



## **Invecchiamento attivo e ruolo delle regioni**

di

Rossana Caridà\*

**SOMMARIO:** 1. Notazioni generali. L'invecchiamento attivo tra politiche sociali e necessità di regolamentazione. - 2. I contenuti delle leggi regionali. - 3. Cittadinanza attiva, principio di sussidiarietà e volontariato: la realizzazione delle politiche di *welfare* affidata anche alla "vecchia" guardia? Considerazioni a margine.

### **1. Notazioni generali. L'invecchiamento attivo tra politiche sociali e necessità di regolamentazione.**

Con l'allungamento della durata della vita media, rispetto al modello tradizionale, sono cambiati il ruolo degli anziani ed il significato sociale dell'invecchiamento. Il miglioramento delle condizioni psico-fisiche, l'inserimento sociale, il maggiore tempo libero che consente una partecipazione più ampia alle attività comuni stanno via via determinando il passaggio da una domanda di assistenza ad una offerta di risorse. Pertanto, l'anziano è visto non soltanto come individuo debole e necessitante cure, ma come risorsa attiva della società.

Si tratta di un fenomeno che poggia su basi oggettive, come il progresso della medicina, le possibilità di accedere alle relative cure e l'aumento del benessere economico. Tale fenomeno ha ormai acquisito delle dimensioni proprie ed un profilo attuale di rilievo specifico, che meritano puntuali riflessioni, per quel che qui interessa, sotto l'aspetto propriamente giuridico.

---

\* Ricercatrice di diritto pubblico, Università degli studi Magna Graecia di Catanzaro.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea definisce la dignità umana inviolabile (art. 1); l'art. 21 vieta *qualsiasi forma di discriminazione* fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali; l'art. 25 prevede che l'Unione riconosca e rispetti il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale.

La Direttiva 2000/78/ce relativa alla *parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro* vieta le disparità di trattamento in ragione dell'età; il decreto legislativo n. 216/2003, di attuazione della stessa, disciplina l'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli *handicap*, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro, disponendo le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, in una dimensione che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini.

La Decisione n. 940/2011/ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2011, sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni, ha qualificato l'invecchiamento in termini di "sfida per l'intera società e per tutte le generazioni e rappresenta inoltre un problema di solidarietà intergenerazionale e per la famiglia" e che il numero crescente di persone anziane in Europa e l'aumento di patologie croniche "rendono più importante che mai la questione della promozione dell'invecchiamento attivo per tutti, e in particolare, per gli anziani, sostenendone la vitalità e la dignità, tra l'altro garantendo l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata e di alta qualità, all'assistenza a lungo termine e ai servizi sociali e sviluppando iniziative volte a promuovere la prevenzione dei rischi per la salute associati al processo di invecchiamento". L'invecchiamento attivo "può contribuire ad incrementare la partecipazione degli anziani al mercato del lavoro, consentire loro di restare attivi nella società più a lungo, migliorare la

loro qualità di vita e contenere le difficoltà dei sistemi sanitari, dell'assistenza e della previdenza sociale". Promuovere l'invecchiamento sano ed attivo può divenire la strategia per una crescita sostenibile, inclusiva e di potenziamento del sistema di *welfare*, sia sul piano economico-finanziario (maggiore produttività e diversificazione dei servizi), sia su quello della coesione sociale.

Tale contesto normativo è completato dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 19 febbraio 2014 concernente la promozione dei diritti dell'anziano che, pur non essendo vincolante, ha posto all'attenzione dell'agenda europea l'attuazione dei diritti fondamentali nei riguardi della popolazione anziana.

La dignità umana, espressamente richiamata nella Costituzione, assume un significato peculiare in relazione alla sfera dell'anzianità, poiché consente una visione positiva anche della vecchiaia, con l'anziano come risorsa sociale e non come peso; l'art. 3 della Costituzione, nel riconoscere il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale, richiede di declinare il valore della dignità umana in tutte le situazioni personali e sociali. In questa direzione, allora, l'anziano può essere non solo destinatario di politiche sanitarie e socioassistenziali, ma, visto anche come risorsa attiva e strumento per la realizzazione di politiche a sostegno dello Stato sociale.

L'invecchiamento è una fase inevitabile della vita di ciascuna persona, alla quale l'ordinamento guarda in via prioritaria dal punto di vista della debolezza: anziano come persona debole, destinatario di politiche socioassistenziali.

Negli ultimi anni, la forma fisica, l'effetto ritardato dello sviluppo delle malattie, l'inserimento attivo nella società delineano un ruolo più dinamico degli anziani, attivi e parte integrante delle politiche territoriali, risorsa positiva della e per la società.

Non siamo di fronte ad un "nuovo" diritto che necessita di una nuova disciplina di tutela, ma di una *specificazione* o di una *proiezione ulteriore della dignità*

umana<sup>1</sup>, di un diritto fondamentale riconducibile all'art. 2 della Costituzione che "deve essere inteso come una sorta di principio-valvola, che garantisce la dinamicità del patrimonio costituzionale dei diritti, ma sempre entro le coordinate fissate dal testo"<sup>2</sup>. Dinamicità significa "nuove forme di tutela adeguate a situazioni nuove, dalle quali sorgono nuovi pericoli ai diritti costituzionalmente sanciti, o si appalesano potenzialità espansive insite nel principio che sta alla base di un diritto fondamentale positivamente enunciato dalla Carta"<sup>3</sup>.

L'anzianità è stata sempre associata alla debolezza, alla non autosufficienza, alla disabilità, al bisogno, economico e socioassistenziale; secondo una nuova impostazione, l'anziano può essere anche titolare di capacità positive ed essere ancora attivo per e nella società. In entrambi i casi, l'invecchiamento è uno degli stadi della vita della persona, centro di imputazione di diritti fondamentali<sup>4</sup>, tutelata dalla Costituzione in tutte le manifestazioni della dignità ed in tutte le situazioni che si ricollegano ai diritti fondamentali. "La dignità umana, in quanto premessa dei diritti fondamentali, non è un diritto fondamentale a sé stante, ma sintesi di tutti i principi e diritti fondamentali costituzionalmente tutelati. Essa non è bilanciabile, in quanto è essa stessa la bilancia sulla quale disporre i beni costituzionalmente tutelati"; è "criterio di misura della compatibilità dei

---

<sup>1</sup> A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in ID. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, *passim*.

<sup>2</sup> M. LUCIANI, *Positività, meta positività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, III, Napoli, 2009, p. 1067.

<sup>3</sup> G. SILVESTRI, *L'individuazione dei diritti della persona*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 29 ottobre 2018, p. 3.

"Uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità" (Aldo Moro, *Assemblea Costituente*, 13 marzo 1947);

"il fine di un regime democratico (è) quello di garantire un più ampio e più libero sviluppo della persona umana" (Palmiro Togliatti, *Assemblea Costituente*, 9 settembre 1946).

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 155, "non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo".

<sup>4</sup> V. BALDINI, "Che cosa è un diritto fondamentale". *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2016, fasc. 1, pp. 49 ss.

bilanciamenti, continuamente operati dal legislatore e dai giudici, con il quadro costituzionale complessivo”<sup>5</sup>.

L’invecchiamento attivo implica la considerazione della persona anziana come una risorsa per la collettività, responsabile e titolare di un ruolo, partecipe alla vita della società, nelle attività economiche e lavorative, nella sfera culturale e sociale. Si tratta di una sfida culturale<sup>6</sup>, giuridica (uno degli *spot* più in voga di questo momento storico è la continua messa in discussione dei diritti acquisiti), politica perché tutti i governi sono chiamati a regolamentare un fenomeno che vedrà nei prossimi anni numeri molto più consolidati (basta fare attenzione alle pubblicità di prodotti cosmetici, sempre più attente ad una larga ed informata fascia di età che costituisce un’appetibile fetta di mercato).

Nel presente contributo, proprio in considerazione di questo peculiare ed “innovativo” ruolo, verranno analizzate le normative regionali in materia di invecchiamento attivo, partendo da un dato economico-statistico di rilievo: la riduzione della spesa, delle famiglie e delle istituzioni, trova proprio nel volontariato degli anziani un contributo determinante allo svolgimento di attività ricreative e sociali; tale impegno sociale, solidale e gratuito, ha un impatto positivo nei confronti di chi ne fruisce e nei confronti della comunità tutta se opportunamente istituzionalizzato proprio attraverso politiche sociali mirate.

Le politiche sociali sono primariamente politiche; pertanto da ogni scelta politica pubblica, interna o sovranazionale, scaturiscono delle conseguenze che gravano sulle generazioni presenti, incidendo sulle loro prospettive di sviluppo e di qualità della vita, con il rischio che possano aumentare le disparità di trattamento, già abbastanza visibili tra le stesse aree geografiche del nostro territorio nazionale. Le necessarie politiche in favore della conservazione, della tutela dei beni pubblici e della erogazione dei servizi sociali pretendono un utilizzo

---

<sup>5</sup> G. SILVESTRI, *L’individuazione dei diritti della persona* cit., 11.

<sup>6</sup> C. OTTAVIANO, *Nonni e nipoti: l’invecchiamento attivo come risorsa familiare e sociale nell’epoca delle passioni tristi*, in *Invecchiamento attivo: il senso delle stagioni della vita*, in *Rivista Formazione Lavoro Persona*, pubblicazione periodica Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro (Università degli Studi Bergamo), Luglio, 2014, pp. 28 ss.; *ivi*, i contributi di C. CASASCHI, *Sorprendersi vecchi*, pp. 35 ss. e di E. SIGNORINI, *Invecchiamento attivo: il senso delle stagioni della vita. Evoluzione o sfida ai sistemi?*, pp. 45 ss.

oculato della spesa, tale da non pregiudicare equilibri, sociali ed economici, ed in ogni caso idonei a contemperare le necessità delle generazioni attuali senza pregiudicare quelle future.

Sebbene l'allungamento della vita costituisca un dato di fatto, esistono delle incertezze riguardo alla evoluzione futura delle condizioni di salute delle popolazioni in via di invecchiamento. Questa situazione di imprevedibilità richiede mirate politiche sociali e di sanità pubblica, al fine di consentire al maggior numero di persone di restare attivo e partecipe della società, ferma restando la necessità di protezione assistenziale e sanitaria verso coloro che sono affetti da patologie croniche o comunque a rischio di fragilità che devono poter accedere agli aiuti ed ai servizi di sanità pubblica: "le evidenze scientifiche dimostrano in maniera crescente che è possibile fare di più per realizzare sistemi sanitari incentrati in modo più specifico sui pazienti anziani e per migliorare la copertura e l'accesso ai servizi sanitari pubblici per i gruppi di età avanzata. Un invecchiamento sano ha un'importanza assolutamente vitale per far sì che gli attuali livelli di benessere economico e di protezione sociale risultino sostenibili in futuro, anche tramite il contributo delle famiglie e le attività di volontariato, e per rispondere ai bisogni specifici di una forza lavoro in via di invecchiamento in Europa"<sup>7</sup>. Ciò è indicato nel Documento Strategia e piano d'azione per l'invecchiamento sano in Europa, 2012-2020, che propone quattro aree strategiche prioritarie<sup>8</sup>: l'invecchiamento sano attraverso tutto il corso dell'esistenza<sup>9</sup>; la sistemazione in ambienti favorevoli alla salute<sup>10</sup>, la realizzazione di sistemi sanitari e di assistenza a lungo termine adeguati

---

<sup>7</sup> *Strategia e piano d'azione per l'invecchiamento sano in Europa, 2012-2020*, trad. non ufficiale a cura del Ministero della Salute, Dipartimento della Sanità Pubblica e dell'Innovazione, Direzione Generale per i Rapporti Europei e Internazionali, Ufficio III, p. 2.

<sup>8</sup> Che devono essere correlate con il Documento *SALUTE 2020* per quel che concerne le aree prioritarie, le azioni che devono intraprendere l'Organizzazione Mondiale della Sanità e ciascuno Stato membro.

<sup>9</sup> Quest'area strategica mira a garantire servizi di promozione della salute e prevenzione delle malattie.

<sup>10</sup> Ovverosia, potenziare i fattori ambientali legati all'edilizia, ai trasporti, di modo che politiche e strumenti rendano la comunità a misura delle esigenze dell'anzianità.

a popolazioni in via di invecchiamento<sup>11</sup>; il potenziamento delle basi fattuali e della ricerca. Queste aree prioritarie “includono interventi per aiutare le persone a restare attive il più a lungo possibile, anche nel mercato del lavoro, e azioni per proteggere la salute e il benessere delle persone affette da patologie croniche anche multiple o a rischio fragilità”<sup>12</sup>.

L’Organizzazione Mondiale della Sanità ha elaborato un concetto positivo dell’invecchiamento, sano e attivo, in termini di processo che consente agli individui di ottimizzare le proprie opportunità per la salute, la partecipazione e la sicurezza, così migliorando la qualità della vita delle persone. Si tratta di un processo che permette alle persone di realizzare il proprio potenziale per il benessere fisico, sociale e mentale in tutto il corso dell’esistenza e di prendere parte attiva alla società, fornendo loro protezione, sicurezza e adeguate cure quando necessitano di assistenza<sup>13</sup>.

Ancor più di recente, proprio nell’Ambito prioritario 1. *Investire sulla salute considerando l’intero arco della vita e mirando all’empowerment delle persone*<sup>14</sup> è stato ribadito come “favorire il mantenimento di un buono stato di salute lungo l’intero corso della vita aumenta la speranza di vita in buona salute e la longevità apportando degli importanti benefici economici, sociali e individuali”, motivando dalla necessità che i cambiamenti demografici richiedono l’adozione di una strategia idonea a diversamente promuovere la salute e prevenire le malattie. In

---

<sup>11</sup> Per esempio, attraverso sistemi di potenziamento dell’assistenza domiciliare informale con particolare attenzione a quella domiciliare (ivi compresa la formazione degli anziani e dei prestatori di cure nel campo della automedicazione), o adottando programmi di formazione del personale specifici per le branche della geriatria e della gerontologia.

<sup>12</sup> *Op. loc. ult. cit.*, p. 2.

<sup>13</sup> Per il Documento *Active ageing: a policy framework*, Geneva, World Health Organisation, 2002, p. 12, “Active ageing is the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age”; “Active ageing applies to both individuals and population groups. It allows people to realize their potential for physical, social, and mental well being through out the life course and to participate in society according to their needs, desires and capacities, while providing them with adequate protection, security and care when they require assistance”.

<sup>14</sup> Documento *SALUTE 2020. Un modello di politica europea a sostegno di un’azione trasversale al governo e alla società a favore della salute e del benessere - Health 2020: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being*, World Health Organisation, 2013, p. 7.

questa direzione, si è specificato che il miglioramento della salute e dell'equità inizi dalla gravidanza e dallo sviluppo nella prima infanzia e possa proseguire negli adulti sani indicati come più produttivi e negli anziani in buona salute che "possono continuare ad apportare il loro contributo attivo nella società", così rappresentando l'invecchiamento sano e attivo anche in termini di "priorità politica".

È una visione, quella europea, in cui "le persone anziane possano conservare salute e capacità funzionali, godendo di uno stato di benessere e vivendo con dignità, senza discriminazioni e con mezzi economici sufficienti, in contesti che li aiutino a sentirsi sicuri, mantenersi attivi, avere il controllo della propria vita ed essere impegnati nella società, e avere accesso a servizi e aiuti appropriati e di elevata qualità in ambito sanitario e sociale"<sup>15</sup>.

Si tratta, all'evidenza, di una visione positiva dell'invecchiamento, che potenzia lo scambio generazionale attraverso il supporto di reti sociali che trovano nella comunità territoriale di appartenenza il vitale punto di riferimento, che consolida la solidarietà tra giovani ed anziani e che valorizza l'anziano come risorsa attiva della società; è un concetto che risente, inevitabilmente, della evoluzione della società e pertanto mutevole. Mentre gli attuali anziani sono stati artefici della ricostruzione economica del nostro Paese a far data dagli anni '70 in poi e protagonisti di fondamentali battaglie per l'affermazione di taluni diritti, gli anziani del futuro saranno coloro che avranno vissuto la precarietà economica ma hanno visto fortemente ridotte le distanze nel mondo anche grazie ai processi di globalizzazione e all'uso massivo della telematica.

---

<sup>15</sup> *Strategia e piano d'azione cit.*, p. 7.

A. ZAIDI, E. ZÓLYOMI, *Invecchiamento attivo: quali esperienze negli Stati dell'Unione Europea?*, in *Quaderni Europei sul nuovo welfare. Svecchiamento e società*, n. 19/2012, pp. 13 ss.; *ivi*, anche i contributi di M. CAUZER, L. REDOLFI, *L'attività come promozione e garanzia della longevità*, pp. 36 ss.; M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. "Non è un Paese per vecchi", ma dovrà diventarlo presto*, in *Lavoro e diritto*, fasc. n. 3/2013, pp. 383 ss.; F. COLOMBO, *La vecchiaia non è un destino. Stereotipi e ideologie dell'età anziana*, in *Problemi dell'informazione*, fasc. 1/2017, pp. 57 ss.

Sulle politiche di invecchiamento attivo, di riforme nel mercato del lavoro e del sistema di pensionamento in chiave comparata, B. BARABASCHI, *L'invecchiamento delle forze di lavoro quale sfida per gli active welfare regimes europei. Collana Sociologia del lavoro*, Milano, 2018.

Le politiche sanitarie e socioassistenziali, per non inverarsi in sprechi, devono presupporre interventi personalizzati, di modo che le tipologie di intervento siano parametrare alle reali necessità. Tra le politiche sanitarie, in un quadro di contrazione delle risorse disponibili, possono suggerirsi il potenziamento dell'assistenza domiciliare e del pronto soccorso della non autosufficienza, la formazione di personale specializzato in materia operante presso ambulatori che siano dislocati su distanze territoriali ragionevoli, l'elaborazione di programmi che riescano ad incoraggiare l'automedicazione e l'autonomia delle cure da parte dei pazienti, l'implementazione del sistema organizzativo delle Case della Salute<sup>16</sup>.

Altre politiche possono essere finalizzate ad una integrazione reale dell'anziano nella società, secondo le proprie attitudini umane e professionali, tramite un impiego utile all'economia sociale, adeguato alle risorse ed alle capacità psico-fisiche dello stesso. In tale ipotesi, diviene necessario promuovere la cultura dell'invecchiamento, a partire dalla educazione alla prevenzione ed alla salute, quali necessità di base per intraprendere percorsi di revisione ed attuazione di iniziative, politiche e sociali, per ovviare ai nuovi bisogni legati alle attuali tendenze demografiche. Queste necessità hanno indotto ed indurranno le regioni a sostenere e diffondere politiche di innovazione sociale a supporto dell'invecchiamento attivo, con l'obiettivo di consolidare la solidarietà intergenerazionale tra giovani ed anziani.

È un processo di cambiamento necessitato e culturale che pretende il coinvolgimento della società a qualsiasi livello, la partecipazione di una pluralità di attori (le istituzioni pubbliche, le private, i componenti del Terzo settore, le associazioni di categoria, i servizi sociali, le istituzioni universitarie, i Comuni) che rendano possibile, attraverso la concertazione ed il dialogo, l'inclusione degli anziani, di modo che la solidarietà intergenerazionale e l'invecchiamento attivo, che non corrispondono a qualcosa di predeterminato perché risentono

---

<sup>16</sup> Strutture di cure primarie dove vengono erogati servizi e prestazioni sanitarie, sociali e socio-sanitarie, che non necessitano di ricorso ai presidi ospedalieri (delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, n. 2128/2016).

dell'evoluzione della società, costituiscano un momento di scambio reciproco lasciato alla libera iniziativa dei soggetti a vario titolo coinvolti.

È un processo di cambiamento adeguato ai tempi, che valorizza la persona, che potrebbe consolidare nuove prospettive di *welfare*<sup>17</sup>, potenziare la socialità della persona in modo adeguato alle sue condizioni psico-fisiche, favorirne la partecipazione in ogni contesto sociale per realizzare i fini propri dello Stato sociale, ovverosia quelle che per definizione si qualificano attività di interesse generale e che caratterizzano la struttura del principio di sussidiarietà orizzontale.

In tale contesto, il ruolo del volontariato è fondamentale: consente agli anziani di partecipare alla vita sociale mettendo le proprie risorse a disposizione della comunità; consente ai giovani di interagire<sup>18</sup> con loro, attivi e non, così potenziando le proprie capacità e competenze, a supporto dei sistemi territoriali (che spesso risentono della limitazione delle risorse pubbliche a loro disposizione) e dello stesso sistema di reti familiari, talvolta insufficiente ad assecondare le reali necessità manifestate dagli anziani non autosufficienti. La solidarietà “non è tanto una virtù morale (...) quanto un principio giuridico oggettivo complementare del principio di uguale trattamento enunciato nell’art. 3 Cost. L’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge non è completa se non viene integrata dal dovere solidale di tutti di sobbarcarsi, in proporzione delle proprie possibilità, il peso comune costituito dai costi dello stare insieme in società”<sup>19</sup>. L’attivazione di meccanismi di solidarietà intergenerazionale potrebbe essere lo strumento a disposizione di tutte le forze coinvolte per praticare in concreto questo principio.

Educare le generazioni<sup>20</sup> attuali all’invecchiamento attivo significa orientare e quindi ottimizzare le scelte e le opportunità relative alla salute, oltre che riconoscere agli anziani la capacità di contribuire al contesto produttivo ed

---

<sup>17</sup> B. BASCHIERA, *Disegnare un nuovo Welfare sociale: una sfida per le politiche di educazione continua e di invecchiamento attivo*, in *Invecchiamento attivo cit.*, pp. 91 ss.

<sup>18</sup> B. DE SERIO, *Recuperare il passato per costruire il presente. Il valore formativo della memoria anziana*, in *Invecchiamento attivo cit.*, pp. 73 ss.

<sup>19</sup> L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Costituzione, lavoro e pluralismo sociale*, a cura di M. NAPOLI, Milano, p. 3.

<sup>20</sup> R. DELUIGI, *Invecchiamento attivo attraverso il dialogo tra generazioni: strategie comunitarie e processi di partecipazione*, in *Invecchiamento attivo cit.*, pp. 62 ss.

economico della società, di rendersi autonomi, di partecipare ad iniziative culturali, sociali e di impegno civico, di essere titolari di doveri oltre che di diritti, di costituire una risorsa e non una necessità<sup>21</sup>.

## 2. I contenuti delle leggi regionali.

La materia dell'invecchiamento attivo rientra nella potestà residuale regionale, sebbene taluni contenuti potrebbero riguardare altri titoli (la tutela della salute, la tutela del lavoro, la formazione professionale).

Mentre al livello centrale sono state presentate talune proposte di legge sull'invecchiamento attivo, al livello regionale deve sottolinearsi la tendenza di alcune regioni virtuose che si sono dotate della relativa normazione<sup>22</sup>.

La prima legge regionale in materia è stata quella ligure (l. n. 48/2009), sulla *Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*; le altre leggi regionali,

---

<sup>21</sup> E. CUMMING, W.E. HENRY, *Growing Old: The Process of Disengagement*, Basic Books, New York, 1961; Y. LI, K. F. FERRARO, *Volunteering in Middle and Later Life: Is Health a Benefit, Barrier or Both?*, *Social Forces*, 85 (1), 2006, pp. 497-519; P.A. THOITS, L.N. HEWITT, *Volunteer Work and Well-Being*, *Journal of Health and Social Behavior*, 42(2), 2001, pp. 115-131; M. SILVERSTAIN, M.G. PARKER, *Leisure activities and Quality of Life among the Oldest Old in Sweden*, *Reserch on Aging*, 24(5), 2002, pp. 528-547; N. MORROW-HOWELL, *Volunteering in Later Life: Reserch Frontiers*, *The Journals of Gerontology*, Series B, Vol. 65b(4), 2010, pp. 461-469; A. EHLERS, G. NAEGELE, M. REICHERT, *Volunteering by older people in the EU*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2011; MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Report for Italy for the third review and appraisal cycle of the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing and its regional implementation strategy* (MPAA/RIS), 2012-2017, a cura del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma; A. WALKER, T. MALTBY, *Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union*, *International Journal of Social Welfare*, 21(1), pp. 117-130; J. SCHIPPERS, A. PRINCIPI, *Organisations'age management of older volunteers: Pointing to the future*, in *Active Ageing: Voluntary Work by Older People in Europe*, a cura di A. PRINCIPI, P.H. JENSEN, G. LAMURA, Policy Press, Bristol, 2014, pp. 297-312.

<sup>22</sup> Sulle strategie regionali in materia di invecchiamento attivo, M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per i nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 19-20, che si è soffermata sul progetto euro-unitario *Progetto AGL - "Acting Ageing Going Local"*, elaborato dalla Commissione europea e volto a coinvolgere gli enti locali degli Stati membri in attività di studio e di ricerca comparata, per promuovere politiche sociali ed economiche per un invecchiamento attivo e sano, per attenuare le disuguaglianze, attraverso un sistema di *Welfare "sostenibile ed inclusivo"*, fondato sull'occupazione, la partecipazione attiva e la vita indipendente.

successive<sup>23</sup>, si sono allineate in ordine ai contenuti, e tutte convergono sulla necessità della programmazione e del coordinamento degli interventi, sulla formazione permanente, sulla partecipazione degli anziani alla vita della comunità attraverso l'impegno civile, l'accessibilità all'informazione ed alle nuove tecnologie.

La finalità normativa è quella di "valorizzare" la persona anziana "affinché possa continuare a realizzare, per tutto l'arco della vita, un progetto gratificante, socialmente dignitoso, dotato di senso per sé e per la comunità di appartenenza"; a tal fine, la regione "promuove e sostiene politiche a favore degli anziani, per favorire un invecchiamento attivo capace di valorizzare ogni persona come risorsa rendendola protagonista del proprio futuro", ed intende altresì "contrastare tutti i fenomeni di esclusione e discriminazione verso le persone anziane, sostenendo azioni che rimuovano gli ostacoli ad una piena inclusione sociale"<sup>24</sup>.

Le finalità della legge sono perseguite mediante la programmazione, in favore delle persone anziane, di interventi coordinati negli ambiti della protezione e promozione sociale, del lavoro, della formazione permanente, della cultura e del turismo sociale, dello sport e del tempo libero<sup>25</sup>.

Un ruolo molto importante è riconosciuto alla formazione "lungo tutto l'arco della vita" (*permanente*). A tal fine la regione "incentiva la mutua formazione inter e intragenerazionale, tra appartenenti a culture differenti, riconoscendo e promuovendo il valore della differenza di genere", "favorisce, anche con il

---

<sup>23</sup> L. reg. Umbria n. 14/2012 (*Norme a tutela della promozione e della valorizzazione dell'invecchiamento attivo*); l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 22/2014 (*Promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche all'articolo 9 della legge regionale 15/2014, in materia di protezione sociale*); l. reg. Abruzzo n. 16/2016 (*Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*); l. reg. Basilicata n. 29/2017 (*Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni*); l. reg. Veneto n. 23/2017 (*Promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*); l. reg. Campania n. 2/2018 (*Norme per la promozione dell'invecchiamento attivo e modifiche alla legge regionale 3 agosto 2013, n. 9 - Istituzione del servizio di Psicologia del territorio della Regione Campania*); l. reg. Calabria n. 12/2018 (*Norme in materia di tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo*).

<sup>24</sup> Artt. 1-2, l. reg. Umbria; art. 1, l. reg. Liguria; artt. 1-2, l. reg. Friuli Venezia Giulia; artt. 1-2, l. reg. Basilicata; artt. 1-2, l. reg. Veneto; artt. 1-2, l. reg. Abruzzo; artt. 1-2, l. reg. Campania; artt. 1-2, l. reg. Calabria, che annoverano tra i destinatari gli stranieri e gli apolidi anziani residenti nel territorio regionale secondo le leggi statali.

<sup>25</sup> Art. 3, l. reg. Umbria; art. 2, l. reg. Liguria; art. 3, l. reg. Friuli Venezia Giulia, artt. 3-4, l. reg. Veneto, art. 3, l. reg. Basilicata, art. 13, l. reg. Abruzzo, art. 10, l. reg. Calabria (che regolamentano il programma triennale per l'attuazione della legge); art. 3, l. reg. Abruzzo; art. 3, l. reg. Campania; artt. 3-4-5, l. reg. Calabria.

concorso delle imprese e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, il ruolo attivo dell'anziano nella trasmissione dei saperi alle nuove generazioni, durante l'orientamento o i percorsi di prima formazione", valorizza e sostiene le attività delle Università della terza età, comunque denominate, volte "all'educazione non formale in diversi campi del sapere", "promuove, valorizzando le esperienze professionali acquisite, metodologie didattiche, tese a rispondere ai diversi interessi formativi delle nuove generazioni", sostiene percorsi formativi finalizzati a limitare il divario nell'accesso effettivo alle tecnologie (c.d. *digital divide*), promuovere stili di consumo ecocompatibili, gestire il risparmio, praticare la sicurezza stradale e domestica<sup>26</sup>.

È previsto, nel rispetto della normativa vigente, che la regione favorisca la realizzazione di interventi che agevolino il completamento della vita lavorativa, finalizzati al trattenimento in servizio (garantendo nell'ambiente di lavoro condizioni adeguate al mantenimento dello stato di salute e di benessere psicofisico della persona anziana), al sostegno della fuoriuscita graduale dal mercato del lavoro (anche attraverso forme di impegno sociale e civile<sup>27</sup>), alla trasmissione di competenze ai lavoratori più giovani, alla sicurezza sul posto di lavoro per le persone più anziane<sup>28</sup>.

Allo scopo di prevenire processi invalidanti psico-fisici, viene disciplinata la promozione di azioni che incidano sul benessere della persona durante l'invecchiamento, anche attraverso la diffusione di corretti stili di vita, l'educazione motoria e fisica. A tal fine la regione può promuovere e sostenere "protocolli operativi tra associazioni di volontariato e di promozione sociale e le Aziende sanitarie locali"; ed ancora "promuove politiche di sostegno alla persona anziana nel suo abituale contesto familiare e territoriale, agevolando una vita di relazione attiva, al fine di prevenire i fenomeni di esclusione ed isolamento sociale e limitare l'ospedalizzazione e l'inserimento in strutture assistenziali residenziali", quando

---

<sup>26</sup> Art. 4, l. reg. Umbria; art. 3, l. reg. Liguria; art. 6, l. reg. Friuli Venezia Giulia; art. 4, l. reg. Basilicata; art. 5, l. reg. Abruzzo; art. 4, l. reg. Campania; art. 7, l. reg. Calabria.

<sup>27</sup> Art. 12, l. reg. Friuli Venezia Giulia.

<sup>28</sup> Art. 4, l. reg. Liguria; art. 7, l. reg. Veneto; art. 6, l. reg. Abruzzo.

necessario, sostenendo a tal fine “la diffusione sul territorio di spazi e luoghi di incontro, socializzazione, espressività, in un’ottica intergenerazionale e interculturale”<sup>29</sup>. In questa direzione, è condivisibile la programmazione di percorsi per l’inclusione sociale attiva<sup>30</sup> e di politiche sociali e socioassistenziali volte ad incentivare la domiciliarità, a sostegno della persona anziana nel suo contesto familiare e territoriale, attraverso la domotica ed il telesoccorso e con l’obiettivo di prevenire l’allontanamento anticipato dal contesto di vita abituale<sup>31</sup>.

La fruizione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale è supportata da iniziative regionali di turismo sociale e per il tramite di facilitazioni circa l’accesso ad eventi di cinema, di teatro, di mostre e di musei, nonché avvalendosi “del patrimonio di conoscenze degli anziani per promuovere la cultura e le tradizioni” regionali all’esterno della regione stessa<sup>32</sup>.

Viene incentivata la partecipazione degli anziani alla vita della comunità locale attraverso “l’impegno civile nel volontariato in ruoli di cittadinanza, responsabile e solidale”.

Il volontariato (sotto la forma di impegno civico, di raccolta di fondi, di aiuto nei luoghi ove ci sia maggiore bisogno) risponde ad esigenze di socializzazione a qualsiasi livello e rimane il modello fondamentale di azioni positive e responsabili dell’individuo, spontanee e gratuite, a favore della collettività<sup>33</sup>. Con riferimento all’anziano, il volontariato permette di svolgere

---

<sup>29</sup> Art. 5, l. reg. Umbria; art. 5, l. reg. Liguria; art. 5, l. reg. Basilicata.

<sup>30</sup> Art. 9, l. reg. Calabria.

<sup>31</sup> Art. 9, l. reg. Veneto; art. 7, l. reg. Abruzzo.

<sup>32</sup> Art. 6, l. reg. Liguria; art. 8, l. reg. Friuli Venezia Giulia; art. 10, l. reg. Veneto; art. 8, l. reg. Abruzzo.

<sup>33</sup> “Il volontariato rappresenta l’espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell’uomo, derivante dall’originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l’individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza

attività (culturali, ricreative, formative, lavorative) connesse alla propria esperienza lavorativa pregressa, mettendo a disposizione il tempo libero scaturente dal collocamento a riposo, così consentendogli un reimpiego nella società e ponendolo al riparo da rischiose forme di isolamento (l'associazione più diffusa in Italia è l'auser, i cui scopi sono quello di migliorare la qualità della vita dell'anziano, contrastarne l'isolamento sociale, valorizzarlo come risorsa, favorendo gli scambi intergenerazionali<sup>34</sup>). Un esempio paradigmatico è costituito dai ventitré primari in pensione che si alternano nella sede dell'auser di Borgomanero, per curare quanti hanno problemi di salute e non hanno i mezzi per permettersi visite specialistiche.

Il volontariato civile degli anziani rappresenta “una forma di promozione dell'invecchiamento attivo attraverso la realizzazione di progetti sociali utili alla comunità e al contempo finalizzati alla diffusione di una nuova cultura della vecchiaia”, di modo che gli anziani possano mettere a disposizione delle generazioni più giovani il proprio tempo ed il proprio bagaglio, professionale e di vita<sup>35</sup>. È previsto che i progetti di volontariato civile, specifici per gli anziani, siano promossi dagli enti locali e realizzati da enti del terzo settore; in questa direzione,

---

sociale normativamente prefigurata dal Costituente” (Corte costituzionale, sentenza n. 75 del 1992).

<sup>34</sup> Tra i progetti più significativi, si menziona quello relativo al coinvolgimento di 300 nonni volontari, mille bambini da 0 a 6 anni, 16 fra comuni e frazioni e 4 regioni (Lombardia, Toscana, Umbria e Basilicata) dal titolo *I nonni come fattore di potenziamento della comunità educante a sostegno delle fragilità genitoriali*, capofila AUSER Lombardia. Si legge dal relativo sito istituzionale ([www1.auser.it](http://www1.auser.it)), “Questa grande rete di Nonni Volontari, con il loro bagaglio di esperienza e voglia di mettersi in gioco, darà una mano concreta a tante famiglie che si trovano in difficoltà, famiglie fragili che spesso vivono in territori dove i servizi scarseggiano. Tutti seguiranno adeguati corsi di formazione e diventeranno a loro volta ‘nonni leader’ in modo tale da trasferire ad altri nonni l’esperienza e diventando così dei veri e propri moltiplicatori di solidarietà.

Con l’aiuto dei nonni volontari i bambini e i loro genitori potranno contare su un accesso ai servizi del territorio più ampio e flessibile con forme di prolungamento dell’orario; i nonni potranno accompagnare i bambini a scuola o al nido. Verranno realizzati spazi gioco e attività di laboratorio in cui le risorse dei volontari AUSER potranno affiancare il personale educativo già coinvolto. Le sedi AUSER verranno utilizzate per accogliere, informare, creare comunità, organizzare momenti di formazione, informazione sulle tematiche inerenti la cura e la crescita del bambino. Saranno, inoltre, luoghi in cui condividere laboratori e momenti di festa. Tutti gli interventi saranno finalizzati a contrastare l’isolamento socio culturale e la povertà educativa delle famiglie e a prevenire il rischio di deprivazione dei bambini”.

T. TESAURO, S. SANTINI, *L’attivazione psico-relazionale di anziani in residenza attraverso pratiche di auto-narrazione e programmi intergenerazionali: i casi «Memory» e «Ri-generiamoci»*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2/2016, pp. 335 ss.

<sup>35</sup> Art. 8, l. reg. Veneto.

potrebbe costituire un incentivo quello di prevedere il riconoscimento agli anziani, operanti nei progetti sociali di volontariato (per il tramite delle associazioni di volontariato o di promozione sociale iscritte nei relativi registri), del rimborso forfettario per le spese sostenute e crediti sociali fruibili in servizi regolati dagli enti locali promotori dei progetti. Lo sviluppo del volontariato civile degli anziani può essere sostenuto dalla regione anche tramite progetti sperimentali e convenzioni tra enti pubblici e privati, stipulati a tal fine<sup>36</sup>.

Le leggi regionali della Basilicata e delle Marche<sup>37</sup> hanno istituzionalizzato il servizio civile volontario degli anziani da espletarsi in collaborazione con le competenti strutture pubbliche ed in attività senza scopo di lucro (o azioni dell'impegno civile<sup>38</sup>), tra le quali si annoverano l'insegnamento nei corsi professionali; le attività di tutoraggio nei percorsi formativi e nell'insegnamento degli antichi mestieri; la sorveglianza presso le scuole, la custodia e la vigilanza di musei, biblioteche, centri sociali, sportivi, ricreativi e culturali; le iniziative volte a far conoscere e tramandare le tradizioni di artigianato locale; l'assistenza, anche domiciliare, in collaborazione con il personale dei servizi sociali, a minori, anziani, soggetti disabili ed emarginati; l'assistenza culturale e sociale negli ospedali, in tutte le strutture ricettive per soggetti deboli e nelle carceri; le attività di sensibilizzazione per la prevenzione delle dipendenze (da cibo, droghe, alcool, fumo, sesso e porno dipendenza, ludopatia, *shopping* compulsivo, televisione, *internet* e cellulare); gli interventi di carattere ecologico nel territorio, nei litorali e nelle zone boschive<sup>39</sup>; le campagne e i progetti di solidarietà sociale.

Per consentire la diffusione e la fruibilità dei servizi offerti alle persone anziane si sostiene l'utilizzo delle nuove tecnologie (*card* informatizzate, portali telematici, piattaforme tecnologiche), anche tramite la stipula di accordi e di

---

<sup>36</sup> Art. 7, l. reg. Umbria; art. 7, l. reg. Liguria; art. 7, l. reg. Friuli Venezia Giulia; art. 6, l. reg. Veneto; art. 9, l. reg. Abruzzo.

<sup>37</sup> Art. 7, l. reg. Basilicata; art. 5 l. reg. Campania; l. reg. Marche n. 3/2018 (*Istituzione del servizio civile volontario degli anziani*).

<sup>38</sup> Art. 8, l. reg. Umbria; art. 10, l. reg. Abruzzo.

<sup>39</sup> L'art. 9, l. reg. Umbria, prevede che i comuni possano affidare alle persone anziane, singole o associate, la gestione gratuita dei terreni (*id.*, art. 11, l. reg. Abruzzo, art. 6, l. reg. Campania).

convenzioni con enti locali e soggetti pubblici e privati<sup>40</sup>, al fine di incentivare l'alfabetizzazione informatica degli stessi tramite azioni positive.

Le leggi citate riconoscono il ruolo primario della famiglia e delle politiche familiari che favoriscono le condizioni effettive di sostenibilità delle responsabilità familiari nei confronti degli anziani.

In questa direzione, nel tentativo di garantire la permanenza della persona anziana presso il proprio contesto domiciliare, in alternativa al ricovero nelle strutture residenziali di cura, le regioni promuovono azioni specifiche, in modo integrato con la vita della comunità, della persona anziana priva di conviventi; nonché quelle azioni volte a supportare in modo integrato le famiglie, favorendo quelle politiche volte a valorizzare le iniziative familiari di presa in cura degli anziani, così agevolando le condizioni per una effettiva sostenibilità delle responsabilità familiari nei confronti degli stessi.

Dal punto di vista dei raccordi tra organi ed enti, utile appare la previsione della Consulta regionale per l'invecchiamento attivo quale strumento idoneo per favorire la partecipazione della popolazione anziana ai processi decisionali, il cui precipuo compito è quello di contribuire alla elaborazione del Piano Triennale sull'invecchiamento attivo e di valutarne l'efficacia, monitorando gli interventi e le iniziative realizzati, proponendone eventuali rimodulazioni (leggi regionali Basilicata e Veneto); la legge della regione Umbria disciplina l'elaborazione di un piano operativo, volto ad integrare le politiche e le risorse regionali al fine di coordinare ed armonizzare le diverse azioni, approvato previo confronto con le istituzioni, le forze sociali e il terzo settore.

La legge della regione Calabria prevede l'istituzione della Conferenza permanente sui problemi degli anziani e dei pensionati (composta dall'Assessore alle politiche sociali, da un componente per ciascuna delle organizzazioni sindacali dei pensionati maggiormente rappresentative e dal dirigente generale del dipartimento competente in materia di politiche sociali), la cui attività, mirata alla tutela, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo, ha il fine di

---

<sup>40</sup> Art. 10, l. reg. Umbria; art. 8, l. reg. Liguria; art. 11, l. reg. Friuli Venezia Giulia; art. 9, l. reg. Basilicata; art. 12, l. reg. Abruzzo.

individuare e condividere le soluzioni alle problematiche della terza età (sanità, inclusione sociale, povertà, mobilità, sicurezza, rischio abitativo), attraverso forme di collaborazione e coordinamento, nonché di raccordo, con gli altri assessorati competenti.

Tutte le leggi menzionate prevedono le norme di copertura finanziaria e la clausola valutativa, finalizzata a documentare lo stato di attuazione dei risultati relativi alla applicazione della legge, con l'indicazione degli interventi avviati e realizzati e delle criticità emerse.

### **3. Cittadinanza attiva, principio di sussidiarietà e volontariato: la realizzazione delle politiche di *welfare* affidata anche alla "vecchia" guardia? Considerazioni a margine.**

La crisi economica può essere meglio superata non soltanto con misure finanziarie, ma altresì investendo in tutte quelle attività poste a presidio dei principi fondanti il vivere sociale. La realizzazione di politiche di promozione dello sviluppo sociale, alternativa a quelle assistenziali, rende attiva la popolazione, poiché consente di sostenere lo sviluppo presente e di programmare quello futuro, di politiche di protezione sociale.

Lo Stato costituzionale è Stato sociale e si fonda sull'eguaglianza sostanziale, risultante dalla continua tensione tra risorse limitate e garanzia dei diritti che può trovare, ancora una volta, nella partecipazione solidale<sup>41</sup>, a qualsiasi livello, la chiave di volta per bilanciarne la dimensione.

---

<sup>41</sup> F. SAITTA, *Cittadinanza, partecipazione procedimentale e globalizzazione (Appunti preliminari sulle funzioni dell'istituto partecipativo nell'era del diritto globale)*, in *Codice delle cittadinanze - Commentario dei rapporti tra privati ed amministrazioni pubbliche* (a cura di R. FERRARA - A. ROMANO TASSONE), Milano 2006, pp. 343 ss., ha esplicitato il "valore aggiunto" della partecipazione procedimentale, intesa come partecipazione "solidale", specie nel settore dei servizi sociali, "nel cui ambito, più che in altri settori di attività, può ravvisarsi quella convergenza di obiettivi tra pubblico e privato in grado di supportare una lettura dell'istituto partecipativo nel prisma dell'art. 2 della Costituzione". "(..) Il c.d. valore aggiunto dell'istituto sarebbe, dunque, ravvisabile nel contributo di solidarietà che la partecipazione del cittadino ai procedimenti inerenti al settore dei servizi sociali introdurrebbe nei processi decisionali, specie

L'art. 4, l. n. 59/1997 già stabiliva che il conferimento di funzioni agli enti territoriali dovesse osservare, tra gli altri, il principio di sussidiarietà "attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati"; l'art. 3, comma V, d. lgs. n. 267/2000, prevede che i comuni e le province svolgano le loro funzioni anche attraverso le attività "che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

L'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione stabilisce che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni "favoriscono" l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. La Costituzione riconosce quindi espressamente il principio di sussidiarietà ed il valore dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, nel perseguimento dell'interesse generale, impegnando le autorità pubbliche a favorirne lo sviluppo.

Con il Parere n. 1440/2003 (Ad. 25 ottobre 2003), il Consiglio di Stato ha indicato l'assenza di qualsivoglia obbligo di riconoscimento, autorizzazione e qualificazione delle attività di interesse generale poste in essere da soggetti comunitari (famiglie, associazioni, comunità) da parte delle pubbliche autorità, evidenziando come l'art. 118 sancisca e concluda un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario; nel momento dell'iniziativa dei cittadini le pubbliche autorità non possono che favorire e rispettare tale libertà, mentre successivamente, quando le attività hanno assunto forma e contenuto, esse possono eventualmente riconoscerne la pubblica utilità. Casi che vedono l'assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa sono manifestazioni originarie e non comprimibili di cittadinanza

---

nella fase della programmazione dei servizi stessi, laddove il profilo della progettualità prevale su quello della conflittualità".

societaria<sup>42</sup>; tali forme di impegno, che si dislocano al livello di soggetti utenti e agenti nello stesso tempo, costituiscono un fenomeno che sorge dalla consapevolezza democratica che sempre più emerge nella società civile.

Sul versante dei rapporti tra amministrazioni, il principio di sussidiarietà rafforza l'organizzazione decentrata; su quello del rapporto tra potere pubblico ed iniziativa privata, la disposizione precisa che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni "favoriscono" l'autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati. In dottrina, proprio in relazione alla costituzionalizzazione esplicita del principio, è stata sottolineata la *doverosità*<sup>43</sup> insita nel comma e sulle relative modalità dell'intervento pubblico e quindi dell'azione amministrativa<sup>44</sup>, potendo rivestire carattere "promozionale", se incentiva, e favorisce gli amministrati nella realizzazione di attività preordinate al raggiungimento di fini generali<sup>45</sup>; o "sostitutivo" quando, operando in regime di mercato, potrebbe rivelarsi più efficiente ed efficace per realizzare fini generali o qualora non vi sia il privato (singoli o imprese) disposto ad espletare attività; potrebbe costituire un "limite dell'autorità", se l'iniziativa privata e pubblica, rivolte agli stessi utenti potenziali, necessitassero di un coordinamento al fine di assicurare per tutti la disponibilità dei servizi "senza limitazioni delle libertà dei produttori privati dei servizi stessi né delle libertà degli utenti, ma anche senza sprechi di risorse pubbliche"<sup>46</sup>.

La sussidiarietà orizzontale permette di costruire "un sistema di alleanze per l'interesse generale fra i cittadini e l'Amministrazione, perché non comporta per i soggetti pubblici né la possibilità di sottrarsi ai loro compiti istituzionali, né la prerogativa di sottrarre *a priori* spazi all'azione del privato. Il principio di sussidiarietà orizzontale tende a realizzare la libertà dei cittadini di agire, in modo condiviso con l'Amministrazione pubblica, per il miglioramento della comunità,

---

<sup>42</sup> P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari 2000, la cui teoria è stata richiamata nel parere citato.

<sup>43</sup> G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, *Diritto pubblico*, 2002, pp. 5 ss.

<sup>44</sup> A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 29 ss.

<sup>45</sup> F. GENTILE, *Intelligenza politica e ragion di stato*, Milano 1994, pp. 36 ss.; L. ANTONINI, *Sussidiarietà e modelli di Welfare tra crisi dello Stato nazione e federalizing process*, in *Il Nuovo Areopago*, 2002, p. 59.

<sup>46</sup> D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna 2007, p. 135.

nel rispetto del principio di legalità<sup>47</sup> e consente, a tal fine, la possibilità di elaborare e normare nuovi strumenti giuridici per realizzare attività di interesse generale<sup>48</sup>.

La scarsità delle risorse economiche costituisce un limite tangibile alla erogazione delle prestazioni sociali, ma la tutela della dignità della persona non è un valore negoziabile, ed in assenza di politiche sociali appositamente finalizzate è la coscienza civile che deve prendersi cura dei più deboli. Sarebbe la sussidiarietà orizzontale a fondare “una diversa forma di Stato che non è più solo la risultante dell’insieme dei diversi livelli di governo territoriali ma l’insieme dei rapporti Stato-cittadini, singoli e associati”, e tale è la *rottura* del monopolio statale (degli enti pubblici territoriali) non solo nel perseguimento dell’interesse generale ma probabilmente nella sua stessa individuazione”, pur considerando che “come la sussidiarietà orizzontale marca i confini dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali verso la società civile allo stesso modo l’operatività della sussidiarietà, attraverso la società civile, è delimitata dalla sintesi degli interessi generali operata dallo Stato e dagli altri enti pubblici territoriali” e che “le applicazioni della sussidiarietà non possono che risolversi strutturalmente e organizzativamente in formule di integrazione dell’azione amministrativa degli enti pubblici territoriali”<sup>49</sup>. La sussidiarietà orizzontale non implica il mero arretramento dello Stato, risolvendosi “in una radicalmente diversa modalità di intervento da parte di

---

<sup>47</sup> B. DI GIACOMO RUSSO, *Dis-uguaglianza e concorrenza: la prospettiva della sussidiarietà economica*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale* (a cura di M. DELLA MORTE), Napoli 2016, pp. 279-280, che proprio si sofferma sull’intervento pubblico nella sfera sociale e sul ruolo dei soggetti privati, il c.d. privato sociale, “che svolgono un ruolo utile nell’interesse della comunità, ma in un rapporto di *co*-Amministrazione rispetto alle azioni di interesse generale” e poiché concernono valori espressivi di diritti fondamentali (istruzione, salute, assistenza e sicurezza sociale), la pubblica amministrazione “deve, comunque, indirizzare, programmare e gestire, nelle forme più efficienti ed efficaci, le funzioni ed i servizi del *Welfare State*”; un intervento pubblico, che introducesse una compressione ingiustificata alla luce dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, potrebbe essere oggetto di sindacato giurisdizionale. In argomento, L. ANTONINI, *Spunti sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 635 ss.

<sup>48</sup> G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l’Italia*, Roma-Bari 2006, p. 62.

<sup>49</sup> A. POGGI, *Comunicazione al Seminario di Astrid sulla sussidiarietà orizzontale*, Roma, 7 febbraio 2003, in *www.astrid-online.it*, p. 6.

esso, una modalità che promuove e sostiene l'autonoma capacità d'azione dei singoli e delle formazioni intermedie"<sup>50</sup>.

In questa direzione, la regolamentazione del fenomeno dell'invecchiamento attivo ben potrebbe porsi a sostegno di quelle politiche sociali che, nella realizzazione del principio di sussidiarietà, coniugano una pluralità di azioni: incentivare l'impegno del volontariato organizzato che consolidi i rapporti intergenerazionali, promuovere e valorizzare l'invecchiamento attraverso un sistema integrato che riconosca il ruolo attivo delle persone anziane nella società, il loro impegno utile e gratificante e la loro partecipazione attiva alla vita della comunità. Si tratta di mettere in pratica azioni che favoriscano opportunità di autonomia, benessere, salute, partecipazione alle attività sociali, sicurezza, così migliorando la qualità della vita delle persone che invecchiano, di valorizzarne la storia e le esperienze<sup>51</sup>.

La maggiore partecipazione degli anziani ad attività di inclusione sociale ne rafforza le relazioni sociali e consente che la loro esperienza e le loro competenze

---

<sup>50</sup> S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2006, p. 5.

<sup>51</sup> La regione Friuli Venezia Giulia ha adottato la Carta regionale sull'invecchiamento attivo (*Carta sull'active ageing*, 18 ottobre 2016) elaborata in collaborazione con gli enti di ricerca che fanno parte del sistema regione, al fine di favorire il dialogo diretto tra ricercatori e decisori politici, di modo che attraverso lo scambio di informazioni tra i medesimi si possa indirizzare la normativa sulla base di evidenze scientifiche. I principi della Carta sono: l'orientamento delle scelte politiche rientranti negli ambiti prioritari della legge regionale 22/2014 attraverso il dialogo e il confronto costanti con la comunità scientifica; il riconoscimento dell'importanza della prevenzione, della promozione di sani stili di vita delle persone, delle tecnologie utili nel favorire soluzioni e opportunità funzionali all'invecchiamento attivo e ad una maggiore inclusione sociale; il coinvolgimento della popolazione anziana nella definizione dei bisogni funzionali allo sviluppo di nuove tecnologie e di innovazione sociale per il miglioramento della qualità di vita e l'inclusione sociale; agevolare percorsi di integrazione intergenerazionale che consentono di connettere giovani, adulti e anziani; pensare a uno sviluppo trasversale dei servizi per i cittadini nell'ottica dell'invecchiamento attivo. Viene riconosciuto espressamente nella Carta *l'active ageing* quale fattore decisivo affinché il processo di invecchiamento "da punto di debolezza divenga opportunità di sviluppo socio-economico del territorio regionale". Anche la regione Puglia, con delibera di Giunta n. 2804/2012, ha approvato la Carta regionale per un invecchiamento attivo, vitale e dignitoso in una società solidale, volta a definire indirizzi cogenti nei confronti di tutti gli attori pubblici e privati per la programmazione e l'attuazione degli interventi in favore dell'inclusione sociale e lavorativa, dell'invecchiamento attivo e della vita indipendente delle persone anziane e delle persone con disabilità. Scopo fondamentale della Carta è la promozione delle opportunità di accesso ai servizi sociosanitari territoriali, alla domotica sociale, alle prestazioni domiciliari, ai percorsi di inserimento socio-lavorativo di soggetti fragili, alla qualità della vita delle persone anziane.

professionali possano essere messe a disposizione della collettività in modo gratuito e volontario: “le strategie di promozione dell’invecchiamento attivo, basate sui principi dell’investimento sociale, prevengono la perdita di esperienze di valore, salvaguardano il potenziale delle persone più anziane e rafforzano la resilienza umana e strutturale della società. Il costo per la gestione attiva dell’invecchiamento è di molto inferiore a quello di una gestione passiva di individui anziani marginalizzati e del tutto indipendenti dallo Stato e dalla famiglia”<sup>52</sup>.

La solitudine, il rischio di isolamento e di esclusione sociale, a maggior ragione se insufficienti o assenti le reti familiari, costituiscono fattori di rischio per la salute delle persone anziane. L’attivazione di reti sociali, formali ed informali, l’integrazione tra servizi sociali e sanitari, la collaborazione tra pubblico e privato, il sostegno alla domiciliarità (sia attraverso la formazione di personale specializzato, sia sotto forma del miglioramento della qualità delle strutture residenziali e dell’accesso ai servizi pubblici), l’incentivazione dell’impegno degli anziani nel volontariato e nell’associazionismo, l’attivazione di reti di solidarietà sul territorio, oltre a quelle di tipo assistenziale, sono invece indispensabili perché idonee a rendere “attivi” gli anziani, protagonisti autonomi e responsabili nella costruzione di una comunità solidale.

In un contesto caratterizzato dal principio della sussidiarietà orizzontale, nel perseguimento dell’interesse generale, la regolamentazione normativa ed amministrativa andrebbero concertate; ciò contribuirebbe a migliorarne la qualità e a modulare gli ambiti di intervento, perché le relative scelte e decisioni verrebbero di fatto programmate tenendo conto dei bisogni e del contesto politico e territoriale di riferimento. Sotto questo versante, il modello delineato dalla l. n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi sociali, che consente al privato sociale di partecipare nella fase della programmazione, conserva la sua utilità; analogamente, costituiscono un elemento di favore il riferimento alla programmazione quale

---

<sup>52</sup> Z. ASGHAR, *Active ageing index: un’eredità del 2012 Anno Europeo dell’Invecchiamento Attivo e della Solidarietà tra le generazioni*, in *Studi di sociologia*, n. 2, 2016, p. 136.

strumento principale di azione e l'istituzione di organi stabili di consultazione contenuti nelle leggi regionali citate.

Quanto ai privati, nel quadro di un governo territoriale partecipato, un ruolo cardine non può che essere svolto, come anticipato, dalle organizzazioni di volontariato<sup>53</sup> e dalle cooperative sociali, che dispongono di una base associativa che consente di diversificare la progettualità, di praticare attività di monitoraggio e conseguente selezione degli interventi, di promuovere la cultura della solidarietà intergenerazionale anche attraverso campagne di comunicazione volte a coinvolgere altre associazioni di volontariato, di partecipare ai processi decisionali pubblici, di costituire il ruolo di osservatorio privilegiato proprio per la prossimità alle esigenze della collettività.

Quanto al livello territoriale, le regioni virtuose rappresentano un utile esempio, mentre in un contesto di programmazione, di coordinamento e di controlli delle politiche sociali a sostegno dell'età anziana, gli enti locali, di concerto con il terzo settore, sono chiamati a rivestire un ruolo nevralgico nella gestione di un percorso che è innanzitutto culturale, poiché occorre ben distinguere il percorso di invecchiamento attivo da quello appositamente dedicato a finalità assistenziali. Entrambi rispondono a logiche diverse di intervento sociale e, conseguentemente, necessitano di interventi normativi diversificati.

---

<sup>53</sup> “.. la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona umana stessa” (Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75); “questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri e agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, mentre per altro verso, mira ad ottenere - non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini - la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità” (Corte cost. 31 dicembre 1993, n. 500).

C. DE LUCA, *Il volontariato per la formazione dell'uomo solidale*, Soveria Mannelli, 2004; A. LAZZARO, *Volontariato e Pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive*, Milano, 2006; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Volontariato, sussidiarietà, mercato*, Bari, 2008; F. DAL CANTO, *Il volontariato nell'epoca delle autonomie*, in *Riv. Aretè* 3, 2009, 116 ss.; V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010; R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia, 2010.

Ne deriva la necessità di organizzare la fase della programmazione in base alle peculiarità di ogni singolo territorio, di favorire quelle iniziative che più di tutte consentano maggiore partecipazione e maggiori opportunità di confronto tra esperienze, competenze e problemi, di coinvolgere le associazioni operanti al livello locale al fine di tracciare la mappatura delle necessità e delle istanze di cui sia portatrice la componente anziana della collettività, posto che l'età e le condizioni di salute pretendono risposte diversificate e concrete; di diversamente articolare gli interventi sanitari e socio-assistenziali di regola orientati verso la cura e l'assistenza, piuttosto che verso lo strumento della prevenzione tipico del fenomeno dell'invecchiamento attivo.

La selezione delle tipologie di servizi da rivolgere alle persone anziane, i progetti da attuare, la previsione di forme di coordinamento e di collaborazione per la concreta esecuzione, gli obblighi di regolamentazione e di controllo, l'utilizzo di taluni strumenti quali i contratti di sponsorizzazione e i patti di collaborazione, entrambi opportunamente adattati al contesto ed agli obiettivi, costituiscono un autentico punto di partenza perché si possano in concreto attuare le leggi regionali in materia di invecchiamento attivo.

Queste ultime rappresentano un evidente esempio di implementazione del principio di sussidiarietà orizzontale al livello regionale e pongono le basi, con i dovuti adattamenti che pur si rendono necessari, per potenziare il ruolo del Terzo settore. Si tratta di coniugare in dimensione circolare, se si vuole, i diritti dell'anziano con il coinvolgimento di quest'ultimo in ambiti utili di cittadinanza attiva; un reale passo in avanti nella promozione e nella tutela della dignità umana, trasformando un problema in una opportunità e, per un futuro non proprio lontano, in una risorsa sotto il profilo sociale ed economico ed in una sfida sotto quello culturale e politico.