

---

# Sulla convenzione dell'organizzazione degli stati americani sui diritti delle persone anziane

*Sobre la Convención Interamericana sobre los derechos de las personas mayores*

*On the Inter-American Convention on the Rights of Older Persons*

---

RECIBIDO EL 17 DE SEPTIEMBRE 2015/ ACEPTADO EL 28 DE OCTUBRE 2015

---

**Francesco SEATZU**

Professore Ordinario di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea  
Università degli studi di Cagliari, Italia  
seatzu@hotmail.com

**Abstract:** Il contributo che segue delinea una sintesi delle novità maggiormente salienti contenute nella recente Convenzione Inter Americana sui diritti delle persone anziane, il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante previsto in *subiecta materia*. Premesse alcune considerazioni generali sulla genesi storica della Convenzione, il lavoro prosegue con la trattazione particolareggiata dei contenuti più salienti del nuovo trattato. Questo però non prima di avere dedicato, nel paragrafo secondo, qualche sintetica riflessione anche sulle principali iniziative, intraprese rispettivamente nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa in materia di tutela internazionale delle persone *agées*.

**Parole chiave:** Organizzazione degli Stati Americani (OAS).

**Abstract:** The purpose of this paper is to investigate the main issues related to the international protection of older persons under the recent inter-american convention on the protection and promotion of the rights and dignity of older persons. It first critically assesses the meaning *inter alia* of the terms «older persons», «equality of opportunity», «older people in need of long-term care and assistance» and «accessibility». Second, and finally, it examines the range of human rights and difficulties associated with interpreting the content and scope of each right, balanced against other competing rights and values.

**Keywords:** UN Principles for Older Persons; International Plan of Action on Ageing; European Strategy to Fight Elder Abuse; Older People in Need of Long-Term Care and Assistance.

**Sommario:** 1. INTRODUZIONE. 2. PRECEDENTI NEL CONTESTO DELLE NAZIONI UNITE, UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA. 3. CONTENUTO DELLA CONVENZIONE INTER AMERICANA SUI DIRITTI DELLE PERSONE ANZIANE.

## 1. INTRODUZIONE

La Convenzione Inter-Americana sui diritti delle persone anziane è stata adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) il 15 giugno 2015 ed è stata successivamente aperta alla firma, ratifica e adesione da parte di tutti gli Stati Membri dell'Orga-

nizzazione presso la sede dell'OAS a Washington<sup>1</sup>. In tale occasione erano presenti i rappresentanti di Argentina, Brasile, Cile, Costa Rica e Uruguay. Probabilmente è stato il più elevato numero di firme, nella storia di una convenzione dell'OAS, apposte nei primi giorni di apertura; è inoltre il primo trattato internazionale integralmente dedicato alla materia della protezione degli anziani.

La Convenzione segna, come facilmente si evince anche da una semplice lettura, una variazione di paradigma: indiscutibilmente essa rappresenta un traguardo fondamentale poiché per la prima volta si è tentato di eliminare radicalmente qualsiasi forma di discriminazione nei riguardi delle persone *agées*. Una tappa storica –come l'ha correttamente definita il Segretario Generale dell'OAS Luis Almagro– per i milioni di anziani presenti nell'emisfero americano<sup>2</sup>.

Alla base della Convenzione vi è un principio di fondo che informa di sé tutto il testo: la persona anziana non deve essere percepita come un peso per la restante porzione della società costituita dai giovani e dagli adulti attivi sui versanti professionale e personale, ovvero come un ostacolo al raggiungimento del benessere della collettività nel suo complesso. Al contrario, nel Preambolo sono esplicitamente ricordati i contributi apportati dalle persone anziane in favore del benessere generale e della diversità delle comunità di appartenenza, così come parimenti si riconosce che la promozione del pieno godimento dei diritti umani, delle libertà fondamentali e della piena partecipazione nella società da parte delle persone di età avanzate può condurre ad un accresciuto senso di appartenenza ed a rilevanti progressi nello sviluppo umano, economico e sociale e nello sradicamento della povertà<sup>3</sup>. L'anziano quindi è considerato quale occasione di accrescimento per una società che riconosce a tutti gli individui –ivi compresi a quelli non pienamente coinvolti nelle attività sociali e produttive– la loro propria dignità<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Il testo della Convenzione Inter-Americana sui diritti delle persone anziane è disponibile al sito dell'OAS: <[www.oas.org](http://www.oas.org)>.

<sup>2</sup> Reperibile anche sul sito: <<http://www.ifa-fiv.org/inter-american-convention-on-protecting-the-human-rights-of-older-persons/>>.

<sup>3</sup> Quanto precisato sopra nel testo chiaramente si evince da quella parte del Preambolo della Convenzione in cui testualmente si dispone che la Convenzione: «recognizes the valuable current and potential contributions of older persons to the common good, to cultural identity, to the diversity of their communities, to human, social, and economic development, and to the eradication of poverty».

<sup>4</sup> Sul punto, v. anche le osservazioni di EVRARD, A., *La personne âgée dans le droit international et européen des droits de l'homme*, Bruxelles, 2005, p. 11; MÉGRET, F., «The Human Rights of Older

Prima di passare ad una disamina delle più rilevanti disposizioni contenute nella Convenzione, è importante rammentare come si è pervenuti all'approvazione definitiva della Convenzione.

Nel 2001 il Consiglio Permanente dell'OAS aveva istituito un Comitato *ad hoc* (*Working Group on Protecting the Human Rights of Older Persons*) tra le altre cose al fine di considerare le proposte di una convenzione internazionale completa per promuovere e proteggere i diritti fondamentali e la dignità delle persone in età avanzata, tenendo presente, sulla base di un metodo di tipo olistico, della strada già percorsa nei differenti settori dell'evoluzione socio-economica dei diritti umani e della non discriminazione e considerando anche l'*International Plan of Action on Ageing* (Vienna Action Plan)<sup>5</sup> e soprattutto i Principi delle Nazioni Unite sui diritti degli anziani (*UN Principles for Older Persons*)<sup>6</sup>.

La prima sessione di questo Comitato *ad hoc* ha avuto luogo dal 28 Ottobre al 5 Dicembre 2001, stabilendo in generale le linee guida a cui dovevano ispirarsi le successive sessioni e sottolineando la comune opinione riguardo l'importanza della partecipazione degli esponenti della società civile. Alla seconda sessione, dal 22 Febbraio al 16 Aprile 2002, il Comitato ha predisposto una prima versione di progetto di convenzione di cui ha iniziato l'esame, articolo per articolo, e ne ha poi completato le letture durante le sessioni successive, arrivando nel 2015 al perfezionamento di un testo definitivo da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea generale dell'Organizzazione.

Finalmente il 15 giugno 2015, dopo un lungo dibattito in seduta plenaria, che ha visto la presenza in molte delegazioni governative anche di numerosi rappresentanti della società civile, il progetto è stato adottato dall'Assemblea Generale.

Nel corso dei lavori preparatori ci si è domandato come la nuova Convenzione aiuterà le persone in età avanzata; ed è stato osservato in proposito

---

Persons: A Growing Challenge», in *Human Rights Law Review*, 2011, pp. 37-66; ALBERTSON FINEMAN, M., «'Elderly' as Vulnerable: Rethinking the Nature of Individual and Societal Responsibility», in *Elderly Law Journal*, 2012, p. 73 ss.

<sup>5</sup> La versione in lingua inglese del «Vienna Action Plan» è anche reperibile sul sito: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid\\_plan.pdf](http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf)>.

<sup>6</sup> *Amplius* MARTIN, C.; RODRÍGUEZ-PINZÓN, D. e BROWN, B., *Human Rights of Older People: Universal and Regional Legal Perspectives*, Amsterdam: Springer, 2015, p. 219 ss; MARTIN, C. e RODRÍGUEZ-PINZÓN, D., «The international human rights status of elderly persons», in *American University International Law Review*, 2003, p. 915 ss; ALBERTSON FINEMAN, M., «'Elderly' as Vulnerable...», *op. cit.*, p. 73 ss.

che le persone *agées* sono state spesso riguardate come individui che necessitano una protezione sociale ed evocano talvolta la compassione piuttosto che il rispetto<sup>7</sup>. Ora indubbiamente questo trattato internazionale è un punto fondamentale per mutare la percezione della diversità dell'anziano, già affermando il principio che impone alle società di riconoscere che chiunque deve fruire delle possibilità di condurre l'esistenza nella più piena capacità. Di tale maniera che dopo la ratifica o l'adesione della Convenzione molti Stati del continente americano dovranno migliorare la loro normativa in proposito.

Invero, la situazione è notevolmente dissimile tra i singoli Stati membri dell'OAS; anche se negli ultimi anni la tendenza a considerare la condizione delle persone in età avanzata in una prospettiva fondata sui diritti umani e le libertà si è ampiamente affermata a livello regionale<sup>8</sup>.

Con il presente scritto ci si propone di svolgere, in primo luogo, un esame delle principali disposizioni della Convenzione in questione, nell'ottica della sistematica del testo convenzionale nel suo insieme e del contributo fornito dalla Convenzione *de quo* allo sviluppo della tutela internazionale delle persone anziane a livello regionale americano.

Prima però di esaminare analiticamente i contenuti della nuova Convenzione dell'OAS sui diritti delle persone anziane sembra opportuno ripercorrere, sia pure nel rispetto della natura e dei limiti del presente lavoro, l'evoluzione storica della disciplina internazionale in tema di protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli anziani, esporne il contenuto attuale ed illustrarne gli obiettivi previsti. Ciò fornirà i dati giuridici indispensabili per affrontare la tematica che qui più ci interessa, in una maniera nel medesimo tempo autonoma e critica.

## 2. PRECEDENTI INIZIATIVE NEL CONTESTO DELLE NAZIONI UNITE, UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA

Le prime iniziative, avviate nel corso degli anni 90 del secolo scorso, sono state intraprese dalle Nazioni Unite. Già al termine degli anni '80 fu adottato il cosiddetto «Vienna International Plan of Action on Ageing», ma

<sup>7</sup> Cfr. MARTIN, C.; RODRÍGUEZ-PINZÓN, D. e BROWN, B., *Human Rights...*, *op. ult. cit.*, p. 219 ss.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

l'avvenimento fondamentale, che ha poi condotto allo sviluppo di linee guida articolate per l'interpretazione dei diritti fondamentali delle persone in età avanzata è stata l'adozione, nel 1991, dei Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane (i cosiddetti «UN Principles for Older Persons») da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>9</sup>, e la successiva proclamazione, a Madrid, dell'*International Plan of Action on Ageing* («MIPAA»)<sup>10</sup>.

I Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane, attualmente lo strumento di diritto internazionale universale maggiormente esauriente sul piano dei contenuti precettivi e delle garanzie –sia pure giuridicamente non vincolante– indirizzato alle competenti autorità statali (operatori sanitari e altri soggetti coinvolti a vario titolo nell'accudimento delle persone anziane) e integralmente riguardante i diritti e le libertà fondamentali delle persone di età avanzata contiene, tra le molteplici novità, talune chiare raccomandazioni ai Governi per l'adozione di politiche mirate ad ottenere l'eguaglianza (formale e sostanziale) dei diritti e delle opportunità delle persone *agées*<sup>11</sup>. A questo proposito, è sufficiente rammentare, a mero titolo esemplificativo e per ragioni di brevità, il solo paragrafo 18 dei predetti Principi delle Nazioni Unite, in cui testualmente è affermato che: «le persone anziane devono essere trattati in modo equo a prescindere dall'età, dal sesso, dello sfondo razziale o etnica, disabilità o altra condizione, ed essere valutate indipendentemente dalla loro contributo economico».

Il concetto chiave dei Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane è dunque il passaggio dall'adattabilità all'integrazione delle persone di età avanzata in tutti i campi dell'esistenza umana, ovvero la ricerca di un «giusto equilibrio» tra l'inserimento degli anziani nella società e il riconoscimento dei loro peculiari bisogni. Si tratta di una strategia mirata a rendere possibile la piena partecipazione e il coinvolgimento delle persone anziane ai processi sociali e economici. I relativi problemi non devono più essere considerati in maniera distinta dall'usuale comune meccanismo decisionale, ma devono essere intesi come un elemento integrante: ciò evidentemente richiede il pro-

<sup>9</sup> La versione in lingua inglese dei Principi delle Nazioni Unite sui diritti degli anziani è anche reperibile sul sito: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx>>.

<sup>10</sup> Cfr. SCIUBBA, J. D., «Explaining Campaign Timing and Support for a UN Convention on the Rights of Older People», in *The International Journal of Human Rights*, 2014, p. 462 ss.

<sup>11</sup> Cfr. SEATZU, F., «Reshaping EU Old Age Law in the Light of the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons», in F. Ippolito, S. Iglesias Sanchez (eds.), *Protecting Vulnerable Groups: the European Human Rights Framework*, Oxford, 2015, p. 50 ss.

gressivo sfoltimento e ridimensionamento delle strutture esterne preposte a sopperire alle necessità delle persone di età avanzata in particolare sul versante socio-sanitario, e la conseguente promozione delle forme di assistenza familiare e domiciliare<sup>12</sup>. Detto diversamente, si tratta di abbandonare l'ottica della relegazione della vita sociale, per passare ad una politica che conduca al ridimensionamento della dipendenza della persona in età avanzata dall'assistenzialismo e dai sussidi. Tale passaggio è chiaramente utile per la società nella sua interezza, poiché mira a reinvestire le risorse dell'assistenzialismo nei processi di inserimento nella vita sociale ordinaria.

In ultimo, ma non per ultimo va anche segnalato che i sopra indicati «Principi» onusiani non restringono il loro ambito di applicazione *ratione materiarum* ad una categoria di «anziani» definita *a priori* in termini astratti e generali. Così facendo chiaramente, i redattori dei «Principi» sulle persone anziane sono riusciti ad evitare le difficoltà insite in qualsivoglia tentativo di classificazione degli «anziani», piuttosto evidenti almeno se si pensa alla classificazione di «anziano» fornita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)<sup>13</sup> e al criterio generale che considera «anziana» la persona che ha raggiunto l'età minima per il percepimento di una pensione di vecchiaia<sup>14</sup>. Tuttavia, se questo è vero, è altresì vero che l'assenza di una definizione di «anziano» nei Principi in parola invariabilmente finisce con l'interferire negativamente sulla loro applicazione e utilizzazione da parte delle competenti autorità nazionali.

Nell'ambito dell'Unione Europea, può segnalarsi *in primis* il ricorso pressoché esclusivo da parte delle istituzioni al «Metodo del Coordinamento Aperto», fondato su sistemi di *soft law* come gli indicatori, il *benchmarking*, le linee guida e la condivisione delle migliori pratiche per affrontare e risolvere in maniera ottimale i problemi di maggiore rilevanza pratica e urgenza nella vita degli anziani come le pensioni, l'inclusione sociale e l'assistenza sanitaria<sup>15</sup>. Ancora, a partire dal 2000, va segnalata, all'interno della nuova strategia

<sup>12</sup> Su queste forme di assistenza, v. tra gli altri DORON, I.; REES, N. e MEENAN, H., «Conclusion: from 'residential care' to 'ageing with dignity'», in ID. (eds.), *Towards Human Rights in Residential Care for Older Persons: International Perspectives*, Abingdon, 2016, ch. 9.

<sup>13</sup> WHO, «Definition of an older or elderly person», reperibile sul sito: <[www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/](http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/)>.

<sup>14</sup> Cfr. SEATZU, F., «Reshaping EU...», *op. cit.*, p. 50 ss.

<sup>15</sup> Cfr. *ibid.*, p. 50 ss.

dell'Unione europea contro gli abusi nei confronti degli anziani (la cosiddetta «European Strategy to Fight Elder Abuse»), la Carta Europea sui diritti e le responsabilità degli anziani bisognosi di assistenza (la cosiddetta «European Charter of the Rights and Responsibilities of Older People in Need of Long-Term Care and Assistance»)<sup>16</sup>. Il documento copre gli aspetti fondamentali dell'esistenza delle persone di età avanzata e si articola in molteplici regole giuridiche, raggruppate in differenti tematiche come, ad esempio, l'autonomia e la partecipazione, la non discriminazione, la protezione dell'anziano contro la violenza e gli abusi, la protezione sociale e l'amministrazione della giustizia<sup>17</sup>. Sempre con riferimento alla predetta Carta europea, va rimarcato altresì che essa ha definito un nuovo piano, complesso e audace, per il futuro delle attività dell'Unione Europea nel settore dei diritti e delle libertà fondamentali degli anziani incentrato essenzialmente sullo sviluppo dell'*acquis* dell'Unione attualmente esistente nella predetta materia, allo scopo di rendere l'integrazione delle questioni concernenti i diritti soggettivi, le libertà fondamentali e gli interessi degli anziani effettiva in tutti gli ambiti del quadro normativo unionista<sup>18</sup>. Tutto ciò però, è bene ricordarlo, è stato realizzato mediante uno strumento, la Carta *de quo*, che, quantunque «non solo di pertinenza simbolica, ma anche legale», è, analogamente ai sopra ricordati Principi delle Nazioni Unite sui diritti degli anziani, assolutamente priva di vincolatività giuridica.

Infine, a proposito dei risultati sul piano giuridico-formale dell'azione a tutela delle persone di età avanzata in seno al Consiglio d'Europa, giova ricordare innanzitutto il *parterre* di garanzie previste nell'Art. 23 della Carta Sociale Europea del 1996<sup>19</sup>. A questo proposito, è utile sottolineare che il predetto Articolo è scarsamente funzionale all'affermazione di una tutela piena, effettiva e soprattutto pronta delle persone anziane, poiché prevede che i diritti fondamentali degli anziani sono soltanto «diritti di progressiva

<sup>16</sup> In argomento v. LEICHSENDRING, K.; BILLINGS, J. e NIES, H. (eds), *Long-Term Care in Europe: Improving Policy and Practice*, New York, 2013, p. 123 ff.

<sup>17</sup> Cfr. *ibid.*, p. 123 ss.

<sup>18</sup> Cfr. SEATZU, F., «Reshaping EU...», *op. cit.*, p. 50 ss.

<sup>19</sup> La traduzione non ufficiale della CSER in lingua italiana è reperibile al seguente indirizzo: <<http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/163.htm>>. Per un esame dei contenuti della Carta, v. *ex multis* ŚWIĄTKOWSKI, A. M., *The Charter of Social Rights of the Council of Europe*, The Hague 2007; e DE SCHUTTER, O. (ed.), *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, Bruxelles 2010.

attuazione». Ai sensi dell'Art. 23 della Carta, infatti, agli Stati Contraenti è richiesta l'adozione di «misure appropriate» per garantire l'esercizio in concreto del diritto delle persone di età avanzata alla protezione sociale<sup>20</sup>. Incidentalmente, possono altresì rammentarsi gli sforzi compiuti dall'organo di garanzia della Carta Sociale, il Comitato Europeo sui Diritti Sociali, che, anche allo scopo di rendere l'applicazione dell'Art. 23 maggiormente adeguata alle reali esigenze di vita degli anziani, ha previsto che ciò che deve essere considerato appropriato può però cambiare nel tempo, ovvero a seguito dell'evolversi dell'atteggiamento della società nel suo complesso rispetto alle tematiche dell'invecchiamento<sup>21</sup>. Ancora, sempre nel *milieu* istituzionale del Consiglio d'Europa, può ricordarsi la recente Raccomandazione dell'Assemblea Generale del Consiglio d'Europa sulla promozione dei diritti fondamentali degli anziani (la «Recommendation on the promotion of human rights of older persons»)<sup>22</sup>. Adottata nel 2014, la predetta Raccomandazione è stata ispirata, come è stato correttamente suggerito dal Presidente dell'AGE Platform Europe Marjan Sedmak, dall'esigenza di evitare: «... the shortcomings that we are facing at the moment due to the crisis and austerity measures, as it recognizes older people as equal rights holders, instead of mere welfare recipients»<sup>23</sup>. Altrettanto rilevante è in questa sede che la Raccomandazione in parola costituisce il documento prodromico della Convenzione Inter-Americana di cui qui ci occupiamo, così come facilmente si evince anche dallo stesso Preambolo della Convenzione dell'OAS.

<sup>20</sup> L'Art. 23 della Carta Sociale europea, rubricato «Parità tra uomini e donne», così recita: «La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

<sup>21</sup> In argomento, v. *ex multis* HARRIS, D. J., *The European Social Charter*, Ardsley NY, 2001; SCHOUKENS, P., «Instruments of the Council of Europe and Interpretation Problems», in *International Social Security Standards: Current Views and Interpretation Matters*, Antwerp, 2007, p. 74 ss; JIMENA QUESADA, L., *La charte sociale a 50 ans. Réflexions de l'intérieur autour d'un anniversaire accessible*, reperibile sul sito: <[www.raison-publique.fr/article501.html](http://www.raison-publique.fr/article501.html)>. V. altresì DE PAUW, M., «Interpreting the European Convention on Human Rights in Light of Emerging Human Rights Issues: an Older Person's Perspective», in *Human Rights & International Legal Discourse*, 2014, p. 235 ss.

<sup>22</sup> Il testo della Raccomandazione è anche reperibile sul sito: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2162283&>>.

<sup>23</sup> Citizen 2014, *Council of Europe recognizes older people's human rights and fundamental freedoms*, reperibile sul sito: <<http://europa.eu/citizens-2013/en/news/council-europe-recognizes-older-people's-human-rights-and-fundamental-freedoms>>.

### 3. CONTENUTO DELLA CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI SUI DIRITTI DELLE PERSONE ANZIANE

La Convenzione recentemente adottata dall'Assemblea Generale dell'OAS ha un approccio più globale rispetto ai sopra menzionati documenti che la precedono.

Nel Preambolo e nei 41 articoli che la compongono la Convenzione si prefigge di indicare regole certe e efficaci per la realtà del continente americano allo scopo di promuovere, difendere e garantire il paritario e pieno godimento di tutti i diritti essenziali e delle libertà fondamentali da parte delle persone *agées*, nonché di promuovere la considerazione della loro intrinseca dignità.

L'eliminazione di qualsivoglia forma di discriminazione fondata sull'età, la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone di età avanzata ed il *mainstreaming* della «gender perspective» nei processi decisionali e nel processo globale di sviluppo, sono le principali priorità su cui è fondata la Convenzione. Accanto a queste, si confermano principi fondamentali come l'autonomia individuale, la dignità umana, il rispetto delle differenze, l'accettazione della senilità come parte dell'esperienza umana, la piena ed effettiva partecipazione ed inclusione nella società sulla base di eguaglianza.

In questo senso l'aspetto forse maggiormente innovativo di questa Convenzione è che essa riconosce l'indispensabilità di un'opera educativa nei riguardi dell'intera società, allo scopo di prevenire l'insorgere di forme di discriminazione causate dall'ignoranza.

Un altro aspetto particolarmente qualificante è quello per cui si riconosce il diritto della persona anziana a scegliere l'esperienza della vita integrata e autonoma, potendo accedere realmente ai supporti indispensabili a tale fine, come eguali *standards* di assistenza sanitaria e l'assistenza personale. Anche l'integrazione lavorativa, fatta di riconversione professionale e soprattutto contraddistinta da una transizione graduale verso la pensione (a «gradual transition into retirement», per adoperare la medesima formula dell'Art. 18 della Convenzione), non deve essere più considerata una mera «concessione» del datore di lavoro al lavoratore, bensì il raggiungimento e il mantenimento della massima autonomia lavorativa, della partecipazione in tutti gli aspetti dell'esistenza e della realizzazione personale.

Di rilevante importanza è poi la statuizione, all'Art. 35, di un «Comitato di Esperti Indipendenti», organo di garanzia designato dagli Stati Contraenti,

cui ogni Stato dovrà sottomettere periodicamente dei rapporti sullo stato e le modalità di applicazione delle disposizioni pattizie nell'ambito della propria realtà ordinamentale, ed a cui, tra le ulteriori mansioni, significativamente compete altresì l'assistenza e il monitoraggio degli eventuali progressi degli Stati Contraenti «... in implementing this Convention and conduct a technical review of the periodic reports submitted by States Parties».

Significativa è la definizione di «persona anziana» contenuta nell'Art. 2 («Definizioni») della Convenzione: «'Older person' is a person aged 60 or older, except where legislation has determined a minimum age that is lesser or greater, provided that it is not over 65 years. This concept includes, among others, elderly persons». Come facilmente si apprezza se si considera quanto osservato sopra a proposito dei Principi delle Nazioni Unite sulle persone anziane, ovvero che essi non chiariscono chi sono i soggetti da considerare «anziani», tale definizione rappresenta già in sé un traguardo significativo, tenuto anche conto delle importanti resistenze inizialmente manifestatesi all'adozione di una definizione anche in seno alla nuova Convenzione dell'OAS. Sulla base di tale concetto dunque, il significato della nuova Convenzione, più che nel riconoscimento di nuovi diritti soggettivi e libertà fondamentali, sta nel «sistematizzarli», così da garantire che tutti gli individui di età avanzata possano goderne alla pari con gli altri.

Tutta la Convenzione è fondamentalmente basata su quattro valori («core values»): uguaglianza, dignità, non discriminazione, integrazione e autonomia, che quantunque obiettivamente pervadano tutto il settore dei diritti dell'uomo, acquistano in questo campo una rilevanza speciale.

Detto differentemente, ciò che la nuova Convenzione Inter Americana sui diritti delle persone anziane cerca di ottenere è l'elaborazione dettagliata dei diritti soggettivi e delle libertà fondamentali delle persone in età avanzata e la contestuale precisazione di un codice attuativo. Gli Stati membri dell'OAS che hanno ratificato la Convenzione si impegnano a adottare e perseguire politiche, legislazioni e misure amministrative, anche nella peculiare forma delle azioni positive, per garantire i diritti soggettivi e le libertà fondamentali precisati nella Convenzione e ad eliminare disposizioni nazionali e pratiche che conducano a discriminazioni (art. 4, lett. b)); in particolare, essi riconoscono che le donne di età avanzata sono sovente soggette a forme di discriminazioni multiple e, a questo proposito, si impegnano ad adottare misure per garantire l'effettivo e paritario godimento di tutti i diritti e delle libertà fondamentali da

parte dei predetti soggetti. Dal momento che un mutamento delle percezioni è fondamentale per migliorare le situazioni delle persone *agées*, gli Stati Contraenti devono inoltre combattere gli stereotipi ed i pregiudizi e promuovere la consapevolezza delle *chances* effettive delle persone di età avanzata. Questo, a nostro avviso, si evince chiaramente nell'inciso finale dell'Art. 4, lett. b) della Convenzione, in cui testualmente si prevede che: «States Parties undertake... affirmative measures and reasonable adjustments that are necessary to expedite or attain de facto equality for older persons, or to ensure their full social, economic, educational, political, and cultural engagement, shall not be considered discriminatory; such measures shall not lead to the maintenance of separate rights for different groups, nor be continued beyond a reasonable time once their objectives have been attained». Essi devono inoltre assicurare che le persone anziane possano godere dei loro diritti umani e delle loro libertà fondamentali su una base di eguaglianza con gli altri membri della comunità di appartenenza (art. 5).

Altro profilo rilevante è la protezione delle cosiddette «Older persons receiving long-term care services»<sup>24</sup>, parimenti definite dall'Art. 4 della Convenzione<sup>25</sup>: queste dovranno godere di eguali diritti e ricevere «quality comprehensive social and health care services». Gli Stati Contraenti riconoscono ancora che tutte le persone sono da considerarsi eguali di fronte alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a eguale protezione (art. 5). Essi devono pertanto proibire qualsiasi forma di discriminazione fondata sull'età anagrafica e assicurare alle persone di età avanzata paritaria ed effettiva tutela legale contro la discriminazione qualunque ne sia il fondamento. A tale proposito si ricollega in particolare la definizione di discriminazione prevista nell'Art. 4 della Convenzione: «discriminazione sulla base dell'età anagrafica» indica: qualsiasi distinzione, restrizione o esclusione che persegua la finalità o l'effetto pratico di compromettere o annullare il riconoscimento, la fruizione e

<sup>24</sup> In argomento, v. TONG, R., «Global Perspectives on Long-Term Care for the Elderly», in W. Teays, J.-S. Gordon e A. Dundes Renteln (eds.), *Global Bioethics and Human Rights: Contemporary Issues*, Lanham-Boulder, New York-Toronto, 2014, p. 340 ss.

<sup>25</sup> Ai sensi dell'Art. 4 della Convenzione, «Older person receiving long-term care services» è da considerarsi: «One who resides temporarily or permanently in a regulated, public, private or mixed establishment, which provides quality comprehensive social and health care services, including long-term facilities for older persons with moderate or severe dependency, who cannot receive care in their home».

l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri membri della comunità, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali<sup>26</sup>; essa ricomprende qualsiasi forma di discriminazione, compreso il mancato sviluppo di «specific approaches for older persons who are vulnerable and those who are victims of multiple discrimination, including women, persons with disabilities, persons of different sexual orientations and gender identities, migrants, persons living in poverty or social exclusion, people of African descent, and persons pertaining to indigenous peoples, the homeless, people deprived of their liberty, persons pertaining to traditional peoples, and persons who belong to ethnic, racial, national, linguistic, religious, and rural groups, among others»<sup>27</sup>.

Gli Stati Contraenti inoltre si impegnano a garantire che tutte le misure riguardanti l'esercizio della capacità giuridica forniscano efficaci ed adeguate tutele per scongiurare abusi in conformità alle norme internazionali sui diritti dell'uomo. Tali salvaguardie devono assicurare che le misure riguardanti l'esercizio della capacità giuridica rispettino i diritti e le scelte della persona anziana, che siano scevre da qualsiasi ingerenza indebita, che siano adatte alle condizioni del soggetto e proporzionate, che siano soggette a revisione periodica da parte di un'autorità indipendente o di un organo giudiziario<sup>28</sup>.

Poiché la giustizia è un'assoluta necessità per qualsivoglia Stato di diritto, riguardo alle persone di età avanzata gli Stati Contraenti, ai sensi dell'Art. 31, si obbligano ad assicurare loro l'accesso effettivo alla giustizia su base di eguaglianza con gli altri, anche tramite la previsione di adeguati accomodamenti procedurali o accomodamenti in funzione dell'età anagrafica, al fine di rendere il loro ruolo effettivo come partecipanti, diretti e indiretti, in tutte le fasi del procedimento legale, ivi comprese le fasi preliminari e i meccanismi alternativi per la risoluzione delle controversie. Al fine di garantire l'effettivo accesso alla giustizia delle persone di età avanzata, gli Stati Contraenti altresì si impegnano a fornire un'adeguata formazione per coloro che operano nel

<sup>26</sup> L'Art. 4 della Convenzione testualmente prevede che «Age discrimination in old age» deve considerarsi: «Any distinction, exclusion, or restriction based on age, the purpose or effect of which is to annul or restrict recognition, enjoyment, or exercise, on an equal basis, of human rights and fundamental freedoms in the political, cultural, economic, social, or any other sphere of public and private life».

<sup>27</sup> Art. 5, para. 2 della Convenzione.

<sup>28</sup> Quanto precisato nel testo si evince da vari articoli della Convenzione. Vedasi in particolare, a mero titolo esemplificativo, l'Art. 7 «Right to independence and autonomy».

settore dell'amministrazione della giustizia, compreso il personale penitenziario e le forze di polizia<sup>29</sup>.

Particolare cura è posta nella Convenzione affinché sia garantito che le persone anziane non siano private della loro libertà personale arbitrariamente o illegalmente, ma che qualsiasi limitazione della loro libertà personale sia conforme alla legge e che l'età avanzata non possa mai costituire un valido pretesto per la privazione o limitazione della predetta libertà fondamentale (art. 15). Spetta agli Stati Contraenti garantire al riguardo che, se le persone in età avanzata sono private della loro libertà personale mediante qualsiasi processo, esse rimangano, su base di eguaglianza formale e sostanziale con altri, titolari delle garanzie indicate nelle norme internazionali sui diritti umani e siano trattate conformemente agli scopi e ai principi della medesima Convenzione, ivi quello di ricevere, per utilizzare la medesima terminologia dell'Art. 13, «a special and comprehensive care programs, including rehabilitation mechanisms for their reintegration in society and, as appropriate... alternatives to custodial measures, in accordance with their domestic laws».

Ogni anziano ha diritto al rispetto della propria integrità mentale e fisica sulla base dell'eguaglianza con gli altri (art. 13). Dichiaratamente in virtù dell'Art. 10, nessun anziano può essere sottoposto a pene, tortura o trattamenti inumani o degradanti: in particolare, nessun anziano potrà essere sottoposto senza il proprio libero consenso a sperimentazioni scientifiche.

Al fine di permettere agli anziani di partecipare pienamente a tutti gli ambiti della vita e di condurre un'esistenza indipendente, gli Stati Contraenti devono adottare misure adeguate per garantire agli anziani, su base di eguaglianza con gli altri, l'accesso ai trasporti, all'ambiente fisico, alla comunica-

---

<sup>29</sup> L'Art. 31 della Convenzione testualmente stabilisce che: «older persons have the right to a hearing, with due guarantees and within a reasonable time, by a competent, independent, and impartial tribunal, previously established by law, in the substantiation of any accusation of a criminal nature made against them or for the determination of their rights and obligations of a civil, labor, fiscal, or any other nature. States Parties shall ensure effective access to justice for older persons on an equal basis with others, including through the provision of procedural accommodations in all legal and administrative proceedings at any stage. State Parties shall ensure due diligence and preferential treatment for older persons in processing, settlement of, and enforcement of decisions in administrative and legal proceedings. Judicial action must be particularly expedited in instances where the health or life of the older person may be at risk. Likewise, States Parties shall develop and strengthen public policies and programs to promote: a. Alternative dispute settlement mechanisms; b. Training in protection of the rights of older persons for personnel associated with the administration of justice, including police and prison staff».

zione, comprese le tecnologie di informazione e comunicazione, sia nelle aree urbane che in quelle rurali (art. 26).

In linea con la nuova disciplina sulla *privacy*, nessuna persona anziana, indipendentemente dal luogo di abituale residenza o dalla modalità di alloggio, può essere assoggettata a interferenze illegali o arbitrarie nella propria esistenza privata, in quella della famiglia, della propria corrispondenza, della propria abitazione o di altri tipi di comunicazione. In particolare, sulla base di eguaglianza con gli altri soggetti, deve essere assicurata all'anziano la *privacy* nelle pratiche di igiene personale e in quelle concernenti la sua salute, indipendentemente dall'ambiente in cui l'anziano si trova (art. 16).

Il diritto delle persone anziane alla salute viene pienamente riconosciuto: al fine di garantire la realizzazione di questo diritto fondamentale senza discriminazioni e su una base di eguaglianza di opportunità, gli Stati Contraenti si obbligano a fare in modo che i loro sistemi sanitari pubblici siano in grado assicurare, tra le altre cose, la prevenzione e la cura delle malattie in tutte le fasi, nonché la riabilitazione e le cure palliative, allo scopo di promuovere il godimento da parte dell'anziano del più alto livello di benessere fisico e mentale (art. 19). È importante osservare che, all'Art. 11, la Convenzione assicura altresì un pieno riconoscimento al diritto al consenso informato sulle questioni concernenti la salute (analogamente alla Convenzione di Oviedo del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina)<sup>30</sup>.

In questo quadro normativo e culturale di riferimento, l'accento viene posto sulla relazione intercorrente tra l'inclusione nella comunità e la vita autonoma, strettamente ricollegandosi l'autonomia dell'esistenza della persona anziana al suo pieno accesso alla medicina preventiva e alle cure delle malattie in tutte le fasi.

---

<sup>30</sup> Il testo della Convenzione di Oviedo è disponibile al sito del Consiglio d'Europa all'indirizzo: <<http://conventions.coe.int/Treaty/ITA/Treaties/Html/164.htm>>. Sulla Convenzione di Oviedo, v. *ex multis* CATALDI, G., «La Convenzione sui Diritti Umani e la Biomedicina», in L. Pineschi (ed.), (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2006, p. 589 ss; SALAKO, S. E., «The Council of Europe Convention on Human Rights and Biomedicine: a New Look at International Biomedical Law and Ethics», in *Medicine and Law*, 2007, 339 ss; ABRAMS, M. E., «The European Convention on Human Rights and Biomedicine», in L. A. Sicilianos and M. Gavouneli (eds.), *Scientific and Technological Development and Human Rights*, Athens, 2001, p. 187 ss; RAPOSO, V. L. e OSUNA, E., «The European Convention of Human Rights and Biomedicine», in R. G. Beran (eds.), *Legal and Forensic Medicine*, Amsterdam, 2013, p. 1405 ss; SEATZU, F. y FANNI, S., «The Experience of the European Court of Human Rights with the European Convention on Human Rights and Biomedicine», in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2015, p. 5.

L'art. 8 della Convenzione impegna quindi gli Stati Contraenti a riconoscere l'eguale diritto di tutte le persone anziane a vivere nella comunità, con la medesima libertà di scelta degli altri individui, ed a adottare misure efficaci allo scopo di agevolare il pieno godimento da parte delle persone anziane del suddetto diritto e della piena inclusione all'interno della società. Questo richiede in particolare che gli Stati Contraenti creino e rafforzino i meccanismi di partecipazione e l'inclusione sociale delle persone anziane in un ambiente di uguaglianza che consenta di sradicare i pregiudizi e gli stereotipi che impediscono loro di fruire pienamente dei suddetti diritti. Ancora, sempre nell'Art. 8 della Convenzione, si prevede che gli Stati Contraenti promuovano la partecipazione degli anziani ad attività intergenerazionali per rafforzare la solidarietà e il sostegno reciproco come componenti essenziali dello sviluppo sociale.

Al diritto alla vita autonoma e all'inclusione nella comunità si collegano inscindibilmente le norme sulla mobilità personale (art. 26), che impegna appunto gli Stati Contraenti ad adottare misure efficaci per garantire alle persone anziane la mobilità personale con la maggiore autonomia possibile, in modo da agevolare la mobilità degli anziani nei modi e tempi da loro scelti; agevolare l'accesso degli anziani ad ausili per una mobilità di qualità a tecnologie di supporto, a forme di assistenza da parte di mediatori specializzati; fornire al personale specializzato che lavora con gli anziani un'adeguata formazione sulle tecniche di mobilità; sviluppare e monitorare l'attuazione degli standard minimi e linee guida per l'accessibilità delle strutture e dei servizi aperti o forniti al pubblico.

Particolarmente significativo, ai fini del discorso che stiamo conducendo adesso, è anche il modo in cui, nel testo della Convenzione, si è affrontato il problema della disciplina del diritto alla riabilitazione («right of rehabilitation»). Come si ricorderà, la storia della tutela (non soltanto internazionale) delle persone vulnerabili è costellata di tentativi volti alla formulazione di adeguate garanzie per il diritto alla riabilitazione in particolare e per il diritto alla salute più in generale, inteso quest'ultimo nelle sue molteplici sfaccettature e varianti<sup>31</sup>. Emblematiche sono, nella prospettiva appena richiamata,

---

<sup>31</sup> Cfr. e.g. KINNEY, E. D., «International Human Right to Health: What Does this Mean for Our Nation and World», in *Ind. L. Rev.*, 2000-2001, p. 1457 ss; MEIER, D.M. e FOX, A.M., «Development as health: Employing the collective right to development to achieve the goals of the individual right to health», in *Human Rights Quarterly*, 2008, pp. 259-355; BABIAK, J., «Health-care for the elderly of industrialized nations: fallen and can't get up?», in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 1997, p. 221 ss.

le soluzioni proposte rispettivamente agli inizi degli anni ottanta del secolo scorso nel *World Programme of Action Concerning Disabled Persons*, e riprese in misura parzialmente diversa e con specifico riferimento al minore disabile nella Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo<sup>32</sup>, che, all'Art. 23, secondo comma, esplicitamente prevede l'obbligo in capo agli Stati contraenti di riconoscere: «... the right of the disabled child to special care»<sup>33</sup>. Nel testo della Convenzione dell'OAS il diritto alla riabilitazione è invece menzionato nell'Art. 13 («Right to personal liberty») e nell'Art. 19 («Right to health»), che significativamente formulano il predetto diritto in termini tali da introdurre: «a paradigmatic shift from a medical model to a social model», con la non trascurabile conseguenza di affermare che le persone anziane sono e devono essere valutate come titolari di diritti soggettivi al pari delle altre persone fisiche. Tali disposizioni pertanto danno l'impressione di volere mutare radicalmente, non soltanto l'approccio di fondo complessivo della Convenzione *de quo*, ma anche quello particolare concernente il diritto fondamentale alla salute fisica e psichica. Di conseguenza, sembra che quest'ultimo debba essere interpretato estensivamente, così da ricomprendere anche il diritto delle persone anziane di accedere a tutti i servizi medico-sanitari, senza eccezione quindi per quelli riguardanti le attività sessuale, oltre naturalmente a quelli direttamente attinenti le specifiche esigenze poste dalla condizione di anziano. Una tale lettura «progressista» è confermata anche dall'Art. 25 («Health»), rispettivamente alla lett. a), in cui è affermata l'esistenza in capo agli Stati Contraenti di un obbligo di garantire: «... preferential care and universal, equitable and timely access to quality, comprehensive, primary care-based social and health care services, and take advantage of traditional, alternative, and complementary medicine, in accordance with domestic laws and with practices and customs» e, alla lett. b), di un obbligo per i medesimi Stati di: «foster public policies on the sexual and reproductive health of older persons».

Altro aspetto essenziale per assicurare una vita autonoma è l'*empowerment* delle persone anziane. Infatti a causa dell'esclusione sociale, tramite trattamenti discriminatori e soprattutto assenza di pari opportunità, le persone in

<sup>32</sup> La Convenzione sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989, è entrata in vigore sul piano internazionale il 2 settembre 1990.

<sup>33</sup> Sul punto ci sia consentito rinviare a SEATZU, F., «La Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali», in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2008, pp. 535-559.

età avanzata sono sovente private di competenze e diritti, rendendosi con ciò vulnerabili la loro capacità di affrontare adeguatamente le sfide della loro esistenza<sup>34</sup>. Questo implica, come è indirettamente riconosciuto nell'Art. 32, che la società è responsabile sia per l'impovertimento di opportunità e capacità sia per l'esclusione sociale. Fondamentale diventa pertanto promuovere azioni di *empowerment* delle persone anziane, tali da consentire loro di accrescere la loro capacità di affrontare un'esistenza autonoma.

A tale scopo la Convenzione impegna gli Stati Contraenti ad adottare misure appropriate per consentire alle persone anziane di ottenere e tutelare la massima indipendenza, e di giungere alla piena inclusione e partecipazione in tutti i settori dell'esistenza; e stabilisce in particolare gli Stati: «... svilupperanno programmi per sensibilizzare il pubblico sul processo di invecchiamento e le persone anziane, favorendo la partecipazione di questi ultimi e delle loro organizzazioni nella progettazione e nella formulazione di tali programmi»<sup>35</sup>. Da qui si evince con chiarezza l'opportunità che il movimento si doti di strumenti di *empowerment*, quali la consulenza alla pari, una rete di orientamento positivo e comunicazione.

Sebbene la Convenzione sia il frutto di un difficile compromesso tra interessi differenti, essa è un testo normativo esigente per la protezione internazionale dei diritti fondamentali delle persone anziane. Abbastanza sorprendentemente ciò non ha trovato però un adeguato riscontro sul regime giuridico delle riserve<sup>36</sup>. L'Art. 38 infatti, diversamente da quanto pure sarebbe stato legittimo attendersi, non esclude qualsiasi riserva, ma soltanto quelle

---

<sup>34</sup> Cfr. KOMANOVICS, A., «Old-Age Discrimination: the Age-Blindness of International Human Rights Law», in *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014, p. 217 ss; TURNER, B. S., «The Rights of Age: on Human Vulnerability», in J. Blau, M. Frezzo (eds.), *Sociology and Human Rights: a Bill of Rights for the twenty-first Century*, Los Angeles, CA, 2012, p. 201 ss; BRIBOSIA, E. e BOMBOIS, T., «Interdiction de la discrimination en raison de l'âge: du principe, de ses exceptions et de quelques hésitations...: réflexions autour des arrêts Wolfs, Petersen et Küçükdeveci de la Cour de justice de l'Union européenne», in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, pp. 41-84; ARMÍJO, G., «Poder económico y discriminación etaria: la tutela del adulto mayor como derecho humano emergente», in *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 2009, pp. 387-404; MEENAN, H., «The Future of Ageing and the Role of Age Discrimination in the Global Debate», in *Journal of International Aging, Law & Policy*, 2005, reperibile su: <www.stetson.edu/law/agingjournal/media/journal-of-international-aging-law-and-policy-vol-1.pdf>.

<sup>35</sup> Art. 32, lett. c) e d) della Convenzione.

<sup>36</sup> Sul tema delle riserve ai trattati internazionali in materia di protezione dei diritti umani v., di recente, anche per i necessari riferimenti, BORRELLI, S., «Le riserve ai trattati sui diritti umani» in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, cit., p. 773 ss.

riserve che risultino incompatibili con l'oggetto e lo scopo dell'accordo. Tale disposizione, proprio a causa della sua scarsa coerenza rispetto alla generale impostazione del quadro pattizio –nonostante la pur utile precisazione contenuta nell'inciso finale dell'Art. 38 in cui si stabilisce testualmente che: «reservations to this Convention must relate to one or more specific provisions thereof»– non ci pare idonea, almeno in astratto, a scongiurare il pericolo che riserve vengano eventualmente apposte a norme pattizie importanti (legga-si: suscettibili di svuotare di significato il complessivo regime convenzionale) come, ad esempio gli Articoli 24 («Right to housing»), 25 («Right to a healthy environment»), 19 («Right to health»)<sup>37</sup> 26 («Right to accessibility and personal mobility»), 27 («Political rights»), 30 («Equal recognition before the law») o 31 («Access to justice»).

In conclusione, dalla nuova Convenzione Inter-Americana emergono per gli Stati Membri dell'OAS nuove sfide, a cui essi devono fare fronte con nuovi programmi, azioni e misure; devono impegnarsi attivamente per eradicare pregiudizi e stereotipi, valorizzando il ruolo sociale delle persone di età avanzata. Ciò allo scopo di assicurare che i principi generali e le regole di condotta enunciati nel nuovo trattato internazionale si traducano in un miglioramento dell'esistenza degli anziani nel continente americano.

---

<sup>37</sup> Sull'importanza in particolare del diritto alla salute per le persone anziane v. AASEN, H.S., «The Right to Health Protection for the Elderly: Key Elements and State Obligations», in B. Toebes (ed.), *Health and Human Rights in Europe*, Cambridge, 2012, p. 273 ss.