rilevanza sistemica come quella relativa all'opportunità di verificare la possibilità di adottare un "international legally binding instrument" volto a promuovere, proteggere e garantire, su base di uguaglianza, il riconoscimento e la piena realizzazione di tutti i diritti umani delle persone anziane, con specifico riferimento alla loro inclusione sociale come prerequisito per la tutela di diritti di sussistenza fondamentali quali alimentazione adeguata, nutrizione, abbigliamento, abitazione e assistenza¹⁰.

La successiva risoluzione dell'Assemblea Generale ha formalizzato una svolta istituzionale rilevante. Con tale atto, l'Assemblea ha dichiarato concluso il mandato dell'OEWSGA, come originariamente definito dalla risoluzione 65/182, e ha sollecitato gli organi competenti delle Nazioni Unite a prendere in considerazione le raccomandazioni adottate dal gruppo di lavoro nella decisione 14/1; inoltre, è stato richiesto al Presidente dell'Assemblea Generale di definire i passi successivi riguardanti le sfide e le opportunità relative ai diritti e al benessere delle persone anziane, delineando così una nuova fase del processo negoziale e prospettando la possibile apertura verso uno sviluppo normativo specifico a livello internazionale¹¹.

2.2. Il livello regionale

Sul piano regionale, il diritto alla vita indipendente trova diverse forme di espressione.

Nell'ordinamento sovranazionale europeo, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, all'articolo 25, riconosce "il diritto delle persone anziane a condurre una vita dignitosa e indipendente e a partecipare alla vita sociale e culturale". Tale disposizione, insieme all'art. 26 sulla disabilità, costituisce un riferimento diretto per la giurisprudenza della Corte di giustizia e per le politiche di inclusione attiva

raggiunte dal gruppo dopo numerose sessioni, alle quali hanno partecipato Stati membri, società civile e altri stakeholder. Cfr. Open-Ended Working Group on Ageing, *Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its Fourteenth Session*, doc. A/AC.278/2024/2, maggio 2024.

10. *Ibidem*.

11. UNGA, *Follow-up to the Work of the Open-ended Working Group on Ageing*, doc. A/78/L.104/Rev.1, 7 agosto 2024.

degli anziani¹². Complementare, sul piano del Consiglio d'Europa, è la *Carta sociale europea riveduta* (RESC 1996), il cui articolo 23 sancisce il diritto delle persone anziane “a una protezione sociale adeguata”, includendo il mantenimento dell'autonomia e la possibilità di restare a domicilio il più a lungo possibile¹³.

Nell'ambito della *Convezione europea dei diritti umani*, invece, non vi è un articolo specifico a tutela dei diritti degli anziani. Tale circostanza, però, come per altre categorie vulnerabili non ha impedito alla Corte EDU di colmare questa lacuna per via giurisprudenziale¹⁴.

Ma è nel contesto interamericano che è possibile rinvenire il tessuto normativo più rilevante in relazione ai diritti degli anziani: infatti, in questo ambito, la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* (OSA 2015) rappresenta il più avanzato strumento giuridico vincolante in materia. L'articolo 7, infatti, riconosce esplicitamente il diritto all'indipendenza e all'autonomia, che include libertà di scelta del luogo di vita, partecipazione alla comunità e accesso a servizi di sostegno personalizzati¹⁵. Gli Stati sono tenuti a garantire che le persone anziane possano scegliere liberamente

12. Come si legge nelle *Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights*, OJ C 303, 14/12/2007, pp. 17-35, “Questo articolo è ispirato all'articolo 23 della Carta sociale europea riveduta e ai punti 24 e 25 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. La partecipazione alla vita sociale e culturale comprende ovviamente la partecipazione alla vita politica”. Le persone anziane attive sul mercato del lavoro sono inoltre tutelate dalla Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione, che ha generato una serie di pronunce della Corte di giustizia dell'Unione Europea sulla portata dei diritti degli anziani, ad esempio in materia di occupazione (Mangold, C-144/04) e di età pensionabile (Soukupova, C-401/11; Georgiev, C-250/09 e C-268/09).

13. Come specificato da Lukas 2021, p. 285: “Article 23 is a detailed article and there are various aspects of all human rights (civil and political as well as economic, social and cultural) that the Committee examines to conclude on state conformity with the Charter. It has at its centre the dignity and the provision of a ‘decent life’ for this group of persons. It may therefore not be surprising that states parties have difficulties in fulfilling all elements of this article and there are a high number of non-conformities”.

14. Cfr. Corte EDU, *Calvi and C.G. v. Italy*, ric. n. 46412/21, 2023, relativa al ricovero in RSA imposto a un uomo anziano sottoposto ad amministrazione di sostegno: la Corte ha rilevato che il collocamento avvenuto contro la volontà dell'interessato, senza diagnosi psichiatrica formale, senza adeguato coinvolgimento nei processi decisionali e in presenza di indicazioni contrarie del Garante e del perito fosse in contrasto con la norma di cui all'art. 8 CEDU.

15. Per un commento organico alla Convenzione si rinvia, su tutti a Seatzu 2015 e Viar 2017.

il proprio luogo di residenza, disporre dei mezzi per la propria sussistenza e partecipare alle decisioni che le riguardano. La Convenzione interamericana segna dunque un passaggio di paradigma: dalla protezione assistenziale alla piena autodeterminazione giuridica¹⁶.

Nel continente africano, il *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons* (2022) riprendendo la logica della solidarietà comunitaria, afferma che la società nel suo insieme ha l'obbligo di valorizzare il contributo degli anziani e di proteggerli contro ogni forma di violenza, negligenza o discriminazione. Gli articoli 15 e 17 del Protocollo stabiliscono che gli Stati devono garantire agli anziani l'accesso ai servizi sociali e sanitari "in a manner consistent with their dignity, independence and participation in community life". La *Carta araba sui diritti umani* invece non contiene nessun riferimento ai diritti degli anziani: tuttavia, l'articolo 33(2) obbliga gli Stati a garantire una particolare cura e protezione alla famiglia, alla maternità, all'infanzia e alla vecchiaia¹⁷.

2.3. Tendenze emergenti

Dall'analisi congiunta degli strumenti globali e regionali emergono alcune linee evolutive che contribuiscono a definire con maggiore chiarezza la traiettoria contemporanea del diritto alla vita indipendente delle persone anziane.

Un primo elemento riguarda il progressivo superamento del paradigma assistenziale, ancora largamente presente nelle politiche tradizionali sull'invecchiamento, a favore di un modello centrato sulla partecipazione attiva. Tale orientamento, già strutturato nella CRPD (art. 19) e ripreso in ambito europeo dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'UE* (art. 25), si ritrova oggi in modo sistematico anche nella prassi

16. Cfr. Seatzu 2015, p. 350. Lo stesso autore specifica che: "La Convenzione impegna gli Stati Contraenti ad adottare misure appropriate per consentire alle persone anziane di ottenere e tutelare la massima indipendenza, e di giungere alla piena inclusione e partecipazione in tutti i settori dell'esistenza" (p. 365).

17. Cfr. Barafi et al. (2024), i quali, però, sottolineano che di recente la Lega degli Stati Arabi ha introdotto strumenti di tutela per gli anziani, tra cui la *Carta del Lavoro Sociale* del 2017 e, soprattutto, la *Strategia Araba per gli Anziani* adottata nel Vertice di Tunisi del 2019. È inoltre in elaborazione una *Arab Guideline for Protecting the Rights of the Elderly* per sostenere l'attuazione di tale strategia (p. 14).

degli organi internazionali e nella giurisprudenza sovranazionale, che valorizzano la dimensione relazionale e comunitaria dell'autonomia.

Parallelamente, si afferma una concezione della vita indipendente come esperienza intrinsecamente radicata nei legami sociali. È questa la prospettiva che emerge in modo chiaro sia nella Convenzione interamericana del 2015 sia nel Protocollo africano del 2022, nei quali il diritto a vivere “nella e con la comunità” assume valore assiale nella protezione dell'anziano. Anche la Corte EDU, pur in assenza di un articolo specifico nella CEDU, ha recepito tale impostazione, riconoscendo nell'art. 8 il fondamento di un obbligo positivo per gli Stati di prevenire isolamento e segregazione istituzionale e di adottare misure proporzionate che preservino autonomia, relazioni e continuità abitativa.

3. Vita indipendente e crisi globali contemporanee

3.1. Conflitti armati: libertà di scelta, diritto a restare, protezione umanitaria e continuità di cura

Nel contesto dei conflitti armati, il diritto alla vita indipendente degli anziani si misura innanzitutto nella possibilità di restare nel proprio luogo di origine o, se necessario, di evacuare in condizioni di sicurezza e dignità. Le evacuazioni imposte, previste solo in via eccezionale dall'art. 49 della IV Convenzione di Ginevra del 1949, sono ammesse esclusivamente nei casi in cui lo richiedano la protezione della popolazione o esigenze militari realmente imprescindibili¹⁸. L'interpretazione data dal Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC) chiarisce che tali ragioni non possono mai avere natura politica e che ogni trasferimento deve essere temporaneo, accompagnato da garanzie di ritorno e di assistenza¹⁹.

18. La norma in questione, al primo comma, recita come segue: “I trasferimenti forzati, in massa o individuali, come pure le deportazioni di persone protette, fuori del territorio occupato e a destinazione del territorio della Potenza occupante o di quello di qualsiasi altro Stato, occupato o no, sono vietati, qualunque ne sia il motivo”. Eppure, al secondo comma viene specificato che: “La Potenza occupante potrà tuttavia procedere allo sgombero completo o parziale di una determinata regione occupata, qualora la sicurezza della popolazione o impellenti ragioni militari lo esigano”.

19. Sul punto si rimanda al saggio di Francesco Viggiani in questo volume.

In molti teatri di guerra contemporanei tali principi risultano ampiamente violati. Le evacuazioni forzate, spesso imposte mediante minacce dirette ai civili, svuotano di significato la libertà di scelta, configurando veri e propri trasferimenti coatti di popolazione vietati dal diritto umanitario consuetudinario e dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (art. 8, par. 2, lett. a, vii). In queste situazioni, gli anziani sono particolarmente esposti: molti di loro non possono abbandonare le proprie abitazioni a causa di disabilità o difficoltà motorie, e la perdita del contesto abitativo equivale alla perdita della propria identità. Come sottolineato in dottrina (Bernardini 2023, p. 222), infatti, l'attaccamento ai luoghi è parte integrante della dimensione esistenziale dell'anziano e la coazione a muoversi nega in radice il diritto alla vita indipendente²⁰.

Il principio di distinzione, cardine del diritto internazionale umanitario (art. 48 del Protocollo I aggiuntivo del 1977), impone agli attori armati di distinguere costantemente tra obiettivi militari e beni civili. La violazione di tale principio – mediante bombardamenti indiscriminati, uso di civili come scudi umani o collocazione di strutture militari in aree abitate – determina anche la dissoluzione del tessuto sociale che garantisce agli anziani sostegno e riconoscimento. L'articolo 27 della stessa Convenzione di Ginevra dispone che le persone protette “hanno diritto, in ogni circostanza, al rispetto della loro persona, del loro onore, dei loro diritti familiari e delle loro consuetudini”. In questa clausola di umanità si riflette il nucleo del diritto alla vita indipendente: il rispetto della continuità familiare e comunitaria come presupposto della dignità.

Il diritto alla cura, che è parte della vita indipendente, trova applicazione anche in situazioni di conflitto, attraverso gli articoli 55 e 56 della IV Convenzione, che impongono alle potenze occupanti di assicurare la fornitura di medicinali, servizi ospedalieri e igiene pubblica. L'accesso alla salute per gli anziani nei contesti di guerra è quindi un obbligo umanitario positivo. Tuttavia, nei conflitti contemporanei, gli ospedali e le strutture di assistenza diventano spesso bersagli o vengono paralizzati.

20. Si tenga presente che già le raccomandazioni del *Vienna International Plan of Action on Ageing* (19-24) sottolineano che l'abitazione per le persone anziane deve essere considerata come “qualcosa di più di un semplice riparo” e che, oltre alla dimensione fisica, essa possiede una rilevanza psicologica e sociale che dovrebbe essere adeguatamente presa in considerazione.

ti dalle restrizioni di movimento. In tali casi, la violazione della protezione sanitaria non è solo un atto contro il diritto umanitario, ma una negazione diretta del diritto alla vita indipendente, che si fonda sulla possibilità di ricevere cure senza perdere la propria autonomia.

Infine, la distruzione dell'ambiente urbano compromette la reintegrazione sociale post-bellica. L'art. 49 della IV Convenzione impone agli Stati di agevolare il ritorno delle persone evacuate "non appena le circostanze lo consentano": un obbligo che, nella prassi, rimane spesso disatteso. La ricostruzione deve dunque includere, accanto agli aspetti infrastrutturali, la ricostruzione relazionale e comunitaria, essenziale per il ripristino della vita indipendente.

In sintesi, la guerra priva gli anziani non solo della sicurezza fisica, ma della libertà di appartenere, riducendo l'autonomia a mera sopravvivenza. La protezione umanitaria dovrebbe allora essere interpretata non solo come difesa dal danno, ma come garanzia della continuità della persona nel proprio mondo di vita²¹.

3.2. Migrazioni: tutela contro lo sfruttamento, riconoscimento identitario e appartenenza culturale

La migrazione, specie quella forzata, rappresenta una delle emergenze più complesse per il diritto alla vita indipendente. Gli anziani migranti si trovano in una doppia condizione di vulnerabilità: in quanto persone in movimento e in quanto persone anziane. Il diritto internazionale, attraverso una pluralità di strumenti, riconosce il diritto di ogni individuo a lasciare il proprio Paese e a cercare protezione, ma raramente affronta in modo esplicito le esigenze specifiche degli anziani in migrazione.

L'articolo 12 del Patto sui diritti civili e politici (ICCPR) garantisce la libertà di movimento e di residenza, mentre la Convenzione di Gi-

21. Come opportunamente sottolineano Casey-Maslen e Vestner 2022, pp. 140-142, nei conflitti armati, gli anziani non subiscono soltanto la perdita della sicurezza fisica, ma anche la rottura dei legami essenziali che li ancorano al loro mondo di vita: molti non riescono o non vogliono fuggire, rimanendo così esposti a isolamento, abusi e privazione materiale. L'incapacità di abbandonare la casa, la comunità o il territorio rende la guerra una negazione radicale della loro appartenenza e riduce l'autonomia a mera sopravvivenza, come dimostra la frequenza con cui gli anziani restano senza mezzi di sussistenza o vittime di violenze.

nevra del 1951 sullo status dei rifugiati stabilisce la protezione contro il ritorno forzato (non-refoulement).

Tuttavia, la condizione dell'anziano migrante richiede un approccio più complesso, che includa la tutela della salute, la continuità delle relazioni familiari e il riconoscimento della propria identità culturale.

Gli strumenti più recenti, come il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (2018), richiamano la necessità di politiche sensibili anche all'età senile, sottolineando che “special attention should be paid to older persons in situations of vulnerability”²².

La vita indipendente, in questo contesto, coincide con il diritto a non essere invisibili. Le persone anziane migranti sono spesso escluse dai programmi di accoglienza o di integrazione, non tanto per mancanza di norme, ma per un deficit di rappresentazione.

La migrazione comporta inoltre un rischio di frattura identitaria: perdita della lingua, della cultura, delle reti di sostegno. L'art. 15 dell'ICESCR, che tutela la partecipazione alla vita culturale, deve essere interpretato in modo estensivo per includere la memoria culturale e affettiva degli anziani. In questo senso, il diritto alla vita indipendente si intreccia con il diritto alla continuità di sé: non basta sopravvivere, bisogna poter ‘restare se stessi’ anche in movimento²³.

Le organizzazioni regionali hanno iniziato a recepire questa dimensione. Soprattutto la Convenzione interamericana del 2015 (art. 17) impone agli Stati di adottare misure per proteggere le persone anziane migranti, rifugiate o in esilio, garantendo loro accesso a programmi di alloggio, assistenza sanitaria e ricongiungimento familiare.

Nel contesto delle crisi e degli spostamenti forzati, inoltre, sul piano del *soft law*, i *Guiding Principles on Internal Displacement* (1998) rappresentano un'altra pietra miliare. Il principio 4(2) menziona esplicitamente le “elderly persons” tra le categorie che richiedono protezione e assistenza specifica, affermando che esse hanno diritto a un trattamento che tenga conto dei loro bisogni particolari.

Tale riconoscimento segna una transizione dal paradigma della vulnerabilità a quello della responsabilità pubblica nei confronti delle persone anziane, soprattutto nei contesti di emergenza e ricollocamento.

22. Per approfondire contenuti e metodo del *Global compact* sulla migrazione si rinvia a Cataldi, Del Guercio 2019 e Lorubbio 2022, pp. 191-211.

23. Su questo tema particolarmente interessante il contributo di Bruno, Palombino, Di Stefano, Ruotolo 2021.

Infine, la migrazione rivela il valore politico del diritto alla vita indipendente: la sua attuazione dipende non solo dalla capacità di fornire servizi, ma dalla disponibilità ad accogliere la diversità dell'età come parte della diversità umana. L'indipendenza dell'anziano migrante non si misura nella mobilità fisica, ma nella possibilità di scegliere, ricordare e partecipare.

L'esperienza della migrazione (così come quella dei conflitti bellici) mostra che per le persone anziane l'ambiente di vita non è un semplice contenitore materiale, ma una componente della loro identità funzionale ed esistenziale: la perdita di quel luogo aumenta vulnerabilità, isolamento e rischio sanitario (Cubie 2024).

Le norme che regolano la protezione nelle situazioni di rischio – dalla CRPD, che impone misure adeguate a garantire sicurezza e continuità nelle emergenze (CRPD, art. 11), alla *Convenzione interamericana sui diritti degli anziani* (OAS Convention, art. 29), fino al *Protocollo africano* (AU Protocol, art. 14) – presuppongono che ogni spostamento sia accompagnato da garanzie sostanziali.

In questo quadro, la **coazione a muoversi** si pone come una negazione strutturale del diritto dell'anziano alla vita indipendente, intesa come possibilità di vivere nel proprio ambiente familiare con condizioni di sicurezza e assistenza adeguate (Cubie 2024; OAS Convention, art. 29).

3.3. Cambiamento climatico: giustizia ambientale, partecipazione, adattamento e radicamento territoriale

Il cambiamento climatico costituisce una minaccia trasversale per i diritti umani, e gli anziani sono tra i più esposti agli impatti diretti e indiretti. Le ondate di calore, le alluvioni e la desertificazione colpiscono soprattutto chi vive in condizioni di salute fragili o in abitazioni precarie²⁴. Tuttavia, la questione climatica riguarda anche il diritto alla continuità della vita sociale e relazionale: i disastri ambientali costringono milioni di persone a spostarsi, interrompendo legami e consuetudini che sono parte integrante della vita indipendente²⁵.

24. Cfr. OHCHR 2023, A/78/226, che collega gli impatti del cambiamento climatico e della mobilità indotta dai disastri a una vasta gamma di diritti delle persone anziane, inclusa la loro partecipazione alla vita comunitaria.

25. Cfr. Wewerinke-Singh, Antoniadis 2022, che analizzano lo spostamento climatico in chiave di diritti umani, con particolare attenzione agli effetti sulla continuità

L'art. 12 dell'ICESCR riconosce il diritto alla salute fisica e mentale, che il Comitato ha da tempo interpretato in senso ampio, come comprensivo dei determinanti ambientali della salute (CESCR 2000²⁶). Analogamente, il *General Comment n. 36* del Comitato per i diritti umani del 2019 afferma che la degradazione ambientale può violare il diritto alla vita (HCR 2019²⁷): in questa prospettiva, il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (2015-2030) rappresenta un punto di svolta poiché in esso è presente l'esplicito invito agli Stati a sviluppare politiche di prevenzione 'people-centred', coinvolgendo espressamente anche le persone anziane nella progettazione e attuazione delle strategie di resilienza²⁸.

Il diritto alla vita indipendente nel contesto ambientale assume dunque una duplice dimensione: da un lato, la prevenzione e mitigazione dei rischi per evitare che eventi estremi compromettano la salute e l'autonomia; dall'altro, la partecipazione degli anziani alle decisioni ambientali che li riguardano²⁹.

Quando tale partecipazione è effettiva e le persone anziane riescono a incidere sui processi decisionali, la tutela dei loro diritti si traduce anche in dinamiche virtuose di giustizia climatica, come dimostra emblematicamente il noto caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* (Corte EDU, 9 aprile 2024). In questa fattispecie è stato infatti chiarito anche in ambito regionale europeo il legame tra cambiamento climatico e diritti fondamentali. La Corte ha riconosciuto che l'insufficiente prevenzione climatica viola l'art. 8 CEDU, in

delle relazioni sociali e sulla vita nella comunità; per l'evidenza empirica sul ruolo dei legami sociali nella migrazione climatica, si veda Torres, Casey 2017.

26. In particolare, il paragrafo 11 afferma che il diritto alla salute "extends to the underlying determinants of health [...] including access to safe and potable water and adequate sanitation, safe food, nutrition and housing, healthy occupational and environmental conditions".

27. Sul nesso tra ambiente e diritto alla vita, il *General Comment No. 36* del Comitato per i diritti umani chiarisce che la degradazione ambientale, il cambiamento climatico e l'uso non sostenibile delle risorse naturali costituiscono "alcune delle minacce più gravi" alla possibilità di godere del diritto alla vita, imponendo agli Stati l'adozione di misure adeguate di prevenzione, protezione e cooperazione internazionale (CCPR/C/GC/36, 2018, par. 26 e 62).

28. Al par. 7 del documento si legge che: "[...] Governments should engage with relevant stakeholders, including [...] older persons in the design and implementation of policies, plans and standards".

29. Anche l'art. 25 ICCPR e i principi di partecipazione sanciti dall'*Accordo di Aarhus* (1998) impongono che la pianificazione climatica sia inclusiva e trasparente.

quanto incide sulla vita privata e familiare delle persone, in particolare delle donne anziane, più vulnerabili agli effetti del calore estremo. Sebbene non sia stata accertata la violazione dell'art. 2 (diritto alla vita), la decisione stabilisce che gli Stati hanno obblighi positivi di protezione contro gli effetti del cambiamento climatico, con attenzione specifica ai gruppi più esposti³⁰.

La giustizia climatica, in questa ottica, è anche giustizia intergenerazionale. Gli anziani rappresentano la memoria del rapporto tra umanità e ambiente, e la loro esclusione dai processi decisionali impoverisce la qualità democratica della transizione ecologica. Il diritto a restare nei propri luoghi di vita, anche in condizioni mutate, e a trasmettere il patrimonio materiale e immateriale delle comunità, diventa componente essenziale della dignità³¹.

In sintesi, il cambiamento climatico mette alla prova il diritto alla vita indipendente sul piano materiale e simbolico la sfida non è solo proteggere gli anziani dal rischio, ma riconoscere il loro ruolo nella resilienza collettiva. Il diritto ambientale e quello umanitario convergono qui nella nozione di 'right to remain', inteso come diritto alla continuità umana nel proprio ambiente di vita.

3.4. Intelligenza artificiale: autonomia decisionale, dignità digitale e inclusione tecnologica

L'intelligenza artificiale (IA) rappresenta una nuova frontiera per la tutela dei diritti umani, e la popolazione anziana può essere, al tempo stesso, beneficiaria e potenziale vittima delle nuove scoperte tecnologiche e informatiche. Infatti, da un lato, l'IA può favorire l'autonomia (monitoraggio domestico, assistenza personalizzata, accesso remoto ai servizi); dall'altro, essa rischia di compromettere la libertà personale attraverso meccanismi di sorveglianza, discriminazione algoritmica e decisioni automatizzate.

30. Vedi tra i tanti i commenti di Cfr. Heri 2024; Acconciamesa 2024; Pisillo Mazzeschi 2024; Gurash 2025; Heri 2025.

31. L'UNESCO sottolinea che la salvaguardia del patrimonio culturale materiale e immateriale – trasmesso soprattutto dalle generazioni più anziane – costituisce una componente fondamentale della risposta ai cambiamenti climatici e della continuità dei modi di vita delle comunità locali (UNESCO 2021). Per una lettura espressamente orientata a valorizzare la partecipazione degli anziani nei processi decisionali ambientali, cfr. anche Buchanan 2025, pp. 31-34.

Già l'art. 19 CRPD, interpretato alla luce dell'art. 9 (accessibilità), impone agli Stati di assicurare che le tecnologie siano accessibili, usabili e rispettose delle preferenze individuali, mentre il *Regolamento (UE) 2016/679* (GDPR), all'art. 22, sancisce il diritto a non essere sottoposti a decisioni basate unicamente sul trattamento automatizzato dei dati, quando tali decisioni producano effetti giuridici o incidano significativamente sulla persona. Questo principio, integrato dal *Regolamento UE sull'intelligenza artificiale* (AI Act 2024), fonda il diritto alla dignità digitale, ossia il diritto a mantenere il controllo umano sulle scelte che riguardano la propria vita³².

Nel caso degli anziani, la questione è duplice. In primo luogo, i sistemi di assistenza algoritmica possono tradursi in forme di paternalismo tecnologico, in cui la macchina decide 'per il bene' dell'individuo, sostituendosi alla sua volontà; in secondo luogo, l'accesso diseguale alle competenze digitali genera nuove forme di esclusione: la cosiddetta *digital divide by age* diventa una barriera all'esercizio effettivo della cittadinanza³³.

Dal punto di vista etico-giuridico, l'intelligenza artificiale solleva una domanda radicale: può esistere vita indipendente mediata da sistemi automatizzati? La risposta non può che essere relazionale. L'indipendenza non è isolamento, ma capacità di decidere con e attraverso gli altri, e l'IA può rafforzare questa capacità solo se orientata a sostenere – e non sostituire – l'autonomia.

In tal senso, la *Raccomandazione UNESCO sull'etica dell'intelligenza artificiale* del 2021 riconosce tra i suoi principi la "human oversight and determination", sottolineando che l'uso dell'IA deve rispettare la dignità umana, la *privacy* e l'inclusione sociale, evitando *bias* che colpiscano i gruppi più vulnerabili³⁴.

Infine, il diritto alla vita indipendente nel contesto digitale deve essere inteso come diritto a una tecnologia umanizzata, in cui il controllo algoritmico è subordinato al giudizio umano. L'indipendenza si

32. Sul punto, cfr. Kadioglu Kumtepe, Riley 2024.

33. Sul divario digitale legato all'età e sulle sue ricadute giuridiche, con prospettive complementari si vedano Kuzelewska 2025 e Xie, Wu 2025.

34. Al par. 15: "Le persone possono interagire con sistemi di intelligenza artificiale lungo tutto il loro ciclo di vita e ricevere assistenza da essi, ad esempio nella cura di [...] persone anziane [...]. In tali interazioni, le persone non devono mai essere oggettivate, né la loro dignità deve essere in altro modo compromessa, né i diritti umani e le libertà fondamentali violati o abusati".

misura, anche qui, nella possibilità di esercitare una volontà informata, di partecipare alle scelte collettive sull'uso dei dati e di beneficiare equamente dei progressi tecnologici (European Parliament 2020³⁵).

L'IA, in ultima analisi, è un nuovo campo di applicazione del principio di uguaglianza sostanziale: solo se progettata e regolata in modo inclusivo può diventare strumento di emancipazione; altrimenti rischia di trasformarsi in una forma sofisticata di esclusione.

La vita indipendente degli anziani nel tempo dell'intelligenza artificiale dipende dunque dalla capacità del diritto di governare l'innovazione senza disumanizzare la persona, restituendo alla tecnologia la sua funzione originaria: servire la libertà umana, non sostituirla.

4. Da dove ripartire?

L'esercizio del diritto alla vita indipendente appartiene al nucleo essenziale della dignità umana³⁶, che, come tale, deve essere garantito anche nei contesti di crisi.

Le emergenze globali contemporanee – guerre, migrazioni, cambiamento climatico e rivoluzione tecnologica – evidenziano in maniera ancora più chiara come la vulnerabilità non sia un'eventualità, ma una condizione normale dell'esistenza umana.

Dalle pagine che precedono emerge come la vecchiaia, lungi dall'essere un limite, diventa la lente attraverso cui il diritto può misurare la propria capacità di riconoscere, proteggere e valorizzare la persona nella sua interdipendenza. In questo senso, il diritto alla vita indipendente degli anziani rappresenta oggi uno dei banchi di prova più significativi per la tenuta dell'intero sistema internazionale dei diritti umani.

La vita indipendente, infatti, si configura come vero e proprio presidio – resistente e resiliente – della dignità umana: 'resistente' perché difende la persona dalle forze disgregatrici delle crisi, opponendo alla

35. L'idea che il diritto alla vita indipendente nel contesto digitale richieda una 'tecnologia umanizzata', con controllo algoritmico subordinato al giudizio umano, trova riscontro nella *Risoluzione* del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020, la quale sottolinea che l'IA, pur trasformando la vita quotidiana, deve "servire l'umanità" e non può acquisire né personalità giuridica né autonomia tale da sottrarsi a forme di responsabilità (considerando 6).

36. Cfr. Commissioner for Human Rights 2021.

violenza, alla dispersione e alla marginalità la costanza della dignità; ‘resiliente’ perché non si limita a proteggere, ma si rinnova nel conflitto, traducendo la vulnerabilità in una fonte di coesione e rinascita.

Un diritto che tiene insieme libertà, sicurezza e appartenenza, e che funge da parametro per valutare la qualità etica e giuridica delle istituzioni: la tutela della vulnerabilità, in questa prospettiva, non è mero strumento di assistenza, ma criterio sostanziale di giustizia, capace di misurare la capacità di un ordinamento di riconoscere nell’anziano non un limite, ma una risorsa della comunità umana³⁷.

Ripartire da questo diritto significa, anzitutto, riconoscere che l’indipendenza non può essere garantita individualmente. Essa è frutto di un equilibrio complesso tra libertà personale e responsabilità collettiva.

Il principio di uguaglianza sostanziale, interpretato anche alla luce dell’art. 2 dell’ICESCR e dell’art. 19 CRPD, impone agli Stati non soltanto di astenersi dal porre in essere discriminazioni, ma di creare le condizioni perché ciascuno possa vivere secondo le proprie scelte e capacità. Il riconoscimento dell’autonomia implica, quindi, un dovere positivo di abilitazione, che va oltre la mera protezione. Ciò comporta, da parte del diritto internazionale, una riconfigurazione del rapporto tra soggetto e collettività: non più un individuo isolato da difendere, ma una persona da collocare in reti di appartenenza, cura e cooperazione.

Ripartire significa anche unificare ciò che oggi è frammentato.

La molteplicità di strumenti e organismi istituzionali – ONU, Unione Europea, Consiglio d’Europa, OSA, Unione Africana – deve essere interpretata in modo complementare, non competitivo: ogni sistema regionale, con le proprie peculiarità, contribuisce infatti a costruire un mosaico di tutela che, nel suo insieme, costituisce un presidio globale contro la disumanizzazione.

La futura Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone anziane potrebbe rappresentare il momento di sintesi di questo percorso: non solo come nuovo trattato, ma come consolidamento di una visione dell’anziano come soggetto attivo di resilienza sociale, titolare

37. In occasione della Giornata internazionale delle persone anziane del 2023, il Segretario Generale dell’ONU, António Guterres, denunciando la diffusione dell’ageismo e la vulnerabilità degli anziani di fronte alle crisi globali, ha ricordato che tutelarne dignità e diritti significa rafforzare il benessere dell’intera umanità. Il testo è disponibile su <https://news.un.org/en/story/2023/10/1141722>

di diritti pienamente esigibili e tutelabili e non più affidati alla sola *soft law*.

In definitiva, le crisi, smascherando la fragilità delle istituzioni e delle reti di sostegno, evidenziano che l'autonomia dell'anziano è possibile solo laddove esista una solidarietà strutturale: politiche pubbliche orientate all'inclusione, sistemi di protezione sociale accessibili e una cultura che consideri la vecchiaia non come perdita, ma come forma di presenza nel mondo. In tal senso, il diritto alla vita indipendente degli anziani può essere considerato come una declinazione del principio di solidarietà intergenerazionale (Gosseries, Meyer 2009): un luogo in cui la libertà incontra la cura e la dignità trova la sua traduzione istituzionale.

Bibliografia

- Acconciamezza L. (2024), *Climate Change Litigation Before the European Court of Human Rights, Between Expectations, Risks and Reality*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, pp. 369-382.
- Banerjee D., Rabheru K., de Mendonça Lima C.A., Ivbijaro G. (2021), *Role of Dignity in Mental Healthcare: Impact on Ageism and Human Rights of Older Persons*, in *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 29 (10), pp. 1000-1008.
- Barafi J., Jaffal Z., Alshawabkeh F., Al Ajlani R. (2024), *Towards an Effective Legal Protection for Older Persons in the 21st Century: A Comparative Study of International Human Rights Law and Arab Constitutions*, in *Access to Justice in Eastern Europe*, 1 (22), pp. 198-221.
- Bernardini M.G. (2023), *Abitare la città. Riconoscimento e diritti per le persone anziane*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 13-42.
- Bruno G.C., Palombino F.M., Di Stefano A., Ruotolo G.M., a cura di (2021), *Migration and Culture: Implementation of Cultural Rights of Migrants*, CNR Edizioni.
- Buchanan J. (2025), *Heightened Risks, Few Protections: Older People in Armed Conflict, Displacement, and Environmental Crises*, in *Bifocal Journal of the ABA Commission on Law and Aging*, 46 (3), pp. 31-34.
- Carozza P.G. (2008), *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: A Reply*, in *European Journal of International Law*, 19 (5), pp. 931-944.
- Casey-Maslen S., Vestner T., *International Law and Policy on the Protection of Civilians*, Cambridge, 2022.

- Cataldi G., Del Guercio A. (2019), *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il Soft Law delle Nazioni Unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, pp. 189-206.
- CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1995), *General Comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons*, doc. E/1996/22, 8 December 1995.
- CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000), *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, 11 August 2000.
- Commissioner for Human Rights (2021), *The Right of Older Persons to Dignity and Autonomy in Care*, www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-of-older-persons-to-dignity-and-autonomy-in-care
- CRPD Committee (2017), *General Comment No. 5 on Living Independently and Being Included in the Community*, doc. CRPD/C/GC/5, 27 October 2017.
- Cubie D. (2024), *Disasters, International Law, and the Rights of Older Persons: New Developments*, in *ASIL Insights*, vol. 28 (8), 16 October 2024, www.asil.org/insights/volume/28/issue/8
- De Hert P., Mantovani E. (2011), *Specific Human Rights for Older Persons? The Inevitable Colouring of Human Rights Law*, in *European Human Rights Law Review*, 4, pp. 398-418.
- De Pauw M., Sleaf B., Georgantzi N. (2018), *Ageism and Age Discrimination in International Human Rights Law*, in *Ageing, Ageism and the Law. European Perspectives on the Rights of Older Persons*, Edward Elgar Publishing.
- Doron I., Mewhinney K. (2007), *The Rights of Older Persons: Collection of International Documents*, JDC-ESHEL.
- ENNHRI – European Network of National Human Rights Institutions (2017), *Human Rights of Older Persons and Long-term Care Project: Application of Human Rights to Long-term Care*, disponibile su https://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/ennhri_application_of_human_rights_to_ltc_feb_2017.pdf
- European Parliament (2020), *Resolution with Recommendations to the Commission on Civil Liability for Artificial Intelligence*, 2020/2014(INL), 20 October 2020.
- Gosseries A., Meyer L.H., a cura di (2009), *Intergenerational Justice*, Oxford University Press.
- Heri C. (2024), *The ECtHR's KlimaSeniorinnen Judgment: A Cautious Model for Climate Litigation*, in *Spanish Yearbook of International Law*, 28, pp. 311-319.
- Heri C. (2025), *Climate-related Vulnerabilities and the European Court of Human Rights: Reimagining Victim Status Through Intersectional Thinking*, in *Leiden Journal of International Law*, First View, pp. 1-24.

- Heri C. (2025), *Judicial Dialogue in the Age of Climate Change: The European Court of Human Rights' Climate Rulings as a Roadmap*, in *New Zealand Journal of Environmental Law*, First View, pp. 1-19.
- Kadioglu Kumtepe C.C., Riley S. (2024), *Digital Dignity: The Shibboleth of Digitalization in Europe?*, in *Law, Technology and Humans*, 6 (3), pp. 156-169, <https://lthj.qut.edu.au/article/view/3574>
- Kuźelewska E. (2025), *Digital Exclusion Versus the Right Not to Use the Internet*, in *International Journal for the Semiotics of Law – Revue internationale de Sémiotique juridique*, vol. 38, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11196-025-10334-4>
- Kwong-leung T. (2008), *Taking Older People's Rights Seriously: The Role of International Law*, in *Journal of Aging & Social Policy*, 20 (1), pp. 99-117.
- Leichsenring K. (2004), *Developing Integrated Health and Social Care Services for Older Persons: A Review of Nine European Countries*, in *International Journal of Integrated Care*, 4, <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC1393267/>
- Lorubbio V. (2023), *L'effettività del diritto internazionale alla prova della persona migrante. Ripensare processi di vulnerabilità globali, per garantire diritti umani particolari...*, in *Diritti umani in crisi? Emergenze, disuguaglianze, esclusioni*, Pacini, pp. 191-211.
- Lukas K. (2021), *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Elgar Publishing.
- Martin C., Rodríguez-Pinzón D., Brown B. (2015), *Human Rights of Older People: Universal and Regional Legal Perspectives*, Dordrecht.
- McCrudden C. (2008), *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 19 (4), pp. 655-764, <https://academic.oup.com/ejil/article/19/4/655/349356>
- Mégret F. (2011), *The Human Rights of Older Persons: A Growing Challenge*, in *Human Rights Law Review*, 11 (1), pp. 37-66.
- Morrison-Dayana R. (2023), *Protecting the Right to Social Participation of Older Persons in Long-Term Care under Article 19 of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *Human Rights Law Review*, 23 (2), pp. 1-21.
- O'Rourke M. (2024), *Human Rights and the Care of Older People: Dignity, Vulnerability, and the Anti-Torture Norm*, Oxford University Press.
- OHCHR (2023), *Human Rights of Older Persons in the Context of Climate Change-induced Disasters and Human Mobility*, Report A/78/226.
- Poffe L. (2015), *Towards a New United Nations Human Rights Convention for Older Persons?*, in *Human Rights Law Review*, 15, pp. 591-601.
- Pisillo Mazzeschi R. (2024), *Human Rights and Climate Change: Brief Remarks on the KlimaSeniorinnen Judgment of the Strasbourg Court*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, pp. 383-400.

- Seatzu F. (2015), *Sulla convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani sui diritti delle persone anziane*, in *Anuario español de derecho internacional*, 31, pp. 349-366.
- Solidoro S. (2023), *La tutela degli anziani nel diritto internazionale: ultimi sviluppi nella prassi dei sistemi europeo e interamericano di protezione dei diritti umani*, in *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Erickson, pp. 116-136.
- Torres J.M., Casey J.A. (2017), *The Centrality of Social Ties to Climate Migration and Mental Health*, in *BMC Public Health*, 17, pp. 1-10.
- Tonolo S. (2018), *International Human Rights Law and the Protection of the Elderly in Europe*, in *Medicine, Law & Society*, 11 (2), pp. 107-120.
- UN (2002), *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*, Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8-12 April 2002.
- UN – Department of Economic and Social Affairs (2023), *Our World is Growing Older: UN DESA Releases New Report on Ageing*, disponibile su www.un.org/uk/desa/our-world-growing-older-un-desa-releases-new-report-ageing
- UNESCO (2021), *Climate Change and Intangible Cultural Heritage*.
- UNGA (1991), *United Nations Principles for Older Persons*, 16 dicembre 1991.
- UNGA (2010), *Open-Ended Working Group on Ageing*, ris. 65/182, 21 dicembre 2010.
- UNGA (2012), *Towards a Comprehensive and Integral International Legal Instrument to Promote and to Protect the Rights and Dignity of Older Persons*, A/RES/67/139.
- Viar L.A. (2017), *La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y sus proyecciones sobre la capacidad jurídica*, in *Revista RyD – República y Derecho*, 2, pp. 1-34.
- Wewerinke-Singh M., Antoniadis M. (2022), *Climate Displacement and the Right to Mental Health*, in *Climate Refugees. Global, Local and Critical Approaches*, Cambridge University Press, pp. 146-180.
- Xie H., Wu D. (2025), *Legal Response to the Digital Rights Guarantees of the Elderly under the Background of "Digital Divide"*, in *International Journal of Law, Ethics and Social Sciences*, 2 (1), pp. 59-68.

LONGEVITY SHOCK.
TRANSIZIONE DEMOGRAFICA, STATO SOCIALE
E *OLDER WORKERS*

Anna Cavaliere

SOMMARIO: 1. La transizione demografica. – 2. Un'esistenza libera e dignitosa. – 2.1. In base al genere. – 2.2. In base all'età. – 3. *Age management*. – 4. La congiura del silenzio.

1. La transizione demografica

L'invecchiamento progressivo della popolazione sta interessando la maggior parte dei Paesi del pianeta. Esso si inserisce in una vera e propria 'rivoluzione demografica', come se ne sono verificate molte altre nella storia umana. Nel Neolitico: a partire dall'IX millennio a.C., lo sviluppo dell'agricoltura e dell'allevamento determinarono un aumento esponenziale della popolazione mondiale che passò da 3 milioni a circa 50 all'inizio del I millennio a.C.; nel 1500 la progressiva riduzione delle epidemie di peste produsse un raddoppiamento della popolazione in soli 150 anni; nel corso del Settecento e dell'Ottocento i miglioramenti dell'agricoltura e i progressi della medicina continuarono a far aumentare la popolazione; nel Novecento la popolazione mondiale quadruplicò, passando da 1,6 a 6 miliardi. Oggi ha superato gli 8 miliardi.

Uno degli effetti di questa rivoluzione è ciò che i demografi definiscono "transizione demografica", ovvero il passaggio da un regime tradizionale, basato sull'equilibrio tra alti livelli di natalità e di mortalità (soprattutto infantile), ad uno moderno, in cui si abbassano i decessi e le nascite.

La transizione demografica che stiamo vivendo si è manifestata in due fasi: la prima, durante la quale la mortalità ha iniziato a calare e si è verificata una significativa crescita della popolazione; la seconda in cui, a causa dell'abbassamento progressivo del livello di natalità, la crescita è rallentata. La popolazione in termini assoluti oggi continua a crescere perché il calo della mortalità consente alle persone di vivere

mediamente più a lungo, e intanto invecchia¹. A tal proposito, l'OMS ha affermato che invecchiare costituisce un privilegio e una meta della società, ma altresì una sfida, che ha un impatto su tutti gli aspetti della società del XXI secolo (Barabaschi 2018).

Alcuni dati consentono di evidenziare la portata della transizione in corso: nel 2000, al mondo si contavano circa 600 milioni di persone con più di 60 anni, nel 2025 1,2 miliardi e si prevede che ne saranno 2 miliardi nel 2050. Facciamo attenzione: la transizione non riguarda allo stesso modo tutte le aree del pianeta. Ad esempio, in Africa 1 persona su 20 ha più di 60 anni, in Europa il rapporto si riduce a una su cinque. L'Italia è il secondo Paese più vecchio al mondo dopo il Giappone e quello in cui l'invecchiamento della popolazione è stato il più rapido tra i Paesi ricchi.

Nel nostro Paese la transizione si realizza come da manuale: è in atto un invecchiamento, ma al contempo un de-ingiovanimento della popolazione, vale a dire una progressiva riduzione delle nascite.

Un fenomeno così macroscopico risulta evidentemente sfidante da diversi punti di vista: per il potere politico, per il mercato e anche per la riflessione teorica. Occorre domandarsi se e come l'invecchiamento della popolazione metta in pericolo la tutela dei diritti e determini la necessità di un ripensamento di alcuni istituti dello stato sociale: la transizione impone di affrontare in maniera particolare la trasformazione del concetto di lavoro nel nostro ordinamento. Questo vale in un duplice senso, vale a dire sia in relazione a cosa sia il lavoro, ovvero quali attività umane possano definirsi tali, sia in rapporto a quanto duri lo *status* di lavoratore e quanta parte della vita di una persona debba occupare il lavoro, risultando questo condizionante per il godimento dei diritti². Le due questioni appaiono connesse ma non del tutto sovrapponibili. La seconda, in particolare, che potrebbe sembrare meramente quantitativa – quanti anni le persone devono passare a lavorare – è anche qualitativa, perché mette alla prova la portata inclusiva della nostra democrazia, valutandone il carattere sostanziale.

1. L'espressione "rivoluzione demografica" è stata utilizzata per la prima volta in Landry 1934. Sul tema della transizione demografica esiste un'ampia bibliografia. Cfr. Del Panta, Livi Bacci, Pinto, Sonnino 1996 ed il recente Livi Bacci 2024.

2. Per questo lavoro, è risultata utile l'analisi fornita in Garavaglia 2009.

2. Un'esistenza libera e dignitosa

Vi è un punto di partenza quasi obbligato per la nostra riflessione, ed è il seguente: nel nostro ordinamento il lavoro costituisce il fondamento della Repubblica. Esso costituisce un dovere e un diritto. Come ha chiarito la dottrina, non siamo in presenza di un diritto soggettivo perfetto, ma potenziale; questo non significa che quella contenuta nella Costituzione rappresenti una mera dichiarazione di principio, né che il diritto al lavoro si assicuri concedendo a ciascun individuo la possibilità di accedere a una qualunque occupazione, in qualsivoglia condizione. Al lavoro deve infatti corrispondere un bagaglio di diritti, primo fra tutti quello ad una remunerazione adeguata, come recita l'art. 36 della Costituzione il quale, riprendendo le parole espresse da Togliatti e Dossetti in Assemblea costituente, stabilisce che la paga debba essere, per il lavoratore, "proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.).

La dignità del lavoratore non si garantisce però solamente attraverso il salario: essa coinvolge una serie di diritti tesi a ridurre i rischi di sfruttamento e di alienazione che sono insiti nel lavoro. Gli orari e i ritmi di lavoro (art. 35 Cost. e art. 37 Cost.), il godimento obbligatorio di ferie retribuite e del riposo settimanale (art. 36 Cost.), le tutele previdenziali (art. 38 Cost.), la partecipazione alla gestione delle aziende (art. 46 Cost.), il diritto di sciopero (art. 40 Cost.): tutto questo è previsto direttamente nella Costituzione e conferma che i costituenti assegnano al lavoro il ruolo di fulcro della cittadinanza (Franzini 2022).

Come affermava Costantino Mortati, nella Costituzione italiana il lavoro non costituisce un fine in sé o un mero strumento di guadagno, ma il mezzo privilegiato di affermazione della personalità del singolo³.

Esso diviene l'elemento al quale si ancora una nuova generazione di diritti – quelli sociali – i quali, già sperimentati nel 'laboratorio Weimar' a partire dal 1919, rappresentano il grande elemento di novità di molte Costituzioni novecentesche, tra cui la nostra⁴.

Le madri e i padri costituenti manifestano un'assoluta consapevolezza del processo storico di cui sono attrici e attori. Il nesso cit-

3. Sul tema, cfr. Luciani 2011.

4. Sul tema esiste un'ampia bibliografia. Ci limitiamo a citare un volume classico che utilizza l'evocativa espressione di "laboratorio Weimar": Arrigo, Vardaro 1982.

tadinanza-lavoro-diritti sociali è enunciato in diversi interventi in Assemblea costituente: Antonio Pesenti descrive il lavoro come il fondamento di quei diritti sociali che pure non risultano direttamente riconducibili ad esso, come istruzione e sanità e che egli definisce *sussidiari*, perché contribuiscono ad assicurare la dignità dei lavoratori e delle loro famiglie. Giuseppe Saragat riconduce al lavoro: “tutta quanta la struttura di questo progetto relativamente ai diritti sociali” e sostiene

Ciò che caratterizza il nostro testo è appunto il dilatarsi della nozione di responsabilità da quella unicamente verso se stessi, che è il fondamento dei diritti di libertà, a quella più vasta di responsabilità verso i propri simili, che è il fondamento dei diritti sociali. [...] Oggi si prende atto che l'individuo si avvantaggia del lavoro di tutti e dà a tutti il suo contributo. [...] Il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini non può essere che il lavoro. [...] Questo rapporto di lavoro sarà la base di una società più giusta. Che cosa vuol dire infatti questo articolo primo della Costituzione? Vuol dire che essa mette l'accento [...] sul fatto che la società umana è fondata non più sul diritto di proprietà e di ricchezza, ma sulla attività produttiva di questa ricchezza. È il rovesciamento, insomma, delle vecchie concezioni [...]. E questo dà luogo a sviluppi molto importanti. Il fatto della proprietà in sé può essere anche un fatto di carattere egoistico, ma l'atto del lavoro è veramente un atto per sua natura altruistico e determina un rapporto collettivo che dà un risalto anche al carattere sociale dei diritti. In altri termini, mentre la proprietà può isolare, il lavoro unisce, ed è da questa nozione dell'attività produttiva e del lavoro [...] che sgorgano tutti gli altri diritti sociali⁵.

L'intervento manifesta la cesura ideologica che i costituenti intendono sancire attraverso la Carta non solo rispetto al ventennio fascista, ma anche all'età liberale, la quale aveva conosciuto il riconoscimento di molti diritti, ancorandoli però ad un modello di cittadinanza censitaria.

La Costituzione del 1948, aderendo ad un modello lavorista, disegna un ordinamento che presuppone un nuovo modello di solidarietà civica di tipo laico e democratico, che riconosce i diritti sociali ed al contempo trova in essi un nuovo collante politico. Essa inaugura una nuova fase che si inserisce in quello che è stato definito il *trentennio glorioso*.

5. Le parole di Saragat sono parte di una più ampia riflessione in Assemblea costituente che egli tenne il 7 marzo 1947 (Presidenza Terracini).

Non mi soffermerò, dandoli per scontato, sui progressi che durante il trentennio si producono (un innalzamento del tasso di occupazione, della vita media, del grado di istruzione, ecc.)⁶. Mi limiterò ad illustrare – in quanto è rilevante ai fini della nostra analisi – le suddivisioni che quel modello politico-sociale presuppone tra i consociati e che esso replica, in base a due matrici prevalenti.

2.1. *In base al genere*

Abbiamo ricordato l'attenzione che fu dedicata, da parte dei costituenti, al lavoro. Ma quale lavoro? Le dispute in Assemblea per tentare di delimitare le nozioni di lavoro e di lavoratori, accusate di risultare troppo vaghe e capziose sembrano tutte convergere sul dato per cui il lavoro vero sia senza dubbio quello extradomestico. La Costituzione sancisce la centralità di un modello sociale preesistente rispetto alla sua entrata in vigore: quello *breadwinner*, caratterizzato da una relativa stabilità occupazione di almeno un soggetto all'interno del nucleo familiare – l'uomo, il cosiddetto *capo-famiglia*, termine che resta in uso nel nostro codice civile all'art. 144 fino alla Riforma del 1975 – mentre alle donne viene affidato soprattutto il lavoro di cura, svolto in gran parte tra le mura domestiche e che per anni non si considera un vero e proprio lavoro. Sappiamo quanto, nel corso degli anni successivi, que-

6. Il trentennio compreso tra la fine del secondo conflitto mondiale e la metà degli anni Settanta costituisce un evento eccezionale, in primo luogo, dal punto di vista strettamente economico. Come è stato messo in evidenza da Thomas Piketty, i tassi di crescita in tutta Europa segnano livelli inediti: basti pensare che, se nel periodo compreso fra il 1900 e il 1950, l'economia europea si era sviluppata con un tasso pari all'1% annuo; fra il 1950 e il 1973 questa percentuale sale fino al 4,1% per poi ritornare, nei due decenni successivi, intorno all'1,8%. Questa crescita vigorosa è accompagnata dallo sviluppo di un sistema economico di tipo taylorista-fordista e da una diminuzione costante del tasso di disoccupazione. Come riportano i dati dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, fra il 1958 e il 1973 nei maggiori Paesi industrializzati la disoccupazione risulta essere inferiore al 3%, con alcune peculiarità nazionali: picchi "virtuosi" in Paesi come la Germania, dove la disoccupazione scende fino all'1% e la Gran Bretagna, dove solo tra il 1971 e 1972 si supera la soglia del 2%, e Paesi in maggiore affanno come l'Italia, in cui comunque a partire dagli anni Sessanta – quando la disoccupazione si attesta intorno al 6% – si verifica una repentina diminuzione del numero dei disoccupati, che arriverà a dimezzarsi, in termini percentuali, negli anni successivi. Sul tema cfr. Fourastié 1994 e alcuni lavori più recenti: Provasi 2019 e Piketty 2016.

sto modello venga messo in discussione, in modo particolare dai movimenti femministi, i quali sottraendo la cura alla presunta naturalità dell'ambiente domestico ed assegnandole dignità sociale, sottolineano che essa debba essere considerata un lavoro.

È d'uopo però sottolineare che, per anni, le analisi che fanno riferimento alla cura (pensiamo ad esempio alle riflessioni di Mariarosa Dalla Costa, Selma James, Silvia Federici sul lavoro domestico e la sua retribuzione, le quali agli inizi degli anni Settanta animano il dibattito sulla famiglia come luogo di produzione e riproduzione della forza lavoro)⁷ si soffermano sul dato per cui la maternità costituisca l'ostacolo per eccellenza per la carriera lavorativa di molte donne – il cosiddetto *maternal wall* (Biernat, Crosby, Williams, Frieze 2004). Essa, infatti, rende più faticoso per le donne il bilanciamento tra tempo di vita e tempo di lavoro e determina una serie di pregiudizi nei confronti delle madri lavoratrici: che siano meno produttive e affidabili, meno focalizzate sul lavoro. Insomma, meno professionali⁸.

Tutto questo in un sistema in cui le persone anziane sono solitamente affidate ad una rete familiare tanto salda da essere data quasi per scontata perfino da una parte della riflessione femminista, che tende a trascurarla (salvo alcune mirabili eccezioni, tra le quali Simone De Beauvoir): permane insomma quello che Chiara Saraceno definisce un familismo di *default* della cura degli anziani (Naldini, Saraceno 2011).

Eppure, lo strumentario concettuale che il femminismo mette a punto in quegli anni si rivela oggi utile anche per affrontare la questione dell'invecchiamento della popolazione. Come per altri casi, la riflessione femminista è in grado di fornirci non solo dei contenuti, ma soprattutto un metodo, rivelando soggetti imprevisti: in questo caso, lavoratori e lavoratrici che si occupano della cura delle persone anziane⁹. Ma su questo punto torneremo in chiusura.

7. Nel 1972 nasce a Padova il Collettivo Internazionale Femminista che promuove il dibattito sul lavoro di cura e di riproduzione sociale. Sul tema, cfr. Federici 2014.

8. Descrive una serie di difficoltà e di pregiudizi che le donne affrontano nei contesti lavorativi il volume Davoli, Tarditi 2023.

9. Sul tema del femminismo giuridico come metodo, cfr. Giolo 2015.

2.2. *In base all'età*

L'età diventa l'altra matrice (in aggiunta al genere) in base alla quale si differenziano le istanze dei consociati relative ai diritti sociali.

La Costituzione inaugura un modello sociale fondato su un ciclo di vita che possiamo definire a tre tempi: dell'educazione; del lavoro; del pensionamento.

L'infanzia richiede soprattutto l'esercizio di un diritto all'istruzione, l'età adulta del lavoro, la vecchiaia l'accesso a diverse forme di previdenza sociale (Guillemard 2006).

All'interno di questo paradigma la differenza tra l'età adulta e la vecchiaia risulta molto netta e segnata da un confine nitido: la fuoriuscita dal mondo del lavoro. La vecchiaia è, per eccellenza, l'età del *disengagement* (Marcaletti 2010; Lodigiani, Zanfini 2010) e questo costituisce il presupposto per lo scambio e l'avvicendamento intergenerazionale. È uno schema sul quale per anni convergono le attese sociali, il *welfare*, ma anche le strategie di mercato e di impresa: l'uscita anticipata dall'impiego è indicata come la soluzione più efficace per far fronte non solo alle esigenze dell'industrializzazione (immettendo nel mondo del lavoro le competenze dei lavoratori più giovani) ma anche per favorire il naturale ricambio tra generazioni. Tutto questo sembra comunemente accettato dal senso comune, anche se a volte produce esiti paradossali, ad esempio quello che i sociologi del lavoro definiscono il paradosso dell'invecchiamento funzionale in società 'demograficamente senescenti'. Si comincia a ritenere che l'equilibrio delle tre età della vita, pure performante per il sistema produttivo di stampo industriale e produttivo in termini di coesione sociale, risulta piuttosto difficile da mantenere (Carrera, Leonardi, Mirabile 2006).

3. *Age management*

A partire dagli anni Novanta le trasformazioni dei sistemi economici, la globalizzazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie, i processi di finanziarizzazione e l'applicazione sempre più stringente delle ricette economiche neoliberali inducono a riconsiderare le politiche sociali e ad operare una profonda trasformazione dei sistemi di *welfare* (Spatini 2006; Salento Masino 2013, Pikkety 2016; Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000).

Non ci soffermeremo su tutti gli effetti che il mutamento radicale di paradigma economico-politico – il sostanziale abbandono delle politiche keynesiane e l'adozione di quello che viene definito *New Public Management* – comportano sui diversi aspetti dello stato sociale: istruzione, sanità, diritti dei lavoratori, salari.

Ciò che rileva ai fini della nostra analisi è che l'invecchiamento progressivo della popolazione – l'avvento di una *ageing society* – venga assunto non più solo come il sintomo del progresso civile e sociale della nazione, ma come un problema da affrontare e, soprattutto, come la prova regina dell'insostenibilità dei modelli di *welfare*, i quali debbono essere – si sostiene – 'ricalibrati' (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000).

Si avvia in questo modo, con l'avallo delle istituzioni sovranazionali, un processo di progressivo abbandono del paradigma delle tre età, dell'idea di invecchiamento come *disengagement* dalla vita produttiva (Paci, Pugliese 2011; Thijssen, Rocco 2010) e la progressiva affermazione di un nuovo paradigma, definito dell'*active ageing*, o *invecchiamento attivo*, proposto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) a partire dal 2002, il quale promuove uno stile di vita sano, l'impegno e il mantenimento di una rete di supporto sociale per garantire che la terza età sia vissuta appieno. Esso in pochi anni diviene assolutamente egemonico (Walker, Foster 2013).

È una concezione rivendicata *in primis* dalle istituzioni politiche sovranazionali. L'Organizzazione mondiale della Sanità definisce l'*active ageing* "the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age" (WHO 2002, p. 12), chiarendo che le energie politiche vadano indirizzate nella direzione di favorire la partecipazione delle persone anziane alla vita collettiva, valorizzandone l'autonomia e l'indipendenza.

Ciascun contesto nazionale implementa questa indicazione con caratteristiche precise: nei Paesi scandinavi, in Francia, nel Regno Unito, in Italia, *welfare* diversi vengano ricalibrati diversamente.

Cosa avviene nel nostro ordinamento? Qui il tema dell'autonomia individuale e della dignità delle persone anziane – richiamato nella formula di *active ageing* – era già presente, con una diversa denominazione, anche nel modello previgente: esso era stato affrontato in Assemblea costituente, come testimonia il dibattito che precede la stesura dell'art. 31 e i tentativi di riforma della Costituzione per una possibile modifica dell'art. 38, al fine di prevedere un più esplicito

riferimento agli anziani – ma assume a partire dagli anni Ottanta una connotazione più spiccatamente economicista. Questo comporta, tra gli altri effetti, che sia considerato un corollario naturale dell'autonomia delle persone anziane che esse diventino degli *older workers*. L'obiettivo politico prioritario diviene quello di spostare il più possibile in avanti il *disengagement* dal mondo del lavoro, rendendolo un confine più sfumato e soprattutto individualizzato: che vari da persona a persona (Walker, Foster 2013, pp. 27-53). Ci si chiede non solo per quanto tempo i soggetti possano restare al lavoro ma come si faccia a conservarne più a lungo possibile l'efficienza produttiva – anche considerando l'avvento delle nuove tecnologie.

Dai primi anni Duemila, in merito agli anziani, le istituzioni pubbliche sovranazionali si occupano prima di tutto di questo: governare l'invecchiamento dei lavoratori. L'OCSE si pronuncia esplicitamente in tal senso già sul finire degli anni Novanta, suggerendo la necessità di riforme strutturali che intervengano sui sistemi contributivi e consentano alle persone di lavorare più a lungo ed in maniera più efficiente. L'Unione Europea, a seguito del Consiglio d'Europa di Stoccolma 2001 e Barcellona 2002 si propone tra gli obiettivi specifici un innalzamento dell'età di pensionamento e l'incremento dei livelli di occupazione tra i soggetti anziani (Marcaletti 2007). Al contempo, le istituzioni operano nel senso di favorire l'aggiornamento delle competenze lavorative da parte degli *older workers*: emblematico il lavoro svolto dall'agenzia Europea CEDEFOP, acronimo di Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, istituita nel 1975, che assume la competenza di garantire il *lifelong learning* negli *older workers* (Cedefop 2015).

4. La congiura del silenzio

Negli stessi anni in cui le politiche neoliberali tentano di ridefinire il ruolo degli anziani, il mercato si dimostra particolarmente efficiente nell'intercettare le istanze.

Il lavoro di cura, che continua ad essere rimosso in qualità di tema politico, viene ampiamente capitalizzato attraverso una massiccia opera di privatizzazione che coinvolge buona parte degli abitanti del pianeta. La catena globale della cura – come la definisce Nancy Fraser – non riguarda solo bambini e disabili, ma anche sempre di più gli anziani

e produce sequenze di sfruttamento e dinamiche di sopraffazione che travalicano di gran lunga i confini statali (Fraser 2017).

I soggetti anziani, d'altra parte, vengono considerati dal mercato da molteplici punti di vista.

Come abbiamo detto, innanzitutto in quanto lavoratori: l'*age management* – il nome che intercetta le forme di *governance* dei lavoratori anziani – evidenzia quanto essi possano dimostrarsi produttivi, poco onerosi e, soprattutto la loro immissione massiccia nel mercato del lavoro può contribuire al contenimento salariale (essi, infatti, possono rimpinguare quello che Marx avrebbe definito l'esercito proletario di riserva).

In quanto consumatori: la *silver economy* si è dimostrata uno dei settori più promettenti dell'ultimo decennio (insieme a quello dell'IA) ed ha registrato un tasso di crescita esponenziale¹⁰.

Nel frattempo, il legislatore sembra non avere ancora pienamente metabolizzato la transizione demografica in cui siamo immersi, né superato quello che i teorici hanno definito il *longevity shock*.

Non ha infatti affrontato (per ora) alcune questioni che la transizione comporta. Ad esempio, l'invecchiamento della popolazione è accompagnato da un aumento del carico delle malattie non trasmissibili e questo sta determinando una prevedibile pressione sul nostro sistema sanitario, rispetto al quale le risposte sono risultate fino a questo momento inadeguate. Da anni si manifesta in Italia la necessità di una riforma nazionale dell'assistenza agli anziani e il complessivo riordino delle norme del settore. Vi ha fatto riferimento il PNRR e la legge delega (n. 33/2023) contenente i principi generali per la definizione della suddetta riforma, alla quale però è seguito un decreto attuativo (n. 29/2024) assai scarso dal punto di vista dei contenuti.

In alcuni casi, il legislatore si è dimostrato piuttosto subalterno alle istanze provenienti dal mercato. Per esempio, ha aderito ad una logica accogliente verso gli *older workers*, assecondando le istanze provenienti dai cosiddetti *stakeholders*, in un'ottica di valorizzazione delle loro competenze ma non, al contempo, di ripensamento radicale dei diritti dei lavoratori; ha favorito alcuni ambiti della *silver economy*, come nel caso dell'implementazione di una *roadmap* funzionale al c.d. *Silver Tourism* da parte dell'Unione europea¹¹, o dei frequenti casi di finanziamenti pubblici ai progetti di *senior housing* (Bernardini 2023).

10. Sul tema, cfr. Lucifora 2024.

11. Il documento è consultabile all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759309/CASP_STU\(2025\)759309_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/759309/CASP_STU(2025)759309_EN.pdf)

Tornano alla mente le parole di Norberto Bobbio. Rispetto alla vecchiaia, egli sosteneva che essa è soprattutto un grande, irrisolto, problema sociale:

Oggi c'è una retorica della vecchiaia che [...] si presenta [...] con una forma larvata e peraltro efficacissima di *captatio benevolentiae* verso eventuali nuovi consumatori. In questi messaggi non il vecchio, ma l'anziano, termine neutrale, appare ben portante, sorridente, felice di essere al mondo, perché può finalmente godere di un tonico particolarmente corroborante o di una vacanza particolarmente attraente. E così anche lui diventa un corteggiatissimo fruitore della società dei consumi, portatore di nuove domande di merci, benvenuto collaboratore dell'allargamento del mercato. In una società dove tutto si può comprare e vendere, dove tutto ha un prezzo, anche la vecchiaia può diventare una merce come tutte le altre (Bobbio 2013).

Gli anziani che godono di buona salute oggi sono rappresentati come Bobbio aveva intuito: dei sempiterni giovani. Sono spronati ad essere consumatori attivi, turisti curiosi, ma soprattutto lavoratori efficienti e poco onerosi. Al contempo, cosa accade invece agli anziani – moltissimi – che non si adattano al modello dell'*active ageing* perché presentano forme di vulnerabilità, di scarsa autonomia o, semplicemente, rifiutano di aderire ad un modello che li vorrebbe, citando ancora Bobbio, consumatori sorridenti e ben portanti? Molti di essi continuano ad essere vittime di quella congiura del silenzio denunciata da Simone de Beauvoir già nel 1971, ovvero sono oggetto di una stigmatizzazione o, peggio ancora, di una rimozione.

In alcuni casi, infatti, sono percepiti come percettori di un beneficio insostenibile per la collettività, troppo oneroso per il bene comune (Carrino, Nafi Iyan, Avendano 2023). Ma se ripensare il modello pensionistico è una necessità legata alla transizione demografica, occorre farlo con tutte le cautele del caso, innanzitutto ricordando che l'insostenibilità delle tutele per la terza età costituisce un *topos* piuttosto risalente, che ha attraversato buona parte dell'età dei diritti.

In altri casi gli anziani risultano sottoposti a forme potenti di rimozione: in una fase storica in cui essi aumentano numericamente e al contempo vacilla una rete sociale pronta ad accoglierli, la rimozione può giungere a concretizzarsi in uno spostamento fisico vero e proprio. Come dicevamo, nel nostro Paese è stato attivo da tempi piuttosto risalenti – e ben prima del trentennio glorioso – un familismo di *default*, in cui la cura delle persone anziane era affidata *in primis* alla famiglia e solo in via residuale ad altre strategie.

Negli ultimi anni, per i casi di *long term care*, sempre più velocemente si sta virando verso un modello di familismo opzionale attraverso il mercato, nel quale sono favorite soluzioni che spaziano dall'esternalizzazione della cura a soggetti professionisti (ma sempre all'interno delle mura domestiche) (Fraser 2017), allo spostamento fisico degli anziani nei luoghi loro destinati. Quest'ultima sembra la direzione privilegiata anche da parte del legislatore. Basti pensare che il PNRR ha destinato una somma notevole a strutture classificabili come *senior housing* (Luiss Business School 2024), mentre continuano a risultare carenti nel nostro Paese alcune soluzioni intermedie sperimentate in altri ordinamenti: centri diurni, servizi pubblici di assistenza domiciliare diffusa agli anziani. In Italia questo servizio copre solo circa il 4% degli anziani over 65 ed avviene in maniera piuttosto discontinua, e questo colloca il nostro Paese in fondo alla classifica dei Paesi del gruppo OCSE) (Asara, Betti 2023, p. 134).

Ritorna allora alla mente l'avvertimento di Costanzo Preve: “Il capitalismo non persegue la trasformazione degli anziani in comunità di consumo separata, ma punta piuttosto alla loro segregazione. Negli USA, dove il modello individualistico è più sviluppato, siamo già arrivati alle ‘città di vecchi’”. Come sono queste dimore? “Chiuse agli estranei, autosufficienti e senza fastidiose grida di bambini” (Preve 2006). Stiamo descrivendo una distopia? Meglio considerarla un'urticante provocazione che ci auguriamo non si trasformi in una profezia.

Bibliografia

- Asara V., Betti L. (2023), *L'assistenza domiciliare agli anziani tra servizio pubblico e terzo settore: il caso dell'Emilia-Romagna e di Ferrara* in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale ed universale*, FrancoAngeli, pp. 129-164.
- Arrigo G., Vardaro G., a cura di (1982), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania nazista*, Edizioni Lavoro.
- Barabaschi B. (2018), *L'invecchiamento delle forze di lavoro quale sfida per gli active welfare regimes europei*, FrancoAngeli.
- Bernardini M.G., a cura di (2023), *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale ed universale*, FrancoAngeli.
- Biernat M., Crosby F.J., Williams J.C., Frieze I.H., a cura di (2004), *The maternal wall*, Wiley-Blackwell.
- Bobbio N. (2013), *De senectute*, Einaudi.

- Carrino L., Nafi Iyan V., Avendano M. (2023), *Should I Care or Should I Work? The Impact of Work on Informal Care*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 42 (2), pp. 424-455.
- Carrera F., Leonardi S., Mirabile M.L. (2006), *Over 45 e politiche di prolungamento della vita lavorativa attiva. Una panoramica sull'Italia e l'Europa*, IRES.
- Cedefop (2015), *Skill Shortages and Gaps in European Enterprises. Striking a Balance between Vocational Education and Training and the Labour Market*, Publications Office of the European Union.
- Davoli C., Tarditi V. (2023), *Lavoro diseguale. Voci, esperienze e immaginari delle donne*, Castelvechi.
- Del Panta L., Livi Bacci M., Pinto G., Sonnino E. (1996), *La popolazione italiana dal medioevo a oggi*, Laterza.
- Franzini M. (2022), *Il lavoro come diritto (e dovere) e la sua compatibilità con un'economia di mercato*, in *Scienza Costituzionalistica e Scienze Umane*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Editoriale Scientifica.
- Federici S. (2014), *Il punto zero della rivoluzione*, ombre corte.
- Fraser N. (2017), *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, Laterza.
- Ferrera M., Hemerijck A. Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editore.
- Fourastié J. (1994), *Les trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975* (1979), Hachette.
- Garavaglia E. (2009), *Invecchiamento demografico e organizzazione sociale del lavoro. Percorsi individuali, Policy pubbliche e pratiche manageriali*, FrancoAngeli.
- Giolo O. (2015), *Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 15 (2), pp. 63-82.
- Guillemard A.M. (2006), *Une nouvelle solidarité entre les âges et les générations dans une société de longévité*, in *Comunicazione e Cittadinanza*, 4, pp. 1-20.
- Livi Bacci M. (2024), *Storia minima della popolazione del mondo. E uno sguardo al futuro*, Nuova ediz., Il Mulino.
- Lodigiani R., Zanfrini L. (2010), *Editoriale in Riconciliare lavoro, welfare e cittadinanza*, a cura di R. Lodigiani e L. Zanfrini, in *Sociologia del lavoro*, n. 117, pp. 7-12.
- Luciani M. (2011), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro in Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, pp. 2013-2040.
- Lucifora C. (2024), *La Silver economy fra consumi e salute*, in *Vita e Pensiero*, 3, pp. 2785-1125.

- Luiss Business School, a cura di (2024), *Silver housing innovativo: La necessità di un nuovo modello abitativo, le strategie per creare valore per la domanda, politiche di sviluppo dell'offerta*, Over Edizioni.
- Marcaletti F. (2010), *Cittadinanza e attivazione nell'ageing society*, in *Riconciliare lavoro, welfare e cittadinanza*, a cura di R. Lodigiani e L. Zanfrini in *Sociologia del lavoro*, n. 117, pp. 87-99.
- Marcaletti F. (2007), *L'orizzonte del lavoro*, Vita e Pensiero.
- Naldini M., Saraceno C. (2011), *Conciliare famiglia e lavoro: vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Il Mulino.
- Paci M., Pugliese E., a cura di (2011), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino.
- Preve C. (2006), *Elogio del comunitarismo*, Controcorrente Edizioni.
- Pikkety T. (2016), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani.
- Provasi G. (2019), *Dai Trenta gloriosi all'affermazione del neoliberalismo: forme di integrazione e grandi trasformazioni*, in *Stato e Mercato*, 116(2), pp. 175-212.
- Salento A., Masino G. (2013), *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Carocci.
- Spattini S., a cura di (2006), *Dal Welfare al Workfare: l'attivazione delle politiche passive*, in *Il Welfare to Work: modelli di intervento europei*, Italia Lavoro edizioni.
- Thijssen J., Rocco T. (2010), *Development of Older Workers: Revisiting Policies*, in CEDEFOP, *Working and Ageing, Emerging Theories and Empirical Perspectives*, Publications Office of the European Union, pp. 13-27.
- Walker A., Foster L. (2013), *Active Ageing: Rhetoric, Theory and Practice*, in *The Making of Aging Policy: Theory and Practice in Europe*, Edward Elgar, pp. 27-53.
- WHO (2002), *Active ageing: A Policy Framework*, WHO.

AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E TERZO SETTORE NELLA COSTRUZIONE DELLA VITA INDIPENDENTE DELLE PERSONE ANZIANE

Edoardo Caruso

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi sul ruolo degli ETS nel d.lgs. n. 29/2024. – 2. L'‘europeizzazione’ dei servizi sociali e la crisi dei modelli organizzativi prevalenti. – 3. La lettura restrittiva del Consiglio di Stato e la ‘marginalizzazione’ degli strumenti di amministrazione condivisa. – 4. La svolta della Corte costituzionale e la definizione sistematica dell'amministrazione condivisa. – 4.1. Profili strutturali e funzionali della co-programmazione e della co-progettazione. – 4.2. Il consolidamento dell'amministrazione condivisa attraverso la definizione dei suoi limiti operativi. – 5. Logica del risultato e ricorso ai modelli organizzativi di amministrazione condivisa. – 6. Spunti conclusivi.

1. Profili introduttivi sul ruolo degli ETS nel d.lgs. n. 29/2024

Il d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29, dedicato alle politiche in favore delle persone anziane, offre una ricostruzione normativa che consente di comprendere come la garanzia del diritto alla vita indipendente richieda un assetto organizzativo capace di integrare funzioni, attori e strumenti entro un'unica logica sistemica, nella quale la dimensione spaziale dei servizi assume un rilievo determinante. Il decreto, infatti, non limita il proprio intervento a un singolo segmento di azione amministrativa, ma delinea un insieme articolato di misure che investono la prevenzione della fragilità, la continuità assistenziale, la mobilità, la partecipazione sociale, la digitalizzazione, l'integrazione sociosanitaria e la riattivazione delle reti comunitarie. Si tratta di misure che, nel loro complesso, contribuiscono alla costruzione di ambienti di vita in grado di sostenere l'autonomia della persona nel proprio contesto ordinario.

L'idea di fondo è che la vita indipendente non possa essere ridotta a un insieme di prestazioni domiciliari o di contributi economici, ma richieda un ripensamento complessivo dei luoghi dell'abitare, delle opportunità di relazione e della capacità dei territori di offrire condizioni di prossimità, sicurezza, mobilità e socialità adeguate alle diverse fasi

dell'età anziana. In questa prospettiva, il decreto recupera la dimensione comunitaria dei servizi come elemento costitutivo della qualità della vita quotidiana, riconoscendo che la permanenza nel proprio ambiente familiare e sociale costituisce un fattore essenziale di continuità identitaria e di benessere, ma che tale permanenza può essere garantita solo attraverso un'organizzazione integrata e capace di intervenire sullo spazio – fisico, relazionale e istituzionale – in cui la quotidianità si svolge.

La garanzia dei diritti sociali, com'è ben noto, si articola in due momenti tra loro strettamente connessi: da un lato, la definizione del contenuto del diritto, che si traduce nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; dall'altro, la determinazione delle modalità organizzative e gestionali attraverso cui tali prestazioni vengono effettivamente erogate e rese accessibili (Pioggia 2024). Sebbene le riforme più recenti presentino elementi di rilievo rispetto a entrambi questi profili, il presente contributo si concentra sul secondo, ossia sull'individuazione degli strumenti organizzativi che possono concorrere a rendere effettivo il diritto alla vita indipendente delle persone anziane, trasformando in risultati concreti le finalità delineate dal legislatore.

È in questo quadro che deve essere letta la centralità degli Ambiti territoriali sociali (ATS), cui l'art. 24 del d.lgs. n. 29/2024 attribuisce la titolarità delle principali funzioni di coordinamento, *governance*, programmazione, pianificazione, erogazione e monitoraggio del sistema integrato degli interventi, configurandosi come il perno organizzativo attraverso cui il legislatore intende garantire coerenza, continuità e capacità di lettura dei bisogni nei contesti locali. Questa centralità degli ATS non può certo essere interpretata come autosufficienza del pubblico nell'esercizio della funzione amministrativa: il decreto fa propria la logica di rete e, nel solco della legge quadro n. 328/2000, riconosce il ruolo imprescindibile della sussidiarietà orizzontale quale criterio strutturale dell'azione sociale. La 'responsabilità del sistema' che grava sugli ATS, infatti, non implica l'esercizio esclusivo delle funzioni loro attribuite, ma presuppone che i risultati attesi siano conseguiti mediante la collaborazione di tutti i soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, come espressamente indicato dallo stesso art. 24.

Tra i soggetti non pubblici richiamati dal decreto, accanto al destinatario della prestazione e ai suoi familiari, alle strutture accreditate e alle farmacie territoriali, un rilievo particolare è attribuito agli enti

del Terzo settore¹, il cui apporto è contemplato da più disposizioni². Ai nostri fini rileva, in modo specifico, l'art. 25, che ne prevede il concorso attivo nell'implementazione dei servizi di comunità, vale a dire quelle prestazioni finalizzate a contrastare l'isolamento relazionale e la marginalizzazione degli anziani, assicurando al tempo stesso continuità di vita e condizioni abitative idonee alla cura e all'assistenza domiciliari. Il comma 3 dello stesso articolo fa un esplicito riferimento alla possibilità di utilizzare gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione disciplinati dal Codice del Terzo settore, ponendo così il tema del ruolo degli ETS e delle modalità del loro coinvolgimento.

Questo richiamo agli artt. 55 ss. del d.lgs. n. 117/2017 (di seguito, Codice del Terzo settore o CTS), nella sua apparente semplicità, solleva questioni che richiedono un approfondimento attento: da un lato, occorre chiarire in cosa si concretizzi il concorso degli ETS attraverso tali strumenti e quali margini di responsabilità organizzativa esso comporti; dall'altro lato, è necessario interrogarsi sul modo in cui il concorso degli ETS mediante co-programmazione e co-progettazione possa incidere sulle competenze dei soggetti pubblici e sugli equilibri tra le diverse funzioni che presiedono alla gestione dei servizi. Infine, si pone il problema del rapporto tra questi istituti e le forme più tradizionali di esternalizzazione, quali le convenzioni con il privato sociale e gli appalti pubblici: nello specifico, occorre comprendere se e in che

1. Da ultimo, sul tema, cfr. Crismani 2025.

2. Tra il d.lgs. n. 29/2024 e il diritto del Terzo settore – sistematizzato solo di recente dal d.lgs. n. 117/2017 – si coglie una connessione ampia, che emerge non da un singolo riferimento puntuale, ma dalla ricorrenza con cui il legislatore attribuisce agli ETS un ruolo nelle diverse politiche rivolte alle persone anziane. L'art. 6 coinvolge gli enti non profit nelle iniziative di invecchiamento attivo promosse insieme alle istituzioni scolastiche; gli artt. 12 e 13 richiamano la loro presenza nella promozione dell'attività fisica, sportiva e nelle misure volte a valorizzare la relazione con gli animali d'affezione; l'art. 27 contempla la partecipazione degli ETS alla definizione del Piano di assistenza individualizzato, integrando il contributo associativo nei processi valutativi e programmatori; l'art. 15 inserisce le attività degli enti del Terzo settore all'interno delle diverse forme di coabitazione solidale e intergenerazionale, riconoscendo la natura comunitaria dei luoghi dell'abitare e la necessità di un apporto diffuso di soggetti non pubblici per sostenerne il funzionamento quotidiano. A completare questo quadro interviene anche l'art. 31, il cui comma 7 prevede l'adozione di criteri nazionali omogenei per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture che erogano prestazioni sanitarie e sociosanitarie, includendo tra queste anche le organizzazioni appartenenti al Terzo settore. Il riferimento, pur conciso, conferma che il legislatore considera gli ETS parte integrante del sistema dei servizi, chiamati a operare entro requisiti di sicurezza e qualità coerenti con quelli richiesti agli altri soggetti pubblici e privati.

misura le amministrazioni possano far ricorso agli strumenti di amministrazione condivisa.

Prima di procedere nel senso indicato, una considerazione preliminare si impone: il richiamo alla co-programmazione e, soprattutto, alla co-progettazione potrebbe apparire quasi scontato, considerato che la stessa direzione è stata imboccata dal PNRR e dalle più recenti misure volte a rafforzare la sanità territoriale e a superare la tradizionale impostazione ospedalocentrica del SSN³. In realtà non è così. È ragionevole ritenere che tale riferimento non sarebbe stato inserito senza la fondamentale sentenza n. 131 del 2020, con la quale la Corte costituzionale ha restituito piena operatività a questi strumenti, valorizzandoli alla luce dei principi di sussidiarietà orizzontale e solidarietà sociale. È proprio grazie a quella decisione che si è interrotta la stagione di marginalizzazione seguita al noto parere del n. 2052/2018, con cui il Consiglio di Stato aveva proposto una lettura restrittiva degli istituti collaborativi e del loro ambito operativo in ragione del diritto europeo dei contratti pubblici e delle sottostanti logiche concorrenziali.

È lungo questa traiettoria che si svilupperà il saggio, interrogandosi su come le diverse modalità organizzative possano concorrere alla realizzazione del diritto alla vita indipendente e su quali criteri debbano guidare le amministrazioni nella selezione, caso per caso, dello strumento più idoneo a garantire un'effettiva giustizia spaziale nei servizi rivolti alle persone anziane.

2. L'«europeizzazione» dei servizi sociali e la crisi dei modelli organizzativi prevalenti

Nel ricostruire il ruolo che l'art. 25 del d.lgs. n. 29/2024 attribuisce agli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi di comunità per le persone anziane, è utile ripercorrere, sia pure in estrema sintesi, la traiettoria che ha caratterizzato il rapporto tra amministrazioni pubbliche e privato sociale negli ultimi quarant'anni. Il coinvolgimento degli enti non profit nei servizi alla persona, infatti, non nasce con il Codice del Terzo settore né con la legge quadro del 2000 sui servizi sociali, ma affonda le sue radici nel 'sistema delle convenzioni' degli anni Novan-

3. Cfr. la missione 6 del PNRR e il d.m. n. 77/2022.

ta⁴, che il legislatore cercò allora di ricondurre entro una cornice unitaria nelle leggi dedicate ai singoli enti, distinguendolo – per quanto possibile – dalla disciplina dei contratti pubblici. Si trattava invero di rapporti caratterizzati da affidamenti diretti privi di qualunque forma di pubblicità, fondati sull'*intuitu personae* e sorretti da una logica solidaristica profondamente radicata nella prassi amministrativa.

Questi rapporti, tuttavia, andavano ricondotti a ciò che Gregorio Arena ha definito paradigma “bipolare” poiché caratterizzato da una netta separazione dei ruoli: da un lato l'amministrazione, titolare esclusiva del perseguimento dell'interesse generale e responsabile della definizione degli interventi; dall'altro gli enti del privato sociale, cui veniva attribuito un ruolo essenzialmente esecutivo⁵. Altrimenti detto, almeno sul piano formale, i rapporti convenzionali in esame si distinguevano dalle tradizionali forme di esternalizzazione solamente per l'assenza di un fine di lucro del prestatore e, nella maggior parte dei casi, per la mancanza di un lucro oggettivo, essendo il corrispettivo limitato al rimborso delle spese sostenute. Il ruolo del privato sociale rimaneva configurato in termini meramente esecutivi, non richiedendosi partecipazione qualificata alla definizione e alla costruzione dei singoli interventi.

A ben vedere, tale conformazione del rapporto risultava coerente con la *ratio* del sistema delle convenzioni, che si reggeva su una funzione di supplenza strutturalmente affidata al non profit in settori, come quello dei servizi sociali, segnati da un'offerta pubblica storicamente insufficiente, certamente più ridotta di quella presente nel settore sanitario; come pure dalla scarsa presenza di operatori economici *for profit*, scoraggiati sia dalla strutturale scarsità di risorse che connota questi servizi, sia dalla persistente difficoltà – e talora vera e propria ritrosia – a ricondurre i rapporti pubblico-privato relativi a tali attività entro i tradizionali schemi economico-contrattuali propri dell'esternalizzazione. A questa giustificazione poteva affiancarsi, ad avviso di chi scrive, una seconda *ratio*, più culturale che giuridica, fondata su un favor per il privato sociale e, in particolare, sulla convinzione – larga-

4. Cfr. art. 7 l. quadro sul volontariato 11 agosto 1991 n. 266; art. 5 l. 8 novembre 1991, n. 381 recante la disciplina delle cooperative sociali; d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 sulle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale; art. 30 l. 7 dicembre 2000, n. 383 sulle associazioni di promozione sociale.

5. Così Arena 2003 che riprende l'espressione usata da Cassese 2001.

mente diffusa tra i sostenitori del *welfare mix* e della sussidiarietà orizzontale – che la mera presenza di enti non profit, in luogo di operatori con fini lucrativi, costituisse di per sé un valore aggiunto e contribuisse automaticamente al perseguimento dell’interesse generale.

Questo assetto ha retto sino a quando il diritto dell’Unione europea ha mantenuto un atteggiamento di sostanzialmente disinteresse verso i servizi diversi rispetto ai grandi servizi a rete (energia, telecomunicazioni, trasporti, ecc.), limitandosi a ricondurre i servizi sociali e sanitari tra i servizi privi di rilevanza economica e quindi a considerarli esclusi dall’ambito operativo delle regole di mercato. La situazione è cambiata, a partire dalla metà degli anni Duemila, con l’interessamento del diritto dell’Unione europea anche per servizi che compongono il ‘nucleo duro’ dei sistemi di *welfare* nazionale, quali appunto i servizi sociali e sanitari⁶. Ciò ha rappresentato un punto di svolta profondo, capace di modificare non soltanto gli strumenti giuridici disponibili, ma la stessa grammatica attraverso cui i rapporti tra amministrazioni e soggetti del Terzo settore erano normalmente interpretati. Quel che, per lungo tempo, era stato considerato un ambito marginale rispetto alla logica dei mercati e degli scambi economici, ha progressivamente assunto un rilievo europeo crescente, fino a entrare stabilmente nel campo di applicazione del diritto della concorrenza e delle direttive in materia di contratti pubblici. Questa trasformazione non è stata repentina, né lineare; è stata, piuttosto, il risultato di un processo graduale, nel quale si sono sovrapposte spinte regolative, interventi giurisprudenziali e tentativi di adattamento da parte degli ordinamenti nazionali.

Tutto ciò ha profondamente incrinato quel modello. Non occorre essere specialisti di diritto europeo o amministrativo per cogliere la portata del problema: l’affidamento diretto di servizi sociali agli enti del Terzo settore, in assenza di qualunque forma di pubblicità, così come il ricorso a procedure loro riservate che escludono gli operatori economici *for profit*, si pone inevitabilmente in contrasto con i principi di trasparenza e di parità di trattamento e, di conseguenza, con le libertà di circolazione garantite dal TFUE.

6. Rilevanti in tal senso sono state le Comunicazioni della Commissione, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’Unione europea*, 26 aprile 2006, COM(2006)177, def. e *I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*, 20 novembre 2007, COM(2007) 725, def.

Per cogliere gli aspetti tecnici del contrasto tra il sistema delle convenzioni e il diritto europeo, il punto di partenza è rappresentato dalla nozione europea di *operatore economico* nel diritto dei contratti pubblici. La Corte di giustizia, muovendo da un approccio di tipo funzionale, ha chiarito che assume tale qualifica ogni soggetto che svolga attività consistente nell'offerta di beni o servizi su un mercato, a prescindere dalla sua natura giuridica, dalla sua forma organizzativa e dall'eventuale scopo di lucro. Ne deriva che la distinzione tra soggetti *profit* e *non profit*, che nell'ordinamento interno aveva a lungo rappresentato una variabile centrale nella costruzione del modello delle convenzioni e delle collaborazioni tradizionali, non può più essere considerata un discrimine rilevante ai fini dell'applicazione delle norme europee sugli appalti. Ciò che rileva non è la finalità soggettiva dell'ente, ma il fatto che esso partecipi, potenzialmente o effettivamente, all'erogazione di servizi in un mercato contendibile.

Quanto alla nozione di *appalto pubblico*, essa ricomprende ogni contratto oneroso stipulato tra un'amministrazione e un operatore economico per la prestazione di servizi, prescindendo del tutto dalla qualificazione formale (convenzione, accordo di collaborazione, ecc.) attribuita a tale rapporto dal diritto interno. Ciò che rileva è la presenza di un corrispettivo economico; e la giurisprudenza europea ha da tempo chiarito che un contratto non può esulare da tale nozione per il solo fatto che la remunerazione sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto⁷. In alcune decisioni, anzi, il *carattere oneroso* è stato riconosciuto anche quando il rimborso era solo parziale⁸. Ne deriva che, ai fini della qualificazione di un'attività come economica, sono pressoché irrilevanti le modalità di organizzazione o di fornitura della prestazione, rilevando esclusivamente la presenza di una remunerazione (anche minima o ridotta al mero rimborso delle spese), indipendentemente dal soggetto che la eroga, sia esso l'utente o lo Stato membro. Si può quindi affermare che la categoria del "servizio non economico di interesse generale", *ex lege* esclusa dall'applicazione delle regole del mercato, abbia nel settore del diritto Ue dei

7. Corte giust. 28 gennaio 2016, C- 50/14, *Casta*, p. 52; 11 dicembre 2014, C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»*, p. 56; 13 giugno 2013, C-386/11, *Piepenbrock*, p. 31; 19 dicembre 2012, C-159/11, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a.*

8. Corte giust., 18 ottobre 2018, C- 606/17, *IBA Molecular Italy Srl*, p. 29 ma v. anche *Spezzino*, cit., p. 37.

contratti pubblici confini molto ristretti⁹, dovendosi infatti considerare economicamente rilevanti anche quei servizi nei quali il corrispettivo copre solamente il costo della prestazione. Solo i servizi svolti effettivamente in perdita, e in assenza di differenti forme di compensazione per l'operatore economico, sembrano con certezza riconducibili a tale categoria.

Da qui la tensione sistemica tra l'impostazione nazionale e il diritto europeo, tensione che ha raggiunto il suo apice con l'adozione delle direttive del 2014 sui *public procurement*, le quali, superando la distinzione tra servizi 'prioritari' e 'non prioritari', hanno portato a compimento il processo di europeizzazione dei servizi sociali, non più qualificabili come 'servizi esclusi' dall'applicazione delle logiche e delle regole concorrenziali. L'idea che la natura non lucrativa dell'ente potesse costituire un fattore decisivo per giustificare l'affidamento diretto di funzioni, compiti o servizi sociali, ovvero la conclusione di convenzioni a seguito di procedure riservate o persino non comparative, si è rapidamente scontrata con un quadro europeo orientato alla neutralità rispetto alla forma giuridica dei soggetti e alla tutela della concorrenza che, è bene precisarlo, nella logica europea non è solo strumentale alle esigenze del mercato, ma funge anche da valore strumentale alla buona amministrazione.

9. Ai sensi del considerando n. 6 della direttiva 2014/24/Ue, "gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi, quali i servizi postali, in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale ovvero in quanto combinazione di tali servizi. È opportuno chiarire che i servizi non economici di interesse generale non dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della presente direttiva". Va precisato che la nozione di attività di rilevanza economica è differente nel diritto della concorrenza, ove la CGUE ha sviluppato due distinti approcci: uno ordinario, basato su una concezione teorica e astratta del mercato e della sua sussistenza (anche solo ipotetica o potenziale), tale per cui un'attività è economica se, anche solo potenzialmente, l'offerta di beni e servizi possa essere svolta in un contesto di mercato; e uno specifico per le attività a valenza sociale (quali istruzione, sanità, previdenza e assistenza), più cauto in quanto conduce a una nozione più ristretta di economicità. Esso, infatti, attribuisce positivo rilievo a determinati elementi o indici di solidarietà/universalità emergenti in tali attività (tra cui il perseguimento di un obiettivo sociale e l'assenza di scopo di lucro), per farne discendere l'assenza di carattere economico dell'attività e, quindi, la non applicazione degli artt. 101 ss. TFUE ove tali indici risultino prevalenti sulla concorrenza. Da ciò consegue che, nei settori a spiccata valenza sociale, il diritto della concorrenza presenta un ambito di applicazione più circoscritto. Cfr. Gallo 2010, p. 331 ss. e Moliterni 2015, p. 109 ss. e 125 ss. Da ultimo, v. Tribunale di primo grado della CGUE, sez. VII, T-223/18 del 2 giugno 2021 (con commento di Pellizzari, Parona 2022, p. 915 ss.).

3. La lettura restrittiva del Consiglio di Stato e la ‘marginalizzazione’ degli strumenti di amministrazione condivisa

Su questo quadro si è innestata la posizione assunta dal Consiglio di Stato nel parere del 2018, che per un paio di anni ha costituito il principale punto di riferimento interpretativo in materia, avviando quel processo di marginalizzazione degli istituti del CTS cui si è fatto in precedenza riferimento. Il giudice amministrativo, muovendo dalla primazia del diritto dell’Unione, dalla progressiva estensione dell’ambito operativo delle regole di mercato e dalla natura concorrenziale dei servizi sociali (su tale aspetto si veda anche il parere n. 782 del 2017), ha sostenuto che i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore disciplinati dal Codice del Terzo settore non potessero essere sottratti ai principi europei di trasparenza, parità di trattamento e apertura al mercato. Ne è derivato che, secondo questa lettura, le procedure di co-programmazione e co-progettazione, in quanto riservate ai soli enti del Terzo settore e prive di forme adeguate di pubblicità di livello europeo, venivano ritenute – almeno in linea di principio – potenzialmente incompatibili con il diritto euro-unitario. La primazia del diritto dell’Unione avrebbe imposto che, in presenza di disposizioni del CTS non interpretabili in conformità al diritto europeo, trovasse applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa¹⁰.

Per certi aspetti, il parere ha colto un punto essenziale, ponendo un freno alla tendenza, da più parti rintracciabile, a configurare il Terzo settore come una sorta di ‘ordinamento settoriale’, avulso dal rispetto delle regole generali dell’azione amministrativa e, soprattutto, dalle prescrizioni derivanti dal mercato interno. Il Consiglio di Stato ha opportunamente evidenziato l’esigenza di adottare approcci *gradualistici e non radicali* nell’inquadramento del rapporto tra il diritto UE e gli strumenti previsti dall’art. 55 del CTS e, in particolare, nel ritenere la disciplina sovranazionale sul mercato interno non applicabile ai rap-

10. In una prospettiva più generale, il Consiglio di Stato ha ritenuto pertanto che le amministrazioni dovessero motivare caso per caso la scelta di ricorrere agli istituti collaborativi delineati dal CTS in luogo dell’indizione di una procedura di gara, dimostrando la sussistenza delle condizioni che ne giustificassero la deroga rispetto al modello concorrenziale ordinario. La collaborazione con gli enti del Terzo settore è stata così collocata entro un perimetro strettamente delimitato, suscettibile di operare soltanto nei casi in cui fosse possibile escludere la natura economicamente rilevante dell’attività o, comunque, dimostrare che l’affidamento non interferisse con il mercato.

porti tra P.A. ed ETS disciplinati da tale Codice. D'altronde, del suddetto parere appaiono inappuntabili le premesse del ragionamento e la maggior parte delle conclusioni riguardanti specifici profili e istituti da cui dipendono i confini operativi del diritto UE dei contratti pubblici, che ben chiariscono e sintetizzano le indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo¹¹.

Ma l'impostazione del Consiglio di Stato si è spinta (troppo) oltre, e molte delle critiche rivolte a questo parere hanno in effetti colto nel segno.

Anzitutto, la ricostruzione del Consiglio di Stato non sembra restituire appieno la complessità del processo di europeizzazione dei servizi sociali e sanitari. È indubbio che tale processo risponda a logiche di mercato, nella misura in cui l'applicazione dei principi di trasparenza e parità di trattamento ha contribuito a rafforzare le dinamiche concorrenziali, favorendo gli scambi transfrontalieri e concorrendo alla costruzione del mercato unico. Questa evoluzione risponde, del resto, alla volontà delle istituzioni europee di evitare che affidamenti economicamente rilevanti – in settori cui gli Stati membri destinano risorse consistenti – possano sottrarsi alle logiche del mercato interno¹². L'obiettivo è dunque garantire l'effettività delle libertà di circolazione anche nei servizi sociali, imponendo il rispetto dei principi concorrenziali e assicurando, al contempo, un miglioramento dell'efficienza complessiva e della qualità delle prestazioni.

Tuttavia, questa rappresenta solo una delle due dimensioni che caratterizzano la disciplina dei servizi sociali nelle direttive del 2014. Accanto al profilo competitivo, la normativa eurounitaria riconosce con chiarezza la specificità dei servizi alla persona, valorizzandone la particolare sensibilità, il radicamento territoriale e la necessità di modelli di intervento capaci di riflettere le caratteristiche sociali e culturali delle comunità di riferimento. L'“anima” sociale della riforma emerge nella valorizzazione di principi ulteriori rispetto a quelli che ordinano il mercato: qualità, continuità, accessibilità anche economica, disponibilità e completezza delle prestazioni, nonché attenzione

11. Es. le nozioni di operatore economico e di appalto pubblico in precedenza esaminate, la necessità di seguire approcci funzionalisti.

12. Cfr. il Documento di lavoro della Commissione *Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, Brussels, 27 giugno 2011, SEC(2011) 853 final, par. 2.4.2.

alle esigenze delle diverse categorie di utenti, incluse quelle più vulnerabili¹³.

In questa prospettiva, il legislatore europeo ha delineato un insieme di principi propri dell'affidamento dei servizi sociali, ponendo l'accento su profili sostanziali della prestazione e riconoscendo agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nell'integrare il regime minimo eurounitario con discipline nazionali idonee a riflettere la varietà dei contesti sociali. Tale spazio di adattamento è, tuttavia, subordinato alla condizione che le amministrazioni continuino a poter valorizzare le peculiarità dei servizi in questione e modellare l'intervento pubblico in coerenza con esse.

E invero questa dimensione sociale si articola su un duplice versante. Da un lato, si manifesta in via 'negativa', attraverso un parziale arretramento del diritto europeo dei contratti pubblici: le direttive prevedono, per i servizi sociali, un regime procedurale alleggerito, sia sul piano dei principi sia su quello delle regole. Più precisamente, il mancato richiamo al principio di proporzionalità nell'art. 76 sembra indicare un ridimensionamento della logica concorrenziale, in particolare del *favor participationis* e dell'obiettivo di massima apertura del mercato. Sul piano delle regole, gli artt. 75 e 76 introducono un livello minimo di evidenza pubblica, basato su obblighi – anch'essi semplificati – di pubblicazione a livello europeo degli avvisi e degli esiti delle procedure, rimettendo agli Stati membri la definizione degli ulteriori profili procedurali.

Dall'altro lato, la dimensione sociale rileva in 'positivo', attraverso l'ampio spazio regolativo riconosciuto agli ordinamenti nazionali. Tale spazio, più ampio rispetto a quello previsto per gli appalti ordinari, consente agli Stati membri di tener conto, in una logica di differenziazione, delle specificità sociali e culturali dei contesti territoriali. Esso risulta, come anticipato, funzionalizzato: le norme interne devono infatti permettere alle amministrazioni di considerare le peculiarità dei servizi, garantendo nel contempo la qualità, la continuità e l'accessibilità delle prestazioni.

In sintesi, con il regime alleggerito il legislatore europeo non si limita a riconoscere uno spazio di salvaguardia rispetto alle regole di mercato, ma impone agli Stati membri – oltre al rispetto dei principi

13. Sul tema sia consentito rinviare a Caruso 2025, p. 1327 ss.

di trasparenza e parità di trattamento – di predisporre un quadro procedurale che consenta alle amministrazioni di valorizzare adeguatamente le caratteristiche dei servizi sociali nella definizione delle prestazioni, nell'individuazione dei criteri di aggiudicazione e nella conformazione delle procedure. Tale regime rappresenta, ad avviso di chi scrive, un tentativo particolarmente significativo di superare letture dicotomiche del rapporto tra concorrenza e solidarietà, favorendo una visione più integrata in cui tali valori, lungi dal collocarsi su piani antitetici, possono concorrere – ciascuno nel proprio ambito – alla costruzione di modelli organizzativi capaci di coniugare tutela dei diritti sociali, esigenze di mercato e principi di efficienza, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa.

In questa prospettiva, appare allora evidente il limite principale dell'impostazione accolta dal Consiglio di Stato: essa è rimasta ancorata a una lettura conflittuale del rapporto tra solidarietà e concorrenza, che non riflette l'evoluzione del diritto europeo né la logica sottesa al regime alleggerito dei servizi sociali. Il processo di europeizzazione, infatti, non ha affermato il primato delle logiche concorrenziali su quelle sociali, né ha imposto una piena omologazione dei servizi alla persona ai modelli del mercato. Al contrario, esso ha progressivamente costruito – anche alla luce di significative pronunce coeve della Corte di giustizia, che a determinate condizioni hanno riconosciuto spazi di riserva a favore dei soggetti non profit¹⁴ – un equilibrio più articolato, fondato sulla coesistenza e sul concorso tra valori della concorrenza e finalità solidaristiche¹⁵.

Il secondo profilo problematico dell'impostazione del Consiglio di Stato riguarda la sottovalutazione della distanza che separa gli strumenti tipici del paradigma bipolare – appalti e convenzioni – dagli istituti delineati dagli artt. 55 ss. CTS. La co-programmazione e la co-progettazione esprimono infatti un diverso modo di amministrare, riconducibile al modello dell'amministrazione condivisa, che si fonda non sullo scambio sinallagmatico bensì su forme collaborative di definizione e realizzazione dell'interesse generale¹⁶. La mancata considerazione di tale specificità ha contribuito a ricondurre forzatamente questi

14. Cfr. le sentenze Spezzino e Casta in precedenza citate e, da ultimo, Corte giust., 14 luglio 2022, C-436/20, *ASADE*.

15. In termini simili, Albanese 2019, p. 160 ss.

16. Da ultimo, Boschetti 2025.

strumenti entro categorie non pienamente idonee a rappresentarne la funzione, limitando la capacità dell'ordinamento nazionale di valorizzarne la portata innovativa.

4. La svolta della Corte costituzionale e la definizione sistematica dell'amministrazione condivisa

È in questo contesto che si colloca la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale¹⁷, che ha segnato un punto di svolta nell'elaborazione giuridica delle forme collaborative tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore¹⁸. L'intervento della Corte non si è limitato a riconoscere la legittimità delle procedure di co-programmazione e co-progettazione, ma ha avallato un vero e proprio cambio di paradigma, chiarendo la collocazione sistematica dell'amministrazione condivisa e ricostruendone la natura alla luce dei principi costituzionali e delle esigenze poste dal diritto europeo.

Secondo il giudice delle leggi, il Codice del Terzo settore configura un “nuovo rapporto collaborativo” tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore che, nel “procedimentalizzare l'azione sussidiaria di cui all'art. 118, co. 4, Cost.”, dà vita a “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato”. In questa prospettiva, l'art. 55 CTS non si limita a prevedere il coinvolgimento attivo degli ETS, ma delinea le diverse fasi di “un procedimento complesso”, espressivo di un rapporto tra pubblico e privato sociale “non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico” né sulla “corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata”. Il modello sotteso a tali istituti si basa, invece, “sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private” finalizzate alla programmazione e alla progettazione congiunta di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, coesione

17. Si rimanda a Fici, Gallo, Giglioni 2020; Arena, Bombardelli 2022.

18. La discontinuità tra del 2018 e la pronuncia n. 131 del 2020 della Corte cost. è stata sottolineata dagli stessi giudici di Palazzo Spada in Cons. St., sez. cons. att. norm., 3 maggio 2022, n. 802 ove è stato poi precisato come “[s]otto il profilo contenutistico la Sezione è ben consapevole degli aspetti di complessità che caratterizzano il rapporto tra codice dei contratti pubblici e codice del terzo settore in materia di affidamenti dei servizi sociali, quale riflesso della dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà”.

e protezione sociale, secondo una modalità relazionale che si colloca “al di là del mero scambio utilitaristico”.

Con la sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale ha dunque recepito, in larga parte, le ricostruzioni dottrinali che avevano già messo in luce i tratti caratterizzanti di questi accordi procedurali collaborativi, evidenziandone la distanza rispetto alle tradizionali forme di esternalizzazione fondate sullo scambio sinallagmatico (Arena 1997 e 2017).

La Corte ha colto la peculiarità di un rapporto fondato sulla convergenza degli obiettivi, sulla partecipazione degli enti del Terzo settore alla definizione degli interventi e sulla natura non sinallagmatica dello scambio. Trattasi invero di un modello collaborativo distinto sia dall'amministrazione autoritativa sia dall'amministrazione contrattuale. L'assenza di un corrispettivo e la presenza di apporti anche economici da parte degli enti privati non sono, per la Corte, elementi marginali, ma fattori strutturali che esprimono la logica sottesa alla collaborazione: non un rapporto di scambio, ma un processo di costruzione condivisa di politiche pubbliche, che trae la propria legittimità dal principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

Questa impostazione ha consentito di superare la contrapposizione rigida che aveva caratterizzato il dibattito precedente, nel quale le forme collaborative venivano inevitabilmente ricondotte alla logica dell'affidamento di servizi e valutate alla luce del diritto europeo della concorrenza. La Corte ha pertanto mostrato che la sussidiarietà orizzontale non è un principio antagonista rispetto alle regole europee, ma un principio che governa una fase diversa dell'azione amministrativa, collocata a monte rispetto all'acquisizione di beni o servizi. La *co-programmazione* e la *co-progettazione* intervengono infatti nella fase determinativa, quella in cui vengono letti i bisogni, individuati gli obiettivi, analizzate le risorse, valutate le possibili soluzioni e costruite le linee essenziali degli interventi. È solo successivamente, e non automaticamente, che può emergere una fase successiva di esecuzione.

4.1. *Profili strutturali e funzionali della co-programmazione e della co-progettazione*

La *co-programmazione*, prevista dall'art. 55, co. 2, CTS, si configura come un'istruttoria partecipata finalizzata alla costruzione condivisa

delle politiche pubbliche. Essa consente all'amministrazione procedente e agli enti del Terzo settore di elaborare congiuntamente il quadro conoscitivo dei bisogni, di individuare le priorità di intervento e di definire le possibili linee strategiche di azione, secondo una lettura integrata delle esigenze del territorio¹⁹.

La titolarità del potere decisionale resta ferma in capo alla pubblica amministrazione²⁰; ciò che muta è la modalità del suo esercizio, che diviene aperta, dialogica e cooperativa²¹. La collaborazione procedimentale permette infatti di aggregare risorse, competenze e informazioni diffuse nella comunità, producendo un arricchimento dell'analisi amministrativa tradizionale, una maggiore qualificazione della spesa e un più elevato grado di effettività delle politiche sociali. Secondo le Linee guida ministeriali (d.m. n. 72/2021), il procedimento si articola in fasi che vanno dall'iniziativa alla pubblicazione dell'Avviso, allo svolgimento dell'attività istruttoria e alla redazione di un documento di sintesi che rappresenta l'esito condiviso del confronto.

Tale documento può alimentare i processi di programmazione generale e settoriale dell'ente: è opportuno, infatti, che l'ente pubblico procedente tenga conto degli esiti dell'attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e di settore. Inoltre, tale documento può costituire la base per l'eventuale avvio della successiva co-progettazione, configurandosi come 'esito naturale' della collaborazione instaurata nella fase programmatica. Sul rapporto di consequenzialità fra i due istituti è bene precisare che esso non riveste carattere obbligatorio, ma soltanto facoltativo, da privilegiarsi in ragione della logica sottesa agli strumenti in esame, volti a valorizzare il ruolo attivo e co-ideativo degli ETS.

19. La collaborazione tra pubblico e privato dovrebbe garantire un'integrazione effettiva di attività e risorse, anche immateriali, contribuendo a una maggiore qualificazione della spesa e alla costruzione di politiche pubbliche condivise e maggiormente efficaci, oltre che alla formazione di un clima di reciproca fiducia. La co-programmazione disciplinata dal CTS conferisce piena legittimazione alle numerose esperienze, spesso informali, già attivate dagli enti nella creazione di tavoli di lavoro e percorsi partecipativi in diversi ambiti, nel solco della tradizione avviata con la pianificazione sociale di zona nel settore dei servizi sociali.

20. Si veda, ad esempio, l'art. 15 della l.r. n. 3/2023 della Regione Emilia-Romagna che, con riguardo al procedimento di co-programmazione, precisa che "Le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione pubblica".

21. Violini 2023, p. 171 ss.

La *co-progettazione*, disciplinata dall'art. 55, co. 3, CTS, attiene alla fase successiva alla programmazione e riguarda la definizione – ed eventualmente la realizzazione – di specifici progetti di intervento o di servizio elaborati sulla base dei bisogni emersi nel procedimento co-programmatorio. Essa può quindi limitarsi alla sola ideazione del progetto, sviluppata attraverso un confronto sia verticale, tra amministrazione ed enti del Terzo settore, sia orizzontale, fra gli stessi enti coinvolti (cd. *co-progettazione meramente progettuale*); oppure può estendersi alla realizzazione dello specifico progetto di intervento/servizio così come definito nell'apposita convenzione, configurandosi come *co-progettazione 'realizzativa'*. In entrambi i casi, emerge la peculiarità del modello di amministrazione condivisa: l'ETS non è un mero esecutore di una prestazione definita unilateralmente dall'amministrazione, ma diviene un soggetto attivo del processo, chiamato a mettere in campo – in una logica appunto collaborativa – capacità organizzative di intervento propria degli enti del privato sociale, conoscenze radicate sui bisogni e sulle fragilità del territorio e proposte innovative.

La co-progettazione presuppone, innanzitutto, il ruolo attivo e co-ideativo degli ETS, chiamati a mettere a disposizione dell'amministrazione non solo capacità organizzative e operative, ma anche informazioni qualificate sui bisogni del territorio e soluzioni innovative. Questo elemento è decisivo per evitare che l'amministrazione condivisa si trasformi in una 'esternalizzazione mascherata' e spiega perché, pur non essendo obbligatoria, la previa attività di co-programmazione rappresenti spesso la condizione più idonea a garantire l'effettivo carattere collaborativo del procedimento.

Il punto di partenza è semplice e, al tempo stesso, decisivo: l'amministrazione condivisa può svilupparsi soltanto quando vi sia effettivamente qualcosa da co-programmare o da co-progettare. Ciò significa che l'amministrazione non può ricorrere alla collaborazione per attività che essa abbia già definito in tutti i loro elementi fondamentali, né può utilizzare questi strumenti quando la prestazione è già interamente determinata e richiede soltanto un soggetto incaricato della sua esecuzione. La co-progettazione non è un luogo in cui si esegue un progetto già delineato, ma un processo in cui il progetto prende forma attraverso un'interazione strutturata tra amministrazione e enti coinvolti. Laddove la prestazione sia già definita, ogni pretesa 'collaborazione' sarebbe solo nominale, priva di contenuto e, quindi, potenzialmente elusiva della disciplina europea degli affidamenti.

Anche se non espressamente precisato dall'art. 55 CTS, chi scrive ritiene l'assenza di lucro oggettivo costituisca elemento costitutivo dei rapporti di amministrazione condivisa in esame²², emergendo una stretta connessione tra la natura genuinamente collaborativa del rapporto e l'assenza di remuneratività. È bene precisare che, diversamente da quanto sostenuto dalla giurisprudenza nazionale, l'assenza di remuneratività non coincide con la gratuità del rapporto: il rimborso può infatti coprire tutte le spese sostenute, incluse quelle generali e indirette, purché sia genuino e non finisca per celare un 'utile mascherato'²³.

Accanto a ciò, rileva la partecipazione degli ETS ai costi del progetto mediante l'apporto di risorse finanziarie, umane o strumentali, senza che tale contributo assuma la funzione di requisito selettivo. Particolarmente significativa è poi la natura circolare della co-progettazione, che consente di riaprire il confronto progettuale ogniqualevolta l'interesse generale richieda un adeguamento degli obiettivi o delle soluzioni individuate: una flessibilità che costituisce uno dei tratti più distintivi rispetto ai modelli lineari e rigidamente sequenziali dell'azione amministrativa tradizionale. Ulteriori indici della logica collaborativa sono la possibilità di coinvolgere reti di ETS o partner ulteriori e la responsabilizzazione dell'amministrazione anche nella fase esecutiva, profilo, quest'ultimo, che la distingue dalle consuete forme di esternalizzazione. Infine, la centralità del rapporto fiduciario tra amministrazione ed enti del Terzo settore impone di evitare modelli contrattuali di tipo sinallagmatico, valorizzando quegli elementi sintomatici che consentono di distinguere la co-progettazione realizzativa da un contratto pubblico, soprattutto quando la componente prestazionale assume maggior rilievo.

In questa prospettiva, la co-progettazione si presenta come uno strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, attraverso il quale si realizza una forma avanzata di collaborazione pubblico-privato orientata alla co-costruzione di interventi di interesse generale²⁴.

22. Ancorché l'assenza di remuneratività sia espressamente prevista solo dall'art. 18, co. 3 del d.lgs. n. 201/2022 e non anche dal Codice dei contratti pubblici.

23. Su tale profili sia consentito rinviare a Caruso 2024, p. 193 ss.

24. La Relazione illustrativa del Governo sullo schema di Codice del Terzo settore, ripresa sul punto dalle Linee guida n. 72/2021, sottolinea come, con l'adozione del Codice nel 2017, la co-progettazione sia diventata un *modello organizzativo ordinario*, "non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato".

4.2. *Il consolidamento dell'amministrazione condivisa attraverso la definizione dei suoi limiti operativi*

Nel meritorio obiettivo – pienamente raggiunto – di scongiurare la non necessaria marginalizzazione degli strumenti di amministrazione condivisa, alcuni passaggi della sentenza n. 131/2020 si prestano, come in effetti è accaduto, a letture che tendono a rappresentare in termini eccessivamente netti, radicali e astratti la non sottoposizione al diritto UE dei contratti pubblici dei rapporti di cui all'art. 55 CTS. Beninteso, si è sottolineato come la Corte costituzionale abbia dato puntuale evidenza alle peculiarità che, sul piano teorico e pratico, distinguono tali strumenti dalle tradizionali forme di esternalizzazione, giustificandone la sottrazione al regime del *public procurement*. Tali peculiarità, tuttavia, non trovano sempre riscontro nel dato positivo di cui all'art. 55 CTS, con la conseguenza che non sono mancate incertezze nella scelta, da parte delle amministrazioni, tra la via sussidiaria e quella concorrenziale²⁵, con il rischio di un ricorso agli strumenti dell'amministrazione condivisa in funzione elusiva dei principi e delle regole in materia di contratti pubblici. Né risultano rilevanti in tal senso gli interventi legislativi immediatamente successivi alla sentenza n. 131/2020 che, sulla base dell'inquadramento teorico da questa fornito, si sono limitati a prevedere la sottrazione degli istituti di amministrazione condivisa dall'ambito di applicazione del diritto dei contratti pubblici. Si fa riferimento alla l. 11 settembre 2020, n. 120 che ha modificato gli artt. 30, comma 8, 59 e 140 del Codice dei contratti pubblici del 2016²⁶. Nella medesima direzione vanno richiamati il PNRR, il d.m. n. 72/2021, alcune discipline regionali che, nel prevedere espressamente la possibilità delle p.a. di far ricorso agli strumenti in esame, hanno contribuito a stabilizzare lo spazio riconosciuto agli istituti collaborativi, valorizzando il legame strutturale tra sussidiarietà orizzontale e ver-

25. Le Linee guida ministeriali n. 72/2021 considerano la scelta tra il ricorso all'amministrazione condivisa e altre soluzioni organizzative quale "conseguenza di un'opzione politica della p.a."

26. Legge di conversione, con modificazioni, del d.l. 16 luglio 2010, n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali* (c.d. "decreto semplificazioni"). Nello specifico, tale novella ha tentato – seppur senza riuscirsi completamente – di sopperire al difetto di coordinamento tra la disciplina sull'affidamento dei contratti pubblici e le previsioni del CTS, facendo salve queste ultime («restano ferme») e, di converso, restringendo l'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

ticale e promuovendo un uso corretto e non distorto degli strumenti di cui all'artt. 55 ss. CTS.

In parte diverso è invece il discorso per gli ulteriori e successivi interventi normativi che hanno mirato a smussare i possibili profili di frizione con l'ordinamento europeo, confermando la necessità di un approccio gradualista e non radicale nella definizione dei confini tra amministrazione condivisa e diritto dei contratti pubblici. È in questa prospettiva che si ritiene, infatti, di dover leggere l'art. 6 del vigente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) recante “Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore” e l'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 sui “Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore”. Queste disposizioni sono accomunate dalla (condivisibile) finalità di precisare – e, in parte, circoscrivere – l'operatività dell'art. 55 CTS.

I due interventi legislativi hanno invero svolto un ruolo decisivo, introducendo limiti chiari e condizioni puntuali per l'utilizzo degli strumenti dell'amministrazione condivisa, così da evitare un rischio reale – già evidenziato dal Consiglio di Stato – vale a dire l'impiego della co-progettazione per mascherare affidamenti di servizi e aggirare le regole concorrenziali europee. Precisandone l'ambito applicativo e le condizioni di attivazione, il legislatore ha contribuito a stabilizzare la fisionomia degli istituti collaborativi, che possono oggi essere considerati strumenti ordinari dell'azione amministrativa. Tale qualificazione, tuttavia, non va intesa in senso assoluto: il ricorso alla co-progettazione non può sostituire in via generalizzata i modelli organizzativi tradizionali, ma deve trovare effettivo fondamento nelle condizioni – soggettive, oggettive e funzionali – che ne legittimano l'attivazione e che sono state precedentemente richiamate.

In presenza di tali presupposti, gli strumenti dell'amministrazione condivisa possono offrire un contributo significativo anche alla definizione delle politiche in favore della popolazione anziana e alla promozione di soluzioni innovative per l'autonomia abitativa. Ciò presuppone, tuttavia, un utilizzo corretto e coerente con la loro natura collaborativa, nel rispetto dei limiti che ontologicamente li connotano e senza impiegarli con finalità elusive rispetto al quadro concorrenziale europeo e nazionale.

5. Logica del risultato e ricorso ai modelli organizzativi di amministrazione condivisa

Un ulteriore profilo che emerge con chiarezza dagli interventi normativi successivi alla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale riguarda la corretta individuazione dei presupposti che devono guidare le amministrazioni nella scelta dei modelli organizzativi. L'art. 6 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 hanno infatti svolto un ruolo chiarificatore decisivo, ponendo un argine sia alle interpretazioni eccessivamente espansive dell'amministrazione condivisa sia alla ricorrente tentazione di trasformare gli istituti dell'amministrazione condivisa in strumenti volti a realizzare forme di favor per gli ETS in modo generalizzato e aprioristico, cioè senza alcuna verifica circa i vantaggi effettivi di tale scelta.

Alcune ricostruzioni dottrinali hanno infatti sostenuto che, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale e della rilevanza che la Costituzione riconosce alle libertà sociali, le pubbliche amministrazioni dovrebbero manifestare una sorta di preferenza strutturale per i modelli di amministrazione condivisa, quasi che tale opzione costituisse la soluzione ordinaria e privilegiata rispetto ad altre forme organizzative – dall'esternalizzazione alla produzione diretta tramite strutture pubbliche o tramite soggetti *in house*²⁷. In alcune letture, questa impostazione è stata addirittura tradotta nell'idea di un dovere della PA di rivolgersi prioritariamente agli ETS, o quantomeno di considerarli come scelta 'naturalmente preferibile', sulla base di una valutazione 'astratta', in ragione della loro funzione sociale e della loro prossimità ai bisogni del territorio.

I due interventi legislativi da ultimo richiamati hanno invece chiarito, con formulazioni differenti ma difficilmente equivocabili, che il ricorso agli strumenti dell'amministrazione condivisa deve essere coerente con il principio del risultato e deve trovare un fondamento motivazionale specifico, ancorato ai concreti ed effettivi benefici che tale scelta è in grado di produrre in termini di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio. In altri termini, la scelta del modello organizzativo deve essere sempre orientata verso la soluzione che permetta di soddisfare nel modo più pieno le esigenze dei destinatari delle prestazioni, in conformità ai canoni di qualità e universalità dei servizi, nonché ai principi di efficienza, efficacia ed economicità. Il ricorso

27. Cfr. Gori 2022, p. 858 ss.

‘preferenziale’ agli enti del Terzo Settore, quando si inserisce nell’organizzazione di un servizio pubblico o, più in generale, in moduli a responsabilità pubblica, deve produrre un effettivo valore aggiunto nella soluzione dei problemi di interesse generale. Tale valore si traduce in ricadute ed esternalità positive, oggettivamente rilevanti e direttamente connesse all’erogazione dei servizi oggetto della convenzione e al relativo sistema di *welfare*. In questa prospettiva, la pubblica amministrazione può – e deve – fare uso di tali modelli organizzativi riservati al terzo settore solo qualora essi siano in grado di generare un autentico valore aggiunto e di determinare ricadute positive, dirette o indirette, sull’erogazione dei servizi agli anziani²⁸.

La pubblica amministrazione è pertanto tenuta a verificare – anche mediante una valutazione comparativa tra diverse opzioni organizzative – se il coinvolgimento degli ETS garantisca un incremento di qualità, efficienza e sostenibilità finanziaria. Ciò in ragione, tra gli altri, della peculiare capacità degli ETS di leggere e interpretare i bisogni dei territori in cui operano, della loro propensione progettuale e innovativa, della possibilità di generare risparmi di spesa per l’amministrazione – sia grazie all’attivazione di risorse proprie, umane e materiali, sia in virtù del fatto che il rapporto con l’ente pubblico non implicare la corresponsione di un lucro oggettivo – nonché della loro naturale vocazione relazionale e comunitaria, che consente di costruire interventi più inclusivi e maggiormente aderenti alle specificità locali. Solo in tale prospettiva la scelta della co-programmazione o della co-progettazione risulta legittima e coerente con il quadro costituzionale e unionale.

Tale impostazione consente anche di cogliere la distanza rispetto al sistema delle convenzioni diffuse negli anni Novanta e Duemila, nelle quali il ricorso ad associazioni e organizzazioni del privato sociale avveniva spesso sulla base di prassi consolidate o di esigenze contingenti, senza un’adeguata verifica della loro effettiva capacità di generare valore pubblico. Al contrario, nell’attuale quadro normativo, il coinvolgimento degli ETS deve essere giustificato da un valore aggiunto dimostrabile, che risiede non nella natura soggettiva degli enti, ma nella loro capacità di contribuire, in concreto, alla realizzazione dell’interesse generale.

28. In termini simili cfr. Giglioni 2025; Vettori 2024 e 2023, p. 813 ss. Sia inoltre consentito rinviare nuovamente a Caruso 2024, p. 193 ss.

In questo contesto, anche la parte più programmatica del decreto n. 29 assume una funzione rilevante, poiché individua una serie di finalità e di esigenze – dall’invecchiamento attivo alla mobilità, fino al turismo del benessere – che devono orientare sia l’attività degli ETS sia le scelte delle pubbliche amministrazioni.

Anche in questo caso opera la logica del risultato: il ricorso agli enti del Terzo settore deve essere funzionale all’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, più in generale, al miglioramento dei servizi e alla definizione di soluzioni innovative in favore degli anziani. Il decreto n. 29/2024, pertanto, non ha una mera valenza descrittiva, ma dovrebbe incidere in modo significativo sulla costruzione del risultato amministrativo, evitando che la collaborazione con gli ETS degeneri in prassi sostitutive dei modelli concorrenziali o in scelte prive di adeguata motivazione.

In definitiva, la logica del risultato costituisce oggi il criterio-guida per la corretta applicazione dell’amministrazione condivisa: essa ne delimita il campo di utilizzo, impedisce derive autoreferenziali e assicura che il coinvolgimento degli ETS sia sempre orientato al perseguimento effettivo dell’interesse generale.

6. Spunti conclusivi

Il d.lgs. n. 29/2024 offre lo spunto per alcune riflessioni conclusive, particolarmente significative alla luce del quadro complessivo in cui si colloca. In primo luogo, va riconosciuto il merito di aver cercato di rafforzare l’integrazione tra sanitario e sociale sin dalla fase preliminare, ossia nel momento della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni²⁹. Si tratta di un’impostazione che riflette la consapevolezza – ormai largamente condivisa – che la rigida separazione tra i due ambiti costituisca uno degli ostacoli più rilevanti alla costruzione di interventi realmente efficaci per la popolazione anziana. Nonostante tale impostazione avanzata, persistono tuttavia le difficoltà organizzative che tradizionalmente frenano il processo di integrazione tra sociale

29. Cfr. art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 29/2024 che richiede al CIPA (Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana) di esercitare la sua funzione di programmazione anche al fine di promuovere una migliore armonizzazione tra LEPS e LEA.

e sanitario. Esse derivano dalla marcata asimmetria delle risorse disponibili nei due settori e dal diverso riparto delle funzioni legislative e amministrative, che continua a rendere complessa la costruzione di sistemi pienamente coordinati e integrati.

Da una lettura complessiva del decreto emergono ulteriori elementi significativi. Questo infatti riserva una particolare attenzione ai livelli essenziali delle prestazioni e, inoltre, individua attività, finalità e interventi che vanno oltre la diretta attuazione tanto dei LEPS quanto dei LEA. Tale duplice dimensione permette di operare una distinzione rilevante nella prospettiva del diritto amministrativo: da un lato, ciò che rientra nella nozione di servizio pubblico, o comunque nella responsabilità di risultato in capo all'amministrazione; dall'altro, ciò che non assume necessariamente tale qualificazione o che, almeno in astratto, potrebbe non assumerla.

D'altra parte, nei servizi destinati agli anziani convivono attività che rientrano direttamente nella garanzia del diritto alla vita indipendente e che presentano una forte dimensione pubblicistica, accanto ad altre attività che, pur essendo rilevanti, hanno natura abilitante, relazionale, ambientale o comunitaria, e che non possono essere ricondotte a un modello rigido di servizio. La distinzione appena richiamata non pone dunque una mera questione teorica, ma una condizione indispensabile per evitare che il sistema si irrigidisca e che la complessità dei bisogni venga ridotta alla mera erogazione di prestazioni standardizzate.

Al di là di tale ultimo aspetto, la distinzione tra ciò che costituisce servizio pubblico e ciò che non vi rientra produce rilevanti conseguenze sistemiche, incidendo direttamente sui temi affrontati in precedenza. Attualmente, infatti, co-programmazione e co-progettazione vengono utilizzate quasi esclusivamente per prestazioni qualificabili come servizio pubblico, o comunque per attività riconducibili a funzioni proprie della pubblica amministrazione³⁰. Rimane invece pressoché inesplorata – ma certamente meritevole di attenzione futura – la possibilità di applicare questi strumenti ad attività che ricadono pienamente nell'autonoma iniziativa dei privati, la quale, nel settore in questione, gode di una solida copertura costituzionale, fondata sugli articoli 38, comma 4, e 118, comma 4, della Costituzione.

30. Una diversa lettura si rintraccia in Codini 2018, p. 247 ss.

Questa prospettiva apre dunque un ambito ancora poco sviluppato, ma potenzialmente decisivo: l'estensione degli strumenti collaborativi non solo alle attività che danno attuazione a responsabilità pubbliche, ma anche a quelle che valorizzano l'iniziativa privata socialmente orientata, ampliando così il raggio d'azione dell'amministrazione condivisa.

La conclusione è, allora, lineare: l'amministrazione condivisa rappresenta una componente essenziale dell'equipaggiamento amministrativo necessario per dare attuazione al diritto alla vita indipendente. Se utilizzata correttamente, essa può rafforzare la capacità pubblica di costruire politiche efficaci, inclusive e fondate su una lettura attenta dei bisogni e dei territori. Ma, proprio per questo, richiede amministrazioni competenti, in grado di distinguere le fasi, motivare le scelte, governare i processi e preservare la responsabilità pubblica nella definizione degli interventi. Soltanto in tale prospettiva la collaborazione diventa non un fine in sé, ma un mezzo per perseguire, con maggiore effettività, l'obiettivo che dà senso all'intero sistema: garantire alle persone anziane il diritto a una vita piena, autonoma e integrata nella comunità.

Bibliografia

- Albanese A. (2019), *I servizi sociali nel Codice del terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 1, p. 160 ss.
- Arena G., Bombardelli M. (2022), *L'amministrazione condivisa*, Editoriale scientifica.
- Arena G. (1997), *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlam. pol. cost.*, 3-4, p. 29 ss.
- Arena G. (2003), *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*.
- Arena G. (2017), *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, p. 43 ss.
- Boschetti B., a cura di (2025), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione. Appunti e indicazioni per il futuro prossimo delle politiche pubbliche*, Quaderni Terzjus, Editoriale scientifica.
- Caruso E. (2025), *Appalti nei servizi sociali e di ricerca e sviluppo (artt. 127-128, 129-131, 135)*, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli.

- Caruso E. (2024), *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 14 (1), p. 193 ss.
- Cassese S. (2001), *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, p. 601 ss.
- Codini E. (2018), *La tutela dei diritti sociali al di là del servizio pubblico*, in *Amministrare*, p. 247 ss.
- Crismani A., a cura di (2025), *Il Terzo Settore come organizzazione della solidarietà*, Pacini Giuridica.
- Fici A., Gallo L., Giglioni F., a cura di (2020), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale scientifica.
- Gallo D. (2010), *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, p. 331 ss.
- Giglioni F. (2025), *Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale*, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giappichelli, p. 215 ss.
- Gori L. (2022), *L'organizzazione delle libertà sociali e la sua peculiare natura di controlimite*, in *Giur. cost.*, 2, p. 858 ss.
- Moliterni A. (2015), *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, p. 89 ss.
- Pellizzari S., Parona L. (2022), *Il servizio sanitario nazionale alla prova della disciplina europea in materia di aiuti di Stato*, in *Dir. pubbl.*, 3, p. 915 ss.
- Pioggia A. (2024), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli.
- Vettori N. (2023), *L'amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici: matrici teoriche, disallineamenti sistemativi e profili innovativi*, in *P.A. – Pers. amm.*, 2, p. 813 ss.
- Vettori N. (2024), *L'amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Editoriale scientifica.
- Violini L. (2023), *Il Terzo settore nei suoi aspetti legislativi e giurisprudenziali*, in *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Il Mulino, p. 171 ss.

ANZIANI E DIRITTO ALL'ABITARE

Vitulia Ivone

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le regole che presidiano l'incapacità nell'ordinamento italiano: la legge 9 gennaio 2004, n. 6. – 3. Il lavoro della giurisprudenza nell'opera di costruzione di nuovi confini della misura: la capacità dell'interessato di avere cura dei propri interessi. – 4. Le condizioni della persona che può essere sottoposta alla misura. – 5. La condizione di 'incapace' e la condizione di 'anziano': i criteri della proporzionalità e della flessibilità. – 6. Anziani e amministrazione di sostegno. La posizione della CEDU in un recente caso. – 7. Conflitti all'interno di un gruppo familiare e tutela della volontà del beneficiario anziano di età. – 8. L'anziano e il diritto di vivere in casa propria. – 9. Qualche breve conclusione.

1. Premessa

Il diritto ha relegato gli anziani ad ancelle invisibili del sistema. Frutto – probabile – di un tempo in cui la longevità non era un tema interessante e di una società per la quale l'anziano viveva e moriva nella famiglia di appartenenza, prima cioè della stagione in cui la *Long Term Care* diventasse una emergenza silenziosa e un fardello per le famiglie italiane, i diritti degli anziani sono stati spesso – e assai frettolosamente – assimilati a quelli delle persone con disabilità o degli incapaci.

Ciò ha creato e crea un vuoto regolatorio affidato alle sole cure della giurisprudenza più attenta che – negli anni – ha disegnato nuove geometrie sulle direttrici dell'autodeterminazione e della scelta consapevole.

Prima di arrivare alle condizioni abitative riservate agli anziani, è necessario soffermarsi sulla relazione esistente tra la condizione di anzianità e il tema della capacità che, nell'ordinamento italiano, ha vissuto due stagioni importanti: la prima è stata quella del codice civile – che all'art. 2 ha ricondotto l'acquisto della capacità di agire al raggiungimento della maggiore età e la sua perdita al verificarsi di tre distinte circostanze ovvero la morte della persona, la sentenza di interdizione giudiziale o i casi di interdizione legale – e la seconda è stata quella dell'introduzione della misura dell'amministrazione di sostegno.

In questo turno di tempo – dal 1942 al 2004 – il Paese ha mutato pelle e nuove esigenze sono emerse dalle prassi: la longevità data dal progresso medico, il cambiamento demografico, il numero delle persone non autosufficienti, i pochi servizi disponibili, il disagio delle famiglie nella cura dell'anziano, l'aumento della povertà¹, la precarietà del lavoro, le disuguaglianze di reddito, il rischio di dover vivere senza *welfare*², i costi delle cure mediche affidate a soggetti o a strutture esterni³, le città sempre più inospitali – e a volte anche molto pericolose – per gli anziani.

In questo difficile contesto, il desiderio di invecchiare nella propria casa di abitazione può diventare un miraggio per la persona anziana,

1. L'Italia presenta una percentuale di persone a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali pari al 27,2% e al 18,9% dopo di essi, mentre i dati della media Ue sono pari rispettivamente al 24,8% e al 16,2%. Secondo un'indagine del Censis il 9,8% degli italiani maggiorenni vive in famiglie in cui il reddito non è sufficiente a coprire le spese mensili. Inoltre, l'8,4% degli italiani si trova in una condizione di povertà alimentare, il 9,5% in povertà energetica e 2,7 milioni di maggiorenni in condizione di povertà oculistica. Sono alcuni esempi di forme specifiche di povertà che spiegano la crescente complessità dei fenomeni di disagio sociale, non solo di natura economica. Il 7,0% degli italiani riceve regolarmente soldi da membri della rete familiare (genitori, nonni e altri parenti) e un ulteriore 30,6% ne riceve saltuariamente. Fonte Censis, rapporto 2024.

2. È diffusa (Cavaliere, 2019) la percezione che il livello di copertura del *welfare* pubblico si sia drasticamente ridotto nel tempo: un cambiamento epocale rispetto alle generazioni precedenti. Attualmente il giudizio prevalente è che il sistema di tutele pubbliche si limiti alle prestazioni essenziali, mentre per il resto si paga direttamente di tasca propria: lo pensa il 50,4% degli italiani. Il 49,4% è convinto che occorra ricorrere a strumenti di autotutela, come polizze assicurative e fondi integrativi. E il 61,9% pensa che sia più importante usare i risparmi per proteggersi dai rischi sociali come sanità, vecchiaia e inabilità, piuttosto che per ottenere alti rendimenti da investimenti finanziari. Da strumento di copertura dai grandi rischi sociali e fonte di sollievo per le famiglie, il *welfare* pubblico si tramuta in un costo che grava sui budget familiari. Per il 65,9% degli italiani le spese di *welfare* pesano molto o abbastanza sul bilancio della propria famiglia (Censis, Rapporto 2024).

3. Dal 2013 al 2023 la spesa sanitaria privata pro-capite è cresciuta in termini reali del 23,0%, invece quella pubblica dell'11,3%. Nel periodo 2015-2022 le retribuzioni dei medici nel Servizio sanitario nazionale hanno subito un taglio in termini reali del 6,1%. Non sorprende, quindi, che l'87,2% degli italiani ritenga una priorità migliorare le retribuzioni e le condizioni di lavoro dei medici, considerati la risorsa più importante della sanità. Il 92,5% considera prioritario assumere nuovi medici e infermieri. L'83,6%, dopo la traumatica esperienza dell'emergenza Covid, che ha visto la sanità impreparata ad affrontare il picco di domanda di prestazioni sanitarie, si aspettava investimenti massicci e un più intenso impegno per potenziare il sistema sanitario (Censis, Rapporto 2024).

attesa l'assenza di reti domiciliari o di servizi di assistenza che possano consentire un monitoraggio delle condizioni di vita soprattutto per quegli anziani che non sono autosufficienti; a margine di ciò, va rilevato il ruolo svolto dalle RSA che talvolta sono strutture non gestite in modo specchiato o competente dove l'anziano entra senza usufruire delle giuste tutele e della corretta assistenza.

Al fine di delineare un utile profilo del difficile rapporto tra la condizione dell'anziano e il diritto di abitare, il lavoro intende partire dal tema della capacità e della incapacità, per provare ad individuare quegli spazi del sistema nell'ambito dei quali inquadrare una tutela efficace e costruttiva della persona anziana, "interrogando il diritto in merito a quali siano le forme più adeguate di intervento che permettano di apprestare una maggiore protezione a tali soggetti e, al contempo, garantirne il pieno riconoscimento, in primis salvaguardandone l'autonomia" (Bernardini 2023, p. 11).

2. Le regole che presidiano l'incapacità nell'ordinamento italiano: la legge 9 gennaio 2004, n. 6

Nonostante sia opinione diffusa che "le persone anziane costituiscano uno dei gruppi che richiedono un'attenzione qualificata e una protezione speciale da parte del diritto, poiché sono (designati come) vulnerabili" (Bernardini 2023, p. 28), la profonda eterogeneità delle rispettive condizioni esistenziali obbliga ad una differenziazione tra soggetti anziani attivi da un lato, e quelli non autosufficienti dall'altro.

Nella oggettiva difficoltà di creare classificazioni – con relative categorizzazioni – tra queste due condizioni, emerge l'efficienza dell'impiego delle regole sull'amministrazione di sostegno, introdotte con legge 9 gennaio 2004, n. 6.

Corre l'obbligo di sottolineare che quando il legislatore italiano diede vita all'istituto dell'amministrazione di sostegno, gli addetti ai lavori rimasero ammirati al cospetto di uno strumento normativo agile, capace di colmare una lacuna assai problematica, data dalla collocazione all'interno del codice civile di norme assai legnose e poco inclini a contemperare fattispecie di confine (Bianca 1985; Ferrando 2005; Bonilini 2008; Patti 2005).

Infatti, tale disciplina pareva disposta non già per tutelare la sfera patrimoniale, e personale, del soggetto debole, quanto per estromet-

terlo dal sistema dei traffici economici e giuridici, laddove costui non si mostrasse in grado di comprenderne il significato; così, l'ablazione della capacità d'agire tutelava sì la sfera dei rapporti giuridici patrimoniali del soggetto debole, ma, di fatto, lo alienava dalla vita civile, nell'ottica, di chiaro segno volontaristico, propria delle codificazioni ottocentesche (Pescara 1997; Anelli 2004).

La densa casistica maturata nel corso di più di un decennio – tra la fine degli anni novanta fino agli inizi del nuovo millennio – aveva convinto il legislatore italiano che i tempi fossero maturi per predisporre una normativa innovativa e al passo coi tempi (Cendon 1987).

Con lo spirito di apportare un significativo cambiamento di rotta nell'affiancamento e nel sostegno delle persone carenti o prive di autonomia nello svolgimento delle funzioni quotidiane è stata emanata la legge n. 6 che, introducendo l'istituto giuridico dell'amministratore di sostegno, si era assunta il compito di offrire, a chi si trovasse nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, uno strumento di tutela che ne sacrificasse nella minore misura possibile la capacità di agire, distinguendosi con tale specifica funzione dagli altri istituti a tutela degli incapaci menzionati nel codice civile (Ferrando 2006)⁴.

Finalità della legge, espressamente dichiarata dall'art. 1 della legge n. 6 del 2004, è quella di “tutelare, con la minore limitazione possibile della capacità di agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, mediante interventi di sostegno temporaneo o permanente”, evitando di adottare misure sproporzionate rispetto alle esigenze di protezione dell'interessato, di isolare il soggetto dal resto del mondo esterno e di recidere le sue relazioni sociali.

Tale intervento riformatore ha vissuto il privilegio di essere “una cesura con il paradigma previgente” (Bernardini 2021, p. 76) e avere un posto nel codice civile.

L'art. 404 c.c. afferma: “la persona che per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nell'impossibilità anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, può es-

4. Secondo parte della dottrina (Ferrando 2006, p. 7) la nuova normativa teneva conto “di quel profondo movimento innovatore che [...] si è posto come obiettivo la denuncia e la lotta contro forme di esclusione sociale e di emarginazione delle più diverse categorie di persone deboli, i cui diritti venivano negati dalle istituzioni”.

sere assistita da un amministratore di sostegno, nominato dal giudice tutelare del luogo in cui questa ha la residenza o il domicilio”.

La norma individua, dunque, due requisiti, uno di tipo soggettivo ovvero la menomazione fisica o psichica, l'altro di tipo oggettivo cioè l'impossibilità di provvedere ai propri interessi: entrambi devono coesistere ed essere legati da un rapporto di causalità.

L'analisi della norma rivela che il legislatore – nel predisporre i presupposti per l'erogazione della misura – ha posto la “infermità” e la “menomazione fisica o psichica” sullo stesso piano.

Nella medesima frase il legislatore ha posto gli effetti di tali condizioni: “l'impossibilità anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi”.

Risulta di tutta evidenza che la parola ‘interessi’ è priva di aggettivazione: dunque il legislatore non ha inteso chiarire se si tratti di interessi personali o patrimoniali.

Una notazione sul mero impedimento fisico: le riflessioni iniziali condussero a ritenere di poterla ricomprendere all'interno dell'alveo disegnato dall'art. 1 della legge n. 6 (Bonilini, Chizzini 2007; Tonelli, Bulgarelli 2010).

Tuttavia, si è fatto strada un pensiero divergente, supportato dal convincimento che porre sullo stesso piano due condizioni differenti incida sullo spirito sotteso alla norma. In effetti, l'assenza di una diretta incidenza della menomazione fisica sulla capacità di attendere ai propri interessi avrebbe finito col rendere la misura di protezione ingiustificata e irragionevole: ingiustificata, perché la persona – nel mantenere ferma la propria abilità nel provvedere ai propri interessi – avrebbe fatto venir meno il presupposto oggettivo richiesto dall'art. 404 c.c.; e irragionevole, perché, quel soggetto, afflitto da una menomazione meramente fisica che, non di meno, non vada ad incidere sulla propria capacità di autodeterminazione, avrebbe avuto modo di ricorrere a strumenti appositamente previsti dal legislatore, quali, ad esempio, la procura volontaria, oppure il mandato con rappresentanza.

La soluzione, quindi, va ravvisata, in concreto, nella natura dell'impedimento, e nella incidenza che la menomazione fisica abbia, effettivamente, sulla capacità del soggetto di saper autonomamente provvedere ai propri interessi, non già nell'astratta idoneità degli strumenti giuridici, determinata con una comparazione a priori, tra i vari istituti, tenendo presente che l'amministrazione di sostegno, ferme le conside-

razioni sin ora formulate, incide, in ogni caso, limitandola, sulla capacità d'agire dei soggetti alla medesima sottoposti.

3. Il lavoro della giurisprudenza nell'opera di costruzione di nuovi confini della misura: la capacità dell'interessato di avere cura dei propri interessi

Nel 2018, la Suprema Corte ha ribadito che la finalità cui tende l'amministrazione di sostegno, è quella di proteggere le persone fragili, ovvero coloro che si trovino in difficoltà nel gestire le attività della vita quotidiana e i propri interessi, o che addirittura si trovino nell'impossibilità di farlo. In tale prospettiva, lo scopo dell'istituto consiste nell'offrire a chi si trovi nell'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi, uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la capacità di agire. La misura non è, dunque, volta, soltanto alla tutela degli interessi patrimoniali⁵.

Dunque, se una persona versa in condizioni di infermità o menomazione psichica o fisica, tale condizione deve essere necessariamente verificata mediante un accertamento medico sanitario; in altri termini, il medico dovrà certificare che codesta circostanza vada ad incidere sulla possibilità di autodeterminarsi in riferimento alla cura dei propri interessi, patrimoniali e personali.

Appare di tutta evidenza l'importanza del ruolo del giudice tutelare: egli, accertato lo stato d'infermità o di menomazione, deve valutare se, e in quale modo, quello stato incida sulla capacità dell'interessato di avere cura dei propri interessi, e, qualora l'infermità o la menomazione sia tale da incidere su detta attitudine, compromettendola, procedere o meno alla nomina dell'amministratore di sostegno.

Laddove un soggetto sia sì afflitto da una patologia anche di rilevante gravità, la quale, tuttavia, non sia tale da incidere sulla capacità di costui di provvedere ai propri interessi, il tribunale ha stabilito di precludere l'istituzione dell'amministratore di sostegno⁶.

Sempre in linea con tale orientamento, la Cassazione ha deciso che la generica, e peraltro del tutto soggettiva, valutazione di incapacità

5. Cass. civ., 26 luglio 2018, n. 19866; Trib. Potenza, 20 maggio 2024, n. 852.

6. Trib. Varese, 28 giugno 2012.

del soggetto di provvedere ai propri interessi non giustifica l'adozione di nessuna misura limitatrice della sfera di autonomia della persona, neppure l'amministrazione di sostegno, che ha quali presupposti l'infermità o la menomazione fisica o psichica della persona, oggettivamente verificabili, che determinino l'impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere alla cura dei propri interessi⁷.

L'amministrazione di sostegno, infatti, sebbene non esiga che la persona versi in uno stato di vera e propria incapacità di intendere o di volere, presuppone comunque una condizione attuale di menomata capacità, che la ponga nell'impossibilità di provvedere ai propri interessi. Per questa ragione, è escluso il ricorso all'istituto nei confronti di chi si trovi nella piena capacità di autodeterminarsi, pur in condizioni di menomazione fisica, sulla base di asserite esigenze di gestione patrimoniale, in quanto detto utilizzo implicherebbe un'ingiustificata limitazione della capacità di agire della persona, tanto più a fronte della volontà contraria all'attivazione della misura manifestata da un soggetto pienamente lucido.

In virtù di queste argomentazioni, la Corte di Cassazione ha cassato la decisione di merito che aveva ritenuto sottoponibile ad amministrazione di sostegno un'anziana signora sul presupposto di una scarsa cognizione delle proprie possidenze patrimoniali, non paventata come conseguenza di una patologia psico-cognitiva, ma quale semplice effetto dell'organizzazione di vita già da tempo assunta e imperniata su una fiduciaria delega gestionale delle risorse alla figlia⁸.

Successivamente, la Corte ha ribadito più volte tale posizione⁹, giungendo – di recente – a sostenere che la mera esistenza di una condizione di infermità non sia di per sé sufficiente per giustificare l'attivazione dell'amministrazione di sostegno; è necessario accertare anche l'impossibilità della persona di provvedere ai propri interessi in modo

7. Cass. civ., 28 febbraio 2018, n. 4709. In questo caso, i giudici si sono trovati al cospetto della condizione di analfabetismo della persona per la quale era stata richiesta la misura dell'amministrazione di sostegno e hanno dovuto valutare se si trattasse o meno di incapacità del soggetto di provvedere ai propri interessi.

8. Cass. civ., 31 dicembre 2020, n. 29981. Già nel 2015 (Cass. pen., 21 luglio 2015, n. 36942) si era affermato che la persona anziana inabilitata alla deambulazione e, dunque, incapace di riscuotere personalmente i ratei pensionistici potesse essere affiancata da un amministratore di sostegno, essendo sufficiente la sussistenza di mera infermità fisica e non necessariamente una menomazione di carattere psichico.

9. Cass. civ., 4 novembre 2022, n. 32542.

autonomo o con il supporto di una rete di assistenza familiare ovvero professionale da essa individuata. In assenza di tale impossibilità e di un pregiudizio concreto per la gestione dei propri interessi, non sussistono i presupposti per l'applicazione della misura di protezione¹⁰.

Più di recente è stato affermato che la misura dell'amministrazione di sostegno deve essere decisamente esclusa, ove il soggetto, che ne dovrebbe beneficiare, si trovi nella piena capacità di determinarsi, anche se versi in condizioni di menomazione fisica; ne consegue che, salvo che non sia provocata da una grave patologia psichica, tale da rendere l'interessato inconsapevole del bisogno di assistenza, la sua opposizione alla nomina costituisce espressione di autodeterminazione, che deve essere opportunamente considerata¹¹.

Sui provvedimenti di apertura della misura dell'amministrazione di sostegno, la giurisprudenza ha deciso che, nei casi di disabilità fisica, devono essere giustificati da una specifica motivazione che espliciti la ragione per la quale si limita la sfera di autodeterminazione del soggetto. Tali decisioni devono tener conto delle possibilità di superamento della disabilità con mezzi tecnologici e ausili adeguati, rispettando i principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹².

4. Le condizioni della persona che può essere sottoposta alla misura

Qualora la persona si trovi in una condizione di disagio psichico, la misura dell'amministrazione di sostegno potrebbe essere disposta laddove si assista a un indebolimento delle facoltà intellettive, il quale non si traduca in una vera e propria malattia, sempre che non si tratti di un mero fatto episodico, ma di uno stato di alterazione o anomalia psichica, avente il carattere di una qualche stabilità (Delle Monache 2004).

Non si dubita, inoltre, che la misura dell'amministrazione di sostegno possa essere disposta in caso d'infermità mentale di tipo temporaneo, oppure di tipo abituale.

10. Cass. civ., 26 febbraio 2025, n. 5088. La giurisprudenza risalente ha fatto appello alle condizioni oggettive che possono condurre il potenziale beneficiario a non poter attendere ai propri interessi e dunque a non poter usufruire della misura di protezione, talvolta "superflua ed inutilmente gravosa": Trib. Vercelli, decreto 16 ottobre 2015; Trib. Modena, 4 maggio 2017.

11. Cass. civ., 10 settembre 2024, n. 24251.

12. Cass. civ., 12 marzo 2025, n. 6584.

Qualora l'infermità non sia grave, essa dovrà incidere, per giungere all'irrogazione della misura, sulla possibilità di autodeterminarsi, da parte del soggetto bisognoso; laddove, invece, l'infermità sia connotata da particolare gravità, l'amministrazione di sostegno andrà esclusa, non già unicamente per siffatta circostanza, ma soltanto ove l'entità e la composizione del patrimonio della persona interessata facciano apparire 'adeguata' la misura dell'interdizione giudiziale, intesa quale ultimo, residuale, stadio di tutela che l'ordinamento giuridico può garantire al soggetto bisognoso (Napoli 2005).

L'insorgenza di un comportamento teso alla prodigalità è presupposto necessario, ma non sufficiente all'applicazione della misura, dovendo essere accertato, in concreto, che tale circostanza incida sulla capacità del soggetto di saper provvedere autonomamente ai propri interessi.

Infatti, la mera inclinazione mostrata in alcune circostanze concrete non può giustificare l'applicazione della misura, occorrendo che essa sia causata da una alterazione delle facoltà mentali tale da non far percepire il senso economico e giuridico dell'atto di disposizione posto in essere, manifestando un'irrefrenabile tendenza ad un'azione dai risultati pregiudizievoli per il soggetto.

Nel caso di comportamenti tesi ad una frenesia compulsiva nell'acquisto di beni materiali inutili, la giurisprudenza ha sostenuto la misura di sostegno che, "associando una supervisione della gestione del denaro a un progressivo recupero della capacità di risparmio, miri a restaurare un rapporto del beneficiario con il denaro che non presenti connotazioni patologiche"¹³.

Anche nel caso di menomazioni come la cecità o la sordità, si ritiene che la mancanza di sufficiente educazione al mondo renda auspicabile l'applicazione della misura dell'amministrazione di sostegno¹⁴.

La giurisprudenza ha dibattuto se possa essere istituita l'amministrazione di sostegno in previsione della propria futura, eventuale, incapacità, sì da prescindere dall'attuale condizione di infermità del soggetto destinatario della misura: si pensi alla persona che, per una predisposizione genetica certificata, sappia di essere destinata all'insorgenza dell'Alzheimer.

13. Trib. Varese, 3 ottobre 2012.

14. Si ricordi che con legge 20 febbraio 2006, n. 95 è stata sostituita – al 3° comma dell'art. 415 c.c. – la parola sordomuto con la parola sordo.

Il Tribunale di Cagliari, in tempi risalenti, ha stabilito che l'art. 404 non prevede espressamente il requisito dell'attualità dell'infermità: la *ratio* sottesa alla normativa, infatti, consente di ritenere applicabile l'amministrazione di sostegno per un'ipotesi di tal fatta, cosicché deve ritenersi "ammissibile la nomina di un amministratore di sostegno i cui effetti siano sottoposti alla condizione che il beneficiario contragga, in futuro, una patologia che lo renda inidoneo a provvedere autonomamente alla cura dei propri interessi"¹⁵.

Successivamente, vi è stato chi ha ritenuto "rintracciabili le indicazioni per prevedere la possibilità di protezione di una persona, pur quando l'incapacità sia solo eventuale e futura"¹⁶.

Di diverso avviso è l'opinione di altra giurisprudenza che ha inteso leggere l'attualità del presupposto dell'art. 404 c.c., ovvero che sia sussistente al momento della richiesta d'istituzione¹⁷.

5. La condizione di 'incapace' e la condizione di 'anziano': i criteri della proporzionalità e della flessibilità

La mera sovrapposizione tra la condizione di 'incapace' e la condizione di 'anziano' trova la sua *ratio* anche nella circostanza che il testo di legge approvato dal Senato sull'amministrazione di sostegno – ma non oggetto del testo pubblicato in *G.U.* – indicava anche l'età avanzata come presupposto per la nomina dell'amministratore di sostegno, qualora fosse tale da determinare l'incapacità di provvedere adeguatamente alla cura della propria persona e dei propri interessi.

Attenta dottrina, più volte e in tempi risalenti, ha evidenziato la tradizionale concezione dell'anzianità come possibile causa di incapacità legale (Bianca 1998; Mengoni 1982)¹⁸.

15. Trib. Cagliari, 22 ottobre 2009.

16. Trib. Firenze, 22 dicembre 2010.

17. Trib. Mantova, 24 luglio 2008; Trib. Firenze, 3 luglio 2009; Trib. Verona, 4 gennaio 2011.

18. Il riferimento è a Bianca (1989, p. 96), secondo il quale, "L'inabilitazione è meno grave dell'interdizione ma si tratta pur sempre di incapacità che mortificano la persona e, beffa ancor più amara, si tratta di strumenti che vengono utilizzati esclusivamente per tutelare interessi patrimoniali di terzi e in particolare di coloro che aspirano a godere l'eredità dell'anziano". Secondo Mengoni (1982) esiste una vera e propria 'arretratezza' in ordine al rapporto tra salute e capacità di agire.

In realtà, il legislatore, espungendo il riferimento alla tutela dell'anziano dal testo definitivo, sembra aver voluto evitare che si potesse determinare una situazione in cui all'anzianità fosse automaticamente ricondotta l'impossibilità di curare i propri interessi.

Infatti, la terza età non comporta necessariamente una menomazione della capacità del soggetto, ma soltanto un'analisi delle funzioni psico-fisiche ed intellettive proprie del disabile possono giustificare un intervento a suo favore (Lisella 1989)¹⁹.

La giurisprudenza di merito – contigua all'emanazione della legge n. 6 – ha ribadito che sebbene in ordine al presupposto per la nomina di un amministratore di sostegno, la nuova legge non abbia espressamente previsto tra i beneficiari le persone anziane, tuttavia, la formula utilizzata dall'art. 404 c.c. per indicare i presupposti soggettivi necessari per l'istituzione della misura protettiva, sembra avere tale ampiezza ed elasticità da consentire di ricomprendervi, a date condizioni, anche le persone anziane.

Certo, l'età avanzata non può essere, di per se stessa, presupposto fondante un provvedimento di amministrazione; tuttavia, la vecchiaia può determinare una limitazione apprezzabile delle funzioni della vita quotidiana.

In modo esplicito, il giudice tutelare di Modena ha sostenuto che, nonostante la legge n. 6 non abbia “espressamente previsto tra i beneficiari della figura dell'amministratore di sostegno le persone anziane”, tuttavia, “la formula utilizzata dall'art. 404 c.c. per indicare i presupposti soggettivi necessari per l'istituzione della misura protettiva, sembra avere tale ampiezza ed elasticità da consentire di ricomprendervi, a date condizioni, anche le persone anziane”²⁰.

E nel connubio tra condizione di anziano e scelte relative alla salute, si segnala quell'intervento giurisprudenziale che ha applicato per la prima volta, proprio nel giorno della sua entrata in vigore, la legge

19. Come è stato osservato, sarebbe particolarmente difficoltoso legittimare al livello costituzionale una dichiarazione di incapacità legale che non dipenda da precarie condizioni del soggetto. Così Lisella 1989, p. 58.

20. Trib. Modena, 24 febbraio 2005. In Trib. Genova, 1° marzo 2005, si legge: “L'amministratore di sostegno designato ha il dovere di interpretare correttamente la volontà della congiunta per quanto concerne il rientro a casa, e sentiti gli specialisti del caso, anche al fine di valutare le esigenze di natura sanitaria dell'anziana e, verificata l'idoneità dell'alloggio di sua proprietà, predisporre l'organizzazione necessaria per consentire alla madre un'adeguata sistemazione casalinga”.

che prevede la nomina di un amministratore di sostegno quando un malato in gravissime condizioni, e quindi non in grado di prestare un valido consenso, rifiuti di farsi operare²¹.

Dunque, l'introduzione della misura dell'amministrazione di sostegno è stata ispirata ai principi della flessibilità e della proporzionalità: dalla connessione tra essi derivano molte regole operative.

Il Consiglio di Stato, ha affermato che la valutazione della congruità e conformità del contenuto dell'amministrazione di sostegno alle specifiche esigenze del beneficiario richiede che il giudice tutelare tenga essenzialmente conto, secondo criteri di proporzionalità e di funzionalità, del tipo di attività che deve essere compiuta per conto dell'interessato, della gravità e durata della malattia o della situazione di bisogno in cui versa l'interessato, nonché di tutte le altre circostanze caratterizzanti la fattispecie, in modo da assicurare che il concreto supporto sia adeguato alle esigenze del beneficiario senza essere eccessivamente penalizzante. Le caratteristiche proprie dell'amministrazione di sostegno impongono che l'accertamento della ricorrenza dei presupposti di legge sia compiuto in maniera specifica, circostanziata e focalizzata sia rispetto alle condizioni di menomazione del beneficiario, sia rispetto alla incidenza delle stesse sulla capacità del beneficiario di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, anche eventualmente avvalendosi, in tutto o in parte, di un sistema di deleghe dallo stesso approntato; inoltre, il perimetro dei poteri gestori ordinari attribuibili all'amministratore di sostegno va delineato in termini direttamente proporzionati ad entrambi gli anzidetti elementi, di guisa che la misura risulti specifica e funzionale agli obiettivi individuali di tutela, altrimenti implicando un'ingiustificata limitazione della capacità di agire della persona²².

Una volta accertata la necessità della misura protettiva, il giudice indica nel decreto di nomina l'oggetto dell'incarico dell'amministratore di sostegno, adattandolo alle esigenze di protezione dell'interessato: gli atti che egli può compiere in nome e per conto dell'interessato; quelli che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'ammi-

21. Nel caso di specie, la prima sezione ha nominato, come amministrazione di sostegno ad un'anziana paziente che rifiutava di sottoporsi ad un intervento chirurgico, la nipote affinché prestasse il consenso all'intervento medico: Trib. Roma, 19 marzo 2004.

22. Cons. Stato, 2 novembre 2022, n. 9541.

nistratore di sostegno, i termini di durata dell'incarico (art. 405 c.c.), in un'ottica fluida che conferisce al giudice il potere di passaggio di alcuni atti, dalla zona della rappresentanza esclusiva a quella dell'assistenza, o il potere di restituire all'interessato facoltà che gli erano stati contingentemente tolti o viceversa.

Dunque, la nuova disciplina ha avuto il pregio di rispondere all'idea che la vita scorre, che le persone cambiano, che la realtà è portatrice di problemi completamente nuovi, nel bene e nel male: l'amministrazione di sostegno non fa che adattarsi a questa essenza tipicamente mutevole e 'liquida' dell'essere umano.

Proporzionalità e flessibilità consentono di tracciare una nuova linea di equilibrio fra opposte esigenze, al fine di assicurare al beneficiario la libertà che è possibile ed indispensabile e di prevedere il sostegno che è doveroso²³.

6. Anziani e amministrazione di sostegno. La posizione della CEDU in un recente caso

Da quanto sin qui commentato, appare chiaro che la misura dell'amministrazione di sostegno non sia automaticamente applicabile agli anziani. Anzi, si sostiene che per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno, occorrerà che all'età avanzata si accompagni un'effettiva, concreta, impossibilità d'attendere ai propri interessi²⁴ (Campese 2004, p. 128).

23. Pure la Corte di cassazione ha sottolineato i pregi del regime di protezione personalizzato: in più di un'occasione i giudici del supremo Collegio hanno evidenziato come la flessibilità costituisca il tratto distintivo dell'amministrazione di sostegno, in quanto la normativa non la disciplina in modo predeterminato su ogni suo aspetto, ma lascia ampi spazi di regolamentazione e di adattamento della misura al caso concreto. Così, Cass. civ., 20 marzo 2024, n. 7414.

24. Basando la riflessione sul prevalente orientamento giurisprudenziale prima menzionato – che non consente l'istituzione dell'amministrazione di sostegno per una propria, eventuale, futura, incapacità – è necessario seguire il testo dell'art. 404 c.c. che prevede l'attualità del presupposto oggettivo di applicazione della misura. In dottrina vi è stato chi (Campese 2004) si è espresso in termini dubitativi. Tuttavia, autorevole dottrina (Bonilini 2006) ha notato che il legislatore, se avesse inteso l'amministrazione di sostegno quale mezzo utile a ogni bisogno, non avrebbe dovuto racchiudere, nell'art. 404 c.c., il nesso tra il presupposto della menomazione fisica e l'impossibilità, attuale, di attendere ai propri interessi. Tale dottrina è perentoria nel ritenere che siffatta consequenzialità debba essere rispettata, pena l'illegittimità dell'istituzione della misura.

Nel 2005, il Tribunale di Genova ha stabilito che l'amministratore di sostegno per una persona in età avanzata vada nominato, qualora la stessa versi in condizione di impossibilità oggettiva ad attendere ai propri interessi. Per la medesima decisione, inoltre, "in presenza di persona, attualmente ricoverata presso un istituto, la quale manifesti, nonostante le difficoltà di espressione, il desiderio di fare ritorno nella propria abitazione, l'amministratore di sostegno ha l'obbligo di interpretare correttamente la volontà della congiunta e di predisporre l'organizzazione necessaria per consentire un'adeguata sistemazione casalinga"²⁵.

Pertanto, ove la persona, seppure molto anziana, abbia sì difficoltà di movimento, ma anche piena consapevolezza degli atti da compiere, e si riveli assistita da familiari, persone amiche, servizio sociale, non giova l'attivazione, nei suoi confronti, dell'amministrazione di sostegno. Opportuno, invero, è il conferimento, a persona di sua fiducia, di procura generale²⁶.

Molto interessante appare la posizione della Corte europea dei diritti umani²⁷ che ha dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU da parte dell'Italia, per aver adottato, nei confronti di un soggetto vulnerabile, misure restrittive della libertà personale non adeguate e non proporzionali rispetto ai fini perseguiti, eccedendo il margine di apprezzamento riconosciute dalla Convenzione (Bilancia, De Marco 2004; Cartabia 2007; Guazzarotti 2006; Sorrentino 2005).

In altri termini, la Corte ha ritenuto che il sistema italiano dell'amministratore di sostegno, nella parte in cui non lascia spazio alla volontà dell'adulto vulnerabile, sia incompatibile con l'indicata disposizione poiché, a causa della decisione dell'amministratore di sostegno e dell'autorità giudiziaria, l'anziano era stato costretto a vivere in una residenza sanitaria assistenziale, con conseguenziale isolamento dell'interessato, totalmente dipendente dall'amministratore di sostegno (Gambino 2009).

La vicenda, esemplare perché pioniera sul tema, si incentra sul caso di un uomo sottoposto ad alcune limitazioni, malgrado la sua capacità di autodeterminarsi, in ragione della sua condizione di prodigalità e di indebolimento fisico e mentale.

25. Trib. Genova, 1° marzo 2005.

26. Trib. Vercelli, 16 ottobre 2015.

27. CEDU, *Calvi e C.G. contro Italia* (ricorso n. 46412/21), depositata il 6 luglio 2023 e divenuta definitiva il 6 ottobre 2023.

Per decisione del giudice tutelare, che aveva accolto la richiesta dell'amministratore di sostegno, il ricorrente era stato collocato in una RSA, senza che venisse considerata la volontà dell'uomo di rientrare nella propria abitazione. Inoltre, l'adulto si era trovato in una situazione di isolamento e aveva subito un trattamento molto simile a quello previsto nei casi di trattamenti sanitari obbligatori, tanto più che il giudice tutelare aveva accolto la domanda dell'amministratore di sostegno sul divieto di incontri con i terzi, se non in presenza dello stesso amministratore. Ne era derivata una controversia in sede giudiziale poiché alcuni familiari avevano chiesto all'autorità giurisdizionale di assicurare il rispetto della volontà dell'uomo. Era intervenuto anche il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà ma, vista l'assenza di cambiamenti, un cugino si era rivolto alla Corte europea che ha accertato l'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata dell'anziano anche se l'interessato era stato privato solo parzialmente della sua capacità di agire.

Sul piano interno, le misure limitative della capacità di autodeterminazione erano state adottate in base all'art. 404 c.c., il quale dispone che una persona che, per effetto di un'infermità o di una menomazione fisica o psichica, si trovi in un'impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi, possa essere assistita da un amministratore di sostegno nominato dal giudice tutelare del luogo in cui ha la residenza o il domicilio.

La Corte ha così rilevato che l'ingerenza nell'art. 8 avesse una base legale e perseguiva un fine legittimo, ma ha ritenuto lo strumento del tutto sproporzionato. Sul punto, infatti, la Corte ha precisato che "privare una persona della sua capacità giuridica, anche solo parzialmente, è una misura molto grave che dovrebbe essere riservata a circostanze eccezionali".

Pur riconoscendo alle autorità nazionali il margine di apprezzamento considerando che esse si trovano in una posizione migliore rispetto ai tribunali internazionali nel valutare le esigenze individuali (Montanari 2002), la Corte europea ha stabilito che detto margine è più ristretto "quando il diritto in questione è cruciale per l'effettivo godimento da parte dell'individuo di diritti personali o essenziali" e ogni misura deve essere disposta solo se sono assicurate le garanzie procedurali, con una costante revisione della situazione per garantire le relazioni sociali e il ritorno a casa della persona interessata tenendo conto che "qualsiasi misura di protezione adottata nei confronti di una

persona in grado di esprimere la propria volontà deve rispecchiare il più possibile tale volontà” (Trucco 2013; Villani 2015).

La Corte ha così accertato la violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 8 della CEDU poiché lo Stato in causa non ha conciliato la necessità di protezione con il rispetto della dignità e dell'autodeterminazione dell'individuo e non ha assicurato garanzie effettive nel procedimento nazionale per prevenire gli abusi, come richiesto dalle regole internazionali in materia di diritti umani (Panunzio 2005; Sciarabba 2008; Zanghì 2006).

Quando sono in gioco implicazioni così importanti per la vita privata di una persona, il giudice deve soppesare attentamente tutti i fattori rilevanti per valutare la proporzionalità della misura da adottare: le necessarie garanzie procedurali in questo ambito richiedono di ridurre al minimo qualsiasi rischio di arbitrarietà.

Il beneficiario della misura non può in nessun caso essere totalmente privato della capacità di esercitare i propri diritti: privare una persona della capacità giuridica, anche parzialmente, è una misura molto grave che dovrebbe essere riservata a circostanze eccezionali; il margine di valutazione di principio lasciato alle autorità nazionali deve variare a seconda della natura del diritto della Convenzione in questione, della sua importanza per l'individuo e della natura delle attività limitate, nonché della natura dell'obiettivo perseguito dalle restrizioni. Il margine tenderà ad essere più ristretto quando il diritto in questione è cruciale per l'effettivo godimento da parte dell'individuo di diritti intimi o essenziali.

7. Conflitti all'interno di un gruppo familiare e tutela della volontà del beneficiario anziano di età

Allo scopo di svolgere il giudizio sul migliore interesse del beneficiario della misura di protezione, bisogna porre attenzione allo stato di salute fisica e psichica dell'interessato, all'articolazione del suo patrimonio, alla presenza di familiari in grado di prendersi cura delle sue esigenze quotidiane, soprattutto se rese più complesse da una ridotta capacità fisica o psichica dovuta all'età avanzata.

Dunque, l'indagine deve orientarsi sulla condizione personale del beneficiario della misura di protezione, sulla composizione della sua

famiglia e sulla coesione dei legami affettivi che questi ha instaurato con i suoi familiari (Renna 2025, p. 64).

Non di rado, purtroppo, si rinvencono casi di persone che, soprattutto nel momento della maggior vulnerabilità, si trovano da sole, dinanzi alle difficoltà che pone la loro condizione di salute, spesso determinate dall'avanzare dell'età; altre volte, la persona si ritrova calata in un contesto domestico poco sereno, perché turbato da tensioni insorte tra i familiari e l'interessato, o tra i familiari stessi.

La famiglia, che un tempo offriva l'immagine di coesione e armonia, negli ultimi decenni ha mostrato numerose fragilità: conseguentemente, il conflitto che può sorgere fra familiari, può condurre ad una paralisi dell'attività dell'amministratore di sostegno²⁸.

Il giudice, chiaramente, dovrà dare risalto alle concrete esigenze della persona, alla luce dei compiti che intende affidare all'amministratore di sostegno: l'insorgere di situazioni problematiche, nella gestione dei beni, consiglia di dare prevalenza alle capacità e alle attitudini dei familiari o dei parenti. È opportuno anche dare peso alle situazioni in cui, il familiare, sia già stato coinvolto nelle scelte sulla conduzione del patrimonio della famiglia, affiancando l'interessato nella gestione dei propri beni (Bonilini 2004, p. 9).

Qualora, invece, non si ravvisino queste circostanze, pare consigliabile la nomina di un amministratore di sostegno estraneo, rispetto ai soggetti evocati dall'art. 408 c.c. che meglio sia in grado di gestire il patrimonio del beneficiario.

Circa il compimento delle scelte esistenziali, da parte dell'amministratore di sostegno, si richiede una maggiore attenzione nell'ascolto del beneficiario della misura di protezione: non si tratta, chiaramente, di dare risalto alla capacità di gestione patrimoniale, bensì all'attitudine, da parte dell'amministratore, di intercettare le esigenze dell'interessato e farsi portavoce delle sue volontà di cura soprattutto in considerazione di situazioni di fragilità collegate all'età avanzata.

28. In realtà, i familiari che si trovano in disaccordo col titolare dell'ufficio potrebbero sollecitare più volte l'intervento del giudice tutelare, sia attraverso l'attività d'impulso, come nella richiesta di avviare un procedimento di revoca o modifica dell'amministratore di sostegno, o dei poteri a lui affidati col decreto di nomina, sia proponendo reclamo, avverso i decreti del giudice tutelare che nominano o autorizzano il rappresentante legale a compiere determinati atti (art. 473-bis c.p.c.).

Si pensi al caso dei pazienti in fase terminale: qui, la presenza di una cerchia di familiari del malato non sempre agevola la scelta per il paziente; anzi, il conflitto fra i membri della famiglia del paziente ha talvolta irrigidito il dialogo con il personale sanitario, creando una notevole incertezza sulla scelta da adottare, che si è protratta per lungo tempo, come testimoniato dagli svariati interventi della giurisprudenza.

L'insorgere di conflitti fra familiari rende più arduo decidere per il bene del malato, in quanto, proprio coloro che dovrebbero essere naturalmente più vicini al paziente, non sono affatto concordi nell'indicare, ai medici e al giudice, quale possa essere la scelta più adeguata per il malato (Trolli 2025).

8. L'anziano e il diritto a vivere in casa propria

Le profonde trasformazioni che si sono susseguite negli ultimi decenni – prime fra tutte, l'invecchiamento della popolazione e la condizione di non autosufficienza – lamentano il disinteresse del legislatore che non se ne fa carico approntando strumenti normativi, né provvedendo ad accantonare le giuste risorse economiche atte a fronteggiare una vera e propria emergenza silenziosa.

Nonostante la famiglia italiana continui a svolgere un ruolo centrale nel lavoro di cura, le difficoltà riscontrate nel mondo del lavoro e la perenne crisi economica producono conseguenze anche nell'attività di assistenza agli anziani.

Una famiglia con una persona anziana non autosufficiente deve affrontare una spesa sanitaria privata pari a più del doppio rispetto alle altre famiglie italiane.

E spesso accade che le case dove vivono gli anziani non sempre sono garanzia di qualità e sicurezza: tuttavia, per l'anziano, la domiciliarità è ritenuta un diritto della persona.

Si parla di domiciliarità intendendo non solo una prestazione, un servizio, ma anche come quell'insieme di misure, azioni, condizioni che consentono all'anziano di vivere più pienamente possibile il proprio ambiente di vita fatto della propria abitazione e delle proprie abitudini, ma anche dell'ambiente che lo circonda. La persona anziana deve essere messa in condizioni di poter rivendicare, una sorta di 'diritto alla domiciliarità', attivando una rete di risorse e servizi come

supporto alla garanzia di permanere e vivere in luoghi abituali e di conforto²⁹.

In una politica a favore dell'invecchiamento attivo – incardinata nella *Carta europea dei diritti e delle responsabilità degli anziani bisognosi di assistenza e di cure a lungo termine* – occorre colmare gli squilibri territoriali, creando un sistema di servizi di prossimità per la domiciliarità a livello di territorio/quartiere in grado di garantire all'anziano una continuità di cura adeguata alle sue condizioni, evitando che venga sottoposto a costrizioni o discontinuità traumatiche per il suo equilibrio psico-fisico.

Questa prospettiva non può prescindere dalla predisposizione di piani dei servizi sociali integrati con attività civili di prossimità; con l'adeguamento degli standard urbanistici e della normativa sulle barriere architettoniche; con la predisposizione di una rete di prossimità dei servizi socioassistenziali; con la realizzazione di tipologie abitative per la residenzialità leggera.

9. Qualche breve conclusione

Il dovere di dare supporto ai soggetti più fragili non va confuso con atteggiamenti compassionevoli, non si tratta di buonismo. Qui si è anzitutto in presenza di un fondamentale dovere giuridico, che scaturisce direttamente dal principio di eguaglianza enunciato nell'articolo 3 della Costituzione: è appena il caso di sottolineare come la pari dignità di tutti i cittadini, quali che ne siano le condizioni personali, cui esplicitamente si riferisce il primo comma del citato articolo 3, resterebbe un enunciato meramente retorico se non se ne facesse discendere il dovere dello Stato, in tutte le sue articolazioni, di adoperarsi affinché la condizione di disabilità non leda la dignità di coloro che concretamente la vivono. E, del resto, il secondo comma del medesimo articolo è ancor più esplicito nel far carico alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che, anche solo di fatto, possono compromettere l'eguaglianza dei cittadini ed impedire il pieno sviluppo della persona: espressione, questa, che non lascia dubbi sul dovere – vero e proprio

29. Il Trib. di Modena (5 febbraio 2016) ha sostenuto che la misura di protezione non è attivabile in presenza di una rete sociale attenta e vigile di idoneo supporto alla persona, non ravvisandosi, in tale ipotesi, il requisito dell'impossibilità gestionale.

dovere giuridico – di fare quanto possibile affinché le persone affette da qualsivoglia forma di vulnerabilità non vedano perciò compromesse la propria dignità e le proprie potenzialità di sviluppo.

Si obietta, talvolta, che la concreta attuazione di questi diritti abbia costi elevati e che quindi occorre misurarla col metro della sostenibilità economica. Ma, se è vero che nessuna realizzazione sociale può mai del tutto prescindere dalla valutazione del costo che essa comporta, va ribadito con forza che la tutela della dignità, specialmente di quella dei soggetti più vulnerabili, per il valore che la Costituzione le assegna andrebbe collocata tra i primi nelle priorità di spesa.

L'attenzione a questi temi è frutto del maturare di una sensibilità, culturale e politica, che caratterizza, almeno in via di principio, il consenso delle società moderne le quali ambiscono a definirsi civili.

È da sottolineare che mentre alcuni Paesi come Belgio, Francia, Germania e Spagna hanno già introdotto strumenti di natura negoziale idonei a consentire alla persona adulta interessata, in vista di una possibile vulnerabilità e incapacità, di autodeterminarsi attribuendo a un proprio fiduciario il potere di rappresentarlo qualora non avesse più la capacità di farlo, nel pieno rispetto dell'autonomia privata, nell'ordinamento italiano manca una disciplina adeguata che non può in alcun modo essere sostituita dall'attuale presenza dell'amministratore di sostegno, strumento ampiamente criticato da organismi internazionali proprio perché limita le possibilità di autodeterminazione (Castellaneta 2023, p. 653).

Le lacune nelle forme di protezione negoziale degli adulti in via anticipata che assicurano il rispetto delle proprie volontà nella gestione di aspetti personali, come futuri trattamenti sanitari, e l'assenza di mandati di protezione in cui l'interessato possa in partenza guidare le azioni che lo riguardano, portano inevitabilmente al ricorso alla via giudiziale che è così centrale, mentre, nell'ottica del rispetto dei diritti fondamentali, dovrebbe avere una valenza realmente sussidiaria.

Dunque, si avverte l'esigenza di dare vita ad un complesso di norme specificamente rivolte ad assicurare adeguata tutela alla persona anziana che, in virtù della progressiva perdita delle capacità frequentemente associata all'incedere dell'età, sia assistita da una completa definizione dei doveri della rete familiare nei suoi confronti e da una disciplina orientata nella massima misura possibile a valorizzare la permanenza nell'ambiente familiare.

Bibliografia

- Anelli F. (2004), *Il nuovo sistema delle misure di protezione delle persone prive di autonomia*, in *Studi in onore di P. Schlesinger*, V, Giuffrè, p. 4175 ss.
- Bernardini M.G. (2021), *La capacità vulnerabile*, Jovene.
- Bernardini M.G. (2023), *Persone anziane e nuove frontiere del diritto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, fascicolo speciale, pp. 19-38.
- Bianca C.M. (1985), *La protezione giuridica del sofferente psichico*, in *Rivista Diritto Civile*, I, p. 25 ss.
- Bianca C.M. (1989), *Senectus ipse morbus?*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, II, *Diritto Privato*, 1, Giuffrè, p. 96 ss.
- Bilancia P., De Marco E. (2004), *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè.
- Bonilini G. (2004), *La designazione dell'amministrazione di sostegno*, in *SIur*.
- Bonilini G. (2005), *Persone in età avanzata, e amministrazione di sostegno*, in *FPS*, p. 487 ss.
- Bonilini G. (2006), *L'anzianità non può giustificare, da sola, l'attivazione dell'amministrazione di sostegno*, in *FPS*, p. 333 ss.
- Bonilini G., Chizzini A., a cura di (2007), *L'amministrazione di sostegno*, 2^a ed., Cedam.
- Bonilini G., Tommaseo F. (2008), *Dell'amministrazione di sostegno*, in *Comm. Schlesinger*, Giuffrè, p. 3 ss.
- Campese G. (2004), *L'istituzione dell'amministrazione di sostegno e le modifiche in materia di interdizione e inabilitazione*, in *Fam. e dir.*, II, p. 126 ss.
- Cartabia M. (2007), *I diritti in azione*, Il Mulino.
- Castellaneta M. (2023), *La protezione degli adulti in situazione di vulnerabilità: il ruolo degli atti internazionali a tutela dei diritti umani*, in *Notariato*, 6, p. 653 ss.
- Cavaliere A. (2019), *L'invenzione della povertà. Dall'economia della salvezza ai diritti sociali*, La Scuola di Pitagora.
- Cendon P. (1987), *Infermi di mente ed altri 'disabili' in una proposta di riforma del codice civile. Relazione introduttiva e bozza di riforma*, in *PD*, p. 621 ss.
- Delle Monache S. (2004), *Prime note sulla figura dell'amministrazione di sostegno: profili di diritto sostanziale*, in *NGCC*, p. 37 ss.
- Ferrando G., a cura di (2005), *L'amministrazione di sostegno. Una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Giuffrè.
- Ferrando G. (2006), *Le finalità della legge. Il nuovo istituto nel quadro delle misure di protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia*, in *Soggetti deboli e misure di protezione*, Giappichelli, p. 25 ss.
- Ferrando G., Lenti L., a cura di (2006), *Soggetti deboli e misure di protezione*, Giappichelli.

- Gambino S. (2009), *I diritti fondamentali fra Trattati e Costituzioni*, in *federalismi.it*, 3, www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=12037&content=&content_author=
- Guazzarotti A. (2006), *La CEDU e l'ordinamento nazionale: tendenze giurisprudenziali e nuove esigenze teoriche*, in *Quaderni costituzionali*, p. 491 ss.
- Lisella G. (1989), *Infermità fisica o mentale e codice civile. Note su una proposta di riforma*, in *Rass. DC*, p. 58 ss.
- Mengoni R. (1982), *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *RTDPC*, p. 1133 ss.
- Montanari L. (2002), *Le tecniche di adattamento alla CEDU come strumento di garanzia dei diritti: un'analisi comparata delle soluzioni adottate negli ordinamenti nazionali*, in *I diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, p. 305 ss.
- Napoli V. (2005), *L'interdizione e l'inabilitazione*, in *L'amministrazione di sostegno*, Milano, 2005, p. 23 ss.
- Panunzio V. (2005), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene.
- Patti S., a cura di (2005), *L'amministrazione di sostegno*, Giuffrè.
- Pescara R. (1997), *Tecniche privatistiche e istituti di salvaguardia dei disabili psichici*, in *Tratt. Rescigno*, IV, IV ed., Utet, p. 768 ss.
- Renna M. (2025), *Amministrazione di sostegno e conflittualità familiare: per una valorizzazione degli enti del Terzo settore*, in *Famiglia e Diritto*, 1, p. 64 ss.
- Sciarabba V. (2008), *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Cedam.
- Sorrentino F. (2005), *La tutela multilivello dei diritti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, p. 565 ss.
- Tonelli A., Bulgarelli A. (2010), *Il Trust di sostegno*, in *Trusts ed attività fiduciarie*, p. 375 ss.
- Trolli F. (2025), *Conflitto fra familiari, e scelta dell'amministratore di sostegno*, in *Famiglia e diritto*, 2, p. 156 ss.
- Trucco L. (2013), *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, Giappichelli.
- Villani U. (2015), *Dalla Dichiarazione universale alla Costituzione europea dei diritti dell'uomo*, Cacucci.
- Zanghì C. (2006), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli.

MOBILITÀ (IM)PREVISTE. PER UNA COMPRENSIONE RELAZIONALE DEI PROCESSI DI INVECCHIAMENTO E MOBILITÀ URBANE

Marco Alioni

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Per un dialogo tra *mobilities studies* e gerontologia sociale critica. – 3. Ricerca sul campo in via Milano (Brescia). – 4. Riflessioni dal lavoro sul campo – 4.1. Mobilità (im)previste. – 4.2. La città che rende (im)mobili. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni, la società europea ha conosciuto un marcato processo di invecchiamento demografico. La Commissione Europea ha rilevato che l'indice di dipendenza¹ comunitario è salito al 36% nel 2022, con proiezioni che lo stimano superare il 60% entro il 2070². In Italia, l'ISTAT riporta che l'indice di vecchiaia³ ha toccato quota 199,8 nel 2024, con un incremento del 65% rispetto al 2001. Un quarto della popolazione italiana (24,2%) è over-65, e la metà di questi è over-75⁴.

L'invecchiamento strutturale è un fenomeno complesso, i cui effetti vengono esacerbati dall'economia politica neoliberale (Phillipson 2025), con sfide incrociate su più scale, inclusa quella locale. In tale contesto, hanno assunto centralità recenti strategie internazionali volte a rendere le città a misura di anziano (*age-friendly cities*), ossia modelli di intervento urbanistico integrati dalla riorganizzazione dei sistemi di

1. Il rapporto persone over-65-persone in età lavorativa (18-64).

2. EU Commission (2024). *2024 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf

3. Rapporto tra la popolazione over-65 anni e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

4. ISTAT (2024). *Rapporto Annuale 2024: La situazione nel Paese*. www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2024-la-situazione-del-paese-2/

welfare che, secondo l'OMS⁵, dovrebbero garantire agli anziani il diritto a una vita *attiva e indipendente*⁶ (Dorato 2023). Questi approcci mirano a promuovere forme di invecchiamento 'di successo' (Rowe, Kahn 1997), consentendo alle persone di invecchiare 'positivamente' in un luogo di loro scelta (*aging-in-place*). Tuttavia, la gerontologia sociale critica ne ha messo in discussione i presupposti (ad es. Finlay et al. 2021). Da un lato, si rileva come tali modelli si fondino su logiche che responsabilizzano principalmente l'individuo rispetto alla prevenzione del rischio, all'indipendenza e al rimanere attivi (Buffel, Phillipson 2018). Dall'altro, si evidenzia come le definizioni normative di 'buon invecchiamento' (Jones 2022) trascurino il ruolo delle disuguaglianze in termini di classe, razza, etnia, genere e altre iniquità nell'inficiare la qualità dei processi di invecchiamento, specie in territori segnati da gentrificazione (Buffel, Phillipson 2024) o stigmatizzazione (McFarland et al. 2025). Da qui lo iato tra i presupposti dell'urbanistica *age-friendly* e le condizioni sistemiche di disuguaglianza (Phillipson, Granier 2021). Come osserva Yeh (2022), emergono infatti scarti evidenti tra l'efficacia di interventi urbanistici che mirano a risolvere problemi 'universali' e 'trasversali' a livello 'macro' – ad esempio l'accessibilità geografica ai servizi – e le forme di esclusione 'micro' che contraddistinguono le *esperienze* di invecchiamento delle persone a partire tanto dalle caratteristiche del luogo di vita (Yarker et al. 2024) quanto dalla propria posizione intersezionale nello spazio sociale (Rogers et al. 2020).

Lo studio della mobilità urbana, uno degli otto pilastri⁷ del modello OMS, è un caso emblematico. Gran parte della ricerca si è concentrata sui comportamenti relativi ai trasporti (Ravensbergen et al. 2022), dati certamente utili per l'urbanistica, ma che rischiano di ridurre la questione delle mobilità dei soggetti anziani alle scelte *individuali* tra diverse opportunità di trasporto disponibili (Schwanen, Pàez 2010). Sebbene ci siano stati studi che hanno riconosciuto il ruolo delle disuguaglianze nell'orientare tali comportamenti (ad es. Cheng et al. 2023), la trasportistica ha spesso ignorato l'essenza delle mobilità come *politi-*

5. <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/age-friendly-cities-framework/>

6. www.who.int/publications/i/item/WHO-FWC-ALC-18.4

7. Spazi e edifici all'aperto; mobilità; housing; partecipazione sociale; rispetto e inclusione sociale; partecipazione civica e lavoro; comunicazione e informazione; sostegno alla comunità e servizi sanitari. www.who.int/publications/i/item/9789241547307

che del movimento (Adey 2017), cioè, non le ha intese come insiemi di relazioni di potere sociali, economiche, culturali, ambientali e spaziali che condizionano la capacità di soggettività specifiche di (non) muoversi (Sheller 2021) e su cui si fondano gli stessi sistemi di trasporto (Alioni 2025a). Inoltre, le mobilità urbane dei soggetti anziani vengono frequentemente trattate come variabili *dipendenti* dall'invecchiamento (Mansvelt 2014), senza interrogarsi su come diverse condizioni di essere-(im)mobili possano a loro volta plasmare i processi di invecchiamento (Gatrell 2017). In altre parole, gli approcci trasportistici hanno letto le trasformazioni nelle pratiche di mobilità urbana dei soggetti anziani come *conseguenze* del decadimento corporeo e/o cognitivo derivato dall'invecchiamento. Questo conduce però a ignorare le condizioni *relazionali* e *situate* che configurano tanto l'essere-mobili quanto le esperienze dell'invecchiamento, e dunque il loro essere fenomeni *mutualmente costitutivi* (Luoma-Halkola, Häikiö 2022) e non limitati ai trasporti *in quanto tali* (Alioni 2026). Focalizzarsi esclusivamente sui comportamenti nel campo dei trasporti *tout court* impedisce infatti di cogliere come i *network* socio-relazionali e spaziali dei soggetti anziani producano condizioni di essere-mobili e invecchiamento che si definiscono reciprocamente, riducendone le pratiche a 'meccanismi di adattamento' adottati per rispondere alle sfide poste dall'età (Musselwhite, Scott 2019). Il capitolo mette in dialogo i *mobilities studies* con la gerontologia sociale, proponendo un approccio innovativo per comprendere le esperienze di invecchiamento in chiave *situata* e *relazionale*, problematizzando diverse interpretazioni normative delle relazioni tra (im)mobilità e invecchiamento (Gatrell 2017) che ancora dominano la ricerca su questi temi.

2. Per un dialogo tra *mobilities studies* e gerontologia sociale critica

Negli studi urbani contemporanei, i *mobilities studies* rappresentano uno dei campi di ricerca più innovativi (Sheller 2021). Emersi nei primi Duemila (Urry 2000), questi studi esplorano criticamente i flussi e i movimenti di persone, oggetti, informazioni e capitali, considerandoli primariamente come fenomeni socio-politici multiscalarari. Mettendo in luce come le mobilità siano distribuite in modo diseguale, i *mobilities studies* indagano chi e cosa (non) può muoversi, come, e con quali conseguenze in termini di *soggettivazione* (Sheller 2021), ponen-

do al centro delle riflessioni la questione della *mobility justice* (Sheller 2018). Nonostante il grande sviluppo di questa ricerca, le mobilità dei soggetti anziani rimangono temi ancora poco indagati (Stjernborg et al. 2015). Infatti, sebbene i *mobilities studies* stiano estensivamente esplorando le questioni legate alla *mobility justice* in termini di classe (Sheller 2014), razziali (Hinger 2021), di genere (Uteng, Cresswell 2008), e legate alle migrazioni (Campbell et al. 2025), le mobilità dei soggetti anziani non concorrono a produrre teorie innovative. Porre in dialogo i *mobilities studies* con la gerontologia sociale critica permette di innovare entrambi i campi, approfondendo le interpretazioni non-normative delle esperienze di vita dei soggetti anziani, specie per coloro che invecchiano in contesti urbani caratterizzati da disuguaglianze, esclusione, stigmatizzazione e *displacement* (Phillipson 2007).

I *mobilities studies* offrono strumenti utili per integrare la gerontologia critica, permettendo di analizzare come le condizioni di (im)mobilità urbana modellino le esperienze quotidiane, le dimensioni materiali e le geografie affettive dell'invecchiamento (Gartner 2017). Parallelamente, la gerontologia critica ha messo in discussione le narrazioni normative e individualistiche sull'invecchiamento 'di successo' (Buffel, Phillipson 2024), ponendo le basi per riflettere criticamente sulle condizioni di (im)mobilità che si articolano attraverso le fasi avanzate del corso di vita. Questo dialogo permette di guardare alle trasformazioni nelle capacità di movimento dei soggetti anziani non come semplici indicatori di autonomia o di declino, ma come espressione di forme di *agency* che eccedono le dicotomie convenzionali tra mobilità e immobilità (Mansvelt 2014), così come tra indipendenza-dipendenza, autonomia-limitazione, attività-passività. Esso inoltre consente di superare prospettive analitiche che interpretano le (im)mobilità urbane esclusivamente come *conseguenze* dei processi fisiologici dell'invecchiamento. Infine, permette di osservare le mobilità urbane come elementi di un quadro fluido e continuamente rinegoziato attraverso pratiche ed esperienze quotidiane. Le mobilità urbane sono quindi comprese come elementi costitutivi dell'invecchiamento stesso, capaci di generare condizioni di *essere-mobili* anche "impreviste" (Luoma-Halkola, Häikiö 2022). In questa prospettiva, le (im)mobilità non si riducono a un dato trasportistico, ma emergono come *esperienze, pratiche e rappresentazioni* (Sheller 2021) che contribuiscono alla costruzione del proprio *aging self* lungo le fasi avanzate del corso di vita (Nordbakke, Schwanen 2014).

L'innovazione di questo approccio è duplice. Da un lato, consente di mettere in discussione la visione che riduce le mobilità urbane dei soggetti anziani all'uso dei sistemi di trasporto (Sheller 2018). Dall'altro, sposta l'attenzione sulle relazioni socioeconomiche, politiche, ambientali e spaziali che configurano specifici contesti di (im)mobilità e invecchiamento (Adey 2017). La proposta è quindi di osservare le mobilità urbane dei soggetti anziani come l'intreccio di un insieme di elementi che includono non solo i trasporti *in quanto tali*, ma anche le *mobilità del sé* (Ziegler, Schwanen 2011), gli ambienti di vita, le infrastrutture, le reti sociali, e le interazioni tra queste dimensioni (Sheller 2018 e 2021).

In termini di ricerca empirica sulle mobilità urbane dei soggetti anziani, si tende spesso a sovrapporre due dimensioni differenti: da un lato la capacità di muovere autonomamente il proprio corpo nello spazio (Remillard et al. 2022), dall'altro la possibilità di spostarsi usando i mezzi di trasporto (Dabelko-Schoeny et al. 2021). Nel campo della trasportistica, queste due dimensioni vengono di frequente trattate come parte di un *continuum* unico, facendo dell'autonomia corporea la *condizione preliminare* per comprendere le condizioni di (im)mobilità dei soggetti anziani. In questo schema, le forme di movimento rese possibili dalle relazioni socio-spaziali – come l'essere passeggeri – vengono relegate a strategie compensative che suppliscono la perdita della propria autonomia (Luoma-Halkola, Häikiö 2022). L'automobile rappresenta un esempio lampante di questa gerarchia implicita. Numerosi studi hanno effettivamente mostrato come la cessazione della guida segni uno spartiacque nell'esperienza dell'invecchiamento (Liddle et al. 2024), ma la questione da problematizzare è che la trasportistica assuma *normativamente* la guida come espressione-chiave della *mobilità indipendente* (ad es. Musselwhite, Scott 2019). Secondo tale prospettiva, restare-mobili dopo aver cessato di guidare significa *adattarsi* attraverso pratiche considerate di 'secondo livello' in quanto *dipendenti* da fattori esterni. Ma tale impostazione è parziale, poiché oscura la gamma più ampia di esperienze di (im)mobilità, che si articolano attraverso l'intreccio *non lineare, interdipendente e mutualmente costitutivo* tra corpo, trasporti, infrastrutture, reti sociali e processi di invecchiamento (Sheller 2004; Adey et al. 2012).

Un approccio *relazionale e non gerarchico* alle mobilità urbane dei soggetti anziani consente piuttosto di leggere le diverse pratiche come esperienze situate che si rendono *attuabili* in un mosaico di possibili-

tà e limitazioni che solo in parte derivano dalle capacità di muoversi autonomamente (Alioni 2026). In tale prospettiva, l'autonomia risulta essere un criterio che, di per sé, non può esaurire le possibili configurazioni dell'essere-mobili nella città, bensì esprime *solo una* delle relazioni socio-materiali che si articolano all'interno di campi sociali che determinano specifiche condizioni di essere-mobili – spesso contraddittorie e imprevedute (Luoma-Halkola, Häikiö 2022) – dando forma ai processi di invecchiamento. Il presente capitolo sviluppa diverse riflessioni a partire dal dialogo tra campi di studio diversi, così come proposto nelle ricerche esistenti che già hanno provato a colmare questi *research gaps* (tra gli altri: Mansvelt 2014; Gatrell 2017; Cuignet et al. 2020; Esson et al. 2025).

3. Ricerca sul campo in via Milano (Brescia)

Le riflessioni qui presentate si basano sulla ricerca condotta nell'area di via Milano (Brescia), tra il 2024 e il 2025 dall'Unità di Ricerca dell'università locale nel contesto di *Independent-Age*. L'obiettivo è integrare prospettive multidisciplinari per comprendere le esperienze di vita urbana dei soggetti anziani in un contesto caratterizzato da profonde trasformazioni sociali e urbanistiche. In particolare, sono state combinate le chiavi di lettura dei *mobilities studies*, della stigmatizzazione territoriale (Wacquant 2008) e della gerontologia critica (Buffel, Phillipson 2024), al fine di analizzare le politiche di rigenerazione urbana nazionali e locali che da un decennio interessano quest'area (Badiani, questo volume).

L'analisi discorsiva delle politiche (Fairclough 2013) ha preso in considerazione i principali strumenti normativi adottati dalle amministrazioni cittadine: il Piano di Governo del Territorio, il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, il Piano di Zona dei Servizi Sociali 2021-2027 e la documentazione relativa al progetto di rigenerazione di via Milano (*Oltre la Strada*, o OLS), co-finanziato dal governo attraverso i Bandi Periferie 2015 e 2016. A questa analisi si sono affiancate 14 interviste con decisori pubblici e dirigenti di diversi dipartimenti comunali, tra cui l'Assessorato all'Urbanistica, l'Assessorato al Welfare, ALER-Brescia, i Servizi Sociali, i Consigli di Quartiere ed enti caritatevoli.

Oltre agli interlocutori istituzionali, sono state realizzate quaranta interviste con residenti over-60 del quartiere, integrate da diverse

sessioni di osservazione partecipante nella vita del quartiere. Ogni intervista, semi-strutturata e condotta in forma *dialogica* (Lamendola 2009), ha esplorato le pratiche di vita su scale multiple – casa, edificio, isolato, quartiere, città e spazi digitali – e il modo in cui capacità e condizioni di (im)mobilità fisica e digitale favorissero (o limitassero) gli spostamenti. I partecipanti, di età compresa tra i 60 e i 92 anni, sono stati selezionati sulla base della residenza nei quartieri di Porta Milano, Fiumicello e Primo Maggio. Il coinvolgimento è avvenuto tramite tre canali principali: la Congrega della Carità Apostolica (ente caritatevole che gestisce alloggi a canone calmierato a Porta Milano) ha fornito un elenco di residenti disposti a partecipare; il campionamento a *snowball* attraverso diversi *gatekeeper*; la collaborazione con cooperative e collettivi attivi nel quartiere. Ciò ha permesso di costruire un campione eterogeneo per classe sociale, background migratorio, genere, età, condizioni di salute e tipologie abitative. L'obiettivo non era la rappresentatività statistica della popolazione del quartiere, bensì raccogliere esperienze di invecchiamento situate a diverse intersezioni nello spazio sociale di un quartiere in trasformazione. In Tab. 1 sono riportate informazioni relative ai soli partecipanti citati nel testo.

Brescia, con circa 200.000 abitanti, ha conosciuto un marcato processo di invecchiamento demografico: al 2024, il 24,7% della popolazione è over-65, sebbene la distribuzione varia significativamente tra i quartieri. Circa il 20% dei residenti è classificato come straniero, in prevalenza provenienti da Europa orientale, Nord Africa e Sud-est asiatico. L'età media dei residenti stranieri (34 anni) è sensibilmente più bassa rispetto a quella dei cittadini italiani (45 anni), con oltre l'80% degli stranieri sotto i 49 anni (Colombo, Santagati 2024).

Via Milano è un'arteria che collega il centro storico al fiume Mella e intorno alla quale si è sviluppato, nel corso dell'ultimo secolo, un grande quartiere popolare e multietnico, dal 2017 oggetto di un ambizioso progetto di rigenerazione urbana (Alioni 2025b) primariamente giustificato dalla presenza di decine di ettari di *brownfields* industriali⁸. L'area comprende i distretti di Porta Milano (a nord-est di via Milano), Fiumicello (nord-ovest) e Primo Maggio (sud), con circa 16.000 residenti. Il quartiere presenta la quota più bassa di over-65 della città (22%), ma quella più alta di residenti senza cittadinanza italiana (circa il 36%). Il reddito familiare medio (22.281 € nel 2023) è del 9,2% infe-

8. www.giornaledibrescia.it/cronaca/brescia-aree-dismesse-1540-campi-calcio-n5efp3id

riore alla media cittadina. Il quartiere si trova inoltre al di fuori della linea metropolitana che, dalla sua entrata in funzione nel 2013, rappresenta la dorsale dello sviluppo urbanistico locale (Alioni 2024).

La combinazione di questi elementi – elevata diversità etnica e demografica, l’essere oggetto di interventi rigenerativi e la posizione esterna al tracciato della metropolitana – rende via Milano un contesto particolarmente adatto per indagare le esperienze di invecchiamento urbano in relazione alle mobilità. Si tratta inoltre di un quartiere in via di gentrificazione, segnato da una lunga storia di stigmatizzazione e attraversato da conflitti e processi di *community-making* che coinvolgono le diverse componenti della popolazione residente (Alioni 2026).

Tab. 1 - Informazioni relative alle persone intervistate citate nel testo

ID	Nome (fantasia)	Età	Genere	Quartiere	Residenza	Tempo residenza	Accesso all'auto	Bicicletta
#1	Ada	79	F	Fiumicello	Proprietaria	>30 anni	Non più	Mai
#2	Gianna	83	F	Fiumicello	Proprietaria	>30 anni	Non più	Mai
#3	Franca	73	F	Porta Milano	Housing sociale	10-20 anni	Sì	Non più
#4	Renato	77	M	Porta Milano	Housing sociale	<10 anni	Non più	Sì
#5	Livia	71	F	Fiumicello	Proprietaria	10-20 anni	Sì	Sì

4. Riflessioni dal lavoro sul campo

Si propongono ora alcune riflessioni emerse dal lavoro sul campo. Queste si concentrano sulle relazioni mutualmente costitutive tra le (im)mobilità urbane e i processi di invecchiamento, proponendo una lettura *interdipendente, non-normativa e situata* delle esperienze raccolte. La Sezione esplora due temi. Il primo problematizza la centralità dell’autonomia individuale nel determinare la condizione di essere-mobili nelle sue relazioni con i processi di invecchiamento, con particolare riferimento all’automobile. Il secondo identifica come il proprio ambiente di vita contribuisca in maniera decisiva nel configurare mobilità che influiscono pervasivamente sulle vite dei soggetti intervistati e sui

loro processi di invecchiamento (Grenier et al. 2019), discutendo del camminare, usare la bicicletta o prendere i bus nel contesto di studio.

Le riflessioni presentate non hanno pretesa di generalizzabilità né intendono offrire spiegazioni esaustive delle questioni affrontate nelle sezioni precedenti. Il capitolo utilizza invece alcune interviste come punto di partenza per sperimentare un approccio analitico ispirato dai *mobilities studies* per leggere e interpretare le esperienze di invecchiamento oltre le visioni normative della trasportistica, così come dell'impianto individualistico e neoliberale che caratterizza gran parte dei modelli urbanistici cosiddetti *age-friendly*.

4.1. Mobilità (im)previste

Un tema che emerge dalle nostre interviste è che le condizioni di essere-mobili dei soggetti anziani dipendono solo relativamente dalla propria capacità di muoversi 'autonomamente'. Spostare il focus da questo dato alle reti sociali che rendono un soggetto *mobile* a prescindere dalla sola mobilità fisica consente di strutturare una lettura decisamente più approfondita delle esperienze dei processi di invecchiamento (Luoma-Halkola, Häikiö 2022).

Un esempio particolarmente esplicativo riguarda il rapporto tra i soggetti intervistati e la guida. Alcuni intervistati hanno smesso di guidare per impedimenti fisici, altri perché non si sentivano più sicuri a guidare nel traffico cittadino nonostante avessero la capacità di farlo; alcuni devono limitare l'uso dell'automobile per questioni economiche; infine, ci sono soggetti che, proprio in relazione al proprio *aging self*, di fatto diventano 'dipendenti' dalla propria capacità di guidare come garanzia di mantenere 'autonomia' e 'indipendenza'. A prescindere dalle diverse situazioni, quello che emerge da questo tipo di interpretazione è che, in tutti questi casi, la propria capacità di essere-mobili trascende attivamente il guidare in quanto tale, esprimendo relazioni e interdipendenze che caratterizzano trasversalmente le diverse esperienze dell'invecchiamento (Alioni 2026).

Per coloro che hanno smesso di guidare a causa di insorgenti problemi fisici, il diventare 'passeggeri' non coincide con la percezione di aver perso la propria 'autonomia' e la propria *agency*. Per quanto venga chiaramente riconosciuto come importante trasformazione esistenziale, la cessazione della guida si può ad esempio inserire nei cambiamenti

del ruolo che una persona gioca all'interno dell'economia morale del proprio nucleo familiare. Come sostiene Ada (#1), costretta a rinunciare alla guida a causa di problemi fisici che limitano la mobilità delle gambe:

A casa, io cucino, mia sorella pulisce e mio fratello ci scorrazza in giro tutti i giorni [...] [Dopo essere stata male] avevo pensato di comprare una macchina con i comandi sul volante, ma poi mi son detta che avrei dovuto imparare a guidare di nuovo, alla mia età, e con tutto il traffico che c'è in giro... non mi è sembrata una buona idea [...]. Ora mio fratello mi porta sempre dove devo andare, tutti i giorni, e io lo accompagno a fare le sue commissioni: mentre lui fa le sue cose, io lo aspetto in macchina con il cane, che se lo lasci da solo fa disastri!

Come emerge anche in altri passaggi della sua intervista, Ada non considera l'aver rinunciato alla guida come l'essere relegata ad una condizione di mobilità 'passiva' o 'dipendente'. Piuttosto, il suo essere passeggera è una condizione di essere-mobile intrinsecamente legata al rapporto con il fratello, che riflette i cambiamenti nell'economia morale della famiglia e che non può spiegarsi interamente in termini di dipendenza, quanto piuttosto in termini di *reciprocità* e *interdipendenza*. In questo senso, Ada spiega:

Io so usare il computer e la mail, mentre mio fratello è ancora analogico. Quindi facciamo così: io gli scarico le ricette del medico dalla mail, le stampo, e poi lui va in farmacia per tutti!

Il rapporto tra Ada e suo fratello li rende quindi *reciprocamente mobili*: mentre la capacità informatica di Ada permette al fratello di muoversi nello spazio digitale e utilizzare servizi altrimenti inaccessibili, lui rende Ada mobile nello spazio fisico, in un rapporto guidatore-passeggera che è parte integrante della sua attiva partecipazione all'economia morale familiare e che supera spiegazioni limitate a condizioni di *passività* o *immobilità*, come invece potrebbero essere interpretate dal focalizzarsi sulla sola incapacità di Ada di mettersi alla guida.

Un altro esempio di interesse è quello di Gianna (#2). Pur se in possesso della patente, Gianna ha deciso di smettere di guidare dopo essere stata coinvolta in un lieve incidente a causa di un colpo di sonno, causato da problemi di salute che descrive come legati all'avanzare dell'età. Come ha sostenuto durante l'intervista:

Non voglio più la patente perché tanto è inutile, posso fare quello che ne ho voglia quando ne ho voglia lo stesso, vivo tranquilla anche senza l'auto, per alcune cose c'è sempre mio figlio se ho bisogno, ormai faccio la passeggera ma va bene così, e se devo fare le mie cose cammino o prendo i bus senza alcun problema!

In questo caso, la rinuncia alla guida è percepita come una riorganizzazione delle proprie pratiche di spostamento, fondata su reti di sostegno familiari e su un diverso rapporto con l'automobile. Il fatto di 'essere passeggera' o di 'prendere il bus' è infatti vissuto come un modo appropriato e soddisfacente di continuare a essere-mobile, mantenendo l'accesso alla propria vita quotidiana. In questo contesto, anche il figlio diventa parte integrante della capacità di Gianna di muoversi, mostrando che l'essere-mobili è *sempre* il risultato di intrecci tra corpi, relazioni e infrastrutture. Questo estratto rivela quindi come l'invecchiamento generi modalità di mobilità *plurali*, che superano l'idea della guida come misura principale di indipendenza. Essere-mobili significa, piuttosto, saper riconfigurare la propria capacità di muoversi entro un orizzonte di *interdipendenze* (Alioni, Badiani 2026), dove anche pratiche considerate 'secondarie' diventano centrali per continuare a condurre una vita dignitosa. Questo punto è importante, perché il sistema-automobile impone modelli di autonomia legati alla capacità di muoversi senza frizioni attraverso la guida (Urry 2004).

L'esperienza di Gianna mostra che questa definizione è però limitante: il suo essere-mobile non consiste tanto – o non solo – nel sostituire la guida con altri mezzi, quanto nel *ridefinirsi* entro reti di relazioni e possibilità – familiari, sociali, infrastrutturali – che la rendono mobile nel contesto delle trasformazioni indotte dai processi di invecchiamento. Infatti, come per Ada, anche per Gianna accettare le nuove possibilità che emergono dalle esperienze di invecchiamento e dal proprio *aging self*, così come le trasformazioni nelle sue condizioni di essere-mobile, non comporta il riconoscersi come dipendente o passiva, ma apre a forme di *autonomia relazionale*, che sfidano l'idea normativa di indipendenza individuale come *unica* condizione per essere-mobili.

Un'altra questione importante riguarda coloro che si trovano costretti a limitare la guida a causa del proprio status economico. Un caso interessante è quello di Franca (#3), che nell'intervista sostiene:

Io guido fino al supermercato, i negozietti qua intorno hanno prezzi esorbitanti, ma comunque guidare mi permette di comprare tante cose, compro un doppio

di tutto, così metti caso che quella volta non sto bene, almeno ho fatto la scorta! E questa è una cosa che dovrebbero fare tutti gli anziani, non sai mai cosa puoi aspettarti dalla vita quando invecchi!

Guidare permette a Franca di poter avere tutto ciò che le serve anche nel caso in cui le sue condizioni di salute le potrebbero impedire di andare al supermercato. Guidare rappresenta dunque un'*infrastruttura di prevenzione* (Alioni 2026): la sua capacità di essere-mobile e autonoma garantita dall'automobile le consente di anticipare eventuali situazioni di difficoltà derivate da problemi di salute che, nell'intervista, ha collegato ripetutamente alla sua sensazione di "stare invecchiando". Tuttavia, come sostiene nell'intervista:

Parcheggiare vicino all'ospedale costa troppo, e i parcheggi gratuiti sono troppo lontani, ma visto che la mattina presto in quartiere ci sono dei personaggi che non vi dico, chiedo spesso a qualche amico di darmi un passaggio prima che vada a fare le sue cose. Quasi sempre arrivo molto prima del previsto, e quindi vado al bar dell'ospedale e aspetto il mio turno. Dopo le visite torno a casa in bus o anche a piedi, ma camminare da sola in quartiere alle 11 non è la stessa cosa che farlo alle 7 [...] e ora che sono diventata vecchia, non sarei più in grado di reagire ai pericoli come prima!

Il ruolo dell'automobile come risposta preventiva all'invecchiamento viene compromesso in alcune situazioni dove le sue pratiche di mobilità esprimono i limiti del suo essere-mobile derivanti dalla ristrettezza economica. Inoltre, tali questioni si intrecciano al senso di insicurezza che, pur vivendo da anni nell'area di via Milano, permeano la sua capacità di appropriarsi degli spazi del quartiere e le mobilità che questo offre. Anche in questo caso, la sua capacità di essere-mobile in modo autonomo non risulta sufficiente per comprendere le sue esperienze. Per quanto Franca sia in grado di camminare anche per lunghe distanze o prendere i bus, la questione centrale è che l'automobile diventa un terreno di negoziazione, o un *medium*, tra la percezione del suo *aging self*, il suo status economico e il suo rapporto con il quartiere. Per Franca, non poter accedere pienamente all'uso dell'automobile – a causa dei costi e delle percezioni di insicurezza – non significa semplicemente una riduzione della mobilità, ma l'emergere di un conflitto più profondo tra il desiderio di preservare la propria autonomia e la necessità di confrontarsi con vincoli materiali e simbolici che eccedono le sue scelte. L'automobile è quindi al tempo stesso un'infra-

struttura di autonomia e prevenzione, una risorsa accessibile anche se in maniera intermittente, e un terreno in cui si ridefiniscono costantemente le relazioni con se stessa, con il suo *aging self*, con gli altri e con lo spazio del quartiere e della città, ma che al contempo rende visibili i limiti associati al suo status economico e alle ridotte capacità di reagire a quelle che considera le ‘minacce’ del luogo in cui abita.

Quello che dimostra un’interpretazione influenzata dai *mobilities studies* è che proprio da questo intreccio tra *aging self*, relazioni sociali e spazi di vita emerge un paradosso più ampio: quando la possibilità di guidare viene meno – in tutto o in parte, per ragioni economiche, fisiche o simboliche – ciò non si traduce necessariamente in una perdita totale della propria capacità di essere-mobili, quanto piuttosto in una sua rinegoziazione, dove l’autonomia si ridefinisce entro pratiche relazionali, forme di supporto e nuovi equilibri tra vincoli e possibilità – tutti elementi normativamente ricondotti a pratiche di *adattamento* dalla ricerca trasportistica.

4.2. La città che rende (im)mobili

L’analisi dell’intervista con Franca ha introdotto un tema centrale emerso dalla ricerca sul campo in via Milano: il modo in cui il proprio ambiente di vita, le condizioni di essere-mobili e il senso di (in)sicurezza fisica e sociale si intrecciano nel definire le esperienze quotidiane degli intervistati. Questo nodo risulta particolarmente significativo in via Milano, soprattutto se messo in relazione con gli assunti urbanistici e discorsivi che hanno giustificato gli interventi di rigenerazione urbana (Badiani, questo volume). Da un lato, il Comune ha realizzato nuove piste ciclabili, attraversamenti pedonali e nuove fermate dei bus in quartiere per incoraggiare pratiche di mobilità attiva e pubblica, presentandole come parte di una strategia più ampia volta a rispondere alla crisi climatica⁹. Dall’altro, tali infrastrutture hanno lo scopo di rendere via Milano un luogo di incontro e interazione sociale. Per decenni, infatti, la strada è stata narrata come un mero corridoio di circolazione veicolare¹⁰ e quindi come un luogo ‘inaccessibile’ a pedoni

9. www.comune.brescia.it/sites/default/files/imported/servizi/urbancenter/unfilonaturale/Documents/210720_UC_AT_188-RELAZIONE_STC_BS_rev2.pdf

10. www.comune.brescia.it/sites/default/files/imported/servizi/urbancenter/oltrelastrada/Documents/170222_UC_AT_080_Slide%2022%20febbraio%202017.pdf

e ciclisti, elemento che avrebbe contribuito – insieme a *brownfields* industriali, povertà diffusa e grandi comunità migranti¹¹ – a definirne il carattere ‘degradato’ e ad alimentare la pervasiva percezione di ‘insicurezza’ associata al quartiere¹² (Alioni 2025b). Lo scopo esplicito di piste ciclabili, marciapiedi e nuove fermate dei bus non è dunque legato soltanto alla mobilità urbana, ma anche alla volontà di modificare l’immagine del quartiere, rendendolo più attrattivo per investimenti privati nel mercato immobiliare e commerciale. Analizzare le pratiche e le relazioni che gli anziani sviluppano nell’interazione con queste nuove infrastrutture consente di riflettere su come le trasformazioni dell’ambiente di vita e le pratiche quotidiane influiscono sulle condizioni di essere-mobili nel quartiere e nella città, nonché sulle diverse modalità di esperire l’invecchiamento nell’area di via Milano.

L’intervista con Renato (#4) permette di riflettere su una dimensione particolarmente interessante:

Spesso se devo muovermi in città vado a piedi o in bici, gli autobus sono sempre in ritardo e comunque li prendo solo per arrivare [alla fermata della Metro più vicina a casa], perché le linee che passano da qua non arrivano fino al Civile.

L’osservazione di Renato coglie un nodo cruciale della mobilità urbana bresciana: il fatto che la capacità di muoversi a piedi o in bicicletta per lunghe distanze diventi non tanto una scelta, quanto una necessità. Il suo racconto mette in luce come l’autonomia – spesso celebrata come espressione di libertà individuale e di salute – possa assumere la forma di una condizione *forzata* per i soggetti anziani che vivono in determinati contesti. È infatti la stessa configurazione del sistema infrastrutturale della città a produrre la condizione di *dover* supplire con il proprio corpo e con le proprie risorse fisiche alle discontinuità, alle mancanze e alle inefficienze del trasporto pubblico. A Brescia, la metropolitana – concepita come asse portante della rete dei trasporti (Alioni 2024) – struttura lo spazio urbano in modo centripeto, concentrando la connettività lungo il suo tracciato e lasciando intere aree in una condizione di mobilità intermittente e frammentata. Le linee degli autobus, spesso pensate in funzione della metropolitana

11. www.comune.brescia.it/sites/default/files/imported/servizi/urbancenter/oltrelastrada/Documents/170222_UC_AT_080_Slide%2022%20febbraio%202017.pdf

12. www.giornaledibrescia.it/cronaca/fiumicello-e-via-milano-residenti-e-commercianti-piu-sicurezza-cdq-g76yi2u

più che dei bisogni quotidiani dei residenti, finiscono per operare come vettori di raccordo parziale, costringendo le persone a percorrere a piedi o in bicicletta tratti significativi per raggiungere fermate o stazioni. Il sistema del trasporto pubblico locale, invece che rendere capillare la mobilità, la condiziona e la frammenta: crea spazi serviti e spazi residui, continuità e fratture, mobilità e immobilità.

In questo scenario, le pratiche pedonali e ciclistiche dei soggetti anziani assumono un duplice significato. Da un lato, segnalano un processo di deresponsabilizzazione istituzionale, in cui l'onere di essere-mobili viene scaricato sugli individui stessi, rendendo la costruzione delle condizioni che consentono le mobilità un compito individuale, traducendosi infine nell'imposizione di una capacità di *resilienza* come dimensione necessaria della vita urbana. Dall'altro, che sono i corpi stessi dei soggetti anziani – con le loro capacità, limiti e ritmi – a *farsi infrastruttura*, chiamati a colmare i vuoti di una rete che resta frammentaria e selettiva nella sua politica di accessibilità socio-spaziale. Inoltre, come sottolinea Renato nell'intervista:

Le piste ciclabili si sa quando partono ma non si sa quando arrivano, perché a un certo punto si interrompono, e non sai dove devi andare, mi tocca andare sul marciapiede, e ti trovi tanta gente con le biciclette che addirittura ti ostacolano quando devi andare, non è sicuro!

Il racconto rivela come anche le infrastrutture pensate per promuovere la mobilità attiva finiscano per produrre incertezza e insicurezza. L'interruzione improvvisa delle piste ciclabili – così come la mancanza di segnaletica chiara e di connessioni logiche tra i diversi tratti della rete, come sostenuto da Renato e altri intervistati – rendono l'esperienza del muoversi in città, specialmente per una persona anziana, un esercizio di improvvisazione, e spesso di esposizione al rischio. Il carattere frammentario e diseguale della rete ciclabile riflette una più ampia logica che concepisce la mobilità attiva come un insieme di interventi puntuali ma disconnessi. Le piste “che non si sa dove arrivano” diventano così il simbolo materiale di una politica che promuove la mobilità attiva come valore, ma che non ne garantisce le condizioni effettive. La mobilità autonoma dei soggetti anziani si permea dell'esperienza delle discontinuità infrastrutturali, dei regimi di incertezza spaziale che rendono l'itinerario non un dato, quanto piuttosto un elemento da reinventare continuamente. L'insicurezza di cui parla

Renato non è solo fisica, ma anche psicologica e temporale: deriva dal non sapere dove si può passare, da quanto durerà il tragitto, da quanto sarà necessario deviare, attendere o rischiare. Ciò che emerge è una contraddizione strutturale: la città che dichiara di voler favorire la mobilità sostenibile finisce per delegarne la realizzazione ai cittadini stessi, trasformando l'essere-mobili in una pratica di auto-organizzazione corporea e spaziale. L'infrastruttura non accompagna, ma interrompe; non connette, ma frammenta. E in questa frammentazione, la mobilità e l'autonomia dei soggetti anziani diventano necessariamente competenze situate (McFarlane 2011), che però non tutti possono sostenere allo stesso modo (Badiani, questo volume).

Un altro aspetto rilevante riguarda la configurazione delle nuove piste ciclabili e dei marciapiedi lungo via Milano. Realizzate con i fondi di OLS, queste infrastrutture si articolano in due sezioni distinte. La prima, che si estende da piazzale Garibaldi fino alla rotonda che segna il confine tra Porta Milano e Fiumicello, è caratterizzata da stretti marciapiedi e da piste ciclabili composte da semplici linee verniciate sull'asfalto, 'incastrate' tra la carreggiata e i parcheggi lungo strada (Fig. 1). La seconda, che va dalla rotonda fino al ponte sul fiume Mella, presenta invece spazi formalmente dedicati alle diverse modalità di spostamento, ma comunque promiscui, distinti unicamente dal diverso colore del manto stradale (Fig. 2). Tali configurazioni rendono tali infrastrutture particolarmente insicure, tanto che molti intervistati hanno sviluppato rotte alternative. Come sostiene Livia (#5),

Alcune piste ciclabili in città vanno bene perché sono dedicate, ma quella di via Milano è terribile: piena di portoni, pedoni che camminano contromano e macchine che sbucano all'improvviso. Così andare in bici diventa davvero difficile, e faccio sempre strade alternative perché così mi sento più sicura!

L'esperienza raccontata evidenzia come le caratteristiche materiali delle infrastrutture possano, di fatto, ostacolare la possibilità stessa di essere-mobili dei soggetti anziani. Gli spazi ciclabili e pedonali di via Milano si presentano come ambienti caotici, segnati da interferenze continue. Muoversi in questi contesti richiede prontezza e rapidità di riflessi, così come la capacità di reagire tempestivamente agli imprevisti: competenze corporee e cognitive che non sono distribuite in modo uniforme tra tutti i soggetti, e che rendono l'esperienza della mobilità intrinsecamente rischiosa, specie per coloro che esperiscono eventuali

effetti fisico-cognitivi derivanti dall'invecchiamento e relative trasformazioni nella percezione del proprio *aging self*.

Il disegno infrastrutturale della città, dunque, condiziona le mobilità dei soggetti anziani, trasformandola in pratiche che esigono costante vigilanza. Le piste ciclabili, pensate come strumenti universali di inclusione e sostenibilità, rivelano così i limiti di una pianificazione che assume l'uguaglianza dei corpi e delle capacità, ignorando la diversità delle condizioni e delle possibilità di movimento (Badiani, questo volume). Il principio di accessibilità si traduce in una responsabilità individuale: rispettare le regole, gestire gli imprevisti, proteggersi dai rischi.

Ciò che emerge è che la sensazione di insicurezza non è solo un effetto collaterale, ma una condizione strutturale di queste infrastrutture. Essa mette a repentaglio, nella pratica, la capacità di essere-mobili – intesa non come mera possibilità di spostarsi, ma come condizione sostenuta da ambienti che dovrebbero permettere di muoversi con fiducia e continuità. La pianificazione di tali infrastrutture tende invece a eludere le sfumature delle necessità quotidiane e delle pratiche concrete, riproducendo forme di disuguaglianza spaziale che si manifestano proprio a partire dal corpo, dai gesti e dai tempi che caratterizzano le esperienze dei diversi soggetti che abitano la città.

Fig. 1 - Segmento delle piste ciclabili in via Milano (lato Porta Milano)



Fotografia scattata dall'Autore in data 20/03/2024.

Fig. 2 - Segmento delle piste ciclabili in via Milano (lato Fiumicello)



Fotografia scattata dall'Autore in data 20/03/2024.

5. Conclusioni

Il capitolo ha discusso come le esperienze di essere-mobili dei soggetti anziani non possano essere comprese se isolate dai contesti socio-materiali, relazionali e infrastrutturali che concorrono a definirle. Il dialogo tra *mobilities studies* e gerontologia critica ha consentito di spostare lo sguardo dalle rappresentazioni normative dell'invecchiamento 'attivo' e 'autonomo' verso una lettura situata delle relazioni tra corpo, spazio urbano e infrastrutture. In questa prospettiva, l'invecchiamento non appare come un processo lineare di perdita di capacità, ma come un campo relazionale in cui le possibilità di essere-mobili vengono definite da – e definiscono – pratiche, reti sociali, ambienti ed esperienze che configurano gli *aging selves*.

Le interviste condotte in via Milano mostrano come la capacità di essere-mobili non derivi semplicemente da fattori individuali, ma dal modo in cui la città e le reti relazionali organizzano e configurano le condizioni materiali e simboliche di mobilità. Nello specifico, la rete infrastrutturale bresciana produce spazi selettivamente accessibili, in cui la continuità del movimento dipende dalla capacità dei soggetti di compensare le lacune del sistema stesso. Per molti soggetti anziani,

ciò significa dover supplire con il proprio corpo, con le proprie risorse fisiche e cognitive, alle intermittenze del trasporto pubblico, alle discontinuità e alle diverse barriere presenti nell'ambiente urbano e alle insicurezze che queste condizioni provocano.

In questo quadro, l'autonomia finisce per rendersi un *imperativo*: una condizione necessaria alla sopravvivenza quotidiana più che una forma di autodeterminazione. Ad esempio, le pratiche di camminare o usare la bicicletta, spesso celebrate come espressione virtuosa di invecchiamento attivo, si rivelano essere risposte obbligate a un sistema infrastrutturale che, pur promuovendo la mobilità 'sostenibile', ne scarica oneri e vulnerabilità sui corpi dei singoli. Le esperienze dei soggetti intervistati mettono in evidenza come l'essere-mobili si configuri come una competenza situata, plasmata da risorse corporee, cognitive, economiche e relazionali che non sono equamente distribuite, e che al contempo permetta di problematizzare le narrazioni sull'autonomia individuale e l'indipendenza fisico-cognitiva come valori centrali nell'ambito della mobilità. Infatti, la frammentazione infrastrutturale non rappresenta soltanto un problema urbanistico, ma sintomi di una più ampia visione urbana che universalizza la figura del *soggetto attivo*, ignorando la pluralità delle esperienze di vita urbana – comprese le esperienze di invecchiamento.

Il caso di via Milano mostra dunque che le condizioni di invecchiamento urbano dipendono in larga parte dalla qualità delle infrastrutture, dalle politiche che le orientano e dai network relazionali, mostrando fino a che punto tali processi e le capacità di essere-mobili siano mutualmente costitutivi così come situati e fondati su diverse dimensioni di interdipendenza tra corpi, ambienti, infrastrutture, pratiche ed esperienze. Il capitolo ha mostrato come le condizioni di essere-mobili non sono semplici scelte individuali, ma forme di negoziazione quotidiana tra vincoli, possibilità, immaginari urbani e percezioni del proprio *aging self*. Comprendere le città e le esperienze urbane dei soggetti anziani in chiave realmente *age-friendly* significa dunque riconoscere che l'autonomia non può essere assunta come principio universale, ma come esperienza situata, relazionale, condivisa e, soprattutto, profondamente ed intrinsecamente contraddittoria.

In definitiva, è possibile affermare che la *mobility justice* non si misura soltanto nella presenza di ampie gamme di opzioni di trasporto e dai relativi comportamenti, ma piuttosto dalla capacità delle città di accogliere o negare la complessità come dimensione costitutiva della

vita urbana (Sheller 2018). È proprio in questo riconoscimento che risiede la possibilità di costruire ambienti di invecchiamento realmente inclusivi, dove l'essere-mobili non sia una mera prova di resilienza individuale, ma una forma di riconoscimento delle pluralità costitutive della vita sociale nel suo complesso.

Bibliografia

- Adey P. (2017), *Mobilities*, Routledge.
- Alioni M. (2024), *The Axial City: Disjunctioning Radical Pluralities from an Urban Galaxy*, in *Journal of Urbanism*, <https://doi.org/10.1080/17549175.2024.2416104>
- Alioni M. (2025a), "Kinetic Segregation" in the Teleport City: Reflections from Newark (New Jersey, United States), in *Mobilities*, 20 (3), pp. 518-535.
- Alioni M. (2025b), *Making a "Decourous" Working-Class: Racialized Stigmatization and Alienation in a Gentrifying Neighborhood*, in *Journal of Urban Affairs*, Early Access: <https://doi.org/10.1080/07352166.2025.2492704>
- Alioni M. (2026), *(Im)mobile Lives? Urban Older Adults and Relational Automobilities*, in *Ageing & Society*, Early Access: <https://doi.org/10.1017/S0144686X25100433>
- Alioni M., Badiani B. (2024), *Facing the backside of Garibaldi: Democracy, Socio-Spatial Justice and Regeneration in Brescia, Italy*, in *The Plan Journal*, 9 (2), pp. 541-563.
- Alioni M., Badiani B. (2026), *Planning Strategies, Vulnerabilities, and the Right of Older Adults to Self-Determination: Reflections from Brescia (Northern Italy)*, in *Advancing Urban and Local Governance in Western and Transition Europe: Equity, Sustainability, and Smart Practices*, Springer, pp. 101-120, https://doi.org/10.1007/978-3-032-04265-1_6.
- Buffel T., Phillipson C. (2018), *A Manifesto for the Age-friendly Movement: Developing a New Urban Agenda*, in *Journal of Aging & Social Policy*, 30 (2), pp. 173-192.
- Buffel T., Phillipson C. (2024), *Ageing-in-Place in Urban Environments: Critical Perspectives*, Routledge.
- Campbell S., Hameršak M., Stojić Mitrović M. (2025), *The Railway and Clandestine Migration along the Balkan Migratory Trail*, in *Mobilities*, Early Access: <https://doi.org/10.1080/17450101.2025.2506064>
- Cheng L., Wang J., Paez A. (2023), *Mobility of Older Adults and the Living Environment: An Introduction*, in *Journal of Transport Geography*, 106, 103525.

- Cuignet T., Perchoux C., Caruso G., Klein O., Klein S., Chaix B., Kestens Y., Gerber P. (2019), *Mobility among Older Adults: Deconstructing the Effects of Motility and Movement on Wellbeing*, in *Urban Studies*, 57 (2), pp. 383-401.
- Dabelko-Schoeny H., Maleku A., Cao Q., White K., Ozbilen B. (2021), "We Want to Go, but There are No Options": Exploring Barriers and Facilitators of Transportation among Diverse Older Adults, in *Journal of Transport & Health*, 20, 100994.
- Dorato E. (2023), *Abitare città a misura di anziano*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 211-250.
- Esson J., Amankwaa E., Gough K., Mensah P., McQuaid K., Wignall R. (2025), *Later Life Mobilities at the Margins of Urban Geography*, in *Transaction of the Institute of British Geographer*, Early Access: <https://doi.org/10.1111/tran.70033>
- Fairclough, N. (2013), *Critical Discourse Analysis and Critical Policy Studies*, in *Critical Policy Studies*, 7 (2), pp. 177-197.
- Finlay J., McCarron H., Statz T., Zmora R. (2021), *A Critical Approach to Aging in Place: A Case Study Comparison of Personal and Professional Perspectives from the Minneapolis Metropolitan Area*, in *Journal of Aging & Social Policy*, 33 (3), pp. 222-246.
- Garrard J., Conroy J., Winters M., Pucher J., Rissel C. (2021), *Older Adults and Cycling*, in *Cycling for Sustainable Cities*, MIT Press, pp. 257-279.
- Gatrell A. (2017), *Mobilities and Ageing: "We're Quite Outgoing People"*, in *Geographical Gerontology: Perspectives, Concepts, Approaches*, Routledge, pp. 241-251.
- Grenier A., Griffin M., Andrews G., Wilton R., Burke E., Ojembe B., Feldman B., Papaioannou A. (2019), *Meanings and Feelings of (Im) mobility in Later Life: Case Study Insights from a New Mobilities Perspective*, in *Journal of Aging Studies*, 51, 100819.
- Hinger B. (2021), *Toward an Expanded Approach on Black Mobilities*, in *Progress in Human Geography*, 46 (2), pp. 359-371.
- Jones R. (2022), *Imagining Feminist Old Age: Moving beyond "Successful" Ageing?*, in *Journal of Aging Studies*, 63, 100950.
- Joy M. (2024), *Age Friendly Cities*, in *Handbook of Urban Politics and Policy*, Elgar, pp. 539-552.
- Lamendola S. (2009), *Centrato e aperto: dare vita a interviste dialogiche*, UTET.
- Liddle J., Scott T., Hoyle M., Salmon A., Gustafsson L., Pachana N. (2024), *The Mental Health Outcomes of Driving Cessation for Older People: A Systematic Review*, in *International Psychogeriatrics*, 100020.

- Luoma-Halkola H., Häikiö L. (2022), *Independent Living with Mobility Restrictions: Older People's Perceptions of their Out-of-home Mobility*, in *Ageing & Society*, 42 (2), pp. 249-270.
- Mansvelt J. (2014), *Elders*, in *The Routledge Handbook of Mobilities*, Routledge, pp. 398-408.
- McFarland J., Hand C., Rudman D., McGrath C., Stewart K. (2025), *Constructing "Otherness" in the Neighbourhood: Que(e)rying Older Adults' Experiences of and Talk about Socio-Cultural Change*, in *Ageing & Society*, 45 (1), pp. 176-203.
- McFarlane C. (2011), *Learning the City: Knowledge and Translocal Assemblage*, Wiley.
- Nordbakke S., Schwanen T. (2014), *Well-being and Mobility: A Theoretical Framework and Literature Review Focusing on Older People*, in *Mobilities*, 9 (1), pp. 104-129.
- Phillipson C., Granier A. (2021), *Urbanization and Ageing: Ageism, Inequality, and the Future of "Age-Friendly" Cities*, in *University of Toronto Quarterly*, 90 (2), pp. 225-241.
- Phillipson C. (2007), *The "Elected" and the "Excluded": Sociological Perspectives on the Experience of Place and Community in Old Age*, in *Ageing & Society*, 27 (3), pp. 321-342.
- Phillipson C. (2025), *The Political Economy of Ageing and the Second Coming of Neoliberalism: Building an Emancipatory Gerontology*, in *Cologne Journal of Sociology and Social Psychology*, Early Access: <https://doi.org/10.1007/s11577-025-01012-1>
- Ravensbergen L., Van Liefferinge M., Isabella J., Merrina Z., El-Geneidy A. (2022), *Accessibility by Public Transport for Older Adults: A Systematic Review*, in *Journal of Transport Geography*, 103, 103408.
- Remillard E., Campbell M., Koon L., Rogers W. (2022), *Transportation Challenges for Persons Aging with Mobility Disability: Qualitative Insights and Policy Implications*, in *Disability and Health Journal*, 15 (1), 101209.
- Rogers W., Ramadhani W., Harris M. (2020), *Defining Aging in Place: The Intersectionality of Space, Person, and Time*, in *Innovation in Aging*, 4 (4), igaa036.
- Rowe J., Kahn R. (1997), *Successful Aging*, in *The Gerontologist*, 37 (4), pp. 433-440.
- Schwanen T., Páez A. (2010), *The Mobility of Older People: An Introduction*, in *Journal of Transport Geography*, 18 (5), pp. 591-595.
- Sheller M. (2014), *The New Mobilities Paradigm for a Live Sociology*, in *Current sociology*, 62 (6), pp. 789-811.
- Sheller M. (2018), *Mobility Justice: The Politics of Movement in an Age of Extremes*, Verso.
- Sheller M. (2021), *Advanced Introduction to Mobilities*, Elgar.

- Stjernborg V., Wretstrand A., Tesfahuney M. (2014), *Everyday Life Mobilities of Older Persons. A Case Study of Ageing in a Suburban Landscape in Sweden*, in *Mobilities*, 10 (3), pp. 383-401.
- Urry J. (2000), *Sociology Beyond Societies Mobilities for the 21st Century*, Routledge.
- Urry J. (2004), *The "System" of Automobility*, in *Theory, Culture & Society*, 21 (4), pp. 25-39.
- Uteng P., Cresswell T., edited by (2008), *Gendered Mobilities*, Routledge.
- Wacquant L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press.
- Yarker S., Doran P., Buffel T. (2024), *Theorizing "Place" in Aging in Place: The Need for Territorial and Relational Perspectives*, in *The Gerontologist*, 64 (2), gnad002.
- Yeh J. (2022), *Age-friendly for Whom? An Aperture to the Lived Experiences of Older San Franciscans*, in *The Gerontologist*, 62 (1), pp. 100-109.

UNA VITA INDIPENDENTE PER LE PERSONE ANZIANE NELLA CITTÀ CHE SI TRASFORMA. NORME, PROGETTO E PRATICHE

Barbara Badiani

SOMMARIO: 1. Ricette senza persone. – 2. Luoghi e corpi non conformi: stigmatizzazione e alterità. – 3. Visioni di futuro: il controllo dello spazio.

1. Ricette senza persone

L'ambiente di vita è particolarmente importante per le persone anziane: un'affermazione sulla quale convergono saldamente le discussioni disciplinari sul tema dell'invecchiamento della popolazione¹, non solo nel campo dalla medicina e della gerontologia, ma anche della sociologia urbana e dell'urbanistica. *L'aging* è, infatti, un processo dinamico, influenzato sia dalle caratteristiche individuali, che dai fattori ambientali, sociali ed economici, che caratterizzano il *place of aging*².

L'importanza dell'ambiente di vita per le persone anziane è richiamata in documenti di principio e di indirizzo, sia a livello internazionale che nazionale, sollecitando l'individuazione di politiche concrete per i settori entro cui si intrecciano le dimensioni, fisiche e non, dell'abitazione e dell'abitare³.

Nella sfera del diritto si è fatta strada la consapevolezza che guardare all'ambiente di vita delle persone anziane sia necessario per verificare come possano essere garantiti alcuni diritti fondamentali⁴.

1. La fonte principale è l'ISTAT. Tra le numerose elaborazioni si può fare riferimento al progetto *Previsioni della popolazione e delle famiglie*, pubblicato annualmente dal 2017. Nell'edizione del 2024 si legge: "entro il 2025 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,6% del totale", a fronte di una percentuale attuale del 24,3%.

2. In letteratura, Bigonnesse, Chaudhury 2022; Zhang et al. 2022; Buffel, Phillipson 2024.

3. Si veda De Donno, Tuminelli 2023.

4. Sul tema, Bernardini, Giolo 2021.

Tra tutte le questioni che sono in gioco nella più generale riflessione sulla relazione tra diritti e spazio, se si circoscrive il campo a quello che può essere delineato come il diritto a una vita indipendente delle persone anziane, assume un particolare rilievo la garanzia dell'autodeterminazione. L'ambiente di vita deve offrire l'insieme delle condizioni che consentono alle persone anziane di mantenere il più a lungo possibile una propria autonomia di scelta su come, dove e con chi vivere⁵: avere una abitazione adeguata, poter accedere a spazi pubblici, negozi e servizi, mantenere vive le relazioni, sentirsi partecipi della vita urbana e ricevere stimoli.

A supporto della concezione teorica del rapporto tra diritto e spazio, e della verifica di come lo spazio possa assumere la forma di luogo fisico dove esercitare la propria autodeterminazione, sono particolarmente interessanti gli studi nel campo della giustizia spaziale e di genere, specie quelli rivolti a indagare gli effetti delle trasformazioni urbane e dei processi di gentrificazione, quale prodotto di un sistema neoliberale, nella vita di soggetti marginalizzati (Butler 1990; Kern 2021). Le ricerche in questa direzione sono numerose, ma quelle rivolte in modo specifico alle persone anziane non lo sono, sebbene sia chiaro che una trasformazione del *place of aging* influisca fortemente sulla loro vita (Cappellato et al. 2021). Tra i cambiamenti più significativi ci sono, tra gli altri, la perdita dei punti di riferimento e delle relazioni, che possono avere certamente una correlazione con la progressiva riduzione delle possibilità fisiche o le precarie condizioni di salute (Fletcher 2021), ma che più di tutto incidono sulla dipendenza o sull'indipendenza nel compiere scelte quotidiane.

Riprendendo l'idea di *capacitazione* espressa da Martha Nussbaum (2007), si potrebbe definire una "capacità di autodeterminarsi" come quel complesso insieme di relazioni di potere e condizioni, sociali e urbane, in grado di "abilitare" i soggetti non-paradigmatici⁶, come possono essere gli anziani appunto, nell'appropriarsi di ambienti e opportunità dai quali sarebbero altrimenti esclusi, marginalizzati e op-

5. Le dimensioni del *place* nell'*aging in place*, secondo Yarker et al. (2024), sono due: la prima relazionale, prodotta dalle reti dinamiche di persone, beni e capitale, e la seconda territoriale, definita cioè dalle posizioni sociali intersezionali e dai rapporti con gli spazi attraverso i quali si articola la vita urbana.

6. Sulla distinzione tra soggetti paradigmatici e non, cfr. Bernardini, Giolo 2017.

pressi. In questa prospettiva, indagare in che modo si producono “vite precarie” di persone anziane, in un ambiente di vita in trasformazione per effetto di un progetto urbano, significa, da un lato, costruire una critica al sistema neoliberale dominante entro cui si definiscono norme e progetto; dall’altro, dare concretezza al concetto di *capacitazione* di Martha Nussbaum per verificare le condizioni di esclusione di soggetti non paradigmatici.

Nel campo del progetto urbano, molto è stato prodotto e sperimentato attraverso l’iniziativa *Age-Friendly Cities*, promossa dall’Organizzazione Mondiale della Sanità a partire dai primi anni 2000⁷, e grazie alla proliferazione di finanziamenti per l’integrazione di politiche settoriali (*welfare*, salute, abitazione). Messe sotto una lente critica, tuttavia, l’insieme di queste azioni sembra aver prodotto poco (Joy 2020), soprattutto se si guarda in modo specifico all’indipendenza e all’inclusione nei processi partecipati delle persone anziane.

Nel campo dell’urbanistica, si è ampiamente discusso delle logiche che informano norma e progetto (Pasqui 2018; Bianchetti 2011). Nella prassi, tuttavia, il progetto urbano sembra essere ancora saldamente fondato su un approccio funzionalista, ove non si analizza sistematicamente l’effetto prodotto nella vita delle persone. Viene dato per scontato che ciò che viene progettato e realizzato sia indiscutibilmente la migliore soluzione possibile (Rawls 1971) e vi è scarso interesse a esplorare, se non in casi molto particolari e comunque a distanza di tempo, le pratiche che le persone mettono in campo per rinegoziare la propria interdipendenza, quando un progetto modifica, radicalmente e non sempre in meglio, il proprio ambiente di vita.

A partire da queste considerazioni, è stato scelto e affrontato il caso studio, che prende in esame le condizioni di vita quotidiana di anziani che vivono in un quartiere in fase di trasformazione nel comune di Brescia⁸. Attraverso un approccio interdisciplinare, che intreccia riflessioni proprie dell’urbanistica, della sociologia urbana, della giustizia spaziale e di genere, si è indagata la relazione tra norma, progetto e pratiche nelle aree interessate da un progetto di rigenerazione urbana. Sono emerse alcune questioni utili per procedere verso un maggiore

7. Sul punto, ARUP 2015, Bertani et al. 2025.

8. Sull’approccio metodologico, sulla scelta del campione e sulla conduzione delle analisi sul campo, si veda il contributo di Alioni in questo volume.

riconoscimento delle condizioni che producono forme specifiche di vulnerabilità.

Circoscrivendo la riflessione alla vita delle persone anziane, vengono discusse tre condizioni che producono effetti sulle pratiche messe in atto per rinegoziare la propria interdipendenza nel quotidiano.

La prima si riferisce alla stigmatizzazione, sia di corpi che di spazi urbani non conformi. La seconda, che chiameremo dell'alterità, è definita attraverso la categorizzazione di soggetti paradigmatici e la cancellazione e la delegittimazione di quelli non paradigmatici, prodotte dal progetto urbano. La terza riguarda il controllo dello spazio, intesa come insieme di azioni, progettuali e regolamentari, attraverso le quali si selezionano corpi e spazi appropriati. Attraverso lo studio dei documenti normativi e di progetto, e grazie a una analisi etnografica sul campo, emergono, da un lato una visione urbana precisa, che norma e progetto contribuiscono a promuovere, e dall'altro le contraddizioni che questi ultimi producono.

2. Luoghi e corpi non conformi: stigmatizzazione e alterità

Cardini del progetto urbano neoliberale sono, da un lato la necessità di costruire un quadro di criticità delle aree di intervento, dall'altro l'individuazione di categorie di bisogni per soggetti paradigmatici a cui dare risposta (Bianchetti 2016). Il caso studio offre alcuni elementi a conferma di questa impostazione, con risvolti specifici sull'autodeterminazione delle persone anziane.

L'area urbana in studio è sita nel comune di Brescia ed è oggetto di due progetti di rigenerazione urbana, promossi dall'Amministrazione locale, grazie ai finanziamenti ottenuti attraverso il Bando Aree Degradate (2015)⁹ e il Bando Periferie (2016)¹⁰ (di seguito BAD e BP). Il più importante dei due progetti è denominato *Oltre la Strada*.

9. DPCM del 15 ottobre 2015 "Interventi per la riqualificazione sociale. Culturale delle aree urbane degradate".

10. DPCM del 25 maggio 2016 "Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia".

Le aree interessate da *Oltre la Strada* corrispondono a tre quartieri che si affacciano sui lati est (Porta Milano), nord (Fiumicello) e sud (Q.re Primo Maggio) dell'asse di via Milano, una storica arteria stradale lunga circa 3 km, che connette il centro storico alle aree più a ovest del territorio comunale.

Complessivamente vi risiedono circa 16.000 persone: non sono le aree più popolate della città¹¹, ma quelle dove vive la più alta percentuale di residenti di provenienza straniera sulla popolazione residente (tra il 26% e il 36%). La presenza di anziani, intesi come la popolazione over65, qui non supera il 22%¹².

L'edificazione dei tre quartieri si è consolidata tra gli ultimi decenni del 1800 e gli anni 1960. A partire dai primi decenni del 1900, le opportunità di impiego nel settore industriale hanno fatto sì che Brescia diventasse una meta importante per le migrazioni sia locali, dalle zone agricole e dalle valli prealpine, che nazionali, dal Sud Italia. Negli anni 1970, inizia una fase di declino del settore produttivo nel capoluogo, che si protrae fino alla fine degli anni 1990. In questo periodo, inizia a crescere la frazione di popolazione migrante proveniente dall'estero: la popolazione con origine straniera è aumentata di 40 volte, passando da circa 1.000 individui, provenienti da una manciata di Paesi est-europei e africani nei primi anni del 1990, fino ai 40.000 di oggi, con rappresentanti di più di 150 gruppi etno-nazionali¹³.

La matrice industriale del tessuto edificato si rileva oggi dalle decine di ettari di aree dismesse e dai numerosi piccoli laboratori artigianali e magazzini che si affacciano sui cortili interni delle case di ringhiera. L'immagine più vivida e controversa della presenza industriale lungo via Milano, tuttavia, è rappresentata dal Sito di Interesse Nazionale Caffaro. Tra l'inizio del 1900 e gli anni 1990, la Caffaro ha

11. La città conta circa 198.000 abitanti (di cui 103.000 femmine e 95.000 maschi. Comune di Brescia, 2023). Il dato include i senza fissa dimora, in totale 512, di cui 102 over65 (23 femmine e 79 maschi).

12. Comune di Brescia, 2023. La concentrazione maggiore di persone over65, pari al 32%, si raggiunge in alcuni quartieri residenziali a bassa densità (Villaggi Marcolini). A Brescia, il valore dell'indice di vecchiaia è aumentato nel tempo, in modo generalizzato, come mostrano le analisi su dati dal 1993 al 2020 riportate nel Piano di Zona di Brescia e Collebeato del 2021-2023 (Comune di Brescia, febbraio 2022).

13. Comune di Brescia, 2023.

prodotto sostanze chimiche altamente inquinanti, con processi di produzione che prevedevano lo scarico nella falda delle acque contaminate di scarto.

Nello spazio a disposizione, non si ha la pretesa di restituire un quadro fisico, sociale ed economico esaustivo, da opporre al quadro analitico evidenziato dall'Amministrazione per l'eleggibilità dell'area a essere oggetto di intervento con i BAD e BP. E nemmeno si intende minimizzare le difficoltà che oggettivamente le persone possono incontrare nel vivere nei quartieri attorno a via Milano. Tuttavia, si ritiene utile rilevare alcuni elementi che emergono da un'analisi dei documenti redatti dall'Amministrazione per la candidatura del progetto *Oltre la Strada*, che danno concretezza alle dimensioni della stigmatizzazione e dell'alterità, di luoghi e persone.

La costruzione di una immagine stigmatizzante dell'asse di via Milano e di alcune aree limitrofe ha preso corpo negli ultimi trent'anni, e in particolare dopo lo scoppio del caso Caffaro nel 2001¹⁴, con narrazioni sul degrado fisico e sociale, sulla mancanza di luoghi attrattivi, sull'insicurezza e sulla pericolosità, sull'inquinamento e sulla crescente presenza di stranieri.

La stigmatizzazione fa ricorso a operazioni retoriche, efficaci ma anche molto banali, come l'uso di concetti contrapposti, come città brutta e città bella, o più frequentemente degrado e decoro. L'effetto della diffusione di tali concetti contrapposti produce la definizione, sia di luogo inappropriato, perché non conforme a valori positivi, come di soggetto inappropriato, per trasposizione del giudizio sui corpi di chi vi abita, spesso in relazione a origine, cultura, genere o età (Alioni 2025). Il ricorso a concetti guida definiti in maniera oppositiva suggerisce implicitamente quale sia la scelta giusta da fare ed è funzionale a giustificare posizioni piuttosto intransigenti sulle quali fondare le scelte di progetto, sostenute anche attraverso una costruzione specifica del soggetto vulnerabile.

Il ricorso al concetto di degrado, in via Milano, emerge dai documenti del progetto *Oltre la Strada* in un modo preciso. Si associa, in una relazione causa-effetto, la presenza del degrado a quella

14. Sulle vicende legate all'inquinamento prodotto dalla Caffaro si vedano Ruzzenenti 2001 e Zorzi 2022.

della popolazione, anzi “utenza”, straniera e povera¹⁵. Il soggetto vulnerabile è indicato proprio nella persona anziana, in quanto particolarmente esposta alle condizioni negative che si producono in via Milano a causa dei cambiamenti prodotti dalle persone straniere¹⁶. Un progetto che rafforza i simboli della memoria e che ricostruisce luoghi più familiari, attenuando i segni della presenza di persone straniere, dovrebbe quindi aiutare le persone anziane a sentirsi più a proprio agio.

In *Oltre la Strada* si ricorre al concetto di decoro, come rappresentazione della condizione desiderabile da raggiungere, che si nutre di un immaginario che ha precisi riferimenti, solitamente legati a un’idea di ordine e di pulizia, all’idea di un passato idealizzato da recuperare e a visioni post-industriali estetizzate¹⁷.

A quale memoria si riferisce il progetto *Oltre la strada*? Alla storia dell’industria bresciana, o alle storie dei lavoratori, che oggi sono gli anziani che vivono in via Milano, e che nelle fabbriche hanno subito i danni della fatica e dell’inquinamento? Tra gli interventi previsti c’è la realizzazione di edifici per servizi e un parcheggio in aree della Caffaro. Lungo il muro di cinta che separa la Caffaro da via Milano, ci sono dei murales, realizzati tra gli anni 1970 e 1990 dai collettivi politici attivi in quel periodo (Collettivo Giovani Operai di Fiumicello e Magazzino 47) (fig. 1). I murales rappresentano molto bene quelli che sono stati – e che sono oggi – gli aspetti conflittuali del quartiere, le paure e le preoccupazioni degli abitanti.

15. Comune di Brescia, Documenti di Progetto, *Oltre la Strada*, 08_All.G_progetti (2016). Si fa riferimento alle poche righe dedicate alle analisi delle aree interessate dagli interventi. Nella Relazione si legge: “il degrado edilizio, che si accompagna ad un’offerta di residenzialità di basso costo e di pessimo livello, ha attratto un’utenza caratterizzata da marginalità economica prevalentemente di provenienza extracomunitaria”.

16. Comune di Brescia, documento prodotto per Reves e curato da L. Martignetti e E. Klaer (2016), p. 9: “A fronte del relativamente alto numero di persone portatrici di culture nuove per il territorio, si evidenzia la presenza importante di persone piuttosto anziane, legate da una parte alla memoria dei luoghi e dall’altra facilmente disorientate dai nuovi aspetti e sensi del quartiere”.

17. Comune di Brescia, 08_All.G_progetti, p. 3: “prioritario elemento di accompagnamento delle politiche di risanamento [...] è individuata la riqualificazione dell’asse stradale di Via Milano, in termini sia di utilizzo e funzionalità sia di decoro e arredo degli spazi pubblici”.

Fig. 1 - Murales del Collettivo Giovani Operai di Fiumicello



Fotografia scattata dall'autrice in data 20/03/2024.

Il progetto prevede la demolizione del muro di cinta, mentre verrebbero risparmiati due edifici che appartengono all'impianto produttivo, caratterizzati da una architettura ben riconoscibile, per testimoniare il passato dell'area. La scelta di conservare solo una parte della storia locale, presupponendo che sia quella più meritevole di essere narrata, cancella altre storie, come quella dei conflitti tra classi e tra persone con origini diverse, così come le lotte per la salute e il lavoro. Se ne impedisce il riconoscimento, l'elaborazione, il superamento, oltre che l'assunzione di responsabilità; si minimizza l'esperienza vissuta da lavoratori e lavoratrici, idealizzando il rapporto che hanno avuto e hanno oggi con il quartiere.

La persona anziana è quella che ricorda il glorioso passato industriale e che soffre della perdita dei luoghi del lavoro, ma non quella che ci ricorda la fatica e le difficoltà del rapporto con un mondo industriale che sacrifica l'essere umano. Si prediligono visioni che riducono

la complessità, impoverendo sia la lettura dell'intreccio di condizioni locali che incidono sulla vulnerabilità delle persone, quanto delle necessità effettivamente espresse dai diversi soggetti.

Un punto della relazione di Monitoraggio è particolarmente significativo, ovvero quanto si dice che con il progetto *Oltre la strada* l'intenzione è stata quella di “dare vita ad un percorso che non neghi la cultura bresciana, ma neppure mantenga una situazione di convivenza di culture [...] auto-ignorantesi, dovuta anche all'importante turnover della popolazione migrante” (Martignetti, Klaer 2016, p. 8).

Non è chiaro su quali fatti sia stata fondata l'idea per la quale le culture diverse qui convivano ignorandosi. Un'osservazione più attenta avrebbe messo in evidenza come i luoghi in questi quartieri siano spontaneamente multifunzionali, e che le persone di cultura, età, genere, diversi si incontrano in essi, mescolandosi¹⁸.

Prendiamo, per fare un esempio, l'attività di acquisto del cibo e la scelta di dove acquistare: ci sono le piccole attività commerciali gestite da persone straniere che sono anche luoghi di ritrovo per gruppi etno-nazionali; ci sono supermercati di marchi e dimensioni diversi, scelti per i prodotti offerti, per i prezzi, ma anche per l'atmosfera e la gentilezza del personale, come per le abitudini, la comodità del parcheggio e la velocità con cui si può fare la spesa, in cui le persone si recano non solo per necessità, ma anche per trascorre del tempo; ci sono sedi di associazioni, di cui fanno parte persone di origine differente, che distribuiscono pacchi alimentari per le famiglie, italiane e straniere, più in difficoltà, e che sono luoghi di scambio e di aiuto mutualistico.

Una commistione irrilevante? Viene il dubbio che forse a non essere considerate rilevanti siano le persone che producono quella commistione di usi e che animano quegli spazi.

Per la redazione del progetto *Oltre la Strada* non sono stati effettuati momenti di ascolto per raccogliere le criticità percepite e vissute da chi abita quei luoghi, ed eventualmente tratteggiare il degrado attraverso le loro diverse voci. Si accetta l'immagine di degrado imposta da sguardi esterni.

Non è stata prevista nemmeno una fase di progettazione partecipata rivolta ai residenti. Le azioni di progetto sono state concertate con una serie di soggetti, specialmente del terzo settore, che operano da

18. Sia permesso citare Alioni, Badiani 2024.

tempo nei quartieri. Sul punto, la critica ha rilevato che i tempi dei Bandi erano molto stretti e le Amministrazioni non hanno potuto né condurre analisi approfondite, né percorsi partecipati¹⁹. Questo rivela però che l'Amministrazione non ha alcuna consuetudine nel promuovere una conoscenza continua del proprio territorio, specie quello che ritiene più critico. Le analisi territoriali vengono fatte di solito quando si avvia il processo di aggiornamento degli strumenti di pianificazione locale, ma non si coltiva una conoscenza costruita dal basso, attraverso un paziente processo di apprendimento del e dal territorio. Si prediligono sempre e solo le analisi quantitative, più rapide e di facile gestione da parte degli apparati tecnici delle amministrazioni, e da lì si fa discendere la formulazione delle questioni a cui si ritiene di dover dare risposta: ovvero i bisogni di categorie di soggetti definite a priori e assunte come paradigma.

Nel lavoro analitico condotto per il monitoraggio di *Oltre la Strada*, si evidenziano, come detto, categorie di soggetti ritenuti più bisognosi di attenzione, ma definendole in modo riduttivo e semplificato (Martignetti, Klaer 2016, p. 28): gli anziani, quali testimoni di un passato edulcorato, spaesati perché non riconoscono più i luoghi a loro familiari per il fatto che gli stranieri arrivano e ne stravolgono l'immagine; come pure i giovani stranieri, presi come categoria generica di persone problematiche, senza distinguere possibilità, aspirazioni e interessi, né approfondire le ragioni di quella rabbia e frustrazione che, da queste analisi, sembrano indicare ontologicamente e indistintamente questo gruppo sociale. In pratica, manca un vero e proprio riconoscimento dei diversi soggetti a cui è rivolto il progetto. Si questo punto Butler (2004) ci ricorda che il mancato riconoscimento dei diversi soggetti, di fatto, contribuisce a produrre e riprodurre corpi di scarto e condizioni di vulnerabilità.

Nel progetto *Oltre la Strada* un intervento molto impegnativo ha riguardato la riqualificazione della sede stradale dell'asse di via Milano, con l'eliminazione di parcheggi, l'ampliamento dei marciapiedi per inserire una pista ciclabile, la creazione di un sottopasso per ridurre il traffico. Dal punto di vista tecnico, la riqualificazione dello spazio stradale è ritenuta una delle azioni più efficaci per migliorare per chiunque la vivibilità urbana.

19. Una analisi delle azioni previste nei progetti selezionati con il BP è stata condotta da un gruppo di ricerca, incaricato da ANCI, coordinato da Testa 2017.

Tuttavia, dal lavoro di ricerca etnografica, questa soluzione non sembra apprezzata dalle persone anziane, perché le fa sentire più insicure: per via delle biciclette o dei monopattini che sfrecciano troppo veloci rispetto a loro, se vanno a piedi; o per via delle continue interruzioni dei passi carrai che li costringe a uno sforzo di attenzione troppo gravoso, se vanno in bicicletta. Questo le porta a evitare via Milano e a preferire tragitti più lunghi. Una scelta che colpisce specialmente chi non dispone di un'automobile, perché non se la sente più di utilizzarla per via dell'età, ma anche per questioni economiche, culturali e di genere²⁰.

La logica 'paradigmatica' del progetto neoliberale rimuove esperienze, bisogni, visioni e pratiche di alcune soggettività, per promuovere soluzioni tecniche prive di frizioni, permeate da visioni universalizzanti, ma escludenti (Alioni 2025).

Le pratiche messe in campo dalle persone anziane, che si trovano a ridefinire il modo con cui usano l'ambiente di vita che si trasforma, fanno emergere le incrinature nell'impianto monolitico e indiscutibile del progetto funzionalista e efficientista di matrice neoliberale. Sebbene tali pratiche non appaiano dirompenti come i movimenti di protesta, indicati nelle riflessioni di Butler (2004) e Harvey (2013), sono un elemento chiave per produrre consapevolezza e coscienza critica, e possono costituire uno sguardo di rottura. Proprio perché è facile rendere tali pratiche invisibili, devono essere rilevate e raccontate.

3. Visioni di futuro: il controllo dello spazio

Con uno sguardo puntato al tema della riqualificazione urbana, si ritiene che quanto messo in campo dal Governo, come dall'Amministrazione locale, negli ultimi decenni, sia stato fondato su una visione piuttosto chiara della città, assunta essenzialmente come merce: sia come prodotto da vendere (Badiani, Lupo 2022), sia come infrastruttura di attrazione di investimenti in un sistema di competizione globale (Harvey 2010). Sebbene la dimensione economica del progetto urbano neoliberale sia distinta da quella della stigmatizzazione e dell'alteri-

20. Per un approfondimento su alcuni aspetti emersi nella ricerca sul campo, si rimanda al contributo di Alioni in questo volume.

tà, queste ultime sono del tutto coerenti e funzionali alla prima. Nel progetto urbano neoliberale, infatti, prevalgono le scelte fondate su ragioni efficientiste di economicità e di valorizzazione immobiliare, perseguite attraverso un rigido controllo della forma fisica dello spazio urbano e del suo uso, a scapito di scelte fondate sui modi di uso dello spazio da parte di soggetti non conformi, tra cui le persone anziane, perché prive di potenziale economico.

Le aree produttive dismesse attorno all'asse di via Milano – come nel resto della città – se sono state una preoccupazione a causa dell'inquinamento, hanno rappresentato soprattutto delle importanti occasioni di investimento. Negli *Studi per il Nuovo piano regolatore* di Brescia di Bernardo Secchi e Paola Viganò avviato nel 1995 compariva per la prima volta una proposta di disciplina per questo tipo di aree, nei cosiddetti Progetti Norma²¹. Il piano urbanistico di Secchi e Viganò non fu mai approvato, ma la scelta di offrire possibilità di investimento in queste aree venne rilanciata e rafforzata con il piano urbanistico del 2004, con il Piano di governo del territorio del 2012 e con la sua variante generale del 2016²². Nonostante ciò, fino al 2017, anno di avvio del progetto *Oltre la Strada*, pochissime iniziative erano state effettivamente attuate: il Centro Commerciale Frecciarossa, in prossimità della stazione ferroviaria e il complesso delle Case del Sole, all'imbocco della Tangenziale Ovest. Due progetti che a oggi possiamo giudicare come piuttosto fallimentari²³.

Le Leggi di Stabilità del 2014 e del 2015²⁴, secondo il Governo, avrebbero segnato un cambiamento nell'approccio dello Stato sulle questioni urbane. Nel 2015 viene lanciato un *Piano nazionale di riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*, preannunciato dall'allora Presidente del Consiglio Renzi all'indomani degli attentati

21. Si vedano le pubblicazioni dello StudioBresciaPrg, curate da Secchi, Viganò (1998).

22. Sia permesso rimandare a Lupo, Badiani 2009, per una disamina delle vicende attorno all'urbanistica bresciana dei primi anni Duemila.

23. Il centro commerciale Frecciarossa, inaugurato nel 2008, su un'area di proprietà di Basileus spa e venduta alla Transalproject 2000, società portoghese con all'attivo numerosi centri commerciali, entrò in crisi pochi anni dopo, e fu chiuso nel 2023. Le Case del Sole sono l'unico intervento a oggi realizzato di un ampio progetto di riqualificazione di un'area produttiva, prima del fallimento dell'impresa promotrice del progetto.

24. Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 e legge n. 208 del 28 dicembre 2015.

di Parigi²⁵ che hanno riaperto le discussioni attorno alla sicurezza nelle banlieue parigine di qualche anno prima²⁶.

Nell'agosto del 2016 vengono avviati i lavori di due Commissioni parlamentari, di opposto orientamento politico²⁷, poi confluite in una sola Commissione²⁸ che ha lavorato fino ai primi mesi del 2017, per approfondire le questioni urbane e restituire una cornice per l'approccio del Governo. L'urgenza di un intervento nelle aree urbane appare trasversalmente nelle posizioni, anche distanti, delle diverse parti che compongono la Commissione. Nella relazione finale si punta sulla strategia della rigenerazione urbana, come strumento per prevenire situazioni critiche: "l'intelligenza", si dice, sta nel "trasformare il problema in opportunità", cioè "valorizzare la ricchezza umana e le potenzialità" che si possono trovare anche nelle aree più svantaggiate. Pertanto, non si dovranno promuovere solo progetti di riqualificazione dello spazio fisico, ma anche misure di coesione che favoriscano il rafforzamento della comunità. Significativo è il fatto che a questo proposito viene citato il Decreto Minniti, perché si ritiene contenga misure utili alla coesione, quali quelle volte a migliorare la sicurezza grazie alle procedure che rendono più rapida l'espulsione dei clandestini.

Questa concezione della rigenerazione urbana viene rimbalzata in quegli anni dalla Leopolda verso i quotidiani nazionali principali. Nei

25. Si fa riferimento agli attentati del 13 novembre 2015 a Parigi.

26. Si fa riferimento alle proteste del novembre del 2005 nel Dipartimento di Seine-Saint-Denis, scoppiate dopo la morte di tre adolescenti di origine straniera.

27. "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie": Proposta di inchiesta parlamentare n. 65 di Maurizio Lupi (Popolo della libertà) e "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di disagio sociale e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie", Proposta di inchiesta parlamentare n. 69 di Celeste Costantino di Sinistra, Ecologia e Libertà (SEL). I punti di vista delle due Commissioni non coincidevano: la Commissione Lupi trattava il tema delle aree urbane degradate al fine di incrementare la 'sicurezza', quella di Costantino era interessata a indagare il disagio sociale nelle sue diverse forme.

28. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, presieduta da Andrea Causin FI-PDL e insediata il 24 novembre 2016; i lavori terminano a fine legislatura, il 26 febbraio 2018. La relazione conclusiva dei lavori, approvata il 14 dicembre 2017, pone le basi del "Piano Strategico per le Città Italiane" che prevede l'individuazione di aree prioritarie attraverso parametri "il più possibile oggettivi". La Commissione è stata riattivata solo nel 2023, per coordinare i progetti finanziati con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

dibattiti si chiarisce molto bene il modo con cui il Governo intendesse articolarla: grazie al tessuto produttivo italiano, solido, variegato e diffuso, gli stranieri possono trovare condizioni per distribuirsi spontaneamente in tutto il territorio, evitando così che si creino pericolose concentrazioni. Si stava costruendo la narrazione di un modello italiano virtuoso di gestione dell'immigrazione, che ci avrebbe protetto da rivolte e criminalità e allo stesso tempo ci avrebbe offerto una vantaggiosissima manodopera, ben distribuita, da indirizzare – senza molto sforzo – verso i lavori che la popolazione italiana stava abbandonando o che non avrebbe mai più voluto fare. Un modello che ha nella dimensione spaziale uno dei suoi principali punti di forza: distribuisce gli stranieri in piccoli gruppi e mescolali alla popolazione locale per facilitarne l'integrazione. Una strategia solo apparentemente più morbida di quella inaugurata dal Ministro Minniti per contrastare l'immigrazione clandestina²⁹.

Nella rigenerazione urbana, questo approccio resta in trasparenza, grazie alle retoriche sull'importanza della diversità come fondamentale ingrediente urbano. Ma in pratica esso sostiene un'azione violenta. Quel dividere le persone per evitare che si possano riconoscere e sostenere solidarizzando tra loro, è una pratica repressiva fin troppo nota, che va a distruggere le reti relazionali a supporto dei soggetti più vulnerabili (inclusi gli anziani).

Sul sito ufficiale di Matteo Renzi si legge, ancora oggi, che quei provvedimenti del 2015 e 2016 sono stati epocali e avrebbero cambiato per sempre il modo di agire nelle città³⁰. Per la verità, l'idea non è affatto nuova, se si pensa alle esperienze europee, ma in Italia viene ripresa in modo originale.

Già dai primi anni del 1990, l'Unione Europea aveva iniziato a promuovere politiche urbane e di coesione sociale attraverso programmi di finanziamento per interventi con cui invertire la tendenza all'abbandono e il declino economico in specifiche aree³¹. Nell'Agenda Urbana

29. Marco Minniti è stato nominato nel 2013 e poi riconfermato nel 2014 dal governo Renzi. In questo periodo prende avvio l'elaborazione delle sue strategie di contrasto all'immigrazione clandestina come strumenti di miglioramento della sicurezza, che sfoceranno nel decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017 e nel codice di Condotta per le ONG (2 luglio 2017), quando era Ministro dell'Interno nel Governo Gentiloni.

30. www.matteorenzi.it/riqualificazione-periferie

31. Per un'analisi degli atti e dei documenti ufficiali sulla questione urbana dai primi anni 1990 al 2013 si vedano Monaco 2007 e Munarin, Velo 2016.

della Comunità Europea, in particolare nelle versioni pubblicate nel 2007 e nel 2016, le linee di intervento nelle aree urbane hanno mantenuto saldi gli obiettivi congiunti del rinnovamento e della valorizzazione³², ma con un chiaro orientamento a sostegno di interventi promossi dal basso³³.

In Italia, la stagione dei programmi urbani complessi, nei quali si intrecciano questioni ambientali, sociali e urbane, era stata avviata a metà degli anni 1990³⁴. Con la Legge di Stabilità del 2015 e del 2016, il Governo Renzi ripropone questo tipo di strumenti, i già citati Bando Aree degradate (BAD) e il Bando Periferie (BP), con l'intenzione di radicarli nelle pratiche di governo urbano nazionali, rinnovando il meccanismo del finanziamento e ampliando le aree in cui fosse possibile intervenire.

Pur riconoscendo che questo approccio non si possa definire certamente innovativo a livello nazionale, è possibile evidenziare un cambio se si considerano le politiche urbane dei Governi immediatamente precedenti, che avevano puntato su strumenti più tradizionali, come il Piano Casa, senza alcuna attenzione alla dimensione sociale³⁵.

La formulazione dei BAD e BP del 2015 e 2016 è piuttosto significativa e consente di comprendere appieno quali siano le potenzialità locali che si intende valorizzare, all'interno delle quali va verificato il posto assegnato ai soggetti non paradigmatici, e quale sia la distanza rispetto alle esperienze europee più avanzate.

Gli obiettivi dichiarati del BAD – ridurre marginalizzazione e degrado sociale, migliorare il decoro urbano e migliorare la qualità del tessuto sociale e dell'ambiente – affrontano le criticità urbane attaccando il degrado, tanto dello spazio quanto dei corpi.

32. L'Unione europea si occupa di questioni urbane attraverso una serie di documenti, come le Comunicazioni della Commissione Europea, a partire dal 1997. Si tratta di documenti di orientamento.

33. Si fa riferimento alle iniziative URBACT, avviate nel 2002 mettendo a frutto esperienze europee della fine degli anni 1980.

34. L'art. 16 legge n. 176/1992 introduce il programma integrato, teso alla riqualificazione del tessuto urbano, edilizio ed ambientale. Si ricordano: i *Programmi di Riqualificazione Urbana* (DM 12 dicembre 1994), i *Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio* (PRUSST, DM 8 ottobre 1998) e i *Contratti di Quartiere* (DM 27 dicembre 2001). Per una critica a queste esperienze, si vedano Laino 2001; Palermo 2002.

35. Il Governo Berlusconi IV e il Governo Monti avevano lanciato i cosiddetti Piani Casa nel 2011 e 2012.

Per valutare la candidabilità di un progetto, il BAD richiede di dimostrare l'effettiva esistenza di aree degradate in un Comune attraverso la verifica di condizioni misurabili con due indici: l'*indice di disagio sociale*, che tiene conto di occupazione, presenza di giovani e scolarizzazione e un *indice di disagio edilizio* che tiene conto dello stato di conservazione degli edifici³⁶. Il progetto, inoltre, deve essere corredato da analisi che dimostrino una serie di condizioni che rappresentano il quadro più tipico della stigmatizzazione: criminalità, limitate opportunità culturali, sociali, commerciali e di lavoro, massiccia immigrazione irregolare, edifici abbandonati, posizione strategica rispetto alle infrastrutture³⁷. Coerentemente, gli interventi ammissibili nel BAD sono rivolti a precise categorie di persone marginalizzate (giovani, disabili, persone vittime di violenza, popolazione immigrata e famiglie con esigenza di cura dei bambini e degli anziani), che devono essere sostenute attraverso il potenziamento di servizi sociali ed educativi, attività culturali, didattiche e sportive.

Questo approccio ha dei precedenti, fondati sullo stesso quadro stigmatizzante. Prendendo spunto da quanto introdotto in Francia e Inghilterra qualche anno prima³⁸, l'indice di disagio sociale era stato infatti utilizzato dal Governo Berlusconi III nel 2006, per individuare le cosiddette 'Zone Franche Urbane' (ZFU)³⁹ e indirizzare misure per ridurre le tensioni sociali legate alla presenza di persone straniere.

Nel BP, l'obiettivo non è più la riduzione della marginalizzazione e il degrado sociale, quanto la riqualificazione fisica dello spazio e la sicurezza. Le aree di intervento sono le "periferie", definite attraverso i concetti di "marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi"⁴⁰. Si abbandona il criterio fondato sugli indici e si lascia che ciascun ente locale sostenga e giustifichi la candidatura dell'area. Nel caso specifico di Brescia, la delibera del Consiglio Comunale,

36. Si veda l'allegato al DPCM del 15 ottobre 2015.

37. *Ivi*.

38. In Francia con la legge n. 987 del 14 novembre 1996 *Pacte de Relance pour la Ville*.

39. Legge n. 269/2006, Art. 1, commi da 340-343 e legge n. 244/2007, Art. 2, commi dal 561-563. Alle ZFU erano destinate misure finanziarie con l'obiettivo di "contrastare i fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l'integrazione sociale e culturale delle popolazioni [...] in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzati da degrado urbano e sociale".

40. Si veda l'allegato al DPCM del 15 ottobre 2015, art. 4, comma 2.

attraverso la quale l'amministrazione approva la partecipazione al BP, individua via Milano come "la prima vera periferia"⁴¹, rimandando alla classificazione riportata nel PGT 2016⁴²: poche righe generiche che riferiscono di diffusi fenomeni di degrado urbano quanto sociale. Nessuna analisi specifica a sostegno di questa affermazione, sebbene nel BP fosse prevista la possibilità di destinare una quota del finanziamento a questa attività⁴³.

I concetti di degrado e decoro, intrecciati indissolubilmente al tema della sicurezza, sono ancora centrali. Ma a differenza del BAD, nel BP, più che attaccare il degrado, si punta al decoro, dando molto più peso alla qualità delle proposte progettuali, richiamando come interesse generale la riqualificazione paesaggistica "quale obiettivo necessario per il recupero della dignità e dell'identità espressiva dei luoghi", ritenendo anche che tale obiettivo rafforzi "la coesione sociale, l'attrattività turistica ed il rilancio economico e sociale delle zone degradate"⁴⁴.

Oltre la Strada raccoglie l'impostazione del BAD e punta a concretizzare l'idea di "ricucitura", tratta dalle suggestive idee di Renzo Piano⁴⁵, tra periferia e centro storico. L'intento è quello di dare dignità alla prima, ma anche di evitare il rischio di avere un quartiere critico proprio a ridosso delle aree più pregiate. Nel progetto, come già accennato, si sceglie di impiegare la gran parte dei finanziamenti per la riqualificazione di via Milano e renderla una strada di quartiere, vivace e sicura. Ma soprattutto, il progetto punta a rendere via Milano interessante anche per chi non vi abita, con la realizzazione di importanti strutture destinate a funzioni culturali: un nuovo teatro nelle aree di un impianto industriale dismesso, una sala studio al posto di un ristorante etnico, un centro multimediale e nuovi alloggi sociali dotati di spazi per laboratori destinati specificatamente a giovani creativi. Tutti interventi ai quali si dedica particolare attenzione, sia nella for-

41. Comune di Brescia, Documenti di progetto, *Oltre la Strada*, 01_All.A_Relazione generale, p. 1, 2016.

42. PGT approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 17/44571 P.G. del 9 febbraio 2016, e pubblicato sul B.U.R.L., serie Avvisi e Concorsi n. 24 del 15 giugno 2016.

43. DPCM del 25 maggio 2016.

44. Art. 1 della l. n. 208/2015, richiamata nelle premesse al DPCM del 25 maggio 2016.

45. Sull'approccio al tema delle periferie si rimanda al lavoro svolto dal Team G124, coordinato da Renzo Piano. <https://renzopianog124.com>

ma architettonica che nell'inserimento nello spazio urbano, per attrarre nuovi abitanti giovani e dinamici, o meglio nuovi fruitori di spazi pubblici, colti e curiosi (di fatto nuovi consumatori di servizi culturali progettati su misura per loro).

Appare chiaro che l'Amministrazione intende perseguire la riqualificazione e la sicurezza attraverso la costruzione artificiale di una *mixité* sociale, strumento assolutamente problematico e ampiamente criticato⁴⁶. La *mixité* sociale è esplicitamente richiamata nella documentazione di *Oltre la Strada* per "innescare meccanismi virtuosi di rigenerazione", o anche "restituire attrattività abitativa"⁴⁷.

Le persone anziane e i giovani stranieri, cioè i soggetti vulnerabili secondo l'impostazione di *Oltre la Strada*, diventano così dei beneficiari secondari di questo tipo di riqualificazione dello spazio aperto, orientata a un preciso target, con cui si intende produrre una maggiore vivacità grazie alla commistione di persone diverse.

Gli spazi aperti sono considerati negli studi sull'*aging in place* come particolarmente rilevanti per coltivare le relazioni sociali⁴⁸, ma sono anche quelli in cui le persone anziane sperimentano in modo più acuto l'effetto della città che cambia. La coesistenza in tali spazi si accompagna a una competizione nell'uso, per nulla pacifica, che deve essere attentamente considerata.

Gli interventi di riqualificazione degli alloggi e degli spazi comuni, previsti in *Oltre la Strada* sulle proprietà della Congrega della Carità Apostolica⁴⁹, sono utili per discutere su questo punto.

I cortili, in questi complessi residenziali in cui vivono molte persone anziane sole, sono sempre stati uno spazio importante per la vita quotidiana e per le relazioni amicali. Oggi, i cortili sono spazi problematici dal punto di vista della persona anziana: da un lato, sono la rappresentazione di un modo di vivere del passato, dall'altro sono usati da persone con le quali non si sentono di interagire per varie ragioni, tra cui la mancanza di interessi comuni e la paura. Nonostante la riqualificazione, il più delle volte sono vuoti (fig. 2).

46. Sul tema si può far riferimento a Donzelot 2006; Annunziata, Lees, Alonso 2021.

47. Comune di Brescia, documenti di progetto, *Oltre la Strada*, 03_All.c_Scheda dei soggetti pubblici e privati.

48. Yarker et al. 2024; Finlay 2024; Buffel, Philippon 2024.

49. Per conoscere la realtà della Congrega della Carità Apostolica di Brescia: <https://congrega.it>

Fig. 2 - Un cortile delle abitazioni della Congrega della Carità Apostolica



Fotografia scattata dall'autrice in data 20/03/2024.

Nell'analisi sul campo è emerso che, prima di tutto la persona anziana deve sentirsi al sicuro, cioè il cortile deve essere chiuso e illuminato. Inoltre, l'uso quotidiano funziona quando vi sono figure che fungono da mediatori, che accompagnano la costruzione delle relazioni tra chi lo usa, promuovendo la collaborazione e il mutuo scambio⁵⁰.

La percezione e l'uso degli spazi condivisi da parte delle persone anziane mette in evidenza l'importanza del coinvolgimento delle persone e la sperimentazione di proposte dal basso, nella definizione delle azioni di progetto. Così come è nello spirito dell'Agenda urbana europea, sarebbe importante che venga posta attenzione alle relazioni reciproche che si manifestano nello spazio, ovvero ai progetti che lega-

50. Su questi aspetti, sia permesso rimandare ai lavori di Alioni, Badiani 2024 e Badiani 2025, relativi alle attività dell'Associazione Via Milano 59 che opera dal 2020 in Via Milano.

no tra loro le persone, e che devono continuare a esistere oltre e nonostante il progetto urbano. Questa attenzione deve essere anteposta alle considerazioni sull'efficienza e sull'economicità delle scelte di progetto: solo così è possibile sottrarlo a logiche burocratiche che producono esclusione e avanzare verso un effettivo riconoscimento dei soggetti non paradigmatici.

Bibliografia

- Alioni M. (2025), *Making a "Decorous" Working-class: Racialized Stigmatization and Alienation in a Gentrifying Neighborhood*, in *Journal of Urban Affairs*, Early Access: <https://doi.org/10.1080/07352166.2025.2492704>
- Alioni M., Badiani B. (2024), *Facing the Backside of Garibaldi: Democracy, Socio-spatial Justice, and Regeneration in Brescia, Italy*, in *The Plan Journal*, 9 (2), pp. 541-563.
- Annunziata S., Rivas Alonso C. (2018), *Resisting gentrification*, in *Handbook of Gentrification Studies*, Elgar, pp. 393-411.
- ARUP (2015), *Shaping Ageing Cities. 10 European Case Studies*, Arup, Help Age International.
- Badiani B. (2025), *Gli imprevisti che sparigliano le carte*, in *La seconda città. Diritti, spazi urbani e prospettive intersezionali*, Mimesis, pp. 91-110.
- Badiani B., Lupo G. (2022), *Note per una critica alla logica del marketing nella pianificazione urbana*, in *Diritto & Questioni pubbliche*, 22 (1), pp. 143-156.
- Bertani M., van Hoof J., Dikken J. (2025), *Getting Older People's Voices Heard: A Quantitative Study Using the Validated Italian Age-Friendly Cities and Communities Questionnaire in Venice, Verona, and Palermo*, in *Journal of Cross-Cultural Gerontology*, 40 (1), pp. 209-234.
- Bernardini M.G. (2021), *Per un diritto alla "age-friendly city". Persone anziane, spazi, diritti*, in *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini, pp. 121-141.
- Bernardini M.G., Giolo O., a cura di (2017), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini.
- Bernardini M.G., Giolo O., a cura di (2021), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull'urbanistica*, Donzelli.
- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano: il progetto urbanistico in epoca neoliberale*, Donzelli.

- Bigonnesse C., Chaudhury H. (2022), *Ageing in Place Processes in the Neighborhood Environment: A Proposed Conceptual Framework from a Capability Approach*, in *European Journal of Ageing*, 19 (1), pp. 63-74.
- Buffel T., Phillipson C. (2024), *Ageing in Place in Urban Environments: Critical Perspectives*, Taylor & Francis.
- Butler J. (2018), *Vite precarie. Contro l'uso della violenza in risposta al lutto collettivo* (2004), Meltemi.
- Cappellato V., Tedeschi B.G., Mercuri E. (2021), *Anziani. Diritti, bisogni, prospettive*, Il Mulino.
- De Donno M., Tumminelli D. (2023), *Invecchiamento della popolazione e diritto all'abitare: quali strumenti per il governo del territorio?*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 67-96.
- Donzelot J. (2006), *Mixité sociale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 177-201.
- Finlay J., Cannon M., Meltzer G., Yeh, J. (2024), *Aging in third places*, in *Handbook on Aging and Place*, Elgar, pp. 221-239.
- Fletcher D.J. (2021), *Age as Disease*, Springer.
- Harvey D. (2010), *La crisi della modernità*, Il Saggiatore.
- Harvey D. (2013), *Città ribelli*, Il Saggiatore.
- Joy M. (2020), *The Right to an Age-friendly City: Redistribution, Recognition, and Senior Citizen Rights in Urban Spaces*, McGill-Queen's Press.
- Kern L. (2021), *Feminist City*, Verso.
- Laino G. (2001), *Condizioni per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 70, pp. 137-165.
- Lupo G., Badiani B. (2009), *Autopsia di un PRG: il piano regolatore Secchi-Viganò di Brescia*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 4, pp. 5-49.
- Monaco F., a cura di (2007), *L'evoluzione della questione urbana nelle politiche di sviluppo e coesione*, Cittalia, ANCI Ricerche, ottobre.
- Munarin S., Velo L., a cura di (2016), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo*, Donzelli.
- Martignetti L., Klaer E. (2016), *Il processo di integrazione partecipativa TSR-Via Milano realizzato nell'ambito del progetto "Oltre la Strada"*, maggio.
- Nussbaum M. (2007), *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Il Mulino.
- Palermo P.C. (2002), *Il primo programma Urban: varietà e tipi di esperienze*, in *Territorio*, n. 23, 2002.
- Pasqui G. (2018), *La città, i saperi, le pratiche*, Donzelli.
- Ruzzenenti M. (2001), *Un secolo di Cloro e... PCB. Storia delle Industrie Caffaro di Brescia*, Jaca Book.
- StudioBresciaPrg (1998), *Brescia: il Nuovo Piano Regolatore*, Grafo.

- Testa P., a cura di (2017), *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia*, ANCI Urban@it.
- Yarker S., Doran P., Buffel T. (2024), *Theorizing "Place" in Aging in Place: The Need for Territorial and Relational Perspectives*, in *The Gerontologist*, 64 (2), pp. 1-6.
- Zhang F., Loo B., Wang B. (2021), *Aging in Place: From the Neighborhood Environment, Sense of Community, to Life Satisfaction*, in *Annals of the American Association of Geographers*, 112 (5), pp. 1484-1499.
- Zorzi F. (2022), *La fabbrica e il quartiere. Conflitti ambientali a Brescia*, Agenzia X.

TRA CASA E ISTITUZIONE: IL CO-HOUSING COME RISPOSTA ALL'INVECCHIAMENTO NEL TERRITORIO SALENTINO¹

Luca Benvenga, Emiliano Bevilacqua, Matteo Mazzotta

SOMMARIO: 1. Diritto all'abitare e anziani. – 2. Il contesto. – 3. La ricerca. – 3.1. Nota metodologica. – 3.2. Autonomia e dipendenza nella vita quotidiana. – 3.3. La cura come relazione morale e dimensione affettiva. – 3.4. La struttura come 'quasi-casa': istituzionalizzazione e comunità. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Diritto all'abitare e anziani

L'abitare non è soltanto una questione privata, ma una modalità attraverso cui si plasma il vivere sociale. In passato, tuttavia, le politiche pubbliche hanno spesso confinato le persone anziane nello spazio domestico, considerandole beneficiarie passive di cure, anziché cittadini attivi e partecipi dello spazio urbano. Oggi si assiste a un cambio di paradigma: abitare la città diventa un diritto anche per le persone anziane, le quali devono poter accedere senza barriere agli spazi e alla cittadinanza. In dottrina si discute di un “diritto alla *age-friendly city*” (Bernardini 2021) per sottolineare la necessità di progettare città a misura di anziano. In questa visione, la città deve farsi carico della presenza degli anziani, eliminando barriere fisiche e sociali e garantendo loro visibilità, partecipazione e pari opportunità. In tal modo, le persone anziane sarebbero riconosciute come cittadini a pieno titolo, portatori di risorse ed esperienze, anziché soggetti passivi o invisibili nello spazio urbano.

L'invecchiamento della popolazione favorisce il superamento di una visione per la quale l'anziano è considerato come semplice destinatario di cure, riconoscendolo invece come cittadino titolare di diritti specifici (Cascione 2022). Abitare la città significa molto più che avere una

1. Il presente contributo è frutto di un lavoro condiviso sebbene i paragrafi 1 e 2 siano da attribuire a Emiliano Bevilacqua, il paragrafo 3.1 a Matteo Mazzotta, i paragrafi 3.2, 3.3, 3.4 a Luca Benvenga. Il paragrafo 4 è da attribuire a tutti gli autori.

casa: implica vivere in un ambiente accessibile, sicuro e partecipativo (ARUP 2015). La casa e la città sono spazi interconnessi che influenzano direttamente il benessere individuale.

Il diritto alla vita indipendente (originariamente riferito alle persone con disabilità e riconosciuto sul piano internazionale dall'art. 19 della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*) si estende oggi anche agli anziani. Esso garantisce libertà di scelta e partecipazione alla comunità, opponendosi a soluzioni segreganti e vincolando gli Stati al supporto domiciliare e comunitario. In Italia, il concetto di 'invecchiare a casa propria' trova qui una base giuridica concreta, orientata alla rimozione delle barriere fisiche, sociali e culturali che ostacolano l'autonomia (Cappellato, Gardella Tedeschi, Mercuri 2021).

Il principale ostacolo al pieno riconoscimento dei diritti degli anziani è l'ageismo, un insieme di stereotipi e discriminazioni basate sull'età (Butler 1969). Questo fenomeno produce effetti sociali concreti: marginalizzazione, esclusione dalle decisioni, riduzione delle opportunità lavorative e abitative, e un'immagine dell'anziano come soggetto passivo o 'peso sociale'. Tali pregiudizi generano una spirale che mina l'autostima degli anziani stessi, portandoli a interiorizzare un senso di inutilità (Mucchi Faina 2013).

Contrastare l'ageismo richiede un approccio integrato di tipo culturale, al fine di valorizzare l'età anziana e promuovere il contatto intergenerazionale, e normativo, con leggi che tutelino concretamente contro la discriminazione e favoriscano la partecipazione attiva alla vita urbana. Solo la combinazione di interventi sociali e giuridici può garantire un contesto dove gli anziani scelgano liberamente come e dove abitare.

In questo contributo affrontiamo il tema del diritto all'abitare in età anziana a partire da una ricerca empirica condotta nel territorio salentino, con particolare riferimento al comune di Veglie e alla struttura di *co-housing* GI.PE.MA. L'indagine ha avuto l'obiettivo di comprendere come tale modello abitativo risponda ai bisogni di autonomia, socialità e benessere delle persone anziane autosufficienti, in un contesto regionale caratterizzato da un forte invecchiamento demografico e da un'offerta limitata di servizi dedicati. I paragrafi che seguono approfondiscono dapprima il quadro teorico e demografico entro cui si colloca il tema del diritto alla vita indipendente; successivamente illustrano il contesto territoriale e le specificità della struttura; infine presentano i risultati della ricerca, articolati attorno ai nodi

concettuali di autonomia e dipendenza, cura come relazione morale e configurazione del *co-housing* come spazio ‘quasi-domestico’.

2. Il contesto

Il rapporto tra diritto all’abitare e popolazione anziana è particolarmente rilevante nella realtà italiana. L’Italia, infatti, è soggetta a pronunciati processi di invecchiamento demografico, testimoniati ad esempio dall’età media della popolazione (ormai a 48,7 anni) o da un tasso di natalità che si attesta a 1,20 figli (un tasso, dunque, al di sotto di 2, ossia il valore che garantisce il ricambio generazionale, cfr. Amaturò 2025). Quest’ultimo è un dato molto vicino al minimo storico del 1995, dove il tasso di natalità era intorno al 1,19. Attualmente si riscontra un innalzamento della speranza di vita che si attesta intorno agli 83,1 anni; dai grafici delle cosiddette ‘piramidi delle età’, ossia le rappresentazioni grafiche usate nella statistica demografica, emerge che la piramide italiana stia assumendo una forma romboidale, con la fascia dei cinquantenni che ha una presenza massiccia e la fascia giovanile che è in perenne contrazione.

Nella Puglia questa situazione è ancora più accentuata: la speranza di vita è di 80 anni per gli uomini e di 84 per le donne, sulle orme della tendenza nazionale; l’età media è vicina ai 47 anni mentre il tasso di natalità ha un valore identico a quello nazionale. La Puglia, così come tutto il meridione, è interessata da forti movimenti migratori verso le regioni del Nord o verso l’estero, in particolare per quanto riguarda gli under 50 e i loro nuclei familiari, con ciò determinando un aumento graduale dell’età media della popolazione. Il Salento appare in linea con i dati della situazione demografica pugliese (Istat 2025).

La nostra attenzione si è rivolta in particolare al comune di Veglie: situato nell’area Nord della provincia di Lecce, è un comune di 13.144 abitanti ed è caratterizzato da un’età media di 46,7 anni, un dato in linea con quanto illustrato precedentemente. Tale attenzione è emersa come esito della ricerca svolta sul tema con l’obiettivo di restituire evidenze empiriche del contesto, così da acquisire dati territoriali utili a supportare le generalizzazioni teoriche emerse nelle fasi precedenti. Nel Comune di Veglie, infatti, è situata l’unica struttura del Salento che eroga un servizio di *cobousing*. La nostra indagine si è rivolta quindi in questa direzione (par. 3).

Sebbene nei comuni salentini siano presenti altre strutture RSA, che rispondono al bisogno di assistenza di molti anziani non autosufficienti (allettati), sono pochissime le strutture che si rivolgono ai bisogni degli anziani autosufficienti; perciò, molti anziani autosufficienti vengono ospitati nelle strutture RSA, le quali hanno difficoltà nel farsi carico positivamente dei loro bisogni. Questo dato risulta di per sé significativo, in quanto segnala con grande evidenza una difficoltà in sede di *welfare* locale relativamente all'esigenza di rendere più flessibile l'offerta di servizi agli anziani, così da rispondere alla diversificazione delle condizioni di vita e alla domanda di autonomia che emerge dalla popolazione anziana. L'esistenza di un'unica struttura di *co-housing* in un territorio dalla forte domanda come il Salento costituisce una prima evidenza cui sarebbe necessario sensibilizzare la società civile e il decisore politico, così da avviare un dibattito inclusivo sul diritto alla vita indipendente tra gli anziani.

GI.PE.MA è una struttura che funziona con un servizio continuativo sull'intera giornata, dove, tramite turnazione, sono presenti almeno due operatori che coinvolgono gli ospiti in attività ludico ricreative; dove sono tenute sotto controllo le singole terapie dei diversi ospiti; dove vengono regolati, con tabelle di marcia flessibili, gli orari di sveglia al mattino e di riposo la notte; dove si coltiva l'autonomia seppure in un contesto di obbligata regolazione organizzativa. L'insieme dei servizi che caratterizza una struttura di questo genere, orientata al *co-housing*, restituisce un primo livello di flessibilità e autonomia che appare essenziale per promuovere un *welfare* inclusivo e partecipato.

Gli ospiti della struttura sono liberi di organizzare in autonomia la loro riproduzione sociale; possono decidere delle proprie camere così da allestirle in base ai propri gusti personali, in tal modo proiettando nello spazio sociale disposizioni individuali che incontrano le esigenze di altre soggettività; possono articolare con relativa flessibilità il loro tempo libero, attivandosi nel cucinare, discutendo l'alimentazione assieme agli operatori nel rispetto delle terapie mediche, curando la propria persona grazie a servizi a domicilio quali, ad esempio, parrucchieri ed estetiste. In questo senso, l'articolazione delle pratiche quotidiane corrisponde ad un processo di attivazione individuale che supporta tanto il benessere fisiologico quanto l'autonomia sociale e cognitiva. Questa tipologia di strutture sembra porsi in sintonia con le esigenze di un territorio soggetto ad un crescente allargamento della fetta di popolazione over 65.

La marginalizzazione dei soggetti anziani autosufficienti all'interno dell'architettura istituzionale del *welfare* riflette una tensione strutturale tra modelli standardizzati di cura e traiettorie biografiche sempre più plurali. L'anziano autosufficiente, infatti, non è solo un corpo da assistere, ma un soggetto portatore di bisogni relazionali, identitari, simbolici, spesso trascurati da politiche rigidamente organizzate intorno all'asse ospedaliero e alle logiche dell'emergenza.

Come sostenuto dalle teorie dell'invecchiamento attivo (Benvenaga 2025), il benessere in età anziana non si riduce alla semplice assenza di patologie (Benvenaga 2023), ma si costruisce nella possibilità di mantenere *agency*, reti sociali e senso di appartenenza.

Nel caso di Veglie e più in generale del Salento, si assiste a una contraddizione marcata: a fronte di un progressivo invecchiamento della popolazione e di un'accresciuta domanda di servizi personalizzati, l'offerta rimane ancorata a un modello istituzionale relativamente rigido e tendenzialmente restio a riconoscere la varietà delle esperienze di invecchiamento. La debolezza delle strutture alternative, come i cohousing, contribuisce a rafforzare una forma latente di esclusione sociale, in cui l'anziano autosufficiente è reso invisibile dalla dicotomia assistenza domiciliare/RSA.

Ciò che emerge è la necessità di una riformulazione dei dispositivi di *welfare* locale, orientata verso un paradigma più flessibile e relazionale, capace di leggere i bisogni degli anziani non solo in termini prestazionali ma come espressione di soggettività complesse. In questo senso, i modelli di abitare condiviso rappresentano non solo una risposta funzionale ma anche simbolica: essi contrastano l'isolamento, generano capitale sociale, e riconfigurano l'identità dell'anziano da oggetto di cura a soggetto di relazione. Tali prospettive sono in linea con le riflessioni di autori come Walker (2002), che sottolineano l'importanza di creare ambienti capaci di valorizzare l'invecchiamento come fase attiva della vita, e non come tempo di progressiva dipendenza.

3. La ricerca

3.1. Nota metodologica

L'obiettivo della ricerca è stato individuare e analizzare strutture di *co-housing* nel Salento, con particolare attenzione al modo in cui esse

rispondono ai bisogni di benessere e inclusione sociale delle persone anziane. L'indagine ha portato all'individuazione di GI.PE.MA, situata a Veglie, unica realtà di *co-housing* attualmente attiva nel territorio.

Dopo un primo contatto con la direttrice della struttura, si è proceduto alla realizzazione di interviste con operatori sociali e con familiari dei pazienti, ed è stato organizzato un *focus group* con il personale per esplorare il tema del diritto degli anziani alla co-abitazione. Due testimoni privilegiati, inoltre, sono stati intervistati in relazione ad ambiti istituzionali specifici, la direttrice di GI.PE.MA con riferimenti alla realtà del *co-housing*, e un assessore del Comune interessato, con riferimento al contesto territoriale e alle *policies* in esso implicate.

Come afferma Corrao (2005), "il focus group è una conversazione guidata su un argomento specifico, in cui la dinamica tra i partecipanti diventa fonte di conoscenza". Questo strumento ha consentito di far emergere percezioni condivise sul valore sociale del *co-housing*. I colloqui svolti hanno assunto la forma di interviste in profondità semi-strutturate, uno strumento che, come ricorda anche Kvale (1996), si fonda su una conversazione a tema guidata, con l'obiettivo di esplorare i significati che gli individui attribuiscono alla propria esperienza. Questo metodo ha permesso di ottenere testimonianze personali e valutazioni professionali. Il personale contattato è stato selezionato mediante campionamento a scelta ragionata, individuando soggetti con esperienze differenti per garantire la varietà dei punti di vista. Questa metodologia è in linea con quanto osservato da Bertaux (1999), secondo il quale la scelta ragionata dei casi consente di privilegiare coloro che, per la loro esperienza o posizione, possono fornire le informazioni più significative. Parallelamente, i familiari dei residenti sono stati contattati tramite campionamento a valanga, in cui ogni partecipante individua altri potenziali intervistati, generando una catena di contatti (Atkinson, Flint 2001).

3.2. *Autonomia e dipendenza nella vita quotidiana*

La condizione delle persone anziane autosufficienti si caratterizza per bisogni profondamente differenti rispetto alla popolazione non autosufficiente. Questo dato emerge come evidenza empirica e tende a confermare gli assunti della letteratura di settore (Naldini 2006; Bertin 2009). Nelle testimonianze degli intervistati si enfatizza con forza la tensione tra autonomia e dipendenza. La vita nella struttura rappre-

senta per molti di loro la perdita di alcune pratiche quotidiane che in passato definivano la propria identità. Tuttavia, questa perdita non è vissuta sempre negativamente, ma reinterpretata come una forma di protezione e continuità di sé. L'insistenza sul «fare da sé» che emerge nelle interviste, anche in piccoli gesti, appare come una forma di resistenza simbolica all'idea di dipendenza totale.

La sociologia dell'invecchiamento mostra che l'identità nella vecchiaia si gioca spesso sulla capacità di mantenere le scelte quotidiane (Sanchez-Vera 2000). Non è l'autosufficienza totale a definire l'autonomia, ma la possibilità di decidere, anche su aspetti minimi: l'ora di alzarsi, la cura della persona, la socialità. Qui emerge ciò che Sen definirebbe *capability* (1999): la libertà sostanziale di esercitare facoltà, nonostante vincoli fisici.

Le operatrici sanitarie della struttura, dal canto loro, riconoscono questo equilibrio delicato. Una di loro afferma: "A casa ne avevo uno, qui molti [...] però cerco sempre di farli fare da soli" (OS1). La cura non consiste nel 'fare al posto di', ma nel lasciare spazio all'agire di alter, anche quando questo agire appare lento o imperfetto.

La dipendenza, inoltre, non è solo corporea. Le testimonianze dei rispondenti mostrano come la transizione in struttura sia spesso accompagnata da un senso di perdita sociale: "Aveva bisogno di essere seguita, perché una ne pensa e cento ne fa" (TP10). Qui la dipendenza cognitiva diventa elemento che ridefinisce le relazioni familiari. Il trasferimento in struttura non rappresenta solo uno spostamento fisico, ma una riconfigurazione del legame di responsabilità tra generazioni, spesso vissuto con ambivalenza.

In questo processo, il ruolo della famiglia appare ambivalente: se da un lato delegare la cura alla struttura può essere vissuto come sollievo, dall'altro può emergere un senso di colpa o di abbandono (anche solo percepito). Il diritto alla vita indipendente, in questa prospettiva, non è solo diritto dell'anziano a decidere del proprio spazio vitale, ma anche diritto della famiglia a essere sostenuta in un compito che altrimenti rischia di diventare insostenibile.

Lo spazio della struttura diventa quindi terreno di negoziazione relazionale. Le operatrici riconoscono questa dimensione quando affermano: "La cosa più difficile è capire quando intervenire e quando no" (OS2). Questo mostra come l'autonomia non sia una condizione data una volta per tutte, ma un equilibrio dinamico che si costruisce nel quotidiano, attraverso osservazione, ascolto e co-presenza.

Si può leggere questa dinamica anche attraverso la prospettiva drammaturgica sviluppata da Erving Goffman (1959): la vita in struttura produce nuovi frame di interazione che ridefiniscono ruoli e identità. Le pratiche osservate indicano un tentativo di preservare spazi di *agency*, evitando che l'anziano venga ridotto alla sola condizione di assistito.

La dialettica autonomia/dipendenza non è quindi un semplice passaggio da 'prima autonoma' a 'poi dipendente', ma un processo continuo di negoziazione tra individuo, familiari, operatori e contesto istituzionale. Il diritto alla vita indipendente non coincide con l'auto-sufficienza totale, ma con la possibilità di continuare a essere soggetto di senso e scelta, finché possibile. La struttura diventa allora un luogo in cui la dipendenza può essere relazionalmente sostenuta senza annullare la persona, ma anzi preservandone dignità, ruolo e presenza.

3.3. La cura come relazione morale e dimensione affettiva

La cura emerge dalle interviste come fenomeno profondamente relazionale e non solo tecnico. Un'operatrice racconta: "Io già sapevo come muovermi, perché l'ho vissuto con mia madre, fino alla fine" (OS1). L'esperienza personale diventa competenza emotiva trasferita nel contesto lavorativo. La cura qui non appare come mera prestazione professionale, ma come relazione morale, caratterizzata da riconoscimento e reciprocità.

Le forme di socievolezza (Simmel 2005) tra le anziane confermano questo orientamento. Una delle intervistate afferma: "Ogni tanto scherziamo [...] qui mi trovo veramente bene" (AD1). Il 'trovarsi bene' non dipende dalle strutture materiali, ma dalla qualità della convivenza: condividere il pasto, la parola, il tempo. Secondo Simmel, la socievolezza che caratterizza gli spazi collettivi è una forma di 'gioco sociale' in cui le persone partecipano alla relazione per la relazione stessa. Qui la cura si intreccia con il piacere di stare insieme.

La fondatrice della struttura racconta:

Nel momento in cui si è ammalata mia mamma, ho deciso di seguirla e di non metterla in un contesto di disagio, strutture residenziali o altro. Ho pensato che potessi io rendermi utile per lei e quindi ritardare il più possibile la sua sofferenza. Quindi questa casa, essendo grande, mia mamma l'ha lasciata a me e a

mio fratello. Mio fratello mi ha dato in gestione di questa situazione e ho pensato di poter aprire una casa alloggio per anziani dove poter sostenere mia madre insieme ad altre persone che come lei non potevano andare avanti (TS7).

La motivazione originaria è affettiva, familiare. Tuttavia, questa esperienza privata viene trasformata in progetto collettivo: la cura diventa bene comune. Ciò richiama le teorie di Pierpaolo Donati sulla “relazionalità circolare” (Donati, Terenzi 2006), secondo cui la cura genera legami che non riguardano solo i singoli soggetti, ma la comunità come rete di senso.

Anche un'altra intervistata sembra muoversi in questa prospettiva, osservando che la struttura “così come la gestisce [la proprietaria], così come si sente, sembra davvero una casa” (TP4). L'idea di ‘sentirsi a casa’ non è un fatto architettonico, ma affettivo e relazionale.

Questo aspetto è evidente anche nella narrazione delle operatrici più giovani, che descrivono la relazione con gli anziani come co-costruita nel tempo: “All’inizio si tengono, non si fidano subito [...] poi ti aspettano, ti cercano” (OS2). La fiducia non è un presupposto, ma un risultato. Si sviluppa gradualmente, attraverso una ripetizione quotidiana di gesti di presenza, ascolto, piccole conversazioni. È in questi momenti che la cura si fa relazione: non l'atto del lavare, nutrire, accompagnare, ma il modo in cui tali gesti diventano riconoscimento reciproco.

Ciò richiama anche la prospettiva di Kittay (2000), secondo cui la dipendenza non è una condizione da rimuovere o negare, ma una componente costitutiva della vita umana, che può essere vissuta in modo umiliante o dignitoso a seconda della qualità della relazione che la sostiene. Nelle interviste, la dignità emerge nei dettagli: l'uso del diminutivo affettuoso, la mano sulla spalla, il “vengo subito, non ti preoccupare” (OS3), che comunica presenza e non abbandono.

Il diritto alla vita indipendente, in questa prospettiva, non è solo diritto a scegliere dove vivere, ma a vivere in un contesto in cui si è oggetto di cura non paternalistica, bensì relazionale e partecipata. È un diritto a non essere lasciati soli, ma neppure sostituiti nella propria soggettività; un diritto a continuare a essere considerati attori sociali dotati di senso.

3.4. La struttura come ‘quasi-casa’: istituzionalizzazione e comunità

La casa-alloggio, ciò è quanto viene evidenziato nelle interviste, è concepita come uno spazio liminale: né pienamente istituzionale come una RSA, né semplicemente domestico. A questo riguardo, la figlia di una donna che vive nella struttura afferma:

ho scelto il *co-housing* perché, secondo me, è una forma che si avvicina molto di più alla vita quotidiana che comunque una persona fa. Quindi non c'è proprio un'assistenza vera e propria, ma si punta molto a preservare l'autonomia che una persona ha, cercando di preservare lo stile di vita di queste persone, quanto più simile possibile rispetto a quando erano in famiglia [a casa loro]. Quindi proprio la partecipazione alla quotidianità, all'ambiente, alla socializzazione, tutti quegli aspetti che comunque speravo ritrovasse in una struttura, qui li ha ritrovati. E sono aspetti che magari uno non può trovare in una RSA, che è più assistenziale [...] (TP8).

Questo scenario mette in tensione le teorie classiche sull'istituzionalizzazione. Goffman (1961) descriveva le istituzioni totali come spazi che annullano l'autonomia individuale. Qui, al contrario, si osserva una ibridazione alternativa: la struttura diventa un ambiente di convivenza semi-comunitaria, in cui le *routine* non sono imposte rigidamente, ma condivise. L'organizzazione del quotidiano (alzarsi, pasti, attività) assume la forma di rituali capaci di alimentare la vita senza irrigidirla.

L'assistente sociale del *co-housing* conferma questa vocazione comunitaria: “L'idea è stata sua, ma mi ha trascinato dentro tante persone” (AS). La struttura non nasce come servizio calato dall'alto, bensì come esito di un processo partecipativo, in cui cittadinanza, famiglie e operatrici sono co-protagoniste.

L'assessore ai servizi sociali del comune in cui nasce la struttura, dal canto suo, sottolinea il legame con il territorio: “Coordinare le attività del centro anziani significava anche mantenere la socialità del paese” (TP9). La vita indipendente implica infatti possibilità di restare nel proprio contesto relazionale, non essere sradicati. La casa-alloggio funziona così come dispositivo territoriale popolato, secondo la logica del *welfare* di comunità, trasformandosi in uno snodo relazionale del vivere collettivo.

A questo si aggiunge un altro elemento emerso con chiarezza dalle interviste: la dimensione della riconoscibilità. Essere riconosciuti dalle

operatrici, dai vicini, dai compagni di tavolo significa mantenere una continuità biografica. “Qui sanno come mi piace il caffè” (AD2), dice un’anziana. È un dettaglio piccolo, ma profondamente significativo. Attraverso questi gesti affiorano i resti di una storia personale che non viene interrotta, ma tradotta in un nuovo contesto abitativo. La struttura diventa così un luogo in cui la singolarità non viene dissolta nel gruppo degli anziani, ma preservata.

Anche le operatrici contribuiscono alla costruzione di questa atmosfera domestica attraverso modalità relazionali informali: “Noi parliamo, raccontiamo, ridiamo. Non sono numeri” (OS3). Questa citazione mette in tensione la visione degli anziani come utenti con bisogni standardizzati. Qui, al contrario, la cura si declina come riconoscimento della persona nella sua interezza, con il suo carattere, i suoi ritmi, le sue preferenze. La casa-alloggio non funziona, dunque, come spazio di regolazione, bensì come contesto di co-presenza negoziata, dove l’ordine sociale non è imposto ma continuamente costruito insieme.

Questa dinamica non elimina il rischio di istituzionalizzazione, ma lo rende oggetto di sorveglianza condivisa: operatrici, direzione, famiglie e residenti sanno che l’equilibrio tra protezione e autonomia è fragile, e lo presidiano attraverso l’ascolto reciproco. Ciò permette alla struttura di evitare la trasformazione in ‘ultimo luogo’, ovvero quell’orizzonte di sospensione e passività che spesso segna le forme residenziali della vecchiaia.

In questo quadro, il diritto alla vita indipendente si configura come protezione da un’istituzionalizzazione nella solitudine e, conseguentemente, come diritto ad esistere come persone-in-relazione, dentro una forma istituzionale e uno spazio sociale che preservi la dignità dell’abitare. Non si tratta, dunque, soltanto di una specifica localizzazione del vivere ma anche, e soprattutto, della possibilità di procedere in una vita che esiste per gli altri, nelle relazioni che costituiscono la trama del mondo sociale.

4. Osservazioni conclusive

La ricerca condotta nel comune salentino di Veglie evidenzia come il *co-housing* rappresenti una risposta ai bisogni degli anziani autosufficienti, in un contesto in cui l’offerta di servizi è ancora eccessivamente polarizzata tra assistenza domiciliare e RSA. L’esperienza di GLPE.

MA dimostra che modelli abitativi flessibili possono valorizzare l'autonomia degli individui, sostenendola attraverso relazioni di cura non paternalistiche ma partecipate. Le testimonianze raccolte mostrano come la vita quotidiana in struttura favorisca un equilibrio dinamico tra dipendenza e agency, preservando identità, legami sociali e continuità biografica. Al contempo, la dimensione comunitaria del *co-housing* contribuisce a contrastare isolamento, ageismo e marginalizzazione, generando capitale sociale e riconoscimento.

L'analisi suggerisce la necessità di ripensare il welfare locale in chiave relazionale, ampliando le soluzioni abitative intermedie e riconoscendo la pluralità dei percorsi di invecchiamento. Il diritto alla vita indipendente emerge così non solo come principio giuridico, ma come pratica quotidiana resa possibile da contesti abitativi capaci di integrare cura, autonomia e appartenenza al territorio.

Bibliografia

- Armstrong D. (2014), *Chronic illness: A Revisionist Account*, in *Sociology of Health & Illness*, 36 (1), 2014, pp. 15-27.
- ARUP (2015), *Shaping Ageing Cities. 10 European Case Studies*, Arup, Help Age International, Intel, Systematica.
- Atkinson R., Flint J. (2001), *Accessing Hidden and Hard-to-reach Populations. Snowball Research Strategies*, in *Social Research Update*, 33, pp. 1-4.
- Benveniga L. (2025), *Anziani e processi di autonomia. Lo stato dell'arte della letteratura sull'invecchiamento attivo*, in *Salute e società*, 2, pp. 9-19.
- Benveniga L. (2023), *Le ICT e il rapporto medico-paziente*, FrancoAngeli.
- Bernardini M.G. (2021), *Per un diritto alla 'age-friendly city'. Spazi, diritti e accessibilità*, in *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini, pp. 121-141.
- Bertaux D. (1999), *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, FrancoAngeli.
- Bertin G., a cura di (2009), *Invecchiamento e politiche per la non autosufficienza*, Erickson.
- Butler R.N. (1969), *Age-ism: Another Form of Bigotry*, in *The Gerontologist*, 9 (4), pp. 243-246.
- Cappellato V., Gardella Tedeschi B., Mercuri E. (2021), *Anziani. Diritti, bisogni, prospettive*, Il Mulino.
- Cardano M. (2011), *La ricerca qualitativa*, Il Mulino.
- Cardano M. (2023), *Tecniche di ricerca qualitativa. Percorsi di ricerca nelle scienze sociali*, Carocci.

- Cascione C. (2022), *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in una prospettiva comparatistica*, Giappichelli.
- Corrao S. (2005), *Il focus group. Teoria e tecnica*, FrancoAngeli.
- Estes C.L., Binney E.A. (1989), *The Biomedicalization of Aging: Dangers and Dilemmas*, in *The Gerontologist*, 29 (5), pp. 587-596.
- Donati P., Terenzi P., a cura di (2006), *Invito alla sociologia relazionale*, FrancoAngeli.
- Goffman E. (1959), *The Presentation of Self in Everyday Life*, Doubleday.
- Goffman E. (1961), *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Anchor Books.
- Istat (2025), *Indicatori demografici – Anno 2024*, Roma.
- Kittay E.F. (2000), *Love's Labor. Essays on Women, Equality and Dependency*, Routledge.
- Kvale S. (1996), *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage.
- Maturo A. (2024), *Il primo libro di sociologia della salute*, Einaudi.
- Mucchi Faina A. (2013), *Troppo giovani, troppo vecchi. Il pregiudizio sull'età*, Laterza.
- Naldini M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni risposte di policy*, Carocci.
- Sanchez-Vera P. (2000), *Sociología de la vejez versus economía de la vejez*, in *Papers Universitat Autònoma de Barcelona*, 61, pp. 39-88.
- Sen A.K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press.
- Simmel G., a cura di (2005), *La socievolezza*, Armando.
- Walker A. (2022), *A Strategy for Active Ageing*, in *International Social Security Review*, 55 (1), pp. 121-139.

LE CAPIENZE DELLE STRUTTURE COME ‘INDICI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE’: RIFLESSIONI E PROSPETTIVE

*Simon Angelucci, Federica Marangon**

SOMMARIO: 1. La de-istituzionalizzazione tra fonti e realtà. – 2. Nel labirinto delle fonti regolamentari: la chiarezza come presupposto essenziale per garantire i diritti fondamentali. – 3. Un modello che conviene: quattro tecniche per conservare l’istituzionalizzazione. – 3.1. Disabilità e anzianità come condizioni intrinsecamente limitative. – 3.2. Invisibilizzazione: una complessità che si perde nelle regole generali. – 3.3. Flessibilità gestionale: strutture che ‘danno i numeri’. – 3.4. Vaghezza definitoria: l’istituzionalizzazione come fatto, e non come fenomeno. – 4. L’aritmetica dell’istituzionalizzazione: sulla libertà subordinata a un calcolo. – 5. La de-istituzionalizzazione a tutti i costi: cosa ci riserva il futuro.

1. La de-istituzionalizzazione tra fonti e realtà

La *vita indipendente* costituisce l’obiettivo prioritario di numerosi documenti multilivello, perlopiù di recente adozione. In riferimento alle persone con disabilità, in relazione alle quali questa espressione è stata elaborata inizialmente, le fonti sono molteplici. All’ art. 19 della *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità* del 2006 (CRPD)¹ si connettono, infatti, vari atti normativi che assumono rilievo nel nostro ordinamento. Tra questi, non si possono non menzionare la legge n. 18/2009, che, nel ratificare ed eseguire la Convenzione, istituisce l’Osservatorio nazionale sulle condizioni delle persone con disabilità, e la legge delega n. 227/2021 (artt. 1 e 2), diretta a rendere l’ordinamento italiano compatibile con la CRPD per la cui attuazione

* Questo contributo presenta alcuni dei risultati ottenuti con la ricerca condotta da Simon Angelucci, Diletta Cappello e Federica Marangon nell’ambito della Clinica legale ‘Disabilità e diritti umani’ dell’Università degli studi di Ferrara, di cui è responsabile Maria Giulia Bernardini. Si ringraziano Ciro Pizzo e Ciro Tarantino per il prezioso supporto.

1. Nel testo della CRPD, le nozioni di ‘indipendenza’ e ‘autonomia’ sono peraltro richiamate in più passaggi.

sono stati adottati alcuni decreti. In particolare, il d.lgs. n. 62/2024 – dalla formulazione assai discussa e dall’implementazione finora insufficiente – prevede al Capo III la predisposizione dei progetti di vita personalizzati.

Questi documenti si connettono, a propria volta, ad altre fonti dell’ordinamento in materia di disabilità, estendendo il riferimento alla vita indipendente: vedasi in particolare la legge n. 328/2000, relativa alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (il cui art. 14 è appunto dedicato al progetto di vita), e la l. n. 104/1992 (la quale, a seguito di modifica, fa riferimento alla Convenzione ONU all’art. 5-bis, che ha ad oggetto l’accomodamento ragionevole).

Diverso è il caso delle persone anziane (comprese quelle cosiddette ‘non autosufficienti’, persone con disabilità di età superiore ai 65 anni), che presentano un numero più ridotto di fonti a presidio dei loro diritti: in particolare, tra queste figura il d.lgs. n. 29/2024, mentre la normativa internazionale, perlopiù non vincolante, vede soprattutto l’adozione di ‘piani’ e ‘principi’ diretti a dare visibilità e riconoscimento a tali individui².

Come è noto, la proclamazione di un diritto non è sufficiente a garantirne la reale tutela. Le strade attraverso cui quest’ultima può essere negata o apprestata solo formalmente possono peraltro essere molte. Alcuni dati, di particolare interesse, possono emergere dal raffronto tra le capienze massime delle strutture residenziali e semiresidenziali, che sono in grado di rivelare molto in merito all’esistente³ e, in particolare, come sia irrealistico sostenere l’esistenza di un apparato idoneo a garantire i diritti fondamentali di chi si trova nelle strutture.

Tra i fattori che concorrono a generare questa inefficienza, rileva senz’altro una concezione paternalistica⁴ delle soggettività che subi-

2. Sul punto, si veda il saggio di Vincenzo Lorubbio, in questo volume.

3. In particolare, nel corso dello studio sono state costruite delle tavole sinottiche relative alle capienze massime delle strutture di queste Regioni: Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Sicilia, Veneto.

4. Sul punto, si veda Addis P. (2024, pp. 423-424) “In molti casi, difatti, i percorsi istituzionalizzanti nei confronti delle persone con disabilità sono giustificati non solo o non tanto dall’idea che sia necessario proteggere la società da eventuali pericoli posti in essere dalla stessa esistenza delle persone con disabilità, ma anche dall’idea che queste ultime, data la loro inadeguatezza intrinseca, debbano essere costantemente protette da se stesse, oppure inserite all’interno di processi riabilitativi che in realtà vogliono tendere alla loro normalizzazione, sulla base delle indicazioni, paternalisti-

scono gli effetti dell'istituzionalizzazione; concezione che, normativamente, prende forma tramite una controversa normativa interna, sulla quale le strutture basano la propria legittimazione⁵. Pare irrealistico, dunque, supporre di poter assicurare la piena autodeterminazione di persone anziane e con disabilità, preservando l'operatività degli istituti.

Attualmente, infatti, sono consentite delle compressioni della libertà e dei diritti che sembrano in contrasto con cogenti disposizioni internazionali. La Costituzione, all'art. 117, impone di tenere in considerazione gli obblighi derivanti dal diritto sovranazionale: la *Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, che riconosce il diritto alla vita indipendente, non fa eccezione. Eppure, l'art. 20 del d.lgs. n. 62 del 2024, che in teoria sarebbe deputato a darvi attuazione, parrebbe declassare il diritto al mantenimento della libertà personale a una circostanza 'tendenzialmente' garantita dall'ordinamento, entro la sua disponibilità economica⁶. L'esecutivo potrebbe, così, aver eluso due disposizioni costituzionali: oltre alla norma citata, anche l'art. 76, laddove ha trasceso i principi e i criteri direttivi di cui all'art. 2 della legge delega n. 227/2021 (in quanto quest'ultima non prevede clausole che giustifichino un rallentamento o delle eccezioni alla deistituzionalizzazione)⁷. In altri contesti, queste limitazioni sono peraltro vietate, o quantomeno disincentivate: basti ricordare quanto previsto dalla legge n. 180 del 1978 (la cosiddetta 'legge Basaglia', nota per la chiusura delle strutture manicomiali), o alla residualità delle pene detentive e di qualsivoglia misura che limiti la libertà dei singoli (ex art. 13 della Costituzione, con doppia riserva – di legge e di giurisdizione – a rafforzare la disposizione).

La scelta del Legislatore italiano comporta un rovesciamento di prospettiva: andrà dimostrato, in considerazione delle risorse disponibili e della condizione di salute persona, che i "Progetti di vita individuali, personalizzati e partecipati" siano più efficaci del ricorso

che, di professionisti della cura e dell'assistenza, titolati e competenti per decidere del bene altrui".

5. "However, institutionalisation poses major risks to care recipients. Institutionalisation and institutional culture have been shown to result in isolation, depersonalisation, a lack of autonomy, alienation, disempowerment and social exclusion" (Eurofound 2024).

6. Sul "diritto tendenziale", si veda Tarantino 2025.

7. Sulla possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma, si veda Nocera 2025.

all'istituzionalizzazione, nonostante ci si appresti a definirla una pratica 'violenta' e 'discriminatoria'⁸. Diversamente, e tipicamente, a dover essere dimostrata sarebbe la necessità di ricorrere a misure limitative della libertà, non, come avviene, l'opportunità di preservarla.

Un 'rovesciamento' i cui effetti deleteri hanno un impatto immediato e diretto su quelle categorie, di cui poi si approfondirà successivamente, per le quali il ricorso alle strutture è, sostanzialmente, l'unica soluzione suggerita⁹.

La restrizione della libertà, nonostante i proclami delle fonti più autorevoli, è prassi diffusa, non eccezione alla regola.

2. Nel labirinto delle fonti regolamentari: la chiarezza come presupposto essenziale per garantire i diritti fondamentali

Ci si può interrogare sui fattori generanti una distanza tra ciò che le norme dichiarano e la loro applicazione. Una prima risposta è giunta attraverso l'analisi del sistema delle fonti regionali, primarie e secondarie. Abbiamo rilevato notevoli difficoltà nel reperire le informazioni: ne è emerso un sistema frammentato, 'oscuro', motivo per cui alcuni dati raccolti richiederanno verifiche più approfondite.

I documenti di nostro interesse dovrebbero essere reperibili tramite i siti web di Regioni, Comuni e Aziende Sanitarie, in ossequio ai più basilari principi del diritto amministrativo¹⁰. Eppure, nonostante il *web* rappresenti uno dei principali canali di informazione, le piattaforme si sono rivelate lacunose.

Superato il primo ostacolo, tra documenti incompleti, assenti, non aggiornati, se n'è prospettato un altro: il linguaggio utilizzato negli atti era particolarmente 'tecnico'.

8. Analisi emersa in seno al Comitato sui diritti delle persone con disabilità a seguito delle esperienze antecedenti e successive alla pandemia da Coronavirus. Per approfondimenti, CRPD Committee 2022.

9. Si rinvia, per riportare sul piano 'della realtà' le riflessioni di cui sopra e i dati reperibili, oltre che per cogliere la gravità del rovesciamento, alle numerose testimonianze riportate in Tarantino 2024, con particolare riferimento alla prima parte, "Geometrie esistenziali e crisi della presenza".

10. Al riguardo, si vedano l'art. 1 della l. n. 241/1990 (provvedimento modificato con l. n. 15/2005) e gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 33/2013 (e relative integrazioni di cui al d.lgs. n. 97/2016). La nozione di trasparenza amministrativa, pur non essendo particolarmente risalente, trova ragion d'essere, poi, in quei principi di 'buon andamento' e 'imparzialità' previsti all'art. 97 della Carta Costituzionale.

Tradurre il contenuto è stato pertanto un lavoro dispendioso, anche perché non tutte le amministrazioni dispongono di canali che supportano l'utente, ad esempio fornendo supporti che rendano più accessibili le nozioni rinvenibili all'interno dei provvedimenti.

Sorpassato il secondo imprevisto, i lavori sono stati nuovamente rallentati: provando a mettere in relazione le informazioni raccolte all'interno dei vari territori, sono emerse variazioni di quantità e tipologia delle strutture. Alcune avevano lo stesso nome (o nomi molto simili), ma diverse funzioni (o differenti modalità di gestione, come nel caso delle Comunità familiari, ovvero le Comunità socio-riabilitative), o viceversa. Talvolta, la tipologia di struttura e le funzioni erano le medesime, ma il nome differiva in virtù del periodo di nascita dell'edificio e della normativa vigente in quella fase (è il caso del passaggio RSA-SPRA-CRA).

Nonostante le informazioni da reperire fossero semplici – numero di posti letto, limiti numerici, servizi previsti per ciascuna categoria di utenza – lo scenario si è presentato dunque come estremamente caotico. E ciò appare ancor più allarmante se si pensa che le informazioni in questione sono o potrebbero essere di interesse per la stessa persona che vorrebbe accedere alle strutture, o per un suo familiare. A causa di questo labirinto amministrativo, insomma, le persone interessate potrebbero non riuscire a documentarsi sulle tipologie di assistenza fornite e sui livelli di indipendenza garantiti.

Eppure, il diritto di accesso alle informazioni è prodromico tanto all'accesso alle cure, quanto al rispetto di altri diritti fondamentali¹¹: se per conoscere elementi basilari (sia anche il nome della tipologia di strutture a cui si è interessati) occorre svolgere una ricerca capillare, si può davvero parlare di pubblicità e trasparenza dei provvedimenti? Ci si può tutelare da sconfinamenti o eventuali abusi di potere, che possono ledere il diritto alla propria salute o a quella dei propri familiari? E qual è la percezione di chi si addentra nel labirinto delle fonti regolamentari?

11. L'importanza di avere chiari i propri diritti (e i doveri di chi dovrebbe farsene carico) non necessita di essere corroborata da cruenti casi di cronaca: è sufficiente guardare i tassi di violenza a cui sono esposte alcune categorie a rischio di istituzionalizzazione. Un anziano su tre è vittima di violenze (dato che, secondo la Società Italiana di Gerontologia e Geriatria, aumenta se si è collocati nelle strutture), mentre le donne con disabilità sono statisticamente più soggette a violenza di genere (al riguardo si veda la ricca sezione su 'Donne con disabilità' contenuta in <https://informa-reunh.it/documentazione/donne-con-disabilita/>, nonché OSCAD 2022).

Nel tentativo di valorizzare il vissuto di chi vi si approccia, abbiamo divulgato un breve questionario, dal titolo *Limiti numerici e residenzialità*¹²: lo scopo dell'indagine non è raccogliere dati scientificamente accurati (il questionario non ha infatti valore statistico), bensì monitorare il grado di conoscenza dell'istituzionalizzazione e misurare la percezione dei cittadini circa la qualità delle informazioni.

Confermando la nostra percezione, il 60% degli intervistati ha ritenuto insufficiente o a malapena sufficiente la qualità delle informazioni sulle strutture (alle quali hanno avuto accesso sia autonomamente, attraverso quanto era reperibile online, sia tramite il confronto col personale).

3. Un modello che conviene: quattro tecniche per conservare l'istituzionalizzazione

Fonti autorevoli spingono per un modello alternativo, la dottrina mette in rilievo i limiti dell'approccio vigente e anche la cittadinanza ne avverte le carenze. Come si spiega, allora, l'attuale preservazione di meccanismi segreganti?¹³ Cosa ostacola la tendenza delle singole soggettività ad individuare e ritagliarsi spazi di autonomia e libertà?

Anche se le ragioni che possono concorrere a preservare il 'regime di segregazione' sono molteplici¹⁴, riteniamo che il lento affermarsi della prospettiva che promuove la de-istituzionalizzazione sul piano giuridico sia dovuto principalmente all'interazione di quattro tendenze, che ispirandoci al lessico foucaultiano abbiamo deciso di considerare tecniche, in quanto riteniamo siano espressione del modo in cui il potere – un potere reticolare e produttivo – disciplina i corpi delle persone che sono 'ospitate' all'interno delle strutture.

12. Una presentazione della ricerca – alla quale è ancora possibile partecipare – è stata gentilmente effettuata in Lancioni 2025.

13. Non solo: come si spiega, nonostante le resistenze menzionate, persino un aumento del ricorso ai servizi offerti dalle strutture residenziali? Sul punto, si rinvia a Griffo (2024).

14. Per completezza: preparazione e il trattamento del personale, collocazione geografica delle strutture, presenza di interessi economici sottesi al mantenimento delle strutture e 'turismo medico', ruolo delle organizzazioni che si occupano della gestione degli istituti all'interno degli Osservatori e dei Comitati volti alla prevenzione delle discriminazioni e alla de-istituzionalizzazione.

3.1. *Disabilità e anzianità come condizioni intrinsecamente limitative*

La prima tecnica è relativa alla tendenza a vedere nella disabilità e nell'anzianità condizioni inevitabilmente limitative e incapacitanti, espresse ricorrendo a vari gradi di 'gravità'. Sembrerebbe essere sottesa a questa logica una narrazione secondo cui alcuni soggetti, più di altri, necessitano di essere collocati all'interno delle strutture. La ragione pare rintracciarsi in forme di 'ageismo' e 'abilismo' che, per quanto possano anche essere 'benevole', sono assai diffuse¹⁵. Se le condizioni in cui è 'incasellata' la persona anziana e/o con disabilità corrispondono a un quadro di 'gravità', l'obiettivo dei provvedimenti difficilmente potrà essere quello di 'intensificare il supporto' secondo le sue personalissime esigenze (cosa che, invece, richiede il diritto alla vita indipendente). Nella 'logica della gravità' non emergono meccanismi tramite i quali garantire l'aderenza alle necessità del singolo; piuttosto, in questa opacità acquistano comodo spazio vaste forme di svalutazione della sua volontà, che portano a considerarlo un soggetto inevitabilmente 'incapace'.

Il fine degli iter predisposti sarà allora quello di 'collocare' la persona in una struttura che disponga del personale e degli strumenti medici adatti a far fronte a quello che è visto come un inevitabile declino psico-fisico, secondo protocolli generalizzati per la specifica sottocategoria di cui farebbe parte. Questa operazione sarà peraltro ancor più semplice se le capacità cognitive della persona sono influenzate dalla presenza di malattie neurodegenerative (ad esempio per la presenza del Morbo di Alzheimer, della Demenza Frontotemporale, *et similia*), che a propria volta sono spesso erroneamente percepite, nel contesto nazionale e internazionale, come una naturale conseguenza dell'invecchiamento¹⁶.

Nei provvedimenti amministrativi, al 'grado di difficoltà' si associano 'lettere o numeri', corrispondenti a nuclei *ad hoc* all'interno dei quali la persona sarà inserita, sia 'geograficamente' (sarà assegnata ad aree differenti dell'edificio), che 'formalmente' (incasellata in quella categoria, riceverà le cure secondo i protocolli che le sono associati). L'eventuale spostamento che si renda necessario non terrà conto della differenza tra il nuovo ambiente e quello in cui la persona era colloca-

15. Per la definizione di 'ageismo benevolo', si rinvia a Visintin 2023 e a Cary 2017.

16. Si rinvia ai dati raccolti in *Alzheimers's Disease International* 2019 e 2024.

ta, né dell'impatto che una simile operazione può avere sulla persona. Pare legittimo domandarsi, allora, se davvero l'interesse prioritario sia quello della persona, e quale sia lo spazio ad essa accordato per decidere del proprio destino.

Sorgono poi ulteriori domande: se la persona sta progressivamente perdendo la facoltà di esprimersi, come saranno valutate le sue preferenze? In cosa si tradurranno? Quanto peso sarà ad esse attribuito? Attraverso quali criteri? E chi dovrà avere la 'premura' di verificare il rispetto delle sue volontà, giorno per giorno (la famiglia, gli operatori)? E quali meccanismi di garanzia esistono al riguardo (ossia chi 'controlla' il 'controllore')?

Se pure alcune condizioni personali sono considerate in grado di incidere sulla capacità della persona – precisati sia il fatto che deve essere preservato il principio della presunzione di capacità universale e che la volontà dell'individuo deve avere la preminenza, sia la circostanza per la quale la presenza di una diminuita capacità non può portare ad un'automatica restrizione della libertà del singolo – resta fermo il principio secondo cui il supporto fornito deve essere 'personalizzato'. Tuttavia, se i provvedimenti, sin dall'origine, sono carenti nel motivare le restrizioni che pongono in essere – *anche* in virtù dell'intento di ottimizzare le risorse delle strutture – la personalizzazione del piano (il c.d. "piano personalizzato") diventa un miraggio. Sorge perciò un dubbio legittimo: a beneficiare di questa scelta, è la persona collocata nella struttura o quell'apparato che, così agendo, si solleva dalla responsabilità di riflettere su modalità più dignitose per garantirle una vita soddisfacente?

3.2. Invisibilizzazione: una complessità che si perde nelle regole generali

Al sistema residenziale si può muovere una duplice contestazione: da una parte, quella della dispersività e frammentarietà normativa, di cui si sono già menzionati i rischi. Dall'altra, il fatto che la varietà di dettagli interni alle norme non si traduca in una disciplina altrettanto capillare sotto il profilo del trattamento da riservare ai diversi utenti. Sono infatti previsti meccanismi generali per classificare i soggetti in base alle loro condizioni psico-fisiche, ma sembrano mancare riferimenti alle modalità con cui gestire l'intersecarsi di esigenze differenti (esterne a quelle di carattere prettamente medico) e le difficoltà che esulano dai quadri clinici.

Nella popolazione non-istituzionalizzata, sono note le categorie che, in virtù di peculiari forme di isolamento e discriminazione, potrebbero richiedere forme di supporto ulteriori. È il caso, ad esempio, delle donne cisgender¹⁷ con disabilità, delle persone razzializzate¹⁸ e della popolazione LGBTQIA+¹⁹, le cui istanze non trovano una risposta incisiva nell'ordinamento.

Ci si può interrogare, allora, su cosa accadrebbe in una struttura ad una persona che, oltre ad essere anziana, sia anche di nazionalità non italiana, o se ad avere un diverso 'funzionamento' e a dover svolgere percorsi verso l'indipendenza sia una persona autistica e LGBTQIA+. Questa domanda rimarrà priva di risposta finché non saranno disponibili indagini italiane relative alle intersezioni delle varie forme di oppressione. Nel frattempo, le esigenze di chi subisce forme di discriminazione intersezionali rischiano di perdersi nell'oceano di istituti che, in principio, difficilmente adempiono al proposito che li vede promotori di piani personalizzati, contribuendo alla sua ulteriore invisibilizzazione. Certo, si potrebbe obiettare che non è necessario rientrare in una delle categorie menzionate per subire le conseguenze negative delle generalizzazioni amministrative, e certamente l'osservazione è plausibile. Tuttavia, far riferimento a questi casi è opportuno per iniziare a restituire alle persone lo spazio irragionevolmente negato, oltre che per evidenziare l'inefficienza dell'approccio vigente.

17. Precisazione apposta perché i dati più recenti relativi alle discriminazioni rivolte *anche* verso le donne con disabilità sembrano non tenere in considerazione la differenza tra sesso e identità di genere: in un contesto tipicamente cisnormativo (ossia che presume che vi sia corrispondenza tra le due sfere), può essere ragionevole ipotizzare che il campione riguardi le sole donne cisgender (o le persone percepite come tali).

18. L'ultimo report della Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI 2024) evidenzia, tra le criticità italiane, l'assenza di ricerche che tengano in considerazione i fattori identitari tipicamente associati a discriminazioni (tra cui religione, etnia/origini, cittadinanza).

19. La Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza avanza le medesime critiche rispetto alla carenza di dati riguardanti la popolazione LGBTQIA+ (ECRI 2024, nota 15). Tra gli spunti più recenti si trovano delle indagini interne (pur non statisticamente rappresentative) realizzate a partire da una collaborazione tra ISTAT e UNAR (ISTAT 2022 e 2023). Il quadro si fa più fumoso se si sceglie di soffermarsi sulla popolazione Intersex, per la quale la carenza di dati si avvicina più a un vero e proprio 'vuoto' generale.

3.3. Flessibilità gestionale: strutture che ‘danno i numeri’

Nel corso della ricerca, sono emerse differenze nei numeri delle capienze, sotto forma di ‘clausole e deroghe’, variamente motivate: da ragioni emergenziali (in strutture con nuclei di ‘pronta accoglienza’, primariamente legate a minori, persone con dipendenze *et similia*) sino a esigenze ‘strutturali’ (pur essendo richiesti dei permessi). Tipicamente, le variazioni vanno nel senso di un aumento dei numeri. Al tema si aggancia quello dei moduli abitativi: alcune strutture, pur formalmente sotto la stessa gestione, scelgono di scindersi in edifici differenti.

Non è stato possibile approfondire quale sia il reale impatto di queste previsioni sull’andamento quotidiano delle strutture e sulla vita al loro interno. Tuttavia, la presenza di informazioni così diversificate ha ingenerato alcune domande, che riteniamo debbano guidare una riflessione critica sull’istituzionalizzazione: i diversi moduli abitativi hanno gli stessi accreditamenti? Se la gestione della struttura è divisa in più luoghi, i controlli sull’idoneità dei servizi erogati possono essere efficaci? Con quale frequenza le strutture ricorrono alle clausole e alle deroghe previste nei regolamenti attuativi? Rispettano i numeri massimi previsti anche in caso di variazioni? Sono previsti dei protocolli interni per garantire la qualità dei servizi nonostante l’aumento dei numeri?

Rispondere in un senso o nell’altro alle varie domande permette di giungere a conclusioni opposte in tema di istituzionalizzazione.

Al riguardo, dev’essere rimarcato che le strutture che ospitano persone anziane e/o con disabilità presentano limiti della capienza ‘a maglie più larghe’ rispetto a quelle presenti per altre categorie, sia in relazione alle ‘capienze standard’ che per quanto attiene alle tipologie di deroghe ammesse. Non occorre guardare alle Regioni ove sono presenti che strutture che arrivano a ospitare fino a 200 persone per trarre conferma di questo aspetto; anche le strutture con numeri più esigui sono tendenzialmente a numerosità più elevata rispetto a quelle dedicate a minori, a persone con dipendenze patologiche o all’ambito della salute mentale²⁰.

20. Tuttavia, in merito all’utenza con dipendenze e/o presente nelle strutture che si occupano di salute mentale sono presenti dati abbastanza disomogenei tra i vari territori.

Queste maglie più larghe riguardano, peraltro, anche chi lavora nelle strutture: i criteri che stabiliscono il rapporto tra i lavoratori e gli utenti delle strutture per persone anziane o con disabilità sono alquanto generici. La questione non è secondaria, perché anche questo rapporto costituisce uno degli indici di istituzionalizzazione²¹: maggiore è il numero di persone alle quali chi lavora nella struttura è tenuto a dedicarsi, minore sarà la personalizzazione della cura. Inoltre, la genericità dei criteri favorisce l'aumento della discrezionalità del lavoratore/della lavoratrice nella prioritarizzazione delle necessità e nelle modalità di svolgimento delle proprie prestazioni, in relazione alle quali ben può verificarsi il caso che la volontà del/la *cared-for* sia ignorata, senza che questo comporti alcuna sanzione.

3.4. *Vaghezza definitoria: l'istituzionalizzazione come fatto, e non come fenomeno*

Nelle leggi regionali e nei decreti attuativi, ricorre spesso il c.d. “fabbisogno regionale” di strutture residenziali. Tuttavia, è ignoto secondo quali criteri sia definito questo fabbisogno e, soprattutto, in che modo il fatto che ci siano persone anziane, con disabilità, di minore età, ecc. in un dato territorio sia di per sé idoneo a generare, prioritariamente, la nascita di strutture residenziali e semiresidenziali.

Non trova spiegazione uniforme, per giunta, l'origine dei numeri previsti per le capienze e la *ratio* delle loro variazioni. Il fatto che ci sia un “fabbisogno di istituti” è, insomma, un postulato: un dato assunto come ‘vero’, e pertanto immutabile. Questo significa che potranno anche essere previste altre misure per far fronte alle esigenze della popolazione, ma la necessità di finanziare le strutture, rimarrà incontestata.

La residenzialità, insomma, non è una fase transitoria ed eccezionale, una tappa del cammino diretto alla costruzione di luoghi che mirino a garantire la vita indipendente delle persone. Né è considerata, nella prospettiva più diffusa, una grave violazione dei diritti umani, da arginare quanto prima. In questo scenario, è semplicemente un *fatto* da disciplinare: le sue radici più profonde e l'impatto dell'esclusione sulla popolazione sono di poco conto.

21. Si veda, al riguardo, CRPD Committee 2022, al punto 14.

Si comprende allora perché i decreti attuativi della legge delega sulla disabilità abbiano potuto essere approvati anche senza rispettare appieno i principi che guidano il processo di deistituzionalizzazione. Tuttavia, alla luce di quanto abbiamo osservato, le leggi nazionali e regionali, guidate dai valori della Carta costituzionale, dovrebbero promuovere un modello totalmente diverso di residenzialità, suggerendo alternative alle strutture residenziali e semiresidenziali, che tengano conto delle esigenze individuali di ciascuno e un piano di disinvestimento e conversione/chiusura delle strutture locali, in favore di soluzioni abitative non residenziali.

4. L'aritmetica dell'istituzionalizzazione: sulla libertà subordinata a un calcolo

È chiaro che quanto più si amplia la capacità ricettiva, tanto più aumenta il rischio di istituzionalizzazione. Corollario necessario è che la capacità ricettiva diminuisce quanto più aumentano le probabilità della riabilitazione della persona, dato che lo scopo di queste strutture dovrebbe essere fornire la cura adeguata per consentire al soggetto di costruire una propria prospettiva di vita indipendente, obiettivo che si realizza quando l'intervento avviene su contesti più raccolti e di più elevato livello qualitativo.

È una costante che trova espressione nelle stesse nomenclature delle strutture che, seppur diverse per ogni Regione, richiamano il senso di 'famiglia', 'comunità', 'alloggio' quando l'alternativa all'istituzionalizzazione si presume probabile (comunità alloggio, casa-famiglia, ecc.), e richiamano invece l'ambito semantico della 'residenzialità' stabile quando tale speranza sfuma (Residenze Sanitarie Assistenziali, Residenze Sanitarie per Disabili, ecc.²²).

22. Un'eccezione è rappresentata dalla Regione Veneto, nella quale le tradizionali 'case di riposo' sono ufficialmente denominate Centri di Servizi per Persone Anziane (CSA). La scelta terminologica riflette un'evoluzione normativa e concettuale: a partire dalla legge regionale n. 22/2002, le strutture per anziani non autosufficienti sono state inserite in un sistema integrato di assistenza socio-sanitaria, con requisiti strutturali, organizzativi e professionali definiti dalla D.G.R. n. 84/2007. Negli ultimi anni il modello è stato aggiornato prevedendo standard più rigorosi, accreditamento e gestione multidisciplinare. Il termine CSA sottolinea quindi che queste strutture non offrono solo ricovero, ma un servizio residenziale e semiresidenziale integrato e multidimen-

Entrando nel labirinto delle fonti che disciplinano gli accessi e la gestione delle strutture, conviene prestare attenzione al linguaggio utilizzato, dato che più che descrivere il mondo socio-assistenziale reale *ne crea uno nuovo*, con propri paradigmi e pattern ricorrenti.

Per quanto riguarda, ad esempio, ‘il soggetto’ delle norme, dalle premesse programmatiche di gran parte delle leggi regionali che disciplinano gli istituti residenziali o semiresidenziali per anziani si evince che tali strutture non sono più le istituzioni oggettivanti in cui la persona si trovava costretta a trascorrere parte della propria vita. Al contrario, si tratta di servizi in cui la persona è al centro e partecipa, sin dal principio, alla scelta del proprio destino, del proprio percorso di cura e della struttura in cui lo realizzerà, anche se spesso la sua voce è affidata ad un *caregiver*, un amministratore o un tutore.

In realtà, analizzando le fonti, il trattamento linguistico riservato al destinatario delle cure dimostra che la sua assenza nel processo di assegnazione ad una struttura è una *conditio* data per scontata: le citazioni delle carte sovranazionali e internazionali, per cui l'autodeterminazione è il motore di ogni intervento di cura e assistenza, si riducono a mere formule di stile, come se bastasse una dichiarazione di intenti a dare dignità al delicato percorso di scelta e di inserimento²³.

L'oggettivazione del destinatario delle cure non si coglie solo nella veste formale delle norme: la stessa procedura amministrativa trasforma l'assegnazione ad una struttura in una sorta di operazione aritmetica.

sionale, che combina assistenza sanitaria, sociosanitaria, riabilitativa e servizi alberghieri, superando la concezione tradizionale di casa di riposo.

23. Citiamo come esempio la recente legge n. 12/2025 della Regione Friuli Venezia Giulia in cui, all'art. 28, si richiama la previsione di una rete di servizi residenziali per anziani “articolata e strutturata in diversi livelli di intensità e complessità assistenziale in relazione agli specifici bisogni della persona assistita e alla sua qualità di vita”; inoltre si stabilisce come principio guida la “centralità della persona e la personalizzazione dell'assistenza attraverso la promozione della valutazione multidimensionale dei bisogni e del progetto di assistenza individuale integrato (PAI)”. Infine, al comma 2 lettera b), la norma prevede la diversificazione dell'offerta con moduli differenziati in base al livello di intensità assistenziale. Tale impostazione mostra come, pur perseguendo la personalizzazione, la strutturazione dei servizi in livelli o moduli finisca per creare una gerarchizzazione funzionale dei percorsi assistenziali subordinata alle esigenze organizzative, amministrative e gestionali delle strutture, che può influire sulla concreta qualificazione delle prestazioni come sanitarie o socio-assistenziali.

Il primo passo per accedere ad una struttura consiste nell'essere sottoposti ad una valutazione multidimensionale che, misurando macrovariabili come lo stato di salute, il sostegno della rete sociale e l'autonomia residua, decreta un certo punteggio. La somma, abbinata alla categoria cui il soggetto appartiene (anziano, disabile, minore, ecc.), definisce la posizione nella lista di attesa e il tipo di struttura di destinazione, oltre a stabilire il 'profilo' in cui rientra. La persona, quindi, entra in una categoria – un profilo – che la descrive nei tratti problematici: confuso deambulante, confuso e stuporoso, gravemente dipendente, ecc.²⁴.

La categorizzazione è la prima leva dell'istituzionalizzazione e della conseguente spersonalizzazione: una volta abbinati ad un'etichetta, è difficile sperare in un percorso alternativo. Si tratta di una vera e propria meta-istituzionalizzazione: in un percorso di assistenza e cura (anche qualora l'obiettivo non fosse riabilitativo ma di accompagnamento ad una fine dignitosa), il soggetto destinatario dovrebbe essere quantomeno il propulsore di una dinamica di interventi calibrati sulla sua persona.

La cura dovrebbe essere intesa come un processo ontologicamente dinamico, che “coltiva le possibilità dell'esistere”, “risponde al bisogno dell'altro secondo la misura necessaria” (Mortari 2015, p. 119). Un'a-

24. Le definizioni appartengono al sistema normativo della Regione Veneto. In particolare, l'idoneità all'inserimento dell'anziano e la definizione del profilo di non autosufficienza sono regolate dall'adozione della scheda S.Va.M.A., che è attuata tramite la *Deliberazione della Giunta Regionale* 2961/2012. L'accesso ai Centri di Servizio per persone di norma anziane non autosufficienti può essere richiesto dalla persona stessa oppure da un familiare, dal tutore, o dall'amministratore di sostegno della persona anziana, rivolgendosi al Distretto Socio-Sanitario dell'Azienda ULSS di competenza o al Comune/ATS competente per residenza. Il processo di ammissione prevede l'attivazione della valutazione multidimensionale effettuata da un team di professionisti, denominato Unità di Valutazione Multidimensionale Distrettuale (UVMd). L'ingresso nella struttura è autorizzato in base al punteggio di gravità e al profilo assistenziale definito dalla UVMd, successivo allo scorrimento della graduatoria del Registro Unico Residenzialità (RUR), in accordo con la persona, la famiglia e il centro di servizio. Si noti che il fatto che la normativa preveda una valutazione multidimensionale obbligatoria e un registro unico (graduatoria) per l'ingresso in strutture non autosufficienti significa che l'anziano viene in primo luogo classificato secondo criteri clinico-assistenziali piuttosto che trattato come soggetto di diritto di scelta. Inoltre, la presenza di reti accreditate con standard omogenei rischia di trasformare il diritto alla cura in un sistema di pacchetti/servizi che, se appare certamente utile per l'efficienza del sistema, lo è però poco per la personalizzazione del progetto di vita.

zione in tal senso non può che partire dal “tenere l’altro nel proprio sguardo” (*ibidem*), considerando che l’etimologia stessa del termine ‘cura’ deriva dalla radice indoeuropea kaw-, con valore di ‘osservare, essere attenti, proteggere’.

Il prendersi cura è un gesto cognitivo ed etico, che implica un intervento relazionale e affonda il proprio senso nella responsabilità verso l’altro, nell’ascolto del suo bisogno di vita. Il precipitato della categorizzazione, invece, è un immobilismo inteso non solo in senso fisico-spaziale (rimanere nella stessa struttura, nello stesso piano, nella stessa stanza) ma anche come una condizione personale permanente definita da un profilo calcolato aritmeticamente.

Nella prassi non è raro che sia una norma regolamentare a chiedere un’ulteriore rivalutazione, oppure che intervengano variabili esterne per cui si renda necessario rivedere la categoria cui ascrivere la persona. Si tratta talvolta di motivi economici (le cure diventano più onerose, quindi si varia la categoria e, di conseguenza, cresce la compartecipazione alla retta), oppure di motivi organizzativi (lo spostamento di nucleo o di struttura è reso necessario da un aggravamento delle condizioni e quindi dell’aumento del carico di lavoro). Di tutto questo contesto, la persona destinataria delle cure saprà poco o nulla²⁵.

La situazione descritta ricorda un famoso racconto di Dino Buzzati (2025), *I sette piani*, in cui il protagonista, l’Avvocato Giuseppe Corte, decide di farsi ricoverare in una moderna struttura per curare un piccolo malanno. La struttura è formata da sette piani, dove il settimo è dedicato ai casi meno gravi (come il suo) e il primo ai casi ormai di-

25. Vale la pena richiamare la teoria goffmaniana per cui le istituzioni totali tendono a riscrivere l’identità delle persone (Goffman 1961) o ancora il pensiero di Michel Foucault, che in *Sorvegliare e Punire* (1975) dimostra come le istituzioni moderne producono ‘identità amministrate’ attraverso pratiche di classificazione, sorveglianza e standardizzazione dei comportamenti. Nelle case di riposo questo processo è particolarmente evidente, in quanto l’anziano diventa oggetto di una categorizzazione che produce un doppio effetto: da un lato permette all’istituzione di organizzare risorse e procedure in maniera efficiente, dall’altro spersonalizza la cura, riducendo l’individuo a un insieme di caratteristiche misurabili. La persona non viene più percepita come un soggetto unico con una storia, desideri e bisogni complessi, ma come un ‘caso’ da gestire secondo protocolli e schemi standardizzati. In questo senso, le case di riposo diventano microcosmi del potere disciplinare descritto da Foucault: la sorveglianza quotidiana, la regolamentazione dei movimenti e delle attività, e la categorizzazione degli ospiti trasformano la vita degli anziani in un sistema amministrativo, dove l’identità individuale rischia di scomparire dietro etichette e routine istituzionali.

sperati. Nonostante la sua salute non migliori e non peggiori, a causa delle scuse più assurde l'Avvocato si trova a transitare dal settimo piano al primo: scende di un piano per fare un piacere ad una paziente, poi a causa di un medico allarmista, poi per le ferie dei dipendenti e infine per un errore amministrativo. Nonostante l'Avvocato si opponga e cerchi di parlare della sua situazione col personale, il racconto finisce con l'immagine della serranda della sua stanza al primo piano che, lentamente, si abbassa per l'ultima volta.

Il racconto è pervaso da un senso di sospensione e di inquietudine derivante dall'attesa di qualcosa che non arriva mai: la guarigione, il nulla osta alle dimissioni, l'informazione circa il suo stato di salute. Soprattutto, ciò che non arriva mai è la possibilità di autodeterminarsi, privilegio di cui potrà godere solo se qualcuno si accorgerà di lui come persona, centro di ogni cura.

5. La de-istituzionalizzazione a tutti i costi: cosa ci riserva il futuro

Nel questionario che abbiamo divulgato, alla domanda 'se dovessi scegliere una struttura residenziale, cosa preferiresti?', il 78% ha risposto 'una struttura familiare di piccole dimensioni', contro l'1% che preferirebbe una struttura di grandi dimensioni.

I motivi della preferenza per una struttura di piccole dimensioni sono rilevabili nella maggior attenzione che si riserva all'ospite e nel rapporto più umano tra ospiti e personale (l'umanizzazione delle cure è un concetto ricorrente nelle risposte raccolte)²⁶.

26. Un'interessante proposta è presentata in Zaggia 2024. Il volume illustra il *Marchio Qualità & Benessere (Q&B)* come modello di valutazione della qualità delle strutture residenziali per anziani centrato sulla persona e sul benessere globale, superando l'approccio basato esclusivamente su standard e requisiti formali. L'opera offre una critica teorica e metodologica al modello corrente: la qualità della vita non coincide necessariamente con la conformità a moduli organizzativi o classificazioni per intensità assistenziale, ma dipende dalla capacità di garantire autodeterminazione, dignità e partecipazione degli ospiti. Curiosamente, anche nelle strutture che aderiscono al Marchio, nelle rilevazioni del 2023 il fattore 'Libertà' (autonomia, scelta di orari, attività e ritmi di vita) ottiene mediamente un punteggio basso: questo indica – come sottolineano gli autori – che l'accreditamento basato sugli standard non basta a garantire la reale centralità della persona. Il libro costituisce così un contro-modello rispetto alle normative attuali, dimostrando che le leggi e i regolamenti, pur formalmente orientati alla personalizzazione, rimangono insufficienti se non integrati da approcci realmente centrati sulla persona.

Inoltre, alla domanda su come si potrebbero migliorare le informazioni sui servizi, colpisce che più di qualcuno abbia richiamato il dovere di sincerità, di dire la verità.

È innegabile, ormai, che la privatizzazione del settore socio-assistenziale abbia trasformato la realtà delle strutture in un vero e proprio mercato²⁷: i servizi si devono vendere secondo logiche accattivanti, promettendo trattamenti e risultati non sempre autentici, facendo leva, ahinoi, su millantazioni che spesso sono ispirate dalle stesse fonti normative richiamate ma non attuate. Negli ultimi anni, la comunicazione delle residenze per anziani ha assunto infatti forme sempre più vicine a quelle del *marketing* commerciale, trasformando la scelta di una struttura in un atto di consumo più che in un percorso di tutela e cura. Sempre più spesso, le strutture puntano sulla rappresentazione del *comfort*, dello stile di vita e del benessere, enfatizzando spazi arredati 'come in hotel', sale comuni eleganti, laboratori creativi, attività ricreative, estetista e persino animali in struttura. La stessa rappresentazione dello spazio di vita fa più su aspirazioni e desideri che sulle reali esigenze di assistenza e cura. L'anziano rischia così di essere percepito come cliente-consumatore più che come soggetto titolare di diritti e autonomia. Le promesse di *comfort*, socialità e benessere diventano strumenti per attrarre famiglie e utenti, mentre la qualità effettiva dell'assistenza e la partecipazione dell'anziano alle scelte del proprio percorso restano spesso subordinate alla redditività della struttura.

Il richiamo al dovere di verità, pertanto, dimostra che se il *dolus bonus* è tollerabile quando si commerciano merci e prodotti, nel conte-

27. In Gainsforth e Sina (2023) si evidenzia come una quota crescente dell'assistenza residenziale sia controllata da grandi gruppi privati, i cosiddetti 'colossi', tra cui Sereni Orizzonti, Kos Care, Korian e Gruppo Zaffiro. Pur rappresentando circa l'11% dei posti letto disponibili, questi soggetti stanno esercitando un'influenza crescente sul settore, concentrando le strutture nelle regioni più ricche del Nord e orientando l'offerta secondo logiche di investimento e rendimento economico piuttosto che sui bisogni reali degli anziani. L'articolo sottolinea come questa privatizzazione crescente comporti rischi significativi: accentua le disparità socio-economiche e territoriali nell'accesso alle cure, promuove la standardizzazione dei servizi a scapito della personalizzazione e rischia di subordinare dignità, autodeterminazione e partecipazione degli ospiti alle logiche di profitto. Le strutture pubbliche e non profit, tradizionalmente più attente alla centralità della persona, risultano marginalizzate, dimostrando che l'attuale sistema normativo e regolatorio, pur basato su standard e livelli di intensità assistenziale, rimane formale e insufficiente a garantire la qualità reale della vita. La concentrazione del settore in mano ai grandi gruppi evidenzia così come la centralità dell'anziano rischi di essere sacrificata alle logiche di mercato, rendendo urgente un ripensamento delle politiche e delle norme che pongano la persona al centro.

sto dell'assistenza e della salute, anche la minima astuzia è paragonabile ad un inganno.

Il costo delle strutture, come onere sia istituzionale che del privato, è un tema sempre più sentito. A tal proposito, la recente ordinanza della terza sezione della Cassazione civile n. 26943 del 17/10/2024 rafforza un importante orientamento nel diritto alla salute, già richiamato in due precedenti pronunce del 2023²⁸.

In fatto, la ricorrente chiedeva la nullità dell'impegno al pagamento della retta di ricovero della madre, affetta da morbo di Alzheimer e ospite presso una RSA lombarda, sostenendo che la prestazione fosse sanitaria, quindi gratuita ai sensi della legge n. 833/1978.

La Suprema Corte cassava con rinvio la sentenza di appello (che dava torto all'attrice), fissando il principio di diritto per cui "in relazione alla patologia dalla quale il paziente è affetto, allo stato di evoluzione al momento del ricovero e alla prevedibile evoluzione successiva della malattia", se le prestazioni socio-assistenziali sono "necessarie per assicurargli la tutela del suo diritto soggettivo alla salute e alle cure" allora saranno erogate gratuitamente dal Sistema Sanitario Nazionale. Tali prestazioni sanitarie debbono essere congiunte alle attività di natura socio-assistenziale da un 'nesso di strumentalità necessaria', superando il 'criterio della prevalenza' sinora applicato.

Fatto salvo che il concetto di 'inscindibilità' si pone tuttora in una zona grigia, e pur se è ancora prematuro parlare di orientamento consolidato, la decisione ha già dato avvio a diverse istanze private promosse da studi legali specializzati. L'apertura al regime gratuito potrà causare numerose richieste retroattive di restituzione da parte degli utenti o delle famiglie, nonché l'opposizione al pagamento della retta.

28. In tema di prestazioni sociosanitarie integrate, la Corte di Cassazione ha più volte affermato che la gratuità delle stesse è garantita dal Servizio Sanitario Nazionale quando le prestazioni assistenziali risultino inscindibili da quelle sanitarie, indipendentemente dalla prevalenza quantitativa della componente sanitaria. Tra le pronunce più significative si segnalano Cass. civ., sez. III, n. 4558/2012, che riconosce la gratuità delle prestazioni per pazienti con patologie neurodegenerative quando le cure assistenziali siano strettamente connesse a quelle sanitarie; Cass. civ., sez. III, ord. n. 2038/2023, che conferma che per pazienti con gravi patologie croniche la prestazione erogata da RSA deve essere considerata complessivamente sanitaria e a carico del SSN se le cure assistenziali sono necessarie al trattamento sanitario; e Cass. civ., sez. III, ord. n. 13714/2023, che ribadisce che anche le prestazioni di assistenza 'alberghiera' o quotidiana, quando integrate al trattamento sanitario di pazienti con demenza grave, non possono gravare sui familiari.

Se la prassi viene confermata, non è difficile immaginare il grave impatto che avrà sulla sostenibilità economica del SSN e dei servizi socio-assistenziali. Sicuramente la scelta sembra essere giusta ed equa; tuttavia, si potrebbe prospettare un altro rischio indiretto, destinato a rafforzare il paradigma medicalizzante che da tempo si tenta di scardinare. Il riconoscimento della gratuità delle prestazioni sanitarie per i malati di Alzheimer rischia infatti di orientare la qualificazione dell'intervento verso la dimensione clinica piuttosto che socio-assistenziale. In tale prospettiva, per una logica di convenienza, il soggetto potrebbe essere progressivamente oggettivizzato, ridotto a portatore di una patologia più che riconosciuto nella complessità della propria esperienza personale e relazionale. Ne deriva una prevalenza dell'intervento terapeutico sulla presa in carico integrata, con il rischio di un arretramento delle politiche di prossimità e di comunità. L'eliminazione del vincolo economico potrebbe così operare come fattore di incentivo all'istituzionalizzazione, poiché, venuta meno la necessità di giustificare il costo della cura, si attenua la tensione verso modelli alternativi di assistenza, rafforzando implicitamente la supremazia del paradigma sanitario su quello sociale. Di conseguenza, parlando di futuro, si spera che la giusta lotta per ridurre le discriminazioni economiche dell'accesso alle cure non dimentichi l'esigenza, più che mai attuale, della de-istituzionalizzazione.

Bibliografia

- Addis P. (2024), *Paternalismo giuridico e condizione giuridica delle persone con disabilità*, in Tarantino C., a cura di, *Il Soggiorno Obbligato*, Il Mulino, pp. 413-432.
- Alzheimer's Disease International (2019), *World Alzheimer Report 2019: Attitudes to dementia*, www.alzint.org/u/WorldAlzheimerReport2019.pdf
- Alzheimer's Disease International (2024), *World Alzheimer Report 2024: Global Changes in Attitudes to Dementia*, www.alzint.org/u/World-Alzheimer-Report-2024.pdf
- Buzzati D. (2025), *I sette piani*, in *Sessanta Racconti*, Mondadori.
- Consiglio d'Europa (2023), *Disabilità nell'UE: fatti e cifre*, www.consilium.europa.eu/it/infographics/disability-eu-facts-figures/
- CRPD Committee (2022), *Guidelines on Deinstitutionalization, Including in Emergencies*, www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including

- Eurofound (2024), *Paths Towards Independent Living and Social Inclusion in Europe*, www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/paths-towards-independent-living-and-social-inclusion-europe
- European Commission against Racism and Intolerance, *ECRI Report on Italy* (2024), <https://rm.coe.int/sixth-ecri-report-on-italy/1680b205f5>
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard.
- Gainsforth S., Sina Y. (2023), *Il mercato decide dove abiteranno gli anziani in Italia* in *Il Manifesto in rete*, www.ilmanifestoinrete.it/2023/04/17/il-mercato-decide-dove-abiteranno-gli-anziani-in-italia/
- Griffo G. (2024), *L'istituzionalizzazione in Italia, storia, dati e prospettive*, in *Informare un'H*, https://informareunh.it/la-istituzionalizzazione-in-italia-storia-dati-e-prospettive/#_ftn3
- Goffman E. (1961), *Asylums*, Anchor Books.
- ISTAT (2022), *L'indagine esplorativa ISTAT-UNAR sulle discriminazioni lavorative nei confronti delle persone LGBTQ+ (in unione civile o già in unione)*, Istat.
- ISTAT (2023), *L'indagine esplorativa ISTAT-UNAR sulle discriminazioni lavorative nei confronti delle persone trans e non binarie*, Istat.
- Lancioni S. (2025), *Un questionario sulle strutture residenziali e semi-residenziali per le persone con disabilità e anziane in Italia*, in *Informare un'H*, <https://informareunh.it/un-questionario-sulle-strutture-residenziali-e-semi-residenziali-per-persone-con-disabilita-e-anziane/>
- Mortari L. (2015), *Filosofia della cura*, Raffaello Cortina.
- Nocera S. (2025), *In materia di istituzionalizzazione si potrebbe sollevare la questione di incostituzionalità*, in *Informare un'H*, <https://informareunh.it/in-materia-di-istituzionalizzazione-si-potrebbe-sollevare-la-questione-di-incostituzionalita>
- Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti discriminatori (2022), *La violenza contro le donne con disabilità*, www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-12/la_violenza_contro_le_donne_con_disabilita.pdf
- Società Italiana di Gerontologia e Geriatria (2024), *Anziani: 1 su 3 è vittima di abuso. Dai geriatri SIGG un vademecum dei segnali di allarme*, www.sigg.it/wp-content/uploads/2024/06/COMUNICATO-STAMPA_GIORNATA-CONTRO-MALTRATTAMENTI_17.06.24.pdf
- Tarantino C., a cura di (2024), *Il Soggiorno Obbligato*, Il Mulino.
- Tarantino C. (2025), *Il pensabile e l'inenunciabile. Note sull'h-apartheid*, in *Sulla disabilitazione. Introduzione ai Disability Studies*, UTET Università, pp. 67-79.
- Visintini E.P. (2023), *Ageismo come barriera al diritto dell'abitare*, in *Anziani e diritto all'abitare*, FrancoAngeli, pp. 189-209.
- Zaggia C. (2024), *Il Marchio Qualità & Benessere per le strutture residenziali per anziani*, Fuori Collana.

LE VIOLAZIONI DEL DIRITTO AD UNA VITA AUTONOMA, INDIPENDENTE E DIGNITOSA DEGLI ANZIANI NEL CONTESTO UMANITARIO DELLA STRISCIA DI GAZA

Francesco Viggiani

SOMMARIO: 1. Piano di lavoro: l'autonomia, l'assistenza, l'indipendenza e la dignità degli anziani come concetti che si susseguono nella "cronologia bellica". – 2. La presa di ostaggi e i trasferimenti forzati. – 3. La mancanza di assistenza e di cure. – 4. L'indipendenza e la dignità dei soggetti anziani alla luce della crisi umanitaria nella Striscia di Gaza. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Piano di lavoro: l'autonomia, l'assistenza, l'indipendenza e la dignità degli anziani come concetti che si susseguono nella "cronologia bellica"

Il diritto a trascorrere una vita indipendente anche nel corso della 'terza età' viene generalmente inteso quale libertà da uno stato di *completa* soggezione e subordinazione altrui, il non dipendere *totalmente* dalla necessità legata ad altri soggetti¹. Dal punto di vista giuridico, il concetto di indipendenza trova sovente un legame, a tratti simbiotico, con altri diritti o principi riconosciuti all'interno della maggior parte degli ordinamenti.

Come visto nei capitoli che precedono, tale legame sussiste sicuramente con l'autonomia (Palmisano 2019, p. 150) – intesa quale libertà di scegliere della propria vita –, con il diritto alla cura e all'assistenza domiciliare degli anziani (Lukas 2021, p. 282), e con il principio della dignità nella terza età (Viggiani 2023, p. 6 ss.).

Ciò posto, bisogna ora stabilire i margini del 'piano di lavoro' entro i quali si svilupperanno talune considerazioni.

1. Sebbene l'indipendenza figuri quale principio basilare di innumerevoli ordinamenti giuridici, non può che considerarsi *'cum grano salis'*, ovvero nella sua accezione 'attenuata', 'diluata', che vuole escludere una *totale* dipendenza da altri soggetti, dalla quale discenderebbe una completa passività ricettiva, ma che comunque riconosce un'incompletezza del singolo essere umano che ne fa un soggetto in relazione con altri. Sul punto si veda, *ex multis*, Ivaldo 2003, p. 65; Turner 2006, p. 29; Longo, Lodedo 2025, p. 5; Butler 2009, p. 33; Gear 2011.

L'analisi che segue riguarderà nello specifico quanto oggi sta accadendo nel territorio occupato della Striscia di Gaza. Tale attenzione mira a comprendere in quale misura i diritti sin qui richiamati siano garantiti, ed esercitabili, in contesti bellici come quello attuale. Per questa ragione, l'ambito normativo da tenere a mente andrà necessariamente al di là dei confini del diritto internazionale dei diritti umani (IHL) giungendo, in via precipua, alle regole sancite dallo *jus in bello* e dal diritto umanitario (IHL), in special modo dalla IV Convenzione di Ginevra (CG) del 1949, data la sua vincolatività tra le parti interessate.

In tale contesto, l'*excursus* logico che scandirà la 'narrativa' di questo contributo partirà dal rispetto dell'autonomia degli anziani, passando alla loro assistenza e cura – con specifica attenzione alle modalità caratterizzanti le varie evacuazioni alle quali il popolo palestinese è stato sottoposto negli ultimi periodi –, sino a giungere alla valutazione dell'impatto che tale crisi umanitaria riversa sul piano dell'indipendenza e della dignità degli anziani.

2. La presa di ostaggi e i trasferimenti forzati

All'interno della libertà di scelta (autonoma) non può che annoverarsi la libertà di movimento e di scegliere la propria residenza, al pari del diritto di rimanere nelle proprie abitazioni. Al di là delle diverse fonti pattizie e di *soft law* che prevedono tali libertà², anche nell'IHL queste forme di autodeterminazione personale trovano il loro spazio. Ne è un esempio l'articolo 27 previsto dalla IV Convenzione del 1949, a mente del quale “[l]e persone protette hanno diritto, in ogni circostanza, al rispetto della loro persona, [...] delle loro consuetudini e dei loro costumi”, con ciò volendo intendere, logicamente, anche il diritto di vivere presso la propria abitazione, con la propria famiglia e all'interno della propria comunità.

2. Ad esempio: gli articoli 12, par. 1, 17, 19 e 23 del *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 (ICCPR); l'articolo 7, par. 2, lett. b) della *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores* del 2015 (OSA); l'articolo 13 della *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* del 1948; i *Guiding Principles on Internal Displacement*, annessi al report della Commissione ONU sui diritti umani del 1998; ed infine i *Basic Principles and Guidelines on Development Based Evictions and Displacement* del 2007.

Orbene, ponendo ora lo sguardo sui fatti oggetto di analisi del presente contributo, emergono svariati dubbi sul rispetto dell'autonomia degli anziani.

Pare difficile, invero, classificare la presa in ostaggio di 252 persone – tra i quali alcuni anziani (HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024a, par. 21) – del 7 ottobre 2023 rivendicata dal braccio armato di Hamas come un'attività posta sulla base dell'indipendenza e della libertà di scelta dei soggetti rapiti. Questo atto potrebbe essere classificato, più correttamente, come una delle “gravi violazioni” delle quattro Convenzioni del 1949, prevista dall'articolo 3 alle stesse comune, oltre che dagli articoli 34 e 147 della IV Convenzione, e divenuta oramai una regola consuetudinaria dal carattere assoluto e inderogabile³ e un crimine di guerra previsto dall'articolo 8 dello Statuto della Corte penale internazionale (ICC)⁴.

Passando ad una delle conseguenze derivanti dalla risposta di Israele – consistente in svariati bombardamenti e operazioni terrestri (HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 71; Hasson et al. 2025) –, pare opportuno soffermarsi sulle numerose evacuazioni dallo stesso Stato occupante imposte alla popolazione civile della Striscia di Gaza. A tal riguardo assume centrale rilievo quanto previsto dall'articolo 49 della IV CG. Tale disposizione, infatti, se nel suo primo paragrafo vieta categoricamente i trasferimenti forzati al di là del territorio occupato, con il paragrafo 2 prevede la possibilità per lo Stato occupante di sgomberare “[...] una determinata regione occupata, qualora la sicurezza della popolazione o impellenti ragioni militari lo esigano. [...]”. Partendo da quest'ultimo caso eccezionale, il Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC) specifica come tali ragioni militari non possano mai avere una connotazione politica⁵.

3. Sul punto: ICRC, *International Humanitarian Law Database*, rule n. 96, ma anche rules 87, 90, 98, 99, 105, 125, 126, 128; International Court of Justice (ICJ), sentenza del 9 aprile 1984, *Nicaragua vs. The United States of America*; Alta Corte israeliana, sentenza del 6 settembre 1999, *General Security Service case*, par. 23; Human Rights Committee (CCPR) 2001.

4. Statuto ICC, articolo 8(2)(a)(viii) e (c)(iii). ICC, Pre-Trial Chamber I, mandato d'arresto del 21 novembre 2024, *Warrant of Arrest for Mohammed Diab Ibrahim Al-Masri (Deif)*.

5. “Clearly, imperative military reasons cannot be justified by political motives. For example, it would be prohibited to move a population in order to exercise more effective control over a dissident ethnic group” (ICRC, *International Humanitarian Law Database, Commentary APs*, art. 17, 1958, par. 4853).

Alla luce di ciò, quindi, sostenere che gli spostamenti siano il frutto dell'impellente necessità militare del governo israeliano di "eradicare Hamas"⁶ che si nasconde tra i civili potrebbe fungere da prova della violazione di tale divieto. In merito alla valutazione della necessità di garantire la sicurezza della popolazione posta alla base di un'evacuazione, bisognerebbe considerare come in questo caso non sia stato rispettato né l'obbligo 'negativo' di evitare che le operazioni armate interessino le zone urbane – c.d. "precauzione attiva" (Annoni 2024, p. 797) o divieto di "*urban-warefare*" (Greppi 2024) –, né tantomeno quello 'positivo' di collocare le proprie strutture militari lontano dalle aree residenziali e dalle strutture civili, c.d. "precauzione passiva" (Annoni 2024, p. 799). Da un lato, in quanto si evidenziano casi di sfruttamento della popolazione e delle strutture civili come "scudi umani"⁷, dall'altro la distruzione di abitazioni private⁸, di strutture civili essenziali⁹, ecc., integra una violazione reiterata non solo del divieto di distruzione di tali beni protetti¹⁰, ma anche dell'obbligo¹¹ di agevolare il ritorno ai propri luoghi da parte della popolazione evacuata previsto dall'art. 49, par. 2 ultima parte della IV Convenzione ginevrina, e non solo¹².

6. Così Israele durante il Security Council (SC), *The Situation in the Middle East, Including the Palestinian Question*, meeting n. S/PV.9453 del 25 ottobre 2023, 11. Si veda, altresì, Annoni 2024, p. 801 ss.

7. *Ibidem*. Inoltre, tale comportamento integra la fattispecie di crimine di guerra ex 8(2)(b)(xxiii), dello Statuto della ICC. Si veda D'ambrosio 2016.

8. ICJ, *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, parere consultivo del 19 luglio 2024, par. 207: contava circa 4.500 strutture private demolite; HRC, Special Rapporteur 2024b, par. 63; Secretary-General (SG): 2024b, par. 66; SG 2024c, p. 9.

9. ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 207: circa 1.000 abitazioni; SG 2024b, par. 38, 66; SG 2024a, pp. 2, 4, secondo cui solo 16 ospedali su 36 sono ancora operativi; HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 38; Human Rights Watch (HRW) 2025, 2; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) 2025b, p. 4, conta più del 94% delle strutture danneggiate.

10. Come: proprietà private (v. artt. 53 IV CG e art 23 g) RA); ospedali; infrastrutture essenziali. Si veda General Assembly (GA) 2024a, lett. g); GA 2025, 3.

11. Così ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 146.

12. Il diritto di ritorno è riconosciuto dall'art. 12, par. 4, del *Trattato sui diritti civili e politici* del 1966, come dall'13, par. 2, della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948. Si veda, *ex multis*, Chaudhry 2010, p. 608 e p. 632; Chetail 2015, p. 1191; UNHCR 2018, 363, 364 (2.7); Katselli Proukaki 2022, p. 357; Mooney 2016, p. 200; SC 2024b; ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 146; GA 2024b, lett. d); SG 2024b, par. 62; UNHRC, *Guiding Principles on Internal Displacement*, principi nn. 15, 28.

Tali circostanze – unite al fatto che all'interno degli avvisi di evacuazione¹³ si palesi, *claris verbis*, la minaccia rivolta ai civili, i quali, indipendentemente dall'effettiva possibilità, se non avessero rispettato l'ordine di evacuazione sarebbero stati considerati complici dei terroristi, divenendo quindi “bersagli legittimi”¹⁴ – non possono che negare qualsiasi altra scelta alla popolazione se non quella di abbandonare le proprie case, integrando, così, un trasferimento forzato della popolazione¹⁵. Esprimere la propria volontà di rimanere o andar via è un diritto umano fondamentale riconosciuto già da tempo come parte del diritto consuetudinario¹⁶. Per contro, la costrizione ‘fisica’ derivante dagli attacchi indiscriminati comprime, in tutta evidenza, l'autonomia dei civili¹⁷, anziani inclusi¹⁸. Questi ultimi, inoltre, sono spesso affetti da difficoltà motorie che ostacolano il percorrere lunghe distanze sino alle aree di reinsediamento (UNRWA 2025b, p. 3), e sono altresì i più restii a modificare le loro abitudini abbandonando le loro residenze. A sostegno di tale ultimo punto, vari studi dimostrano come “[...] l'anzianità proceda di pari passo con un crescente ‘attaccamento ai luoghi’, un concetto multidimensionale che si basa sui sentimenti del singolo verso persone, luoghi e legami [...]. È infatti dinamica frequente che, invecchiando, le persone tendano a essere

13. Più di 80 alla data in cui si scrive. Si veda HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 145; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024c, par. 56.

14. Così il volantino di avviso di ordine di evacuazione del 21 ottobre 2023 rivolto ai cittadini di Gaza. Alafriz, Ruhyyih Ewing 2023. Si veda anche, HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 78; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 92, 106; Burkert 2024.

15. Chetail 2015, p. 1190; Katselli. Proukaki 2022, p. 365. Rispetto ad alcuni arresti giurisprudenziali: Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, Trial Chamber II, sentenza del 15 marzo 2002, *Prosecutor v. Milorad Krnojelac*, IT-97-25-T, par. 475; Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, Trial Chamber I, sentenza del 2 agosto 2001, *Prosecutor v. Radislav Krstić*, IT-98-33, par. 528; Report of the Preparatory Commission for the ICC, *Finalized Draft Text of the Elements of the Crimes*, PCNICC/2000/INF/3/Add.2, 6 luglio 2000; UNHCR 2018, 355.

16. ICRC, *International Humanitarian Law Database*, rule 129, testo disponibile al sito: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule129>; Adeola 2016, p. 84, p. 93; ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 144 ss.; E. Katselli Proukaki 2018.

17. UNHCR 2018, p. 360. Come dimostrano varie testimonianze. Tra le svariate si veda, Ibrahim 2025.

18. Così: SG 2024a, p. 4; GA 2023a, par. 9. Si veda Chaudhry 2010, p. 612.

più stanziali, radicandosi ulteriormente nei propri ambienti fisici e sociali [...]”¹⁹.

La conseguenza derivante dai continui trasferimenti imposti alla popolazione palestinese consiste nel fatto che spesso le persone in età avanzata vengano lasciate indietro dai propri familiari (UNRWA 2025b, pp. 2-3; Mooney 2016, p. 180), perché costretti ad allontanarsi dalle proprie abitazioni in un lasso di tempo insufficiente affinché si possa garantire anche il trasporto degli anziani (UNRWA 2025b, p. 3). Questi diventano quasi un peso durante i convulsi trasferimenti forzati, rispetto ai quali non risultano avere alcuna voce in capitolo, per giunta.

3. La mancanza di assistenza e di cure

Se da un lato il diritto a ricevere assistenza, cure mediche e servizi o dispositivi di supporto, previsto in diverse fonti pattizie di IHRL²⁰, risulta in astratto estendibile anche alle persone anziane (Bernardini 2023, p. 30), dall’altro bisogna qui considerare il grado di attuazione in concreto che le disposizioni del diritto internazionale umanitario a tal proposito previste trovano in questo caso.

Con particolare riferimento alle varie dislocazioni che hanno interessato la popolazione di Gaza, assume rilievo quanto previsto dall’articolo 49, par. 3, IV CG, ai sensi del quale, “[p]rocedendo a siffatti trasferimenti o sgomberi, la Potenza occupante dovrà provvedere, in tutta la misura del possibile, affinché le persone protette siano ospitate convenientemente, i trasferimenti si compiano in condizioni soddisfacenti di salubrità, di igiene, di sicurezza e di vitto e i membri di una stessa famiglia non siano separati gli uni dagli altri”. Si tratterebbe, in altre parole, di *minimum standards*²¹ di trattamento da rivolgere agli

19. Sul punto: Dorato 2023, p. 222; Arani 2022; Gilleard et al. 2007; Sun et al. 2022.

20. Si vedano, a titolo esemplificativo, gli articoli 20, lett. a) e art. 28, par. 2, lett. a) della *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* dell’ONU; l’articolo 7, lett. c) della *Convención (OSA)* del 2015; l’articolo 33, par. 2 della *Carta araba dei diritti dell’uomo*, come emendata nel 2004.

21. UNHCR 2018, pp. 358 ss.; ICRC, *International Humanitarian Law Database*, rule 131, testo disponibile al sito: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule131>; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 436.

sfolliati, tra i quali rientrano, altresì, le modalità con le quali si procede all'evacuazione. Queste non dovrebbero essere segnate da violenza (Chaudhry 2010, p. 631), quanto piuttosto dovrebbero garantire il rispetto della dignità umana²², oltre che la sicurezza degli sfollati²³, dei percorsi e delle zone umanitarie (*ex artt.* 14-16 IV CG), e l'adequatezza dei siti di reinsediamento²⁴.

Purtroppo, anche in questo caso la realtà dei fatti si traduce in diverse violazioni di tali regole: sono numerosi gli attacchi rivolti agli sfollati²⁵, come i bombardamenti aventi ad oggetto le strade e i campi ad essi riservati²⁶, e la mancanza di assistenza e di fornitura di acqua, cibo, cure e igiene nel corso delle operazioni di sgombero²⁷.

A questo si aggiunge il diniego da parte delle autorità israeliane di fornire agli anziani e ai disabili i dispositivi per la mobilità, come stampelle o sedie a rotelle, perché considerati di «*dual-use*» (HRW 2025, pp. 2-4; UNRWA 2025b, p. 3) – ovvero capaci di essere utilizzati come strumenti offensivi –, ed infine, la mancanza di cure mediche e di farmaci, essenziali per malattie croniche dalle quali non di rado le persone in età avanzata sono affette (HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 337; UNRWA 2025b, p. 4).

Quanto da ultimo evidenziato viola diverse norme della IV Convenzione del 1949, come: l'articolo 38, n. 2), in forza del quale le persone protette “[...] riceveranno, se il loro stato di salute lo esige, assistenza medica e cure cliniche nella stessa misura che i cittadini dello Stato interessato”; l'articolo 23, che obbliga le parti contraenti ad accordare “[...] il libero passaggio per qualsiasi invio di medicinali e di materiale sanitario, [...], destinati unicamente alla popolazione civile di un'altra Parte contraente, anche se nemica”; ed infine, l'articolo 55, secondo cui “[l]a Potenza occupante ha il dovere di assicurare, nella

22. Adeola 2016, p. 95; UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement*, principio n. 11.

23. Adeola 2016, p. 93 ss.; Mooney 2016, p. 196; HRC, Special Rapporteur 2007, par. 50.

24. Cfr. Chaudhry 2010, p. 603; Adeola 2016, p. 96; UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement*, *principle* 7, par. 2.

25. SG 2024b, p. 2: 308 sfollati uccisi.

26. HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 92-94; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 27, 29, 35, 36, 109; SG 2023b, par. 19; Hasson et al. 2025.

27. SG 2023b, par. 57; SG 2024b, par. 62; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 146; Ibrahim 2025.

piena misura dei suoi mezzi, il vettovagliamento della popolazione con viveri e medicinali; in particolare, essa dovrà importare viveri, medicinali e altri articoli indispensabili, qualora le risorse del territorio occupato fossero insufficienti”.

4. L'indipendenza e la dignità dei soggetti anziani alla luce della crisi umanitaria nella Striscia di Gaza

Tra le distruzioni delle quali si è accennato²⁸ non vanno sottaciute quelle riguardanti le svariate attività commerciali (OHCHR 2025a) e i terreni agricoli²⁹ insistenti sul territorio occupato. “[A] Gaza [...] solo l'1,5% dei terreni agricoli, infatti, è disponibile per la coltivazione” (Sougel et al. 2025; FAO 2025). La demolizione compiuta dalle truppe di terra israeliane ha avuto altresì ad oggetto:

[...] le serre, [...] i frutteti, [...] le colture [...], mentre gli aerei hanno irrorato di erbicidi i campi coltivati. [...] L'attacco dell'esercito israeliano a Gaza ha causato un collasso dei sistemi di smaltimento delle acque reflue. I liquami non trattati inondano i terreni, si infiltrano nelle falde e inquinano le acque costiere. Lo stesso succede con i rifiuti solidi: [che] restano a marcire e bruciare tra le rovine o finiscono in discariche informali, inquinando i terreni con sostanze tossiche [...]. (Monbiot 2025)

Le conseguenze logiche e fattuali derivanti da questa devastazione sono duplici. La prima consiste nella perdita di autosufficienza e di indipendenza per la maggior parte dei civili palestinesi: questi sono stati privati dei loro mezzi di sostentamento, i loro beni sono stati cancellati, al pari delle loro occupazioni. Mentre l'ulteriore effetto, speculare al primo, sta nella loro crescente necessità di aiuto e di dipendenza dallo Stato occupante.

Su quest'ultimo, come già ricordato poc'anzi, grava l'obbligo di approvvigionamento della popolazione residente nel territorio dallo stesso occupato, sia con viveri che con medicinali (*ex art. 55 IV CG*; si veda OHCHR 2025c). In merito a tale obbligo è intervenuta la Commissione d'inchiesta indipendente dell'ONU, secondo la quale

28. V. *supra* nota 9 e 10.

29. ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 207: circa 3.000 terreni; HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 39; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 228 ss.

Israele “[...] has not only failed to provide these essential necessities of life, but it has acted to prevent the supply of these necessities by anyone else, including UN and other international humanitarian agencies and organisations” (HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 448). Ed invero, sin dalle prime settimane che hanno seguito il 7 ottobre, il governo di Benjamin Netanyahu ha imposto diversi e prolungati periodi di blocco³⁰ – sia attraverso i valichi di frontiera che per mare – agli aiuti umanitari offerti dalle Agenzie ONU³¹, dall’ICRC³², come da parte di altre organizzazioni umanitarie e di membri della società civile³³ alla popolazione palestinese della Striscia di Gaza. Alla luce della grave situazione di carestia³⁴ in cui versano i residenti dell’enclave – almeno sino allo scorso 12 ottobre (Riva 2025b) – non si può che esigere il rispetto, da parte della Potenza occupante, del dovere di “[...] mantenere [...] la salute e l’igiene pubbliche nel territorio occupato [...]”³⁵ e, soprattutto, *ex art. 59 IV CG*, dell’obbligo di accettare “[...] le azioni di soccorso organizzate a favore di detta popolazione [a]llorché la popolazione di un territorio occupato o una parte della stessa fosse insufficientemente

30. Cfr. Oltre al blocco dei primi periodi, si sottolinea quello dal 2 marzo 2025 al 19 maggio dello stesso anno. In merito ai blocchi, si vedano, a titolo esemplificativo: HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 40; GA 2025; HRW 2025, 2 lett. c) e 7; UNRWA 2025b, 6; Rowlands et al. 2025; Haski 2025.

31. Come il divieto imposto all’UNRWA di operare nella Striscia di Gaza dal 30 gennaio 2025. Si veda UNRWA 2025a.

32. Si vedano: SC 2023a; GA 2023a, par. 4; Massingham, Thynne 2020, pp. 333-334.

33. Il riferimento riguarda varie iniziative umanitarie poste in essere dalla società civile, tra le quali bisogna menzionare: la *Flottilla bound for Gaza*, attaccata dalle *Israel Defence Forces* (IDF) il 31 maggio 2010; la *Global Sumud Flottilla*, le cui navi sono state intercettate ed abbordate dall’IDF nei mesi di giugno, luglio e ottobre 2025. In merito all’attacco alla *Flottilla* del 2010, si veda Bosch 2010, pp. 57 ss. Tutte le operazioni umanitarie citate sono state interrotte sulla base di un blocco marittimo imposto nel 2009 ufficialmente – anche se esistente di fatto dal 2007 – da Israele a 3 miglia dalla costa della Striscia, seppur criticato nella sua legittimità, e nonostante in alcuni casi gli abbordaggi siano avvenuti al di là del mare territoriale occupato. Sul blocco navale si veda HRC 2010, par. 51 ss.; *contra* SG 2011, par. 69 ss.; sul punto bisogna anche considerare quanto stabilito dall’International Institute of Humanitarian Law, *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, del 12 giugno 1994, art. 103.

34. GA 2023a; GA 2023b; GA 2024c, 2; GA 2025; SG 2023b, par. 38-40, 57, 63; SG 2024a, 2-4; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, 69 ss.; HRW 2025, diffusamente; UNRWA, 2025b, 6; Famine Review Committee (FRC) 2025.

35. Ai sensi dell’articolo 56 della IV CG.

approvvigionata”³⁶. “Essa non potrà sottrarre in nessun modo gli invii di soccorso alla destinazione loro assegnata, salvo in caso di urgente necessità [...]” (*ex art. 60 IV CG*), e dovrà agevolarne la rapida distribuzione (*ex art. 61, par. 2, IV CG*).

Nel caso in discorso, come già asserito, Israele non solo non ha fornito alcuna forma di sostentamento in via diretta ai palestinesi, imponendo, per giunta, diversi blocchi anche ad attori umanitari le cui missioni e attività sono riconosciute a livello internazionale³⁷, ma ha di fatto contribuito alla sostituzione di tali istituzioni con la *Gaza Humanitarian Foundation* (GHF), una organizzazione americana costituita dagli USA e da Israele con l’intento di distribuire gli aiuti umanitari nella Striscia di Gaza avvalendosi del supporto armato di *contractors* privati americani e dell’IDF (Ahmed, Mahdi 2025).

Quel che in questa sede preme evidenziare, lungi dal criticare specificatamente le soggettività degli enti realmente coinvolti, sono piuttosto i dati fattuali che in qualche modo si collegano a tali scelte di esclusione e di inclusione. Difatti, sin dall’inizio dell’attività della GHF, il 29 maggio del 2025, è possibile riscontrare un peggioramento significativo delle condizioni di soccorso umanitario, già non idilliache, come: campi profughi sovraffollati e privi dei servizi essenziali³⁸, punti di distribuzione del cibo nettamente inferiori³⁹ rispetto al passato, circa 1.400 civili uccisi e 4.000 feriti durante la loro disperata ricerca di cibo – molti dei quali nei pressi dei punti di distribuzioni gestiti dalla GHF⁴⁰ –, e resse caotiche tra le persone affamate⁴¹.

36. Lo stesso viene ribadito all’interno dei UNHCR, *Guiding Principles on Internal Displacement* (n. 18), e dai diversi organi intervenuti sul punto: SC 2023a; SC 2023b, 3; SC 2024a, n. 2; SC 2024b, lett. a; GA 2023a, par. 2-5; GA 2023b, n. 3; GA 2024c, 2 e n. 3; GA 2025; SG 2023a; SG 2024a, 4. Si veda, altresì, Bradley 2016, 130.

37. Ad esempio, l’ICRC, v. artt. 30 e 59, par. 2 IV CG.

38. Situazione che si riscontra in diverse aree, come, ad esempio, nel campo di Al-Mawasi, nell’area di Khan Younis, come nei campi di Nuseirat e di al Zawayda. Si veda Riva 2025a.

39. “[I]l nuovo sistema ha ridotto drasticamente il numero di punti di distribuzione degli aiuti, che nella precedente risposta coordinata dall’ONU durante il cessate il fuoco erano circa 400 [...]”, così Sougel et al. 2025; “[...] Gaza has gone from 400 aid distribution points to only four militarized distribution sites”, così UNRWA 2025c.

40. “In total, since 27 May, at least 1.373 Palestinians have been killed while seeking food; 859 in the vicinity of the GHF sites and 514 along the routes of food convoys” (così OHCHR 2025b). Medici Senza Frontiere (MSF) 2025 considerano tale situazione come una “orchestrated killing”.

41. Il 16 luglio sono morte circa 20 persone a causa di una ressa per il cibo. Si veda Gritten 2025.

Siffatta distribuzione militarizzata, definita da taluni come “fame armata” (Riva 2025a), segna l’ultimo step dello schema basato sulla dipendenza (derivante dalle distruzioni) e sulla privazione di approvvigionamenti vitali. È un sistema “[...] disumanizzante, pericoloso e gravemente inefficace” (Capacci 2025), oltre che lesivo della dignità dei civili. Questi, in preda alla fame, sono costretti a lunghi spostamenti per procurarsi il cibo; giunti agli *hub* di distribuzione devono sperare di non essere colpiti dai proiettili israelo-americani o schiacciati dalla folla in tumulto. In tali “*hunger games*” (Ahmed, Mahdi 2025) non esistono regole, ordine o correttezza, ma solo sopravvivenza.

L’umiliazione (HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 440) qui descritta colpisce ancor più gravemente gli anziani per via della loro limitata mobilità che non li permette di percorrere lunghe distanze (UNRWA, 2025b, p. 3), da un lato, e perché costretti a competere in una lotta impari durante la distribuzione del cibo nonostante siano fisicamente più deboli⁴², dall’altro. Agli anziani dovrebbero invece essere garantiti trattamenti specifici, come: i trasporti, gli accessi riservati⁴³ ai centri di distribuzione, oltre che l’assistenza presso le zone e località sanitarie e di sicurezza (*ex art. 14 IV CG*). Solo così verrebbero garantite anche a questa categoria di soggetti vulnerabili la dignità e l’effettiva parità di accesso ai servizi vitali.

5. Riflessioni conclusive

Come dimostra la ‘cronologia bellica’ sin qui descritta, i diritti e i principi richiamati subiscono continue violazioni dalle parti belligeranti.

A pagarne uno dei prezzi più alti sono gli anziani, ai quali non è concessa la possibilità di scegliere se abbandonare, o meno, i propri luoghi di appartenenza; alcuna assistenza specifica è agli stessi dedicata, al pari di una vita indipendente e dignitosa. Inoltre, si registra una posizione di certo ‘marginale’ di questo gruppo di soggetti vulnerabili

42. OHCHR 2025c; Capacci 2025; HRC, Independent International Commission of Inquiry 2024b, par. 102.

43. Come i c.d. “*fast track code*” previsti tra le *Guidelines for Best Practice on Older People in Disasters and Humanitarian Crises* redatte da HelpAge International, un network di diverse organizzazioni no profit. Si veda HelpAge International 2000, p. 4.

all'interno del panorama dell'IHL: la loro tutela, come visto, è presocché il frutto di una interpretazione estensiva di disposizioni. Agli anziani non sono dedicate norme *ad hoc*, come invece accade in favore di donne e di minori.

Ma quel che è peggio, è che nella situazione attuale la sola esistenza di norme dedicate, seppur vincolanti, non garantirebbe di per sé alcuna tutela reale. La *rule of law* viene sovente distorta per fini politici, i diritti delle “persone protette” dalle Convenzioni ginevrine periscono di fronte a interessi e a “necessità militari” degli Stati, giungendo, in tal maniera, ad una “de-civilizzazione” (HRC, Special Rapporteur 2024a, par. 55) di intere popolazioni. Come sostenuto acutamente da Dinstein (2015), “[i]f military necessity were to prevail completely, belligerent parties would have full freedom of action, with a view to winning a war”.

Bisognerebbe, forse, re-invertire la logica ripartendo dalla sacralità del principio di umanità (Ohlin, May 2016, pp. 67 ss.; Atadjanov 2022, p. 17), che funge da contraltare e da limite della necessità militare (Killingsworth 2023, p. 74; Pedrazzi 2022, p. 77), e che tanto era impresso nel secondo dopoguerra⁴⁴.

Come allora, bisognerebbe oggi “[...] riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grande e piccole, [...] creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti [...]” (preambolo Carta ONU).

In che modo questo potrebbe accadere fattivamente non è certo cosa semplice da definire. Ovviamente, il ricorso a giurisdizioni internazionali⁴⁵ risulta essere un passo doveroso quanto potenzialmente risolutivo, ma la macchina della giustizia potrebbe impiegare anni prima di arrivare ad una definizione. Tempo che non risparmierebbe vite innocenti.

Quel che nel mentre potrebbe avere efficacia immediata dovrebbe basarsi sui principi di solidarietà e di cooperazione⁴⁶ tesi al *richiamo*

44. Ne è un esempio lampante il preambolo della *Carta delle Nazioni Unite* del 26 giugno 1945, secondo cui: “[n]oi, popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità”.

45. Come il ricorso alla ICJ depositato dal Sud Africa lo scorso 29 dicembre 2023.

46. Si veda: Carta ONU, artt. 1, par. 3, 11 e 56; International Law Commission (ILC) 2016.

del diritto internazionale, anziché al suo completo svilimento. La sospensione di accordi commerciali o di fornitura d'armi, l'isolamento diplomatico ed economico, come il favorire operazioni di soccorso umanitario (*ex art. 59, par. 2, IV CG*), rientrerebbero in quei "mezzi leciti" utili per porre fine alle *gross violations* di obblighi *erga omnes* e di norme imperative di *jus cogens*⁴⁷, come le gravi violazioni dei diritti umani, la commissione di atti genocidari (HRC, Independent International Commission of Inquiry 2025, par. 220), l'impedimento di esercitare il diritto di autodeterminazione dei popoli⁴⁸ e il mancato rispetto dei principi sanciti dalla Carta ONU.

Bibliografia

- Adeola R. (2016), *The Right Not to Be Arbitrarily Displaced under the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement*, in *African Human Rights Law Journal*, pp. 83-98.
- Ahmed A., Mahdi I. (2025), *Hunger games, la trappola di Israele contro gli affamati*, 25 giugno, <https://ilmanifesto.it/hunger-games-la-trappola-di-israele-contro-gli-affamati>
- Alafriz O., Ruhiyyih Ewing G. (2023), *Israeli Military Steps Up Warnings to North Gaza Residents, Preparations for Ground Offensive*, www.politico.com
- Annoni A. (2024), *L'applicazione del principio di precauzione nel conflitto a Gaza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, pp. 796-805.
- Arani Z.A. et al. (2022), *Place Attachment and Aging: A Scoping Review*, in *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 32 (1), pp. 91-108, <https://doi.org/10.1080/10911359.2020.1860852>
- Atadjanov R., *Humanity* (2022), in *International Conflict and Security Law. A Research Handobook*, Springer, pp. 3-26.
- Bernardini M.G. (2023), *Abitare la città. Riconoscimento e diritti per le persone anziane*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 13-42.

47. Come previsto dal combinato disposto degli articoli 40 e 41 del Progetto di articoli del 2001, redatto dalla ILC, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Sulle *gross violations*, si vedano Conforti, Iovane 2023, p. 199, p. 225; Focarelli 2025, p. 230 ss.

48. In merito al diritto di autodeterminazione del popolo palestinese, si veda: ICJ, parere consultivo del 13 luglio 2004, cit., par. 118, 120; ICJ, parere consultivo del 19 luglio 2024, cit., par. 261 ss.; Longobardo 2023; Pertile 2025, p. 18; GA 2023c; GA 2024a, lett. f; GA 2024b, 4.

- Bosch S. (2010), *Relief Workers: The Hazards of Offering Humanitarian Assistance in the Theatre of War*, in *South African Yearbook of International Law*, vol. 35, pp. 56-79, <https://hdl.handle.net/10520/EJC100152>
- Bradley M. (2016), *Protecting Civilians in War: The ICRC, UNHCR, and Their Limitations in Internal Armed*, Oxford Academic.
- Burker J. (2024), "The Destruction is Massive... It's a Disaster Area": Israeli Soldiers Speak about Fighting in Gaza, www.theguardian.com
- Butler J. (2009), *Frames of War. When Is Life Grievable?*, Verso.
- Capacci M. (2025), *Aiuti disumani: la Gaza humanitarian Foundation va contro il diritto internazionale*, 4 giugno 2025, <https://altreconomia.it/aiuti-disumani-la-gaza-humanitarian-foundation-va-contro-il-diritto-internazionale/>
- Chaudhry S. (2010), *Development-induced Displacement and Forced Evictions*, in *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*, The American Society of International Law, pp. 591-645.
- CCPR (2001), *General Comment no. 29 State of Emergency (Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights)*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 del 31 agosto 2001.
- Chetail V. (2015), *The Transfer and Deportation of Civilians, in the 1949 Geneva Conventions. A Commentary*, Oxford University Press, pp. 1185-1283.
- Conforti B., Iovane M. (2023), *Diritto internazionale*, XII ed. con aggiornamenti, Editoriale Scientifica.
- Cubie D. (2024), *Disasters, International Law, and the Rights of Older Persons: New Developments*, in *American Journal of International Law*, vol. 28(8), www.asil.org/insights/volume/28/issue/8
- D'ambrosio D.R. (2016), *Il Crimine di uso di scudi umani nel Diritto Penale Internazionale. Struttura, elementi e rapporti con altri crimini internazionali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4656--il-crimine-di-uso-di-scudi-umani-nel-diritto-penale-internazionale>
- Dinstein Y. (2015), *Military Necessity and Humanitarian Considerations*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e333?rskey=xoTuFn&result=1&prd=MPIL>
- Dorato E. (2023), *Abitare città a misura di anziani*, in *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, FrancoAngeli, pp. 211-250.
- FAO (2025), *Land Available for Cultivation in the Gaza Strip as of 28 July 2025*, 6 agosto 2025, <https://openknowledge.fao.org/items/3a966c1f-c31b-4550-90bb-eca8efbe9c1f>

- Focarelli C. (2025), *Diritto internazionale*, VIII ed., Wolters Kluwer.
- FRC, *Integrated Food Security Phase Classification (IPC), Gaza Strip, Phase 5*, 22 agosto 2025, www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/countries-in-focus-archive/issue-134/en/
- GA (2023a), *Illegal Israeli actions in Occupied East Jerusalem and the Rest of the Occupied Palestinian Territory*, UN Doc. A/ES-10/L.25 del 26 ottobre 2023.
- GA (2023b), *Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations*, UN Doc. A/RES/ES-10/22 del 12 dicembre 2023.
- GA (2023c), *The Right of the Palestinian People to Self-determination*, UN Doc. A/RES/78/192 del 19 dicembre 2023.
- GA (2024a), *Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences Arising from Israel's Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem, and from the Illegality of Israel's Continued Presence in the Occupied Palestinian Territory*, UN Doc. A/ES-10/L.31/Rev.1 del 13 settembre 2024.
- GA (2024b), *Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences arising from Israel's Policies and Practices in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem, and from the Illegality of Israel's Continued Presence in the Occupied Palestinian Territory*, UN Doc. A/RES/ES-10/24 del 18 settembre 2024.
- GA (2024c), *Demand for Ceasefire in Gaza*, UN Doc. A/ES-10/L.33 del 5 dicembre 2024.
- GA (2025), *Protection of Civilians and Upholding Legal and Humanitarian Obligations*, UN Doc. A/ES-10/L.34/Rev.1 del 9 giugno 2025.
- Gilleard C. et al. (2007), *The Impact of Age, Place, Aging in Place and Attachment to Place on the Well Being of the Over 50s in England*, in *Research on Aging*, 29 (6), pp. 590-605, <https://doi.org/10.1177/0164027507305730>
- Grear A. (2011), *The Vulnerable Living Order: Human Rights and the Environment in a Critical and Philosophical Perspective*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 2(1), pp. 23-44, <https://doi.org/10.4337/jhre.2011.01.02>
- Greppi E. (2024), "Even war has rules". Il diritto umanitario internazionale e la guerra di Israele ad Hamas, www.affariinternazionali.it
- Gritten D. (2025), *At least 20 Killed in Crush at US-backed GHF Aid Site in Gaza*, www.bbc.com/news/articles/cg4rwrkdlzxo
- Haski P. (2025), *L'arme de la faim contre les civils à Gaza: la justice internationale est saisie*, www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/geopolitique/geopolitique-du-mardi-29-avril-2025-1987467
- Hasson N. et al. (2025), *Rafah Is Gone. Razed to the Ground. And It's Not the Only City Wiped Out by the Israeli Army*, www.haaretz.com/israel-news/2025-06-12/ty-article-magazine/premium/rafaq-is-gone-razed-to-

[the-ground-its-not-the-only-city-decimated-by-the-israeli-army/00000197-6506-db73-aff7-7d4ee6bb0000](https://www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitarian-crises-guidelines-for-best-practice.pdf)

HelpAge International (2000), *Guidelines for Best Practice on Older People in Disasters and Humanitarian Crises*, www.helpage.org/silo/files/older-people-in-disasters-and-humanitarian-crises-guidelines-for-best-practice.pdf

HRC, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari (2007), *Basic Principles and Guidelines on Development based Evictions and Displacement. Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, UN Doc. A/HRC/4/18 del 5 febbraio 2007.

HRC (2010), *Report of the International Fact-finding Mission to Investigate Violations of International Law, Including International Humanitarian and Human Rights Law, Resulting from the Israeli Attacks on the Flotilla of Ships Carrying Humanitarian Assistance*, UN Doc. A/HRC/15/21 del 27 settembre.

HRC, Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel (2024a), *Detailed Findings on Attacks Carried Out On and After 7 October 2023 in Israel*, UN Doc. A/HRC/56/CRP.3 del 10 giugno 2024.

HRC, Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel (2024b), *Detailed Findings on the Military Operations and Attacks Carried out in the Occupied Palestinian Territory from 7 October to 31 December 2023*, UN Doc. A/HRC/56/CRP.4 del 10 giugno 2024.

HRC, Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel (2024c), *Report*, UN Doc. A/HRC/56/26 del 14 giugno 2024.

HRC, Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel (2025), *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc. A/HRC/60/CRP.3 del 16 settembre 2025.

HRC, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967, Francesca Albanese (2024a), *Anatomy of a Genocide*, UN Doc. A/HRC/55/73 del 1 luglio 2024.

HRC, Special Rapporteur, Report on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967, Francesca Albanese (2024b), *Genocide as Colonial Erasure*, UN Doc. A/79/384 dell'1 ottobre 2024.

- HRW (2025), *The Situation of Persons with Disabilities Affected by Armed Conflict in Gaza and the West Bank*, submission del 10 luglio 2025.
- Ibrahim S. (2025), *From Gaza City to the Unknown: Palestinian Residents Desperately Escape Israel's Attacks*, www.newarab.com/news/unknown-gaza-citys-residents-escape-israeli-attacks
- International Law Commission (ILC) (2016), *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, United Nations.
- Ivaldo M. (2003), *Introduzione a Jacobi*, Laterza.
- Katselli Proukaki E. (2018), *The Right not to be Displaced by Armed Conflict under International Law*, in *Armed Conflict and Forcible Displacement: Individual Rights under International Law*, Routledge, pp. 1-45.
- Katselli Proukaki E. (2022), *Forced Displacement, Prevention from Returning and the Jurisdiction of the International Criminal Court*, in *Nordic Journal of International Law*, 91 (3), pp. 355-389.
- Killingsworth M. (2023), *International Humanitarian Law: Necessity, Distinction and the "Standard of Civilisation"*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 14, pp. 250-273.
- Longo M., Lodedo C. (2025), *Vulnerability and the Embodied Violence of War*, in *Rivista Trimestrale in Scienza dell'Amministrazione*, 1, <https://dx.doi.org/10.32049/RTSA.2025.1.12>
- Longobardo M. (2023), *Brevi riflessioni sull'uso della forza nella recente escalation del conflitto israelo-palestinese*, www.sidiblog.org
- Lukas K. (2021), *The Revised Europea Social Charter. An Article by Article Commentary*, Edward Elgar Publishing.
- Massingham E., Thynne K. (2020), *Humanitarian Relief Operations*, in *The Oxford Guide to International Humanitarian Law*, Oxford University Press, pp. 319-388.
- Monbiot G. (2025), *Israel's Genocide in Gaza Sends This Message: Even if We Stopped Dropping Bombs, You Couldn't Live Here*, www.theguardian.com/commentisfree/2025/sep/27/israel-ecocide-gaza-bombs-agricultural-land-genocide
- Mooney E. (2016), *Displacement and the Protection of Civilians under International Law*, in *Protection of Civilians*, Oxford University Press, pp. 177-204.
- MSF (2025), *This is Not Aid. This is Orchestrated Killing*, 7 agosto 2025, www.msf.org/not-aid-orchestrated-killing
- OHCHR (2025a), *Gaza: Palestinians Seeking Food Continue to be Killed by Israeli Military*, 24 giugno 2025, www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2025/06/gaza-palestinians-seeking-food-continue-be-killed-israeli-military
- OHCHR (2025b), *Killings of Palestinians Seeking Food in Gaza Continue as Starvation Deepens*, 31 luglio 2025, <https://reliefweb.int/report/occupied>

- palestinian-territory/killings-palestinians-seeking-food-gaza-continue-starvation-deepens-enar
- OHCHR (2025c), *UN Experts Call for Immediate Dismantling of Gaza Humanitarian Foundation*, 5 agosto 2025, www.ohchr.org/en/press-releases/2025/08/un-experts-call-immediate-dismantling-gaza-humanitarian-foundation
- Ohlin J.D., May L. (2016), *Necessity in International Law*, Oxford University Press.
- Palmisano G. (2019), *Il diritto delle persone con disabilità a una vita indipendente e all'inclusione sociale*, in *Diritto internazionale e valori umanitari*, RomaTrE-Press, pp. 141-165.
- Pedrazzi M. (2022), *The Principles of Military Necessity and Humanity in Light of International Human Rights Law*, in *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 76-89.
- Pertile M. (2025), *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel Territorio palestinese occupato: implicazioni per il diritto internazionale umanitario*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, n. 7(1), pp. 341-353, <https://doi.org/10.54103/2612-6672/23146>
- Riva E. (2025a), *Affamati e ammazzati nella trappola Ghf. Disperazione a Gaza*, 22 giugno 2025, <https://ilmanifesto.it/affamati-e-ammazzati-nella-trappola-ghf-disperazione-a-gaza>
- Riva E. (2025b), *Tornano i camion di aiuti, sfasciato l'ultimo ospedale*, 12 ottobre 2025, <https://ilmanifesto.it/tornano-i-camion-di-aiuti-sfasciato-lultimo-ospedale>
- Rowlands L. et al. (2025), *Updates: Israel Blocks All Aid into Gaza after First Phase of Truce Ends*, www.aljazeera.com/news/liveblog/2025/3/2/live-israel-us-propose-terms-to-extend-gaza-ceasefire-hamas-yet-to-reply
- SC (2023a), Risoluzione 2712 (2023), UN Doc. S/RES/2712 del 15 novembre 2023.
- SC (2023b), Risoluzione 2720 (2023), UN Doc. S/RES/2720 del 22 dicembre 2023.
- SC (2024a) Risoluzione 2728 (2024), UN Doc. S/RES/2728 del 25 marzo 2024.
- SC (2024b), Risoluzione 2735 (2024), UN Doc. S/RES/2735 del 10 giugno 2024.
- SG (2011), *Report of the Secretary-General's Panel of Inquiry on the 31 May 2010 Flotilla Incident*, <https://unispal.un.org/pdfs/GazaFlotillaPanelReport.pdf>, settembre 2011.
- SG (2023a), *Letter dated 6 December 2023 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2023/962 del 6 dicembre 2023.

- SG (2023b), *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016), Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2023/988 del 14 dicembre 2023.
- SG (2024a), *Letter dated 5 January 2024 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/2024/26, dell'8 gennaio 2024.
- SG (2024b), *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016), Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2024/480 del 19 giugno 2024.
- SG (2024c), *Report Israeli Settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the Occupied Syrian Golan*, UN Doc. A/79/347 del 12 settembre 2024.
- Sougel D. et al. (2025), *La guerra di Israele a Gaza e la crisi umanitaria*, www.swissinfo.ch/ita/ginevra-internazionale/la-guerra-di-israele-a-gaza-e-la-crisi-umanitaria/90126155
- Sun Y. et al. (2022), *The Impact of Place Attachment on Well-being for Older People in High-density Urban Environment: A Qualitative Study*, in *Journal of Aging and Social Policy*, pp. 241-261, <https://doi.org/10.1080/08959420.2022.2111168>
- Turner B. S. (2006), *Vulnerability and Human Rights*, University Park Press.
- UNHCR (2018), *Humanitarian Evacuations in Violence and Armed Conflict: internal note*, in *International Journal of Refugee Law*, 30 (2), pp. 355-372, <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeey039>
- UNRWA (2025a), *The Government of Israel orders UNRWA to Vacate its Premises in Occupied East Jerusalem and Cease Operations in Them*, www.unrwa.org/newsroom/official-statements/government-israel-orders-unrwa-vacate-its-premises-occupied-east, 26 gennaio 2025.
- UNRWA (2025b), *Protection Brief: The Situation of Older Persons in Gaza*, 24 giugno 2025.
- UNRWA (2025c), Commissioner-General on Gaza, *The Humanitarian Community Calls for an End to the so called "Gaza Humanitarian Foundation" (GHF)*, www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-commissioner-general-gaza-humanitarian-community-calls-end-GHF, 1 luglio 2025.
- Viggiani F. (2023), *I diritti degli anziani e i limiti del diritto internazionale. Il caso cubano come tentativo di implementazione domestica*, in *De Iustitia*, www.deiustitia.it

ASCESA DELL'ACCESSIBILITÀ E CRISI DEI DIRITTI: UN PARADOSSO?

Orsetta Giolo

SOMMARIO: 1. Premessa. Vita indipendente e accessibilità. – 2. Dopo Gaza, oltre Gaza. L'epocale crisi dei diritti. – 3. Accessibilità come accesso alla giustizia (solo) retributiva. – 4. L'accessibilità come strumento ulteriore dell'iper-responsabilizzazione del soggetto (frammentato) neoliberale. – 4.1. L'accessibilità nella tassonomia dei diritti: alcune ipotesi.

1. Premessa. Vita indipendente e accessibilità

In relazione al diritto alla vita indipendente, ricopre un ruolo centrale il tema dell'accessibilità, declinato in una pluralità di significati che muovono dal piano simbolico della rappresentazione dei diritti sino a quello concreto della progettazione delle politiche pubbliche. Di mezzo vi sono numerose questioni, principalmente concernenti la necessità di declinare il contenuto dei diritti e delle corrispondenti garanzie alla luce delle specificità individuali, rimuovendo gli ostacoli – fisici, linguistici, pratici – che si frappongono al loro godimento. Tutto ciò rappresenta spesso un insieme indistinto, ovvero un accumulo difficilmente districabile di rivendicazioni, problemi teorici, sperimentazioni pratiche, anche in ragione della relativa 'novità' della nozione, emersa come noto grazie all'imponente lavoro di riconfigurazione culturale e concettuale promosso nell'ambito dei cd. *Disability Studies*¹.

In questa sede, vorrei tentare di affrontare il tema dell'accessibilità in relazione al diritto e ai diritti innanzitutto a partire da un'accezione ampia e generale, dunque non esclusivamente rivolta alla condizione delle persone con disabilità: mi pare infatti che nel suo utilizzo diffuso e generalizzato essa presenti alcune criticità, in ragione della sua maggiore vaghezza².

1. Rimando, per una ricognizione esaustiva, a Bernardini 2016 e, più di recente, alle analisi puntuali contenute in Tarantino 2025.

2. Per un approfondimento in merito rinvio in particolare a Bernardini 2025.

Facendo riferimento al suo significato più ampio, non mi interrogherò tanto sulle ragioni dell'inaccessibilità di alcuni diritti, o sulle modalità (o sull'assenza di modalità) di accesso agli stessi, ma, presupponendo che la nozione di accessibilità abbia una valenza fortemente positiva, solleverò qualche dubbio sulla sua possibile tenuta nel contesto giuridico e politico contemporaneo. Come altre nozioni cariche di accezioni positive, in linea con i diritti e finalizzate al loro rafforzamento, anche l'accessibilità presenta qualche lato oscuro, tanto più all'interno di uno scenario, come appunto quello attuale, ostile ai diritti e a tutte le istituzioni e le politiche ad essi orientate.

Credo infatti che solamente prendendo le mosse dalla crisi odierna sia possibile cogliere alcune delle criticità che l'accessibilità si porta appresso, finendo per veicolare una rappresentazione della soggettività maggiormente funzionale all'affermazione delle retoriche neoliberali, anziché informata al diritto alla vita indipendente.

Dunque, a partire da una breve messa a fuoco del contesto della crisi (o della fine) dei diritti in cui siamo immersi, mi concentrerò successivamente sulle – possibili – criticità dell'accessibilità in chiave neoliberale, per poi giungere a interrogarmi in merito alla sua – forse – più adeguata collocazione nella tassonomia dei diritti.

2. Dopo Gaza, oltre Gaza. L'epocale crisi dei diritti

Non vi è dubbio che il periodo che stiamo attraversando è drammatico: i venti di guerra soffiano alimentati da più fronti, la fascinazione per le retoriche belliche cresce vertiginosamente, la corsa al riarmo sembra inarrestabile.

Tanto che pare quasi ridicolo esprimersi nei termini della 'semplice' crisi dei diritti. Ha senso interrogarsi sull'accessibilità dei diritti di fronte al genocidio di Gaza e alle aberrazioni connesse ai conflitti in corso? Alla consapevole e reiterata violazione del diritto internazionale e del disegno pacifista che i diritti stessi hanno concorso a veicolare – quale orizzonte di senso – dalla seconda metà del Novecento in poi? Mentre il modello europeo di tutela dei diritti è contestato dai nuovi sovrani emergenti³?

3. Il rinvio ovviamente è a Sassen 2006. Cfr., di recente, De Carolis 2025; per una discussione sulla dislocazione della sovranità in ambito privato, Ferrarese 2024.

Gli eventi più recenti non rappresentano, a ben vedere, solamente una brusca battuta d'arresto (l'ennesima) nel percorso di affermazione dei diritti, ma disegnano una brutale rottura, un violento cambio di rotta, *un'apocalisse*: essi rivelano la portata del passaggio in corso, nella transizione da uno scenario all'altro.

Occorre allora chiedersi necessariamente se si tratta di un passaggio definitivo, se non vi sono alternative all'orizzonte.

In verità, non tutto pare perduto. Il sistema internazionale dei diritti umani ancora esiste, le istituzioni costruite dal 1948 in poi ancora sono in piedi. Insomma, stiamo contemporaneamente “giocando due giochi”⁴, concorrenti e confliggenti: uno è quello ancorato al sistema dei diritti, l'altro è quello mercenario della regressione neoliberale. Occorre capire – come cultura giuridica, soprattutto⁵ – da che parte stare e quale gioco continuare a giocare.

A tal proposito, penso che la riflessione sull'accessibilità possa contribuire a rendere palese il fatto che la regressione alla quale stiamo assistendo si muove tendenzialmente su due binari. Il primo, come è evidente, è violentissimo: i fatti abominevoli di Gaza ne sono una testimonianza eclatante e inequivocabile. Il secondo, subdolo ma egualmente pericolosissimo, procede tramite un'attentissima torsione del linguaggio giuridico e politico, con l'ingresso di termini che talvolta provengono dalle rivendicazioni dei movimenti per i diritti e che finiscono per essere requisiti regolarmente nell'ambito delle politiche neoliberali, subendo un'operazione di risignificazione⁶. Pari opportunità, vulnerabilità, cura sono, ad esempio, parole e concetti che provengono dalle elaborazioni femministe e in generale dalle teorie critiche del diritto⁷, ma che sono state sequestrate – almeno parzialmente – dal

4. Sulla compresenza tra scenari divergenti e concorrenti, quali giochi vecchi e nuovi che vanno sovrapponendosi si veda Beck 2014, pp. 3-4 e ss.

5. Come ha sottolineato ripetutamente Luigi Ferrajoli in alcune sue recenti pubblicazioni, la cultura giuridica contemporanea è chiamata alla “critica della realtà esistente” e alla “progettazione della realtà futura” (Ferrajoli 2024, p. 348 e ss.).

6. Scrive Nancy Fraser (2016, pp. 87-102): “[...] gli elementi di critica anticapitalista vengono risignificati in modo da legittimare una nuova forma emergente di capitalismo, che così si viene a dotare di un significato morale più alto che è necessario per motivare nuove generazioni affinché si facciano carico del pesante e inutile fardello dell'accumulazione in quanto tale”.

7. Per una ricognizione in merito mi permetto di rinviare a Bernardini e Giolo 2017.

lessico istituzionale, con leggere e progressive distorsioni che le hanno adeguate ai propositi dell'ideologia neoliberale.

Pare dunque rilevante interrogarsi in merito al termine accessibilità per comprendere se anch'esso stia subendo lo stesso destino.

I significati – positivi, innovativi – di questa parola sono infatti chiari a tutte e tutti⁸. Ma si tratta di una nozione 'aperta' (come quelle appena ricordate), che può conoscere e subire diverse e contraddittorie declinazioni.

Qui di seguito vorrei indagare due di queste possibili applicazioni dell'accessibilità, che, a mio avviso, svolgono due diverse e specifiche funzioni in ordine al contesto contemporaneo, allontanandosi sempre di più da quel significato che invece aveva a che fare originariamente con la rivendicazione dei soggetti non paradigmatici: nei confronti dello spazio dei diritti e dell'inclusione nel relativo lessico e nelle conseguenti norme e politiche.

Mi soffermerò, in particolare, in relazione al diritto, sull'accessibilità intesa come 'accesso alla giustizia' e, in relazione ai diritti, sull'accessibilità quale possibile arnese neoliberale della iper-responsabilizzazione individuale.

3. Accessibilità come accesso alla giustizia (solo) retributiva

La questione dell'accesso universale alla giustizia è oggetto ormai di un dibattito molto ampio⁹, sviluppatosi sia in dottrina sia nel contesto delle politiche pubbliche elaborate a livello regionale e internazionale¹⁰. Va subito sottolineato, a tal proposito, il fatto che il termine 'giustizia' viene sempre utilizzato in modo vago, rinviando alla sua accezione più ampia. Invece, a ben vedere, esso viene declinato nella maggior parte dei casi con esclusivo riferimento al piano della

8. Si veda ad esempio quanto ricostruito a proposito dell'accessibilità e del suo contrario (l'inaccessibilità) in Egard, Hansson, Wästerfors 2022.

9. Cfr. quanto ricostruito in Palombella 2021. Si vedano anche, *ex multis*, Ansuetegui Roig, Barranco 2023; Rouas 2022 e Francioni 2015. Esemplificativo della prospettiva istituzionale è ad esempio quanto contenuto in European Union Agency For Fundamental Rights And Council Of Europe 2016; si noti anche la rilevanza attribuita al tema nell'ambito dell'Agenda 2030 dell'ONU, in <https://2020rolhr.undp.org/focus/access-to-justice/>

10. Una precedente versione di questo paragrafo è stata pubblicata in Giolo 2024.

giustizia ‘giudiziale’. Ciò appare tutt’altro che casuale e anzi sembra aderire alla tendenza che attualmente caratterizza le trasformazioni della giustizia nel suo complesso – sia in relazione ai suoi ‘tipi’, sia in rapporto ai suoi elementi fondamentali¹¹ – con una netta prevalenza della giustizia che si articola nel (e si riduce al) processo.

Nelle società neoliberali, la giustizia di tipo distributivo appare anch’essa drammaticamente in crisi, quasi caduta in disuso, in ragione dello smantellamento della sfera pubblica e dello Stato sociale. Non sarebbero più le istituzioni, né tantomeno le politiche pubbliche, ad occuparsi della redistribuzione: è piuttosto il mercato ad essere riconosciuto come lo strumento migliore ai fini della realizzazione della giustizia stessa su scala globale. In sostanza, “ciò che fa bene al capitale fa bene a tutti. La promessa è la seguente: tutti si arricchiranno e anche i poveri finiranno per trarne profitto”. Il potere seduttivo di questa ideologia, secondo Ulrich Beck, “non sta dunque nello scatenamento degli egoismi o nella massimizzazione della concorrenza, ma nella prefigurazione di una giustizia globale [...]. *Per questo*, lo Stato (sociale) diventa superfluo”¹².

La perdita di rilevanza della giustizia di tipo distributivo avvantaggia pertanto l’unico tipo di giustizia compatibile con il dogma neoliberale¹³, ovvero la giustizia di tipo retributivo¹⁴, tendenzialmente di matrice privatistica.

Ne consegue il problema del re-indirizzamento delle istanze distributive verso le soluzioni retributive, tramite la possibilità di agire in giudizio per risolvere i propri problemi. L’emersione dell’accesso universale alla giustizia raffigura dunque l’approdo di questa transizione: in assenza della redistribuzione (e delle relative politiche pubbliche¹⁵), il processo diviene l’unico ambito della giustizia al quale è ancora possibile accedere per vedere garantite le proprie spettanze e, tra queste, quel che resta dei propri diritti.

11. Sul punto mi permetto di rinviare a Giolo, 2023 e Giolo 2020.

12. Beck 2014, rispettivamente pp. 8 e 9.

13. Pastore 2025, p. 71 e ss.

14. Portinaro 2007, alla p. 260 e ss.

15. Cfr. quanto sostenuto da Dolores Morondo Taramundi a proposito delle attuali criticità del diritto antidiscriminatorio, che opera in assenza di politiche antidiscriminatorie, dunque in assenza di politiche pubbliche orientate all’eguaglianza, nel corso del convegno ‘Acceso a la justicia, vulnerabilidad y cultura jurídica’ tenutosi il 13 e 14 dicembre del 2023 presso l’Università Carlos III di Madrid.

Le implicazioni di questo ‘riduzionismo’ della giustizia al mero piano retributivo sono numerose, molte delle quali già sottolineate in letteratura. Basti pensare a quanto evidenziato relativamente all’ingresso crescente del risarcimento del danno nel contesto del processo penale (Garapon 2012; O’Malley 2018), o al protagonismo delle vittime quale nuovi soggetti del processo e della politica¹⁶, o ancora alla riconfigurazione in senso manageriale del processo e dei tribunali e alla de-istituzionalizzazione della giustizia stessa, che si fa impresa¹⁷.

Dunque, in un momento di grave crisi dei diritti e di crescita delle disuguaglianze¹⁸, paradossalmente, le politiche pubbliche sembrano concentrarsi non tanto sulle strategie utili ad invertire queste tendenze, quanto piuttosto sulla possibilità per tutte e tutti di andare davanti a un giudice. Ovvero, *in assenza di garanzie primarie* (cioè degli obblighi corrispondenti ai diritti¹⁹, la cui concretizzazione spetta generalmente in prima battuta alla sfera pubblica), le persone possono comunque vedere garantiti i propri interessi *accedendo a quel che resta delle garanzie secondarie* (ovvero la possibilità di agire in giudizio²⁰). Il soggetto titolare dei diritti, pertanto, non è più invitato a rivolgersi alle istituzioni pubbliche per ottenere la loro soddisfazione, ad esempio partecipando alla vita politica in quanto soggetto *giuridico e politico*; è piuttosto spinto a denunciare coloro i quali sono ritenuti responsabili di avergli arrecato un danno, chiedendone il risarcimento²¹.

Da qui, appunto, l’interrogativo, chiaramente retorico: possono accedere tutte/i alla giustizia ‘giudiziale’? E poiché la risposta è ovviamente negativa, allora ne consegue una seconda domanda: quali sono i soggetti che incontrano maggiormente ostacoli e per quali ragioni? Quali categorie e gruppi? Si tratta, a ben vedere, di domande che, per un verso, non fanno altro che rafforzare la rappresentazione frammen-

16. Sul punto, cfr. Portinaro 2007, p. 262 e ss., nonché Pitch 2022 e Giolo 2020.

17. Al riguardo, Garapon (2012, p. 53) precisa che con il termine impresa non si intende necessariamente far riferimento a un’organizzazione con fini di lucro, ma piuttosto si vuole sottolineare la riduzione dell’istituzione a progetto o iniziativa, senza alcuna idea di finalità e un ripiegamento totale sulla definizione dei mezzi.

18. Sulla distinzione tra garanzie primarie e secondarie, cfr. Ferrajoli 2018.

19. Sul punto, cfr. Ferrajoli 2001, p. 27.

20. *Ibidem*.

21. Ciò conduce, come sottolineato da Garapon, ad una “deconflittualizzazione delle relazioni” che tende a depoliticizzare e funzionalizzare la giustizia, sino a giungere ad una “giustizia senza udienza” (Garapon 2012, p. 48 ss.).

tata in senso gerarchico delle soggettività, distinguendo tra individui più o meno problematici, come tenterò di sottolineare qui di seguito, e che, per altro verso, concorrono a tacitare il conflitto sociale, evitando che questo sfoci nel conflitto politico, riattivando di conseguenza la sfera pubblica²².

4. L'accessibilità come strumento ulteriore dell'iper-responsabilizzazione del soggetto (frammentato) neoliberale

È noto che le politiche neoliberali hanno indotto processi imponenti e pervasivi di iper-responsabilizzazione individuale²³: la persona è oramai responsabile di qualsiasi cosa la riguardi. Addirittura, le discriminazioni, le disuguaglianze, le ingiustizie finiscono per essere ricondotte alla 'colpa' di chi le subisce, in ragione della sua incapacità a mettere in campo misure utili a evitare o neutralizzare situazioni di pericolo, precarietà, bisogno.

Il termine vulnerabilità ad esempio – interpretato e tradotto nella sua variante 'soggettiva' – va in questa direzione, permettendo la confusione tra differenze e disuguaglianze e tra i relativi strumenti giuridici (di riconoscimento o di rimozione)²⁴, ricondotti tutti nell'alveo della 'protezione'. L'esito frequente è quello, infatti, della rappresentazione delle condizioni di vulnerabilità nei termini delle gerarchie della sfortuna.

Pare, pertanto, che nel contesto neoliberale un buon sistema per svelare gli inganni e le criticità che nozioni nuove (o vecchie rivisitate) possono presentare sia quello di andare a scovare come la responsabilità viene attribuita, riversata, ricollocata. Vi sono infatti termini e concetti (ri)apparsi di recente nel diritto – la vulnerabilità è tra questi – che hanno incontrato in poco tempo un'ampia traduzione in norme giuridiche e politiche pubbliche e ciò dovrebbe destare, a mio avviso – stante la deriva in corso – qualche perplessità.

22. Sulla proceduralizzazione del conflitto sociale e sui rischi che questo comporta per la sfera politica si veda ad esempio Guazzarotti 2024; con specifico riferimento ai diritti rinvio a Santoro 2017.

23. Sul contemporaneo 'soggetto di prestazione' iper-responsabilizzato, per una efficace sintesi rinvio – per tutte/i, a Han 2015.

24. Per un approfondimento mi permetto di rinviare, *ex multis*, a Giolo, Pastore 2018 e Pastore 2021.

Ora, anche il tema dell'accessibilità, che originariamente pone la questione dell'adeguatezza dei diritti a partire dalla prospettiva dei diversi "soggetti imprevisi"²⁵ (in quanto non paradigmatici²⁶), indagato in quest'ottica, disvela la sua funzionalità in ordine all'aumento delle procedure di responsabilizzazione.

Interrogare i diritti alla luce dell'accessibilità sembra infatti contribuire a porre l'attenzione, di certo, sul grado di efficacia che gli stessi raggiungono in capo alle diverse persone, in ragione appunto della loro adeguatezza alle esigenze specifiche di ognuno/a. Tuttavia, lo stesso termine permette anche di consegnare, in qualche misura, il peso della tutela dei diritti stessi alla persona che ne è titolare, anziché ai soggetti deputati al rispetto delle relative garanzie.

Infatti, il grado di accessibilità dei diritti si determina a partire dai soggetti alla luce dei quali si pone la questione. Dunque, l'accessibilità in quest'ottica sembra interrogare maggiormente, almeno in prima battuta, la relazione tra titolari/titolarità e diritti, anziché indagare il piano dell'efficacia, ovvero il nesso tra i diritti e i soggetti (le istituzioni) che si debbono occupare delle garanzie.

Si potrebbe obiettare, ovviamente, che non è scorretto questo andamento, dato che insiste sulla riconfigurazione dei diritti alla luce delle necessità, delle specificità, delle aspettative e delle rivendicazioni dei soggetti non paradigmatici, per individuarne correttamente le garanzie. Ma va sottolineato il fatto che ridefinire i diritti alla luce delle soggettività impreviste è il percorso suggerito e rivendicato dalle teorie critiche del diritto, mentre pare più difficilmente corrispondente a quanto veicolato dal discorso pubblico o istituzionale contemporaneo.

Se attualmente si solleva il problema dell'accessibilità, infatti, ciò comporta l'affermazione dell'esistenza di un soggetto di diritto non tanto imprevisito quanto *problematico* per il sistema giuridico e politico, poiché non riesce ad accedere alla piena tutela dei diritti in ragione del suo essere povero, disabile, anziano, donna, migrante, e così via. Il problema dell'efficacia dei diritti appare quindi dipendere, in quest'ottica, non tanto dalla costruzione dei diritti a partire da una precisa soggettività paradigmatica, ma dalle difficoltà che il soggetto non paradigmatico si porta appresso. Il problema dell'acces-

25. L'espressione rimanda ovviamente a Carla Lonzi in Lonzi 2010, p. 40 e p. 44.

26. Sulle caratteristiche della soggettività paradigmatica mi permetto di rinviare ancora a Bernardini e Giolo 2017.

sibilità concerne, in definitiva, solamente i *soggetti* qualificabili come *problematici*. E, paradossalmente, porre la questione dell'accessibilità comporta l'assunzione della bontà originaria del sistema giuridico-politico entro il quale si intende includere il numero maggiore di soggetti problematici, pena lo scatenarsi del conflitto. L'accessibilità – come l'inclusione e l'integrazione – ribadisce in definitiva lo *status quo*, raffigurando e posizionando le soggettività non paradigmatiche all'esterno, o ai margini, di un sistema dato e, di per sé, *funzionante*.

Ma il soggetto non paradigmatico, imprevisto, è tale perché *oppresso*, non in quanto problematico.

L'accessibilità allora funziona come una sorta di occultamento della condizione di oppressione e di limitazione/contenimento della rivendicazione principale delle soggettività imprevedute, che attiene sempre al riconoscimento dell'eguaglianza e delle libertà. Il contenimento delle istanze appare ancor più forte perché il parametro in base al quale uno spazio, un servizio, un bene, un'informazione sono definiti come accessibili è rappresentato dal soggetto che intende usufruirne: dunque l'accessibilità pare definire una qualità dell'oggetto – uno spazio, un servizio, un bene, un'informazione –, mentre in verità individua le caratteristiche del soggetto che vorrebbe accedervi. Ovvero, viene definito come *accessibile o inaccessibile ciò che è possibile raggiungere sulla base delle problematicità del soggetto*, che a loro volta determineranno diversi *gradi* di accessibilità, non necessariamente compatibili con la soddisfazione massima delle aspettative individuali. L'accessibilità contiene in se stessa, pertanto, la possibilità della diminuzione del grado di soddisfazione dei diritti, i quali, al contrario, in quanto principi dovrebbero funzionare sempre come precetti di ottimizzazione (Pastore 2025, p. 10 ss.).

Esattamente come la vulnerabilità, anche l'accessibilità rischia allora di contribuire a graduare l'intensità dei diritti stessi, individuando i gradi della loro ragionevole e possibile soddisfazione, e a frammentare la soggettività giuridica, nel senso non della sua pluralizzazione (in ragione dell'emersione delle specificità individuali), ma della sua dissoluzione a favore degli *status giuridici differenziati*. Inoltre, al pari della vulnerabilità, essa finisce per rafforzare lo stigma nei confronti dei soggetti non paradigmatici in quanto fruitori di accessibilità, aspetto che non appartiene, appunto, ai soggetti paradigmatici, ovvero i dominanti.

4.1. *L'accessibilità nella tassonomia dei diritti: alcune ipotesi*

Una questione rimane infine da affrontare: nella tassonomia dei diritti l'accessibilità dove si colloca? Concerne il piano dell'effettività e quindi delle garanzie? Oppure quello della titolarità, indagando i soggetti?

L'accessibilità dove cade, in definitiva? Solo sull'effettività o anche sulla titolarità?

Il dibattito in letteratura, con specifico riferimento ai diritti delle persone con disabilità, verte sulla qualificazione dell'accessibilità quale diritto (di libertà o sociale²⁷) e quale principio. Non mi addentro in questa discussione, ma mi limito a sollevare alcune questioni, suggerite da quanto è avvenuto anche attorno alla vulnerabilità, spesso qualificata come principio²⁸, in modo molto problematico.

L'accessibilità, in quanto principio²⁹, potrebbe ad esempio svelare il fatto che tutti i diritti (anche quelli civili) in verità implicano prestazioni oltre che astensioni³⁰, indicandone quindi le criticità operative, le implicazioni, le interrelazioni (concettuali e pratiche). Ciò appare particolarmente rilevante proprio ai fini della definizione dei contenuti del diritto alla vita indipendente³¹. Ma questa soluzione non convince del tutto: non sarebbero infatti sufficienti, a tal fine, i principi di eguaglianza, libertà e solidarietà, adeguatamente interpretati?

I dubbi concernono in particolare due aspetti.

In primo luogo, occorre evitare che l'accessibilità si limiti a rinominare in modo più affascinante quanto già espresso dal principio di esigibilità, che concerne tendenzialmente l'ambito (economico) delle contrattazioni e della responsabilità penale, alquanto confacenti alle tendenze neoliberali dominanti. Essa finirebbe, in tal senso, per camuffare la sottostante logica contrattualistica e privatistica, secondo la quale occorre spingere i diritti stessi dal piano delle politiche pubbliche a quello delle obbligazioni tra privati (appunto dal piano della giustizia distributiva a quello della giustizia retributiva). Si tratta

27. Bernardini 2026. Cfr. Rossi 2019; Pupo 2023.

28. Cfr. ad esempio, secondo prospettive disciplinari e ambiti tematici diversi, quanto approfondito in Ippolito 2019; Canotilho 2022; Gonzalez Otero 2025.

29. Sulle funzioni dei principi rimando ancora a Pastore 2025, p. 7 ss.

30. Bernardini 2026. Cfr. il saggio di Baldassare Pastore in questo volume.

31. Cfr. il saggio di Maria Giulia Bernardini in questo volume.

di un rischio tutt'altro che remoto, dato che già lo si intravede nel pervasivo richiamo all'accessibilità dei diritti quale principio relativo alla disciplina dei prodotti e dei servizi. Basti citare, a titolo esemplificativo, quanto proclamato nello *European Accessibility Act*, entrato in vigore nel giugno del 2025³², a proposito dell'attinenza della questione al miglioramento delle dinamiche di mercato, nell'ambito delle quali le persone con disabilità – che “dovrebbero, secondo le previsioni, aumentare in modo significativo” nel contesto dell'Unione europea³³ – compaiono quali possibili fruitori e clienti, anziché come soggetti politicamente rilevanti.

L'altro aspetto concerne l'opportunità di qualificare l'accessibilità come principio, dato che, forse, la sua forza euristica non sta nell'informare i diritti, come appunto un principio, ma nel concorrere a specificare e chiarire i diversi piani entro i quali il discorso sui diritti si articola e perfeziona. Probabilmente – ma è un'ipotesi – essa, intesa in senso ampio, non è un diritto, né tantomeno un principio, ma attiene ai diversi piani dei diritti e del diritto. Ovvero alle forme del diritto.

Aggiungendosi all'esistenza, alla validità, all'efficacia, l'accessibilità concorre a svelare tutto ciò che nel discorso, nelle politiche e nelle pratiche dei diritti stessi ancora è assente o esprime criticità. Un diritto fondamentale è giuridicamente riconosciuto (esiste) nel momento in cui una norma valida lo sancisce attribuendolo ad un soggetto (Ferrajoli 2001, p. 5). È efficace nel momento in cui le garanzie sono attivate/attivabili. È, allora, *accessibile*, nel momento in cui le garanzie sono previste. L'accessibilità diventa, in questo senso, una precondizione dell'efficacia. Se il diritto non è accessibile, non potrà mai essere efficace.

32. Basti ricordare quanto affermato dal primo *Considerando*: “La presente direttiva ha lo scopo di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di requisiti di accessibilità per determinati prodotti e servizi, in particolare eliminando e prevenendo gli ostacoli alla libera circolazione di determinati prodotti e servizi accessibili derivanti dall'eterogeneità dei requisiti di accessibilità negli Stati membri. Ciò aumenterebbe la disponibilità di prodotti e servizi accessibili nel mercato interno e migliorerebbe l'accessibilità delle pertinenti informazioni”. Il testo è disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882>

33. Si vedano i *Considerando* 2 e 3 dello *European Accessibility Act*.

Nell'ordine, allora, esistenza, validità, accessibilità, efficacia potrebbero forse rappresentare in modo più corretto quanto invece si vorrebbe ottenere affiancando l'accessibilità all'eguaglianza, alla libertà, alla solidarietà, alla giustizia: principi, questi ultimi, che determinano i contenuti dei diritti e delle garanzie, ma non precisamente il loro funzionamento.

Collocandola in quest'ordine, diverrebbe inoltre possibile porre il tema della responsabilità delle garanzie dei diritti stessi, questione che si frappone esattamente tra l'accessibilità e l'efficacia. Di conseguenza, si giungerebbe a collegare il problema dell'accessibilità non tanto agli individui titolari dei diritti ma alle istituzioni tenute (prima) a prevedere le garanzie, *rendendo il diritto accessibile*, e (poi) a rispettare e concretizzare gli obblighi da queste individuati, rendendolo *efficace*: in termini politici, non contrattuali.

Se si pone una questione di accessibilità, infatti, si ha inevitabilmente a fare con un problema relativo alle garanzie, non alla titolarità dei diritti e tanto meno al loro contenuto, che semmai andrà declinato in relazione alle diverse specificità individuali³⁴, alla luce di una corretta interpretazione dei principi fondamentali.

Se contestiamo o rivendichiamo l'accessibilità di un diritto, inoltre, stiamo sostanzialmente affermando che un diritto esiste ma non è accessibile poiché mancano le *garanzie adeguate*: ovvero l'accessibilità permette di evidenziare il fatto che non è dato un solo tipo di garanzia valido per tutti e tutte, ma occorre prevedere una *pluralità di garanzie*, in relazione alle esigenze specifiche delle diverse soggettività.

Un diritto fondamentale sarà pertanto accessibile e potrà divenire di conseguenza efficace solamente nel momento in cui saranno previste le garanzie (primarie e secondarie) adeguate a tutte e tutti.

In questo modo l'accessibilità diverrebbe uno strumento potentissimo di rilevazione delle lacune in tema di tutela dei diritti fondamentali, lacune che interrogano in primo luogo i prestatori delle garanzie, ovvero le istituzioni.

L'accessibilità, in definitiva, rappresenta il piano dei diritti strettamente connesso alla distribuzione delle risorse: se un diritto rimane inaccessibile, significa che il sistema sta continuando a selezionare i

34. Ma ciò, a ben vedere, non attiene tanto alla questione dell'accessibilità operativa dei diritti, quanto alla necessità, appunto, di riconfigurare i contenuti dei diritti stessi nell'ottica dei soggetti imprevisi.

soggetti sulla base della loro minore o maggiore *problematicità*, gerarchizzandoli, spendendo e investendo solo per alcuni, *rectius* quelli per cui il problema dell'accessibilità non si pone.

Non a caso, molto spesso i contemporanei processi di spoliazione dei diritti vengono camuffati ad arte come problemi di accessibilità, esonerando le istituzioni pubbliche dalle loro responsabilità e riversando tutto il peso dei diritti sul soggetto che non è in grado di accedervi. Al pari della vulnerabilità, l'accessibilità, se non utilizzata con accortezza, può addirittura fornire argomenti per restringere il campo di applicazione dei diritti stessi.

Bibliografia

- Ansuategui Roig F.J., Barranco M.C., a cura di (2023), *Acceso a la justicia y vulnerabilidad*, Dykinson.
- Beck U. (2014), *Potere e contropotere nell'età globale*, Laterza.
- Bernardini M.G., Giolo O., a cura di (2017), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini.
- Bernardini M.G. (2016), *Disabilità, giustizia, diritto*, Giappichelli.
- Bernardini M.G. (2025), *L'accessibilità disturbante: considerazioni giusfilosofiche sul diritto all'esserci*, in *Minority Reports*, 2 (in corso di pubblicazione).
- Bernardini M.G. (2026), *Percorsi nella svolta spaziale dell'età dei diritti: il diritto alla vita indipendente tra evidenza, utopia e crisi* (in corso di pubblicazione).
- Canotilho M. (2022), *Vulnerability as a Constitutional Concept*, in *Oñati Socio-Legal Series*, 12 (1), pp. 138-163.
- De Carolis M. (2025), *Rifeudalizzazione. La mutazione che sta disintegrando le democrazie occidentali*, Feltrinelli.
- Egard H., Hansson K., Wästerfors D., a cura di (2022), *Accessibility Denied. Understanding Inaccessibility and Everyday Resistance to Inclusion for Persons with Disabilities*, Routledge.
- European Union Agency For Fundamental Rights And Council Of Europe, 2016, *Handbook on European law relating to access to justice*, www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_access_justice_eng
- Ferrajoli L. (2001), *Diritti fondamentali*, Laterza.
- Ferrajoli L. (2018), *Manifesto per l'eguaglianza*, Laterza.
- Ferrajoli L. (2024), *Giustizia e politica*, Laterza.
- Ferrarese M.R. (2024), *La sovranità è un bene contendibile? Sfide e potenzialità dei poteri globali*, in *Costituzionalismo.it*, pp. 89-129.

- Francioni F., a cura di (2007), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford University Press.
- Fraser N. (2016), *Oltre l'ambivalenza: la nuova sfida del femminismo*, in *Scienza & Politica*, 38 (54), pp. 87-102.
- Garapon A. (2012), *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Raffaello Cortina.
- Giolo O. (2024), *Accesso alla giustizia e funzioni degli stereotipi nel paradigma neoliberale*, in *Cultura jurídica y barreras en el acceso a la justicia*, Tirant lo blanc, pp. 97-122.
- Giolo O. (2020), *Il ritorno delle disuguaglianze e le trasformazioni del diritto. Appunti sui mutamenti di paradigma in corso in tema di diritti e democrazia*, in *Filosofia politica*, 1, pp. 61-78.
- Giolo O. (2023), *Le trasformazioni della giustizia nello spazio neoliberale. Fuga dall'alterità, dai diritti, dall'eguaglianza*, in *Ordines*, 1, pp. 651-662.
- Giolo O. (2020), *Il diritto neoliberale*, Jovene.
- Giolo O., Pastore B., a cura di (2018), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci.
- Gonzalez Otero B. (2025), *Towards a General Principle of Vulnerability: Is Private Law Ready for the Digital Age?*, in *Artificial Intelligence and the Rule of Law*, Palgrave Macmillan.
- Guazzarotti A. (2024), *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e ri-materializzazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 28-66.
- Han B.C. (2015), *The Burnout Society*, Stanford University Press.
- Ippolito F. (2019), *La vulnerabilità quale principio emergente nel diritto internazionale dei diritti umani?*, in *Ars interpretandi*, 2, pp. 63-93.
- Larson D.A. (2015), *Access to Justice*, in *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer, https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7883-6_570-1
- Lonzi C. (2010), *Sputiamo su Hegel*, et al. Edizioni.
- O'Malley P. (2018), *Neoliberalism, Crime and Criminal justice*, in *Neoliberalism, Crime and Criminal Justice*, SAGE, pp. 284-294.
- Palombella G. (2021), *Access to Justice: Dynamic, Foundational, and Generative*, in *Ratio Juris*, 34 (2), pp. 121-138.
- Pastore B. (2025), *Decisioni, argomenti, controlli. Diritto positivo e filosofia del diritto*, Giappichelli.
- Pastore B., Viola F., Zaccaria G. (2017), *Le ragioni del diritto*, Il Mulino.
- Pastore B. (2021), *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli.
- Pitch T. (2022), *Il malinteso della vittima. Una lettura femminista della cultura punitiva*, Gruppo Abele.
- Portinaro P.P. (2007), *La giustizia retributiva oltre la pena*, in *Rivista di filosofia*, 2, pp. 259-278.

- Pupo V. (2023), *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4, pp. 93-126.
- Rossi S. (2019), *L'accessibilità come diritto sociale delle persone disabili*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, pp. 399-416.
- Rouas V., a cura di (2022), *Achieving Access to Justice in a Business and Human Rights Context: An Assessment of Litigation and Regulatory Responses in European Civil-Law Countries*, London University Press.
- Santoro E. (2017), *I rifugiati e le nostre categorie di morale, politica, diritto e democrazia*, in *Le teorie critiche del diritto*, Pacini, pp. 151-177.
- Sassen S. (2006), *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press.
- Tarantino C., (2025) *Il pensabile e l'inenunciabile. Note sull'h-apartheid*, in *Sulla disabilitazione. Introduzione ai Disability Studies*, UTET Università, pp. 67-79.

AUTRICI E AUTORI

MARCO ALIONI è assegnista di ricerca in Sociologia Urbana nel Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e Matematica (DICATAM) dell'Università di Brescia.

SIMON ANGELUCCI è studente in Giurisprudenza nell'Università di Ferrara.

BARBARA BADIANI è professoressa associata di Tecnica e pianificazione urbanistica nel Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e Matematica (DICATAM) dell'Università di Brescia.

LUCA BENVENGA è ricercatore *tenure track* in Sociologia generale nel Dipartimento di Psicologia e Scienze della salute dell'Università Pegaso di Napoli.

MARIA GIULIA BERNARDINI è professoressa associata di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

EMILIANO BEVILACQUA è professore associato di Sociologia generale nel Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università del Salento.

EDOARDO CARUSO è ricercatore *tenure track* in Diritto amministrativo nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

ANNA CAVALIERE è professoressa associata di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Salerno.

ORSETTA GIOLO è professoressa associata di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

VITULIA IVONE è professoressa associata di Istituzioni di diritto privato nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Salerno.

VINCENZO LORUBBIO è professore associato di Diritto internazionale nel Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università del Salento.

FEDERICA MARANGON è studentessa in Giurisprudenza nell'Università di Ferrara.

MATTEO MAZZOTTA è assegnista di ricerca in Sociologia generale nel Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università del Salento.

BALDASSARE PASTORE è professore ordinario di Filosofia del diritto nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara.

FRANCESCO VIGGIANI è assegnista di ricerca in Diritto internazionale nel Dipartimento di Scienze umane e sociali dell'Università del Salento.

Questo LIBRO



ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:

www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Il diritto alla vita indipendente delle persone anziane

Cosa succederebbe se, come ci esortava a fare Simone de Beauvoir, esigessimo che gli esseri umani siano tali anche nella vecchiaia, riconoscendo in chi è anziano un soggetto che è titolare di diritti al pari di chiunque altro? E a quale compito siamo chiamati nell'edificazione di un ordine sociale, politico, giuridico e urbano che renda possibile questo riconoscimento? Seppur ancora fragile, la *nuova cultura dell'età senile* che è in via di affermazione individua alcuni percorsi. Uno di questi riguarda l'abitare libero e autodeterminato all'interno della comunità. La *vita indipendente*, che comprende tanto la resistenza nei confronti della segregazione e il contrasto all'"incapacitazione", quanto la lotta per il riconoscimento, la pari dignità e il diritto di scelta, è lo strumento attraverso cui tale percorso assume un preciso rilievo giuridico. Muovendosi tra riflessione teorica e analisi empirica, i contributi raccolti in questo volume riconoscono la centralità del *diritto* alla vita indipendente e rimarkano l'urgenza di costruire percorsi di emancipazione concreti e duraturi, capaci di generare contesti in cui tutte e tutti possano *praticare*, finalmente, la libertà.

Maria Giulia Bernardini è filosofa del diritto e insegna presso l'Università degli Studi di Ferrara. I suoi principali interessi di ricerca vertono sulle teorie critiche del diritto, con particolare riferimento a *Disability, Elder, Feminist e Gender Studies*. Tra le sue pubblicazioni: *Disabilità, giustizia, diritto* (2016), *La capacità vulnerabile* (2021), *Anziani e diritto all'abitare* (2023). Con Orsetta Giolo ha curato, tra gli altri, *Le teorie critiche del diritto* (2017), *Abitare i diritti* (2021) e *La seconda città* (2025).