

Persone, comunità e territori

**La promozione dell'invecchiamento
attivo nel d. lgs. n. 29 del 2024**

**a cura di Laura Vagni
e Serena Mariani**

eum > territorio

Persone, comunità e territori

La promozione dell'invecchiamento attivo nel
d. lgs. n. 29 del 2024

a cura di Laura Vagni e Serena Mariani

eum



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
Dopo il 2022



This work has been funded by the European Union - NextGenerationEU under the Italian Ministry of University and Research (MUR) National Innovation Ecosystem grant ECS00000041 - VITALITY - CUP D83C22000710005.

I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia solo quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono essere ritenute responsabili per essi.

Indirizzo sito web SAFINA: <https://www.safina-vitality.it/>



eum T

Isbn 978-88-6056-975-2 (online)

Prima edizione: dicembre 2024

Copyright: ©2024 Autore/i

L'edizione digitale online è pubblicata in Open Access sul sito web eum.unimc.it

eum - Edizioni Università di Macerata

Palazzo Ciccolini, via XX settembre, 5 – 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<https://eum.unimc.it>

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Il presente volume è stato sottoposto a *peer review* secondo i criteri di scientificità previsti dal Regolamento delle eum (art. 3) e dal Protocollo UPI (Coordinamento delle University Press Italiane).

Indice

- 7 Premessa
di Laura Vagni e Serena Mariani

PARTE I

Politiche a favore degli anziani e promozione dell'invecchiamento attivo

- Vanessa Frontalini, Davide Lucantoni, Andrea Principi
- 13 La strada verso il d. lgs. n. 29 del 2024: il progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche a favore dell'invecchiamento attivo
- Laura Vagni
- 27 Diritto alla città delle persone anziane e invecchiamento attivo: prime riflessioni sul d. lgs. n. 29 del 2024
- Mariano Cingolani
- 43 Strumenti di sanità preventiva e di telemedicina a domicilio
- Tiziana Montecchiari
- 53 Il contrasto all'isolamento e alla deprivazione relazionale e affettiva delle persone anziane
- Arianna Maceratini
- 63 Alfabetizzazione informatica e facilitazione digitale nel d. lgs. n. 29/2024
- Guido Canavesi
- 79 Politiche per le persone anziane e invecchiamento attivo nel d. lgs. n. 29/2024. Quali spazi per il lavoro?

- Fiorenza Prada
 93 La promozione della mobilità delle persone anziane: tra accessibilità e sostenibilità
- Tanya Tiberi
 105 La dimensione abitativa nella senilità tra abitazione privata, co-abitazione e co-residenza
- Serena Mariani
 137 Il ruolo dell'agricoltura urbana nell'invecchiamento attivo
- Giuseppe Rivetti, Virginia Taddei
 151 *Welfare* fiscale e politiche in favore delle persone anziane: nuove prospettive nelle aree del cratere sismico

PARTE II

Le esperienze del territorio

- Tiziana Angeletti, Luisa Berdini, Giorgio Cicconi, Luigi De Nardis, Angelo Formica
 167 Gli orti urbani per anziani: l'esperienza di ANCeSCAO
- M. Cristina Agnetti, Liliana Agostinelli, Sabrina Balducci, Bruno Castelli, Maria Cocciarini, Marisa Guandalini, Germana Latini, Teresa Marcozzi, M. Rita Marilungo, Viviana Micci, Paola Moretti, Angela Navazio, Irene Pacini, Eugenio Patrassi, Floriana Ranieri, Giorgio Salvucci, M. Concetta Tomassini
 175 Il volontariato socio-sanitario: l'esperienza di Avulss
- Simona Giachetta
 187 Politiche a favore delle persone anziane e invecchiamento attivo a Macerata
- Barbara Capponi
 193 Politiche a favore delle persone anziane e invecchiamento attivo a Civitanova Marche
- Giuli Lattanzi
 197 Un'azienda a servizio della persona, del territorio, della comunità: l'esperienza di IRCR Macerata

Laura Vagni*

Diritto alla città delle persone anziane e invecchiamento attivo: prime riflessioni sul d. lgs. n. 29 del 2024

SOMMARIO: 1. Invecchiamento sano e attivo in ambiente urbano: il diritto degli anziani alla città – 2. La legge delega n. 33 del 2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane – 3. Invecchiamento attivo e tutela del diritto alla città alla luce del d. lgs. n. 29 del 2024 – 4. Il diritto dell'anziano a un alloggio adeguato

1. Invecchiamento sano e attivo in ambiente urbano: il diritto degli anziani alla città

Secondo l'ultimo rapporto annuale Istat (Istat, 2024), in Italia l'età media della popolazione è in continuo aumento. Il numero di persone con più di sessantacinque anni costituisce il 24,3 % della popolazione italiana; il primo gennaio 2024 gli ultraottantenni erano pari a 4 milioni 554 mila, superando il numero dei bambini di età inferiore a 10 anni. L'invecchiamento della popolazione a livello nazionale rispecchia un'analoga tendenza europea: il primo gennaio 2023 più di un quinto (21,3%) della popolazione europea aveva almeno 65 anni (Eurostat, 2024).

I cambiamenti demografici e il progressivo invecchiamento della popolazione interrogano i giuristi, ormai da qualche decennio, ponendo questioni relative alla tutela di nuovi bisogni e interessi, in un contesto sociale profondamente mutato rispetto a un secolo fa. Il fenomeno ha un particolare impatto sulle aree urbane, dove si concentra la maggior parte della popolazione,

* Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Macerata, email: laura.vagni@unimc.it.

evidenziando spesso l'inadeguatezza dell'organizzazione dei servizi pubblici e della stessa pianificazione urbanistica alle esigenze degli abitanti.

Stiamo vivendo in un'epoca in cui le città sono teatri di conflitti sociali e acquisiscono un ruolo crescente per il riconoscimento dei diritti e della loro effettività, tanto da essere state paragonate ad incubatrici di diritti, legando in un nesso d'interdipendenza l'organizzazione della vita cittadina e la tutela dei diritti umani, sociali ed economici degli abitanti. Questa impostazione trova riscontro in una pluralità di fonti, a livello europeo e internazionale. Già nel 1992, il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa adottava il *Manifesto per la nuova urbanità* (*Manifesto for the New Urbanity*), che riconosce a tutti i cittadini il diritto di vivere nella città e stabilisce che lo sviluppo della città e la pianificazione urbana devono garantire l'inclusione di tutti gli abitanti nella vita sociale e culturale della città. La *Carta europea per la protezione dei diritti fondamentali nelle città* del 2000 (*European Charter for the Protection of Fundamental Rights in Cities*), similmente, si apre con la proclamazione del diritto alla città: "La città è uno spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale e ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà". Lo stesso approccio è condiviso da una pluralità di documenti del Habitat World Forum delle Nazioni Unite, che riconoscono il diritto delle generazioni presenti e future a una città sostenibile, senza discriminazioni, dove sono rispettate e custodite la memoria e l'identità culturale.

Con riguardo particolare alle persone anziane, la stretta correlazione tra le condizioni di vita nelle città degli anziani e il loro benessere psico-fisico è stata evidenziata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) fin dalla seconda metà del secolo scorso. Il *Piano d'azione internazionale di Vienna sull'invecchiamento* del 1982 (*Vienna International Plan of Action on Ageing*) sottolinea che "[...] l'ambiente di vita dovrebbe essere progettato, con il sostegno dei governi, delle autorità locali e delle organizzazioni non governative, in modo da consentire alle persone anziane di continuare a vivere, se lo desiderano, in

luoghi a loro familiari, dove il loro coinvolgimento nella comunità può essere di lunga data e dove avranno l'opportunità di condurre una vita ricca, normale e sicura" (Racc. n. 22, ONU, 1982).

Il *Piano d'azione internazionale sull'invecchiamento di Madrid* del 2002 (*Madrid International Plan of Action on Ageing*) ha ulteriormente evidenziato l'obiettivo di promuovere "l'invecchiamento sul posto" (*ageing in place*) nell'ambito della comunità, tenendo in debito conto le preferenze individuali e le possibilità di accesso all'abitazione delle persone anziane (ONU, 2002). In particolare, nel Piano d'azione si raccomanda la costruzione di alloggi a misura di anziano e di un ambiente urbano adeguato ad assicurare alle persone anziane una vita indipendente, in una comunità urbana integrata.

Nel 2007, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha pubblicato una guida dal titolo *Global Age-Friendly Cities*, identificando alcuni aspetti fondamentali della vita cittadina per l'invecchiamento attivo, che interagiscono tra di loro, quali i trasporti, gli alloggi, la partecipazione sociale, il rispetto e l'inclusione sociale, la comunicazione e l'informazione, il sostegno della comunità e i servizi sanitari, gli spazi all'area aperta e gli edifici. In relazione a quest'ultimi, la Guida sottolinea l'impatto sull'inclusione sociale e l'indipendenza delle persone che hanno l'organizzazione e la costruzione degli spazi esterni (pavimentazione, marciapiedi, strade, sedili all'area aperta, piste ciclabili, spazi verdi) e la realizzazione di edifici accessibili (dotati di ascensore, rampe, segnaletica adeguata, ringhiere, scale non ripide, pavimenti non scivolosi, numero adeguato di bagni, aree di riposo ecc.).

In linea con questa impostazione, la Strategia globale e il Piano d'azione dell'OMS sull'invecchiamento e la salute per il periodo 2016-2020 (*WHO Global Strategy and Action Plan on Ageing and Health for 2016-2020*) prevedono lo sviluppo di ambienti *age-friendly* tra i 5 obiettivi strategici. Il Rapporto del Direttore Generale del 5 maggio 2020, inoltre, identifica l'ambiente come una delle tre componenti principali dell'invecchiamento sano, insieme all'abilità funzionale, ossia l'insieme degli aspetti che consentono alle persone di 'essere' e di realiz-

zare i propri valori, e la capacità intrinseca della persona, sotto il profilo fisico e psicologico. Nel Rapporto si afferma che l'ambiente di vita delle persone e l'interazione delle persone nei diversi contesti di vita sono determinanti per l'autonomia degli anziani. L'ambiente di vita genera, infatti, una serie di risorse o di barriere che, in ultima analisi, determineranno la possibilità delle persone anziane d'impegnarsi o prendere parte ad attività importanti per loro (OMS, 2020).

Il quadro internazionale brevemente richiamato si è arricchito del contributo dell'Unione europea, fin dalla pubblicazione, da parte della Commissione europea, nel 2005, del *Green paper* dal titolo *Confronting Demographic Changing: A New Solidarity between the Generations* (Commissione europea, 2005). Nel 2012, la Commissione ha promosso l'anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà generazionale.

Più recentemente, nel 2021, la Commissione europea ha pubblicato il Libro verde sull'invecchiamento (*Green Paper on ageing*) dove sottolinea il ruolo significativo che le politiche pubbliche possono svolgere nella promozione dell'invecchiamento sano e attivo, benché quest'ultimo dipenda in ultima istanza anche da scelte personali di ciascun cittadino (Commissione europea, 2021). Il Libro verde affronta le esigenze di una popolazione che invecchia, concentrandosi sui bisogni di salute e di assistenza a lungo termine, ma anche sulla mobilità, la connettività e l'accessibilità ai servizi e alle cure, nonché sui bisogni sociali ed emotivi, la sicurezza e le interazioni sociali. Nel documento si riconosce il valore dei servizi pubblici cittadini e dell'organizzazione urbanistica per la promozione dell'autonomia e dell'indipendenza delle persone anziane e si evidenzia la particolare importanza dell'abitazione per garantire un invecchiamento attivo della persona.

Ciò non di meno, la *Strategia europea per le persone anziane*, adottata nel luglio 2023 dal Comitato economico e sociale europeo, critica l'approccio della Commissione europea, evidenziando che: "Una delle carenze principali del Libro verde della Commissione è il fatto di considerare l'invecchiamento e gli anziani come una spesa o un costo per la società, ignorando non solo i benefici sociali ed economici che si otterranno attraverso

una maggiore inclusione attiva degli anziani, ma anche la dimensione emotiva dell'“invecchiamento” (Comitato economico e sociale europeo, 2023). Nel documento il Comitato economico e sociale europeo sollecita l'adozione di una nuova Strategia europea per gli anziani che contribuisca:

[...] al necessario cambiamento d'impostazione delle politiche sull'invecchiamento e sugli anziani di oggi e di domani, ponendo l'accento sulle opportunità che si aprono sul piano umano, sociale ed economico e aprendo migliori prospettive di impegno civico e partecipativo, considerato che gli anziani dispongono ancora di un capitale intellettuale, economico e sociale troppo spesso inutilizzato. Tale strategia dovrà sostenere la solidarietà tra le generazioni e un approccio basato sul ciclo di vita per prevenire e ridurre le sfide legate all'età, correggendo l'impostazione attuale che considera l'invecchiamento come un costo (paragr. 4.4 *Strategia Europea per le persone anziane*, 2023).

Occorre un cambiamento di paradigma, che preveda il superamento di un'impostazione basata essenzialmente sull'assistenza in favore della valorizzazione dell'autonomia, al fine di sradicare il pregiudizio negativo nei confronti degli anziani (c.d. ageismo). In questa prospettiva, la strategia promuove lo sviluppo di una “città per tutti”, basata su modelli di pianificazione urbana intelligente, ecologica, inclusiva, idonea a contrastare l'isolamento e la solitudine indesiderata e a garantire la partecipazione di tutti alla vita sociale.

2. La legge delega n. 33 del 2023 in materia di politiche in favore delle persone anziane

Nell'ordinamento italiano, i diritti delle persone anziane e la promozione dell'invecchiamento attivo sono stati oggetto di regolazione a livello regionale da diverse prospettive e negli ambiti di competenza delle Regioni, ma senza un approccio olistico al tema. Solo con la recente promulgazione della legge n. 33 del 2023, recante deleghe al Governo in materia di politiche per gli anziani, il legislatore italiano è intervenuto con una disciplina a livello nazionale, assumendo un approccio alla materia unitario e più sistematico. La legge s'ispira al riconoscimento del valore umano della persona in ogni fase della vita, alla promozione

dell'autonomia della persona, della solidarietà tra generazioni, della dignità delle condizioni di vita, in attuazione dei principi costituzionali e dell'art. 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, espressamente richiamato dall'art. 4 della legge delega.

L'articolo 2 della legge delega elenca i criteri direttivi a cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega, che richiamano sotto diversi diversi profili l'invecchiamento sano e attivo della persona, ed esempio, prevedendo la promozione e valorizzazione delle attività di partecipazione svolte dalle persone anziane in attività culturali, nell'associazionismo e nelle famiglie (art. 2, lett. b); il contrasto della solitudine sociale e della deprivazione relazionale (art. 2, lett. c); l'attività fisica sportiva, mediante azioni adeguate a garantire un invecchiamento sano (art. 2, lett. g); i servizi di vita comunitaria e di coabitazione domiciliare (art. 2, lett. m).

Il terzo comma dell'art. 2 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA), con il compito di promuovere il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali a favore degli anziani. Il CIPA, secondo la legge, adotta con cadenza triennale e con previsione di aggiornamento ogni anno il "Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione della fragilità nella popolazione anziana". Il quarto comma dell'art. 2 regola la composizione del CIPA, che è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ed è composto dai Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, per le disabilità, per lo sport e i giovani, per gli affari regionali e le autonomie, dell'economia e delle finanze o loro delegati. Partecipano al CIPA, inoltre, i Ministri o loro delegati competenti per materia oggetto di provvedimento all'ordine del giorno del Comitato.

Il Comitato costituisce un importante organo di regia per l'attuazione delle politiche in favore degli anziani che, per composizione e competenze, è deputato a garantire un approccio unitario e integrato degli interventi in questa materia.

L'art. 3 della legge delega, rubricato *Delega al Governo in materia di invecchiamento attivo, promozione dell'inclusione sociale e prevenzione della fragilità*, stabilisce ulteriori principi e criteri direttivi dell'esercizio della delega, dai quali emerge il rapporto di reciproca implicazione tra l'invecchiamento attivo e il luogo di vita della persona e, in particolare, la vita cittadina. Così, il secondo comma dell'art. 3, lett. a), n. 5 richiama l'importanza della promozione dell'autonomia nella mobilità, sia nei contesti urbani sia nei contesti extra-urbani, e la necessità di superare quegli ostacoli che impediscono l'esercizio fisico, la fruizione di spazi verdi e la socializzazione tra le persone; alla lett. a, n. 6 dello stesso comma, inoltre, si promuovono nuove forme di domiciliarità e di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane, da attuarsi anche attraverso interventi di rigenerazione urbana e di riuso del patrimonio costruito. Il legame tra la tutela del diritto alla città e l'invecchiamento sano e attivo della persona trova riscontro anche nella promozione di programmi di cittadinanza attiva, volti alla coesione tra generazioni a favore della collettività e delle comunità territoriali (art. 3, lett. b, n. 2).

Le disposizioni precedentemente menzionate evidenziano il tentativo del legislatore di un superamento della visione della persona anziana incentrata esclusivamente sulla cura e la protezione della vulnerabilità, per l'adozione di un approccio che valorizza gli anziani come risorsa per la società e affronta il cambiamento demografico in atto favorendo l'indipendenza, lo sviluppo dell'autonomia delle persone e cogliendo le opportunità che derivano dall'invecchiamento della popolazione. In questa prospettiva, è strategico il legame tra la persona e la comunità in cui vive sotto un duplice profilo: da un lato, per contrastare l'isolamento e l'emarginazione; dall'altro lato, per promuovere la partecipazione e il contributo della persona, in ogni fase della vita, alla comunità territoriale di riferimento, necessario tanto per la prosperità della comunità quanto per l'invecchiamento sano e attivo della persona.

La tutela del diritto alla città, come diritto sia ad essere inclusi sia di partecipare alla vita cittadina, diventa imprescindibile per un invecchiamento sano e attivo della persona.

3. *Invecchiamento attivo e tutela del diritto alla città alla luce del d. lgs. n. 29 del 2024*

La legge delega n. 33 del 2023 trova attuazione nel recente decreto legislativo n. 29 del 2024, entrato in vigore il 19 marzo del 2024. La struttura del decreto è composta da cinque capi principali, dedicati rispettivamente ai principi generali; alle misure per la prevenzione della fragilità e per la promozione della salute, dell'invecchiamento attivo delle persone anziane, della sanità preventiva e della telemedicina in favore delle persone anziane; alle misure volte a contrastare l'isolamento e la deprivazione relazionale e affettiva delle persone anziane, nonché a promuovere il mantenimento delle capacità fisiche, intellettive e sociali; alla coabitazione solidale domiciliare (*senior cohousing*) e coabitazione intergenerazionale (*cohousing* intergenerazionale); alle misure in materia di alfabetizzazione informatica e di facilitazione digitale.

La prima e principale novità del decreto legislativo è costituita dall'introduzione nel nostro ordinamento di una definizione uniforme a livello nazionale di persona anziana, distinguendo tra tre diverse categorie:

- anziano: la persona che ha compiuto 65 anni;
- grande anziano: la persona che ha raggiunto l'età di 80 anni;
- anziano non autosufficiente: la persona che, a causa dell'età e di precedenti disabilità, presenta gravi limitazioni o perdita di autonomia nelle attività di base della vita quotidiana e nel funzionamento bio-psico-sociale, che devono essere valutate sulla base di metodologie standardizzate e tenendo conto del criterio di classificazione internazionale accettato dall'OMS (*International Classification of Functioning Disability and Health-ICF*).

Già dalla definizione appare la duplice finalità della normativa, che riguarda sia la cura e l'assistenza della persona sia la promozione dell'autonomia e dell'indipendenza della persona, con una reciproca influenza tra queste due dimensioni, che si rintraccia in diverse disposizioni del decreto, come evidenziato da altri contributi del presente volume.

Il diritto alla città delle persone anziane non trova specifico riferimento nel decreto, tuttavia, appare costituire il presupposto implicito di una serie di disposizioni normative e di interventi

in esse previsti. Già a partire dall'epigrafe del decreto legislativo, sembra rilevante il richiamo effettuato a una pluralità di fonti di *soft law*, che collocano la normativa nazionale in un contesto europeo e internazionale; tra queste è menzionata anche la *Guida per lo sviluppo di programmi nazionali per città e comunità amichevoli per la vecchiaia*, pubblicata nel 2023 dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS, 2023). La Guida si trova citata nell'art. 25 d. lgs., nell'ambito delle norme sul riordino, semplificazione e coordinamento delle attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti e valutazione multidimensionale unificata, rubricato *Servizi di comunità, modelli di rete e sussidiarietà orizzontale*. La stessa norma richiama anche il *Piano d'azione 2021-2030 per la vecchiaia in salute* dell'ONU (*Decade of Healthy Aging: Plan for Action 2021-2030*).

L'art. 25 d. lgs. è volto a implementare a livello nazionale, in conformità delle fonti di *soft law* a livello internazionale, servizi di comunità che operano secondo una logica di rete e di sussidiarietà orizzontale per “contrastare l'isolamento relazionale e la marginalizzazione delle persone anziane non autosufficienti e delle loro famiglie, favorendo al tempo stesso la continuità di vita e delle relazioni personali, familiari e di comunità, nonché per promuovere la domiciliarità delle cure e dell'assistenza”. A tale scopo, nei successivi commi della norma, si raccomanda un impegno dell'intera comunità, coinvolgendo una pluralità di attori (pubblici, privati, organizzazioni del terzo settore, famiglie) per la realizzazione di servizi di comunità e prossimità.

Il decreto legislativo evidenzia il rilievo della comunità dove le persone vivono non solo in prospettiva assistenziale, ma anche ai fini della promozione della partecipazione attiva degli anziani e del contributo che possono apportare alla società. Così, ad esempio, nell'art. 6 d. lgs., che introduce misure di promozione dell'impegno delle persone anziane in attività di utilità sociale e di volontariato, le persone anziane sono riconosciute come “risorse per le comunità di riferimento”. La norma incentiva progetti educativi e culturali di carattere intergenerazionale (1 comma, lett. c) e il coinvolgimento attivo delle persone nelle comunità di riferimento (ad esempio 2 comma, lett. c).

Questa duplice e complementare prospettiva – di tutela delle persone anziane e di riconoscimento di queste ultime come risorsa della comunità in cui vivono e partecipano attivamente – trova un elemento di sintesi nel capo IV del decreto legislativo, dove vengono stabiliti criteri per la predisposizione ad opera del CIPA di linee guida per lo sviluppo di nuove forme di abitazione, quali la coabitazione solidale domiciliare (c.d. *senior cohousing*) e la coabitazione intergenerazionale (*cohousing* intergenerazionale). L'articolo 16 d. lgs. precisa che la realizzazione di forme di coabitazione deve avvenire prioritariamente attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, sulla base di alcuni criteri direttivi: la mobilità e accessibilità sostenibili; l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la protezione della dimensione culturale, ambientale e sociale delle persone; la tutela dell'autonomia delle persone e della loro socialità; la coerenza con altri interventi già finanziati nel territorio.

Il diritto alla città delle persone anziane presuppone l'accesso a forme di abitazione che favoriscano l'autonomia della persona il più a lungo possibile e facilitino la sua inclusione nella vita della città.

4. *Il diritto dell'anziano a un alloggio adeguato*

Da quanto precedentemente evidenziato, emerge come l'effettività del diritto a un alloggio adeguato possa contribuire largamente all'autonomia della persona anziana e alla sua partecipazione alla vita cittadina.

Il diritto a un alloggio adeguato trova un primo riferimento normativo nell'articolo 25 (1) della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, secondo il quale:

Ogni individuo ha diritto a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, *all'abitazione*, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...]. [corsivo mio]

Il diritto è riconosciuto come parte del diritto a un tenore di vita adeguato da una serie di fonti a livello internazionale. Il

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, ad esempio, stabilisce all'art. 11 che: "Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita".

Il diritto a un alloggio adeguato non è espressamente incluso nella *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), ma la Corte di Strasburgo ha individuato in una serie di decisioni la stretta relazione tra il diritto all'abitazione e altri diritti tutelati dalla Convenzione, come il diritto alla vita (art. 2) e il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU). Da questa giurisprudenza non emerge, tuttavia, il riconoscimento di obblighi positivi, in capo agli Stati membri, di fornire un alloggio adeguato. Un approccio parzialmente diverso si rinviene nella *Carta sociale europea*, che riconosce all'art. 31 il "diritto all'abitazione". La norma non obbliga le Parti contraenti a un risultato, ma impone loro obblighi positivi per promuovere l'accesso a un alloggio di livello adeguato, per prevenire e ridurre la mancanza di una casa, per rendere il prezzo dell'alloggio accessibile a chi non dispone di risorse adeguate. In una risoluzione del 15 settembre 2022, il Parlamento europeo ha invitato tutti gli Stati membri ad accettare senza indugio di essere vincolati dall'art. 31 della *Carta sociale europea*.

Il diritto a un alloggio adeguato deve essere garantito senza forme di discriminazione, dovute anche alla diversa età delle persone: l'ageismo, inteso come l'insieme di pregiudizi e stereotipi verso le persone anziane, costituisce un ostacolo significativo al pieno godimento del diritto all'abitazione; ciò anche nel caso di ageismo c.d. benevolo, costituito dall'insieme di atteggiamenti paternalistici che si basano sulla concezione degli anziani come un gruppo omogeneo di persone poco autonome e bisognose di assistenza (ONU, 2022). La discriminazione delle persone anziane nel godimento del diritto all'abitazione può dipendere, inoltre, da più cause concomitanti, come ad esempio l'età e il genere: studi dimostrano che le donne tendono a vivere più a lungo degli uomini e, nell'ultima parte della loro vita, hanno un rischio elevato di perdere la casa o di vivere in condizioni inadeguate (ONU, 2022).

Le fonti richiamate evidenziano come il diritto ad un alloggio adeguato non è tutelato semplicemente assicurando un tetto sotto il quale vivere, ma occorre che la persona possa vivere in sicurezza, pace e dignità. Questo obiettivo implica l'adattamento della pianificazione urbana e dei servizi della città affinché siano accessibili, inclusivi e sicuri per i residenti più anziani. L'accessibilità dell'alloggio, la sua collocazione nel contesto urbano, l'organizzazione del quartiere costituiscono fattori determinanti per l'autonomia e l'indipendenza della persona, la sua partecipazione alla vita cittadina e, di conseguenza, il suo invecchiamento attivo.

Da una prospettiva di diritto privato, l'invecchiamento attivo delle persone, nei contesti urbani in cui vivono, implica il riconoscimento della rilevanza giuridica degli interessi e dei bisogni di una popolazione che invecchia. Con riguardo, ad esempio, al diritto delle persone anziane ad un alloggio adeguato, si pone il problema del rilievo per le regole della proprietà e dei diritti reali, dell'età della persona. Come è noto, infatti, le regole che disciplinano la proprietà, sia nella tradizione giuridica di *civil law* sia in quella di *common law*, prescindono dalle condizioni personali in cui versa il titolare del diritto.

Senza poter in tale sede affrontare compiutamente il tema, sembra utile accennare al tentativo, in atto da alcuni anni in diversi ordinamenti della tradizione giuridica occidentale, di garantire l'effettività dei diritti degli anziani, in specie con riguardo all'alloggio adeguato, attribuendo rilevanza giuridica, sulla base di regole del diritto privato, all'età della persona. A tal fine, sono stati seguiti due approcci principali: il primo consiste nel prevedere servizi aggiuntivi al godimento dell'alloggio da parte della persona anziana, attraverso lo strumento del contratto; il secondo si basa sulla costituzione di oneri reali e obbligazioni *proper rem*, a tutela della persona anziana, che circolano insieme alla proprietà dell'immobile oggetto di abitazione, garantendo a chi vi abita tutta una serie di servizi per mantenere la persona autonoma e indipendente il più a lungo possibile. Questa seconda via è stata percorsa già nelle ultime decadi del secolo scorso dalla legislazione in materia di *retirement villages* e *age-restricted community*, in diversi ordinamen-

ti di *common law*, dove sono stati introdotti vincoli reali alla proprietà, limitando il godimento e la disposizione del diritto, sulla base della condizione di età del titolare. Così, ad esempio, la proprietà di un alloggio in un *retirement village* può essere alienata solo a persone che rispettano alcuni requisiti, in specie con riguardo all'età. Il vincolo circola insieme con il diritto ed è opponibile ai terzi. Si tratta di soluzioni che, da un lato, consentono un adeguamento della proprietà dell'abitazione alla condizione della persona dovuta all'età, che ha una rilevanza nei rapporti con i terzi; dall'altro lato, sono state criticate per l'eccessiva rigidità del modello, che finisce con l'essere esclusivo, impedendo una convivenza tra generazioni, e, soprattutto, perpetrando una concezione paternalistica delle persone anziane, incentrata sulla loro fragilità e sul bisogno di cure, piuttosto che sul contributo che gli anziani possono fornire alle generazioni più giovani e all'intera società. A queste soluzioni abitative sono stati contrapposti altri modelli, finalizzati a incentivare la convivenza e il reciproco supporto tra generazioni, come ad esempio è avvenuto in California, con la recente legislazione sulle c.d. unità abitative accessorie (*Accessory Dwelling Units*), ossia pertinenze di una proprietà, che possono essere costruite e destinate ad abitazione delle persone anziane che intendono vivere accanto alla loro famiglia o alla persona che si prende cura di loro, pur mantenendo un'autonomia. Anche in tale contesto, si è posto il problema dell'opponibilità a terzi della specifica destinazione dell'unità abitativa e della sua circolazione in modo autonomo rispetto alla proprietà principale.

Con lo sguardo rivolto al nostro ordinamento, il tema richiama una serie di decisioni della nostra giurisprudenza, sia di merito sia di legittimità, sulla rilevanza giuridica di vincoli all'uso delle unità abitative del condominio, stabiliti sulla base del regolamento condominiale. Così ad esempio, si può discutere della rilevanza giuridica di clausole stabilite nel regolamento condominiale che limitano il diritto di proprietà esclusiva dei condomini, conformando l'uso del bene all'età dei condomini, o che stabiliscono servizi comuni ai condomini, attribuendo rilevanza alla condizione di anziano di chi abita le unità immobiliari. Il problema, com'è noto, riguarda la possibilità di stabilire

vincoli convenzionali alla destinazione d'uso dei beni immobili e l'opponibilità ai terzi dei vincoli stabiliti convenzionalmente. In materia, un orientamento della Corte di cassazione riconosce efficacia ai limiti, previsti dal regolamento condominiale, all'uso dell'unità immobiliari da parte dei proprietari, a certe condizioni. Si tratta di servitù atipiche e reciproche, previste dal regolamento, la cui efficacia reale discende solo dalla trascrivibilità del vincolo. Senza poter affrontare in questo breve scritto l'analisi del tema, ciò che si vuole evidenziare è la stretta correlazione tra la tutela del diritto ad un alloggio adeguato per le persone anziane e le regole del diritto privato in materia di proprietà.

In conclusione, l'effettività dei diritti riconosciuti dal d. lgs. n. 29 del 2024, in specie con riguardo alle nuove forme di abitazione, dipenderà anche dalla possibilità di riconoscere e tutelare attraverso le regole del diritto privato i nuovi bisogni sociali che emergono dai cambiamenti demografici in atto e dall'invecchiamento della popolazione.

Bibliografia essenziale

Bernardini M.G. (a cura di), *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, Milano, FrancoAngeli, 2023.

Campton J.W., Elden S., *Space, Knowledge and power: Facult and Geography*, Farnham, Ashgate Publishing, 2007.

Cascione C., *Il lato grigio del diritto*, Torino, Giappichelli, 2022.

Comitato economico e sociale europeo, *European Strategy for Older Person*, n. 580, 12 luglio 2023, disponibile al link: <<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-strategy-older-persons>>.

Commissione europea, *Ageing Report, Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, 2024, paper 279, disponibile al link: <https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf>.

Commissione europea, *Green Paper "Confronting demographic change: a new solidarity between the generations"*, COM(2005) 94 final, 2005, disponibile al link: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c08260e4-6f8e-47cd-aece-03b57715189b>>.

- Commissione europea, *Green Paper on Ageing*, COM(2021) 50 final, 2021, disponibile al link: <https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/green_paper_ageing_2021_en.pdf>.
- Del Prato E., *Uso esclusivo permanente in favore di un condomino e tipicità dei diritti reali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2021, 2, pp. 427-432.
- Lefevre H., *Droit à la ville*, Parigi, Anthropos, 1968 (trad. it. *Il diritto alla città*, Padova, Marsilio editore, 1970).
- OMS, *Age-friendly environments in Europe. A handbook of domains for policy action*, 2017.
- OMS, *Decade of Healthy Ageing. The Global strategy and action plan on ageing and health 2016–2020: towards a world in which everyone can live a long and healthy life*, Rapporto del Direttore generale, 5 Maggio 2020, disponibile al link: <https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_INF2-en.pdf>.
- OMS, *Global Age-friendly Cities: a Guide*, 2007, disponibile al link: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43755/9789241547307_eng.pdf?sequence=1>.
- OMS, *National programmes for age-friendly cities and communities: a guide*, 19 aprile 2023, disponibile al link: <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240068698>>.
- ONU, *Decade of healthy Ageing: Plan of Action 2021-2030*, 2020, disponibile al link: <<https://cdn.who.int/media/docs/default-source/decade-of-healthy-ageing/decade-proposal-final-apr2020-en.pdf>>.
- ONU, *Report of the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons: Older persons and the right to adequate housing*, A/77/239, 19 luglio 2022, disponibile al link: <<https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77239-older-persons-and-right-adequate-housing-note-secretary-general>>.
- ONU, *Report of the World Assembly on Ageing, Vienna*, Recommendation n. 22, 1982, disponibile al link: <<https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-English.pdf>>.
- Pollack M.C., Strahilevitz, L.J., *Property law for the ages*, in *William & Mary Law Review*, 2021, 63, 2, pp. 561-644.
- UN Habitat, *The Right to the City: Bringing the Urban Divide*, Report on the fifth session of the World Urban Forum, Annex XII, 2010, disponibile al link: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/wuf-5.pdf>>.