

Data di pubblicazione: 30 giugno 2025

ALESSANDRA POLISENO*

*Silver economy e transizione demografica: problemi e prospettive
di diritto dell'economia
(Silver Economy and Demographic Transition: Challenges and
opportunities in Economic Law)*

ABSTRACT: Il contributo analizza l'invecchiamento attivo nell'ordinamento dell'Unione europea, con attenzione alle politiche pubbliche e agli strumenti normativi che ne sostengono l'attuazione. La Silver Economy è considerata come insieme di attività economiche e sociali riferite alla popolazione anziana, in rapporto ai modelli di welfare, ai servizi e agli investimenti pubblici. L'analisi esamina il legame tra longevità, programmazione economica e trasformazioni demografiche, includendo l'impatto dei flussi migratori sulla composizione della popolazione. Viene approfondito il ruolo di tale economia nella

* Assegnista di ricerca in diritto dell'economia presso l'Università degli studi di bari Aldo Moro, Dipartimento di giurisprudenza.

definizione di modelli regolativi coerenti con i principi dell'economia sociale di mercato e con l'evoluzione della cittadinanza sociale europea.

The essay examines active ageing within the framework of European Union law, focusing on public policies and regulatory instruments supporting its implementation. The Silver Economy is considered as the set of economic and social activities related to the older population, in connection with welfare models, services and public investment. The analysis explores the relationship between longevity, economic planning and demographic transformations, including the impact of migration flows on population composition. It further examines the role of this economy in shaping regulatory models consistent with the principles of the social market economy and with the evolution of European social citizenship.

PAROLE CHIAVE: Invecchiamento attivo; *Silver Economy*; Cambiamento demografico; Economia sociale di mercato

KEYWORDS: Active Ageing; Silver Economy; Demographic Change; Social Market Economy

SOMMARIO: 1. Invecchiamento demografico e programmazione. - 2. L'invecchiamento attivo nella dimensione europea - 3. Silver economy: regolazione, funzione economica e dimensione sistemica. - 4. Flussi

migratori, finanza pubblica, equilibri sociali. - 5. Conclusioni. Verso un modello europeo integrato per la longevità attiva: la Silver Economy come attuazione dell'economia sociale di mercato.

1. Invecchiamento demografico e programmazione

Una riconfigurazione strutturale della morfologia demografica emerge dall'intreccio tra i processi migratori determinati da fattori climatici, economici e geopolitici e l'aumento della componente anziana della popolazione, connesso all'incremento dell'aspettativa di vita e alla riduzione dei tassi di natalità¹. L'incidenza di questi fenomeni sulla programmazione pubblica impone una revisione delle architetture istituzionali e dei modelli di organizzazione dei servizi, orientata alla sostenibilità e all'effettività delle politiche di sicurezza sociale, quali strumenti idonei a garantire l'accesso ai diritti, la continuità delle tutele e l'equilibrio della funzione redistributiva nel nuovo contesto demografico. La progressiva centralità di tale dinamica, lungi dal poter essere ricondotta a fattori di natura transitoria o emergenziale², si consolida quale *driver* delle politiche di sviluppo economico, superando la logica meramente reattiva in favore di una prospettiva anticipatoria, capace di valorizzare la

¹ C.M. CASCIONE, *Invecchiamento demografico e tutela della persona nelle esperienze giuridiche contemporanee*, in A. FUSARO, M. PICCINNI (a cura di), *Un diritto gentile per la persona anziana*, Atti del convegno del 3 e 4 novembre 2023, Università di Padova, Pisa, 2024, 80.

² M. SEMBOLONI, C. BUCCIANI, *L'invecchiamento della popolazione italiana e i suoi effetti in ambito economico*, in *Riv. it. econ. demogr. stat.*, 2020, 2, 100 ss.

contribuzione della componente anziana della popolazione ai circuiti della solidarietà intergenerazionale e dell'integrazione sociale³.

In tale contesto si colloca la nozione di *active and healthy ageing*, formalizzata nei documenti della Commissione europea⁴ e dell'Organizzazione mondiale della sanità, l'ultima individua una traiettoria regolativa fondata sull'integrazione tra promozione della salute, salvaguardia dell'autonomia funzionale e partecipazione attiva alla vita collettiva anche in età avanzata. La dimensione *active*⁵ postula il riconoscimento della persona anziana come attore dotato di capacità contributiva, secondo forme differenziate, alla coesione sociale e alla produzione di valore relazionale, senza che l'età anagrafica, di per sé, ne contragga la partecipazione e le connesse

³ Come riconosciuto dalla Commissione europea sin dai primi anni Duemila, la strategia europea per la sostenibilità del *welfare* in un contesto di invecchiamento demografico si è così articolata attorno a tre assi: adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione, v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Libro Verde. Verso sistemi pensionistici europei adeguati, sostenibili e sicuri*, Bruxelles, 7 luglio 2010, COM(2010) 365 final.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Portare avanti il piano strategico di attuazione del partenariato europeo per l'innovazione nell'ambito dell'invecchiamento attivo e in buona salute*, Bruxelles, 29 febbraio 2012 COM(2012) 83 final. Tale piano strategico costituisce uno dei primi documenti istituzionali a proporre un approccio integrato all'invecchiamento, fondato sull'anticipazione dei bisogni legati alla durata della vita e sull'innovazione organizzativa, tecnologica e sociale dei servizi. Il piano individua tre aree prioritarie d'intervento – prevenzione, cura e autonomia – promuovendo modelli capaci di sostenere la partecipazione attiva degli anziani nella società e nell'economia. In questo contesto, l'età avanzata non viene più concepita come fattore di vulnerabilità, ma come elemento attorno al quale riorganizzare le politiche pubbliche in chiave proattiva, intersettoriale e sostenibile.

⁵ Nel 2002 l'Organizzazione mondiale della sanità ha introdotto il concetto di *Active Ageing*, definito come il processo di ottimizzazione della qualità della vita delle persone che invecchiano. Cfr. World Health Organization, *Active ageing: A policy framework*, Ginevra 2002.

responsabilità pubbliche. La dimensione *healthy*⁶ rinvia invece all'esigenza di garantire condizioni ambientali, sanitarie e organizzative idonee a preservare l'autonomia individuale, l'accesso a servizi preventivi e assistenziali, nonché la continuità della funzione sociale dei soggetti in età matura.

Il processo legato al prolungamento della vita, lungi dal costituire un elemento marginale, si configura come presupposto per la riorganizzazione dell'offerta pubblica, secondo una logica di adattamento alle traiettorie esistenziali. Anche a livello della programmazione europea, si è affermato il riferimento alla nozione di “presa in carico proattiva”⁷, intesa come orientamento dell'intervento pubblico non limitato alla risposta ai bisogni manifesti, ma diretto a strutturare ambienti, servizi e dispositivi in sintonia con le esigenze che accompagnano lo sviluppo del ciclo di vita.

Il parametro anagrafico, da lungo tempo considerato come mera variabile da contenere, assume progressivamente la funzione di criterio strutturale, contribuendo alla transizione da un modello di *welfare* fondato sulla compensazione delle fragilità – articolato intorno a trasferimenti a carattere riparativo e prestazioni attivate soltanto a valle dell'emersione del

⁶ Inoltre, la promozione della salute nell'età adulta ed anziana è la grande sfida demografica della prima metà del 21° secolo è stata identificata come priorità dalla stessa Organizzazione Mondiale della sanità, v. *Good health adds life to years. Global brief for world health day 2012*, Geneva, 2012, 3.

⁷ Commissione europea – Direzione generale salute e sicurezza alimentare, *Tools and methodologies to assess integrated care in europe: Report by the expert group on health systems performance assessment*, Lussemburgo, 2017, 134; Conclusioni del Consiglio “Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori” del 9–10 dicembre 2013. [\(2013/C 376/05\)](#).

bisogno, ossia successivamente alla sua manifestazione conclamata, secondo una logica subordinata all'accertamento della condizione da tutelare – verso una configurazione anticipatoria, imperniata sulla promozione, per l'appunto *ex ante*, di condizioni favorevoli alla partecipazione, all'autonomia individuale e alla valorizzazione delle capacità diffuse⁸. In questo contesto, la componente anziana della popolazione non è più considerata esclusivamente come destinataria passiva di protezione, ma viene riconosciuta quale segmento attivo nella ridefinizione delle priorità allocative, nella mobilitazione delle risorse disponibili e nell'attivazione di circuiti di innovazione sociale e funzionale⁹.

2. L'invecchiamento attivo e la ridefinizione del diritto alla salute nella dimensione europea

L'Unione europea affronta la transizione demografica, contrassegnata dall'incremento della popolazione collocata nella fase anagrafica successiva all'età lavorativa, valorizzando questo segmento come

⁸ Cfr. A.M. BATTISTI, *La crisi del Welfare State in Italia*, in *Revista de Direito Brasileira*, 2023, 36, 38 ss., sulla necessità di riequilibrare il welfare in funzione della transizione demografica.

⁹ N. BOBBIO, *L'età del tempo libero*, in AA.VV., *L'anziano attivo. Problemi e prospettive per la terza e quarta età*, Torino, 1991, 11-13. L'autore propone una riflessione critica sul rischio di trasformare la terza età in uno spazio di consumo anziché di autentica partecipazione sociale, segnalando la necessità di evitare narrazioni retoriche e di garantire un effettivo riconoscimento culturale e civico della condizione anziana.

componente integrante della collettività, in quanto partecipe dei circuiti economici in qualità di consumatore e attore nei processi sociali¹⁰.

Tale approccio apre nuove opportunità occupazionali in ambiti disparati – dal turismo, alla domotica per la vita autonoma, dalle tecnologie assistive ai servizi sanitari, culturali e ricreativi – alimentando la transizione verso modelli economici orientati alla domanda espressa dalle fasce *senior* della popolazione. La strategia europea punta, quindi, a sostenere l'innovazione e gli investimenti in prodotti e servizi per un “invecchiamento attivo e in buona salute”, capaci anche di migliorare l'efficienza e la tenuta complessiva dei sistemi sanitari e sociali. In parallelo all'aspetto economico, l'UE incoraggia l'invecchiamento *attivo* in senso ampio: ciò include il prolungamento della vita lavorativa, il volontariato e la partecipazione comunitaria degli anziani. Già con l'istituzione dell'“Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni 2012”¹¹, l'Unione europea formalizzò un indirizzo volto a riconoscere il ruolo delle persone anziane nella struttura sociale ed economica degli Stati membri, promuovendo la cooperazione tra generazioni quale elemento di equilibrio strutturale dell'assetto demografico e di riequilibrio delle relazioni tra le diverse classi anagrafiche. L'iniziativa sollecitò l'attivazione

¹⁰ Eurostat, *Population projections in the EU* (Statistics Explained), aggiornamento 2 marzo 2025, 1-2, secondo cui la popolazione di età ≥ 65 anni passerà dal 21,1 % nel 2022 al 32,5 % entro il 2060, con un'incidenza già prossima al 30 % nel 2050, e un volume atteso di circa 130 milioni di persone over 65 nell'UE.

¹¹ 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 (2012) GUUE L 246 del 23 settembre 2011, 5-10.

di misure pubbliche coordinate a livello nazionale, regionale e locale, con il coinvolgimento dei soggetti pubblici, delle parti sociali, dei soggetti economici e della società civile. In questo quadro, l'invecchiamento attivo venne tematizzato come fattore capace di incidere sulla progettazione di strategie pubbliche inclusive, anche mediante il superamento di discriminazioni fondate sull'età, in particolare nel mercato del lavoro¹².

Con una Dichiarazione adottata nel dicembre 2012, successiva all'“Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni”, il Consiglio dell'Unione europea rinnovò l'impegno a promuovere l'invecchiamento attivo, accogliendo i “Principi guida per l'invecchiamento attivo e la solidarietà tra le generazioni”¹³ e invitando gli Stati membri a riconoscere il potenziale delle persone anziane in qualità di lavoratori, consumatori, assistenti familiari, volontari e cittadini. Gli orientamenti sollecitavano il pieno riconoscimento delle capacità residue e dell'esperienza maturata nel corso della vita, quale presupposto per il rafforzamento delle relazioni tra generazioni e per la tenuta dei legami sociali in un contesto demografico in evoluzione.

¹² V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, in *ADAPT Labour Studies e-Book series*, n. 95, Bergamo, 2022, IX ss.

¹³ Dichiarazione del Consiglio sull'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012): prospettive per il futuro, ST 17468/2012 INIT, approvate a Bruxelles il 20 dicembre 2012, dove si ribadisce il ruolo delle autorità pubbliche e della società civile nel promuovere l'invecchiamento attivo e nella lotta alla discriminazione fondata sull'età.

Le attività di volontariato svolte in età avanzata¹⁴ venivano riconosciute quali strumenti di solidarietà tra generazioni, capaci di generare benefici condivisi sul piano sociale ed economico. Secondo le evidenze allora disponibili, circa un quinto delle persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni risultava coinvolto in forme strutturate di volontariato, con un apporto significativo alla produzione di valore economico e relazionale. A ciò si aggiungeva il contributo, spesso non retribuito e prevalentemente femminile, fornito dagli anziani nell'ambito dell'assistenza informale prestata in ambito familiare.

In sintesi, la strategia europea sull'invecchiamento attivo si orientò, in una prima fase, a incentivare la permanenza degli anziani nel mercato del lavoro e a sostenere la loro partecipazione nelle dinamiche comunitarie, contrastando gli stereotipi che li rappresentavano come onere per i sistemi di *welfare* e riconoscendone il contributo alla crescita inclusiva e al benessere collettivo. Il riferimento all'invecchiamento attivo assunse progressivamente la funzione di principio guida per l'elaborazione di obiettivi di lungo periodo, finalizzati a promuovere la partecipazione effettiva delle persone anziane, a consolidare il dialogo interstatale e a valorizzare pratiche condivise di apprendimento e cooperazione.

L'Unione europea ha, quindi, progressivamente definito una strategia regolatoria volta a riconoscere l'invecchiamento come fattore strutturale dei processi economici e sociali, e dell'azione istituzionale verso la costruzione di un'"economia della longevità". Questo impianto ha

¹⁴ R. CARIDÀ, *Invecchiamento attivo e ruolo delle Regioni*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, 1, 15.

ricevuto una sistemazione teorica nel *World Report on Ageing and Health* dell'OMS¹⁵, ed è stato attuato, sul piano organizzativo, attraverso il *European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing (EIP-AHA)*, istituito nel 2011¹⁶ per promuovere innovazioni organizzative e tecnologiche volte a favorire un invecchiamento attivo e in buona salute. A coronamento di un percorso di progressiva integrazione dell'invecchiamento nei processi economici e sociali dell'ordinamento europeo, è stato formalizzato un principio di riferimento destinato a orientare in modo strutturale le politiche pubbliche e gli assetti di *welfare* nei confronti della popolazione anziana. Difatti, l'adozione, nel 2017 del principio n.15 del *Pillar of Social Right*, ha riconosciuto il diritto delle persone anziane a un invecchiamento sorretto da dignità e autonomia, ponendo le premesse per una regolazione a più livelli di governo dei servizi di assistenza e cura che incida sia sui modelli di finanziamento e che tenga conto della specificità anagrafica non come criterio limitativo, ma come riferimento costitutivo delle scelte pubbliche.

In continuità con le prime elaborazioni contenute nei documenti del 2017 e del 2018, secondo una traiettoria di progressiva sistematizzazione, il rapporto *Employment and Social Developments in Europe*¹⁷ del 2019 segna un passaggio nell'elaborazione istituzionale della Commissione europea, in quanto evidenzia la necessità di superare un'impostazione meramente

¹⁵ Organizzazione mondiale della sanità, *Active Ageing: A Policy Framework*, Madrid, 2002.

¹⁶ Commissione europea, *Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing (EIP-AHA)*, Bruxelles, 17 novembre 2011.

¹⁷ Commissione europea, *Employment and Social Developments in Europe 2019 – Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe*, Bruxelles, 19 giugno 2019.

redistributiva dell'intervento pubblico in materia di invecchiamento. L'elemento demografico viene così ricondotto a una più ampia strategia di sviluppo, nella quale l'azione pubblica assume il compito di strutturare condizioni funzionali alla valorizzazione della longevità attraverso processi di riorganizzazione dei servizi e integrazione tecnologica.

Le strategie successivamente elaborate si sviluppano in continuità con la traiettoria avviata dall'agenda sociale europea¹⁸, proseguendo e consolidando le linee di indirizzo già definite in ambito unionale e che si rinnovano nel più ampio quadro dell'Agenda Europa 2020¹⁹, ulteriormente articolato nelle priorità strategiche definite per l'orizzonte 2030. L'invecchiamento viene, così, progressivamente ricondotto entro una visione funzionale alla crescita sostenibile, nella quale la componente anziana è considerata parte integrante dei processi di sviluppo e non viene più qualificata esclusivamente come fattore di pressione sui sistemi pubblici²⁰: ciò presuppone un intervento pubblico ispirato al superamento di modelli uniformi e indifferenziati, orientato alla costruzione di dispositivi calibrati sulla specificità della condizione senile, in grado di interpretare l'evoluzione dei bisogni, delle preferenze e delle aspettative connesse alla maturazione dei percorsi esistenziali, e di indirizzare

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'agenda sociale rinnovata: opportunità, accesso e solidarietà in Europa del XXI secolo*, Bruxelles, 2 luglio 2008, COM(2008) 412 final.

¹⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

²⁰ C. LUCIFORA, *La Silver economy fra consumi e salute*, in *Vita e Pensiero*, 1, 2024, 55 ss.

politiche finalizzate all'inclusione, alla partecipazione e alla riduzione delle disuguaglianze in età avanzata.

Con il lancio del Decennio delle Nazioni Unite per l'invecchiamento in buona salute (2021–2030)²¹, in qualche misura “adottato” dalla Commissione europea come quadro di riferimento per sviluppare politiche pubbliche integrate, orientate alla promozione della salute, alla prevenzione della fragilità e alla partecipazione sociale delle persone over 65 si è definito un perimetro tra livelli di intervento che ha rafforzato la cooperazione tra istituzioni europee e organizzazioni internazionali, ponendo l'accento su quattro direttrici operative: il cambiamento nella rappresentazione dell'età, la costruzione di ambienti favorevoli, l'integrazione dei servizi sanitari e il sostegno ai nuclei familiari e alle comunità territoriali.

In ambito unionale, tali direttrici si sono concretizzate attraverso una pluralità di strumenti operativi e partenariati²², tra cui il Partenariato europeo per l'innovazione sull'invecchiamento attivo e in salute²³, i

²¹ Organizzazione mondiale della sanità, *Decade of Healthy Ageing 2021–2030. Baseline Report*, Geneva, 2020.

²² F. SARTI, T. SALANDIN, (a cura di), *EIP-AHA Partenariato europeo per l'innovazione sull'invecchiamento sano e attivo. Vivere sani e attivi in un continente che invecchia*. Atti del Workshop internazionale, Bologna 2013, 7-11.

²³ Sul Partenariato europeo per l'innovazione sull'invecchiamento attivo e in salute, si veda Commissione europea, *Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing*, Bruxelles, 2011. Per una ricostruzione del quadro programmatico. Sui programmi Horizon 2020 e Horizon Europe, si rinvia rispettivamente a: Reg. (UE) 11 dicembre 2013, n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro per la ricerca e l'innovazione (2014-2020); Reg. (UE) 28 aprile 2021, n. 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Horizon Europe – Programma quadro di ricerca e innovazione (2021–2027). Sul programma Digital Europe, cfr. Reg. (UE) 29 aprile 2021, n. 2021/694 del

programmi quadro per la ricerca e l'innovazione Horizon 2020 e Horizon Europe, nonché le iniziative sviluppate nell'ambito del programma Digital Europe, finalizzate alla sperimentazione di soluzioni tecnologiche orientate all'autonomia e al miglioramento della qualità della vita²⁴.

A tale proposito, la Commissione ha adottato un approccio orientato all'integrazione dell'invecchiamento nelle strategie settoriali: ad esempio, nel Piano d'azione per l'economia sociale del 2021²⁵, nella Strategia per l'Unione della salute, nonché nei programmi a sostegno delle infrastrutture di prossimità e della coesione territoriale²⁶.

Alla luce dell'evoluzione delle fonti europee in materia di transizioni demografiche e della riflessione sul nesso tra invecchiamento e sostenibilità integrata, emerge l'esigenza di una grammatica normativa che assuma la variabile anagrafica quale fattore di struttura, riconducendo la popolazione anziana entro il perimetro della soggettività economica,

Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per un'Europa digitale (Digital Europe Programme) per il periodo 2021-2027.

²⁴ G. DE DONNO, *Età, vulnerabilità e povertà energetica. Diritto all'accesso al mercato energetico e profili problematici della tutela dei soggetti vulnerabili*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2025, 30 ss. L'A. analizza il nesso tra invecchiamento, disuguaglianza digitale e difficoltà di accesso informato al mercato energetico, valorizzando l'incidenza dei processi di esclusione tecnologica sulla fruizione dei diritti fondamentali connessi alla cittadinanza energetica.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, COM(2021) 778 final.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero*, COM(2020) 724 final.

titolare di diritti e portatrice di capacità contributive rilevanti sul piano del consumo, del risparmio e dell'investimento.

In tale prospettiva, l'art. 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁷ non andrebbe considerato quale previsione meramente enunciativa, ma come norma-base, suscettibile di orientare la definizione di politiche pubbliche e di sostenere giuridicamente l'elaborazione di modelli regolativi coerenti con la fase avanzata della vita. Tale consolidamento interpretativo trova un presupposto normativo qualificato nella *Carta* quale fonte primaria del diritto dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²⁸. Tale evoluzione conferisce rilievo sistemico al citato art. 25, che, nel riconoscere il diritto delle persone anziane a condurre una vita dignitosa, indipendente e a partecipare alla vita sociale e culturale, consente di ancorare la politica pubblica a una base normativa primaria, ponendo le condizioni per un superamento della logica compensativa e per una progettualità orientata alla rimozione preventiva degli ostacoli.

²⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, art. 25: «L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone anziane a condurre una vita dignitosa e indipendente e a partecipare alla vita sociale e culturale.»

²⁸ Proclamata per la prima volta nel 2000 a Nizza come atto privo di vincolatività, la Carta è divenuta giuridicamente vincolante dal 1° dicembre 2009, ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE, acquisendo il medesimo rango dei Trattati e trasformando le sue disposizioni in norme direttamente rilevanti nei confronti delle istituzioni europee e degli Stati membri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Sul punto v. E. TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, num. sp. dedicato alla riforma di Lisbona, febbraio 2008, 15-50. Disponibile all'indirizzo https://www.uniba.it/it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/prof.-ennio-triggiani/108_Commento_al_Trattato_di_Lisbona.pdf.

In tale direzione si colloca anche il *Libro verde sull'invecchiamento*²⁹, presentato dalla Commissione europea nel 2021, che individua nella disposizione ora richiamata un riferimento normativo fondamentale per la costruzione di un assetto intergenerazionale fondato sul bilanciamento tra responsabilità individuale e solidarietà strutturale. Il documento impiega tale disposizione per giustificare l'attivazione di misure *ex ante* funzionali al cambiamento dei sistemi sociali ed economici³⁰, con l'obiettivo di includere la variabile anagrafica nei criteri di allocazione delle risorse e nella configurazione degli strumenti di partecipazione. La norma in questione, pertanto, opera come parametro normativo suscettibile di vincolare il legislatore e l'amministrazione, imponendo una lettura, per dir così, evolutiva, dell'età matura che si iscrive nei processi costitutivi della cittadinanza giuridicamente attiva, in linea con la piena incorporazione del principio di dignità e inclusione della longevità nell'architettura dei diritti fondamentali europei.

A questo documento ha fatto seguito la Comunicazione della Commissione europea n. 389 del 22 giugno 2022³¹, che delinea la strategia

²⁹ Commissione europea, *Libro verde sull'invecchiamento. Promuovere solidarietà e responsabilità tra le generazioni*, Bruxelles, 27 gennaio 2021, COM(2021) 50 final.

³⁰ E. TRIGGIANI, *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, 1, 15-17.

³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una visione a lungo termine per le aree rurali dell'UE – verso aree rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, Bruxelles, 22 giugno 2022, COM(2022) 389 final, 3, 6, 9, 11. La Comunicazione individua tra le priorità strategiche il rafforzamento dell'accesso ai servizi sanitari e di assistenza di prossimità nelle aree scarsamente popolate, con particolare riferimento alla popolazione anziana; si promuove l'integrazione della sanità territoriale, anche attraverso la

dell'Unione per l'assistenza a lungo termine e pone al centro dell'azione pubblica la necessità di garantire sistemi, inclusivi e digitalmente avanzati, rafforzando la capacità di presa in carico delle persone anziane attraverso strumenti normativi, finanziari e tecnologici coerenti con i valori dell'economia sociale di mercato³² di cui all'art. 3, §3, TUE. In continuità con l'impegno programmatico volto a promuovere una convivenza inclusiva tra fasce d'età diverse, delineato dalla Commissione europea nel quadro delle più recenti strategie di trasformazione economica e sociale, la Comunicazione n. 143 del 2023³³, che accompagna la *Bussola per la competitività dell'UE*, include espressamente l'invecchiamento attivo tra le transizioni strutturanti il nuovo paradigma competitivo dell'Unione, accanto alla digitalizzazione, alla decarbonizzazione e alla sicurezza economica, riconoscendone il rilievo nella riconfigurazione degli assetti produttivi, nell'orientamento delle priorità allocative e nella definizione delle politiche di inclusione³⁴.

L'orientamento dell'azione europea verso una politica strutturale attenta alla condizione anziana trova riscontro anche nella raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 28 novembre 2022 su "Accesso a un'assistenza

telemedicina e le infrastrutture digitali, e si valorizza il ruolo delle persone anziane come risorsa attiva delle comunità locali, in una logica di inclusione intergenerazionale.

³² A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016, 51 ss.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Bussola per la competitività dell'UE*, Bruxelles, 29 gennaio 2025, COM(2025) 30 final.

³⁴ M. MAGGIOLINO, *La Bussola per la competitività: un futuro tutto da realizzare*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 1, 2025, 12.

a lungo termine di qualità”³⁵, la quale sottolinea la necessità di istituire indicatori armonizzati per la valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche sulla popolazione anziana e invita gli Stati membri a strutturare un’offerta adeguata, integrata e intersettoriale di servizi sociosanitari.

Nel progressivo consolidarsi di un orientamento europeo in materia di longevità, e in risposta alle criticità emerse nel contesto post-pandemico³⁶, sono stati introdotti strumenti normativi e finanziari che, pur originati in un quadro emergenziale, risultano funzionali alla realizzazione di un disegno di medio-lungo periodo, volto a ricondurre la condizione anziana entro l’ambito delle politiche strutturali dell’inclusione e dell’innovazione pubblica. Il Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio, adottato l’11 dicembre 2020, ha istituito lo Strumento per la ripresa dell’Unione europea, con finalità di sostegno alla ripresa economica e sociale degli Stati membri, subordinando il ricorso ai finanziamenti messi a disposizione al rispetto di principi coerenti con il paradigma della sostenibilità integrata, della transizione digitale e della coesione sociale. In tale contesto, la popolazione anziana viene inquadrata non soltanto come soggetto meritevole di protezione³⁷ per effetto dell’acuita esposizione agli esiti della crisi, ma anche come portatrice di capacità relazionali, biografiche e sociali da attivare nella fase di ricostruzione.

³⁵ Raccomandazione del Consiglio dell’8 dicembre 2022 relativa all’accesso a un’assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili (2022/C 476/01).

³⁶ Cfr. A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *Federalismi*, 2022, 6, 238.

³⁷ S. LANDINI, *Politiche sanitarie nelle dinamiche contemporanee della longevità*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2019, 2, 511 ss.

L'articolazione di tale assetto sembra consolidarsi nel Reg. (UE) 2021/241, istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che individua nella riorganizzazione dell'assistenza territoriale, nell'ampliamento della presa in carico domiciliare e nell'integrazione digitale dei servizi alla persona alcuni degli assi prioritari dell'intervento pubblico. Le linee tracciate a livello unionale sono state recepite dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, approvato con decisione del Consiglio del 13 luglio 2021, attraverso una progettualità che, in coerenza con l'impostazione europea, ha riservato attenzione specifica alla componente anziana della popolazione, traducendo l'esigenza di rafforzamento della resilienza sociale in misure di investimento su infrastrutture leggere, modelli abitativi evolutivi e sistemi di cura centrati sull'autonomia funzionale e sull'accesso prossimo ai servizi³⁸.

Il dispositivo regolativo così delineato conferma l'intenzione di riconoscere nella dinamica dell'invecchiamento una variabile ordinante

³⁸ Sulle misure destinate alla popolazione anziana nell'ambito del PNRR, si vedano, in particolare, le previsioni contenute nella Missione 5, Componente 2, relative allo sviluppo dei servizi di prossimità e all'assistenza domiciliare integrata, e nella Missione 6, Componente 1, dedicate alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale e alla promozione della sanità di iniziativa, attraverso la realizzazione delle Case della Comunità, delle Centrali Operative Territoriali e degli Ospedali di comunità. Il disegno riformatore trova attuazione nel d.lgs. 29 marzo 2024, n. 29, recante "Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane", adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 3, l. 23 marzo 2023, n. 33, con cui è stata approvata la legge quadro per la promozione dell'invecchiamento attivo, della prevenzione della non autosufficienza e dell'integrazione socio-sanitaria. Sul punto, si vedano anche le Linee guida del Ministero della Salute del 2021 e la "Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle fragilità nella popolazione anziana", adottata nel quadro del PNRR. Inoltre, si v. L. DONATI, M. ROSPI, *Per un nuovo patto intergenerazionale: spunti per una proposta di legge-quadro per invecchiamento attivo*, in *Federalismi*, 2021, 18, 87.

delle politiche pubbliche, capace di orientare, in una logica di progressiva riformulazione, la riorganizzazione dei sistemi di *welfare*³⁹ e di rafforzare la dimensione preventiva, abilitante e universalistica dell'intervento pubblico. L'età avanzata non si configura più come criterio residuale, ma come fattore di struttura in grado di definire priorità, giustificare scelte e imprimere direzionalità agli strumenti giuridico-finanziari mobilitati a livello nazionale ed europeo.

3. *Silver economy*: regolazione, funzione economica e dimensione sistemica

La Commissione europea definisce l'“economia d'argento” (*Silver economy*) un cambiamento complessivo della domanda di beni e servizi, connesso alle esigenze e alle preferenze specifiche della popolazione anziana. In linea con questa definizione, nel 2018 è stato promosso il *Silver Economy Study*, curato da Technopolis Group e Oxford Economics, che propone una definizione della *Silver economy* come «*the sum of economic activities that are relevant to the needs of older adults, including public and private consumption, innovation, employment, and public policies that influence quality of life for people aged 50 and over*».⁴⁰ Lo studio del 2018 fornisce anche una stima quantitativa della

³⁹ M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018, 3, 1 ss.

⁴⁰ *European Silver Economy Study. How to stimulate the economy by hundreds of millions of euros per year*, studio commissionato dalla Commissione e realizzato da Technopolis Group e Oxford Economics, Bruxelles, 2018, in particolare 8. Va peraltro osservato che la nozione

portata del fenomeno: nel 2015, la spesa dei cittadini over-50 nell'UE ha superato i 3,7 miliardi di euro, sostenendo indirettamente oltre 4,2 miliardi di PIL e 78 milioni di posti di lavoro. Le proiezioni al 2025 indicano una crescita fino a 5,7 miliardi di euro di spesa, con un impatto potenziale di 6,4 miliardi di PIL e 88 milioni di occupati. Tali dati rinforzano l'assunto secondo cui la popolazione anziana rappresenta non solo un bacino di consumo rilevante, ma anche una risorsa attiva, in grado di contribuire allo sviluppo economico attraverso forme differenziate di partecipazione, lavoro, imprenditorialità e interazione solidale.

In prospettiva regolativa ed economica, la *Silver Economy*⁴¹ può essere definita come l'insieme coordinato delle attività economiche, produttive e di servizi – pubbliche e private – specificamente orientate alla popolazione con età pari o superiore a 65 anni, tenuto conto della sua crescente incidenza strutturale all'interno della dinamica demografica europea. Essa comprende beni e servizi materiali e immateriali, prestazioni sanitarie e assistenziali, prodotti di consumo e strumenti di investimento, nonché attività di cura, prevenzione e abilitazione, contribuendo direttamente e indirettamente alla generazione di valore economico. Tale perimetrazione

di *Silver Economy* inizia a consolidarsi nel lessico delle politiche pubbliche europee già a partire dal secondo decennio degli anni Duemila, in corrispondenza con l'emersione delle dinamiche demografiche connesse all'invecchiamento della popolazione e con la progressiva esigenza di riorientare le strategie di crescita, competitività e inclusione in funzione dell'allungamento della vita attiva e dell'estensione della domanda legata all'età matura.

⁴¹ C.M. CASCIONE, *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*, Torino, 2022, 208-2011.

– assunta anche nel rapporto *Silver Economy, una nuova grande economia*⁴² – tiene conto della soglia anagrafica comunemente assunta come spartiacque per l'accesso al pensionamento nei sistemi OCSE e riflette la necessità di distinguere al suo interno le diverse fasi dell'età senile, differenziando la domanda in relazione a stili di vita, condizioni di salute e composizione familiare. La *Silver Economy*, in questa accezione, si configura come un paradigma regolativo e funzionale, capace di integrare l'invecchiamento demografico nelle scelte di programmazione economico-sociale, superando le dicotomie tradizionali tra assistenza e produttività, protezione e sviluppo, ed esprimendo un nuovo linguaggio dell'intervento pubblico.

A questo punto, la longevità non è più trattata come un fattore esogeno o elemento correttivo, ma assume valenza strutturale nella definizione degli indirizzi di programmazione economico-sociale. La valorizzazione della *Silver Economy* come direttrice di sviluppo richiede tuttavia un costante impegno in termini di coordinamento, un fattore significativo nel quadro della programmazione dell'economia e, conseguentemente, una prospettiva regolatoria del tutto nuova nello scenario normativo di investimento pubblico e innovazione normativa. Nel contesto delineato, può rilevarsi come la programmazione economica per sostenere politiche pro-longevità è volta a costruire nuove filiere produttive e a riorientare l'intervento pubblico verso modelli inclusivi, resilienti e sostenibili. Tale

⁴² Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, (coord. A. Brambilla), *Silver Economy, una nuova grande economia. Chi sono, cosa fanno e cosa desiderano i Silver italiani*, Milano, 2022, spec. 9-12.

modello rappresenta la “forma giuridica del compromesso europeo” tra efficienza e inclusione, e costituisce oggi uno dei parametri di riferimento imprescindibili per valutare la legittimità e la coerenza delle politiche pubbliche europee e nazionali. In conclusione, la *Silver Economy* si delinea come ambito di connessione tra politiche pubbliche e i cambiamenti demografici⁴³, capace di offrire una chiave di lettura per l’adeguamento dell’economia europea ai cambiamenti della struttura sociale. Essa non rappresenta, dunque, solo un’opportunità di crescita, ma anche una forma di riconoscimento concreto del valore della fase matura del ciclo di vita in una società.

4. Flussi migratori, finanza pubblica, equilibri sociali.

L’inquadramento dei processi di invecchiamento demografico sollecita una riflessione sul ruolo del diritto nella ridefinizione degli equilibri tra tutela dei diritti fondamentali e sostenibilità delle decisioni pubbliche, in un contesto segnato da mutamenti strutturali della composizione demografica. L’invecchiamento della popolazione determina effetti rilevanti sulla capacità innovativa e sulla dinamica imprenditoriale,

⁴³ La Commissione europea, nei suoi documenti ufficiali, utilizza prevalentemente il termine “cambiamento demografico” (*demographic change*) per descrivere le trasformazioni nella struttura della popolazione, inclusi fattori come l’invecchiamento, la diminuzione della natalità e le migrazioni. Ad esempio, nel documento intitolato *L’impatto dei cambiamenti demografici in Europa*, gennaio 2023 la Commissione analizza come tali cambiamenti influenzino l’economia, i sistemi previdenziali e sanitari, nonché le esigenze abitative e infrastrutturali delle regioni europee.

contribuendo al progressivo restringimento della base occupazionale e incidendo sulla sostenibilità dei sistemi previdenziali e pensionistici, in un contesto già contrassegnato da un elevato livello di indebitamento pubblico. A ciò si aggiungono le incognite derivanti dai flussi migratori in ingresso, prevalentemente originati da aree extraeuropee, e le conseguenze del fenomeno migratorio in uscita, che produce una perdita di capitale umano qualificato. Questi fattori concorrono a trasformare profondamente l'equilibrio sociale e culturale, generando riflessi significativi anche sul piano politico e sugli assetti della proiezione internazionale del Paese, nonché sul bilanciamento tra diritti e doveri all'interno del patto di cittadinanza.

Le dinamiche migratorie, determinate da contingenze ambientali, squilibri socio-economici e instabilità geopolitiche, si inseriscono nei processi di riconfigurazione della struttura demografica, assumendo rilievo non solo in relazione all'equilibrio dei sistemi pubblici di protezione, ma anche come componente strutturale nella definizione di modelli di sviluppo inclusivi e capaci di adattamento. Autorevole dottrina, affrontando il fenomeno delle «traslazioni demografiche abnormi»⁴⁴, evidenzia come l'intersezione tra invecchiamento della popolazione autoctona e incremento dei flussi migratori renda necessaria l'elaborazione di strumenti giuridici e finanziari innovativi, in grado di governare tali processi secondo criteri di sostenibilità, giustizia intergenerazionale e

⁴⁴ M. GIUSTI, *Traslazioni demografiche abnormi, paradigmi esemplari per regolarne le criticità economiche* in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2022, suppl. 4, 574.

tenuta relazionale dei contesti territoriali. In linea con queste esigenze, il *Rapporto sull'occupazione e sugli sviluppi sociali in Europa* del 2019 sottolinea che la transizione ecologica, per potersi tradurre in opportunità effettive di crescita e inclusione, deve essere accompagnata da politiche sociali capaci di prevenire fenomeni di esclusione strutturale, in particolare nei confronti delle fasce più anziane della popolazione.

Ancora una volta, emerge l'intervento dell'Unione europea come quadro di riferimento per orientare le alterazioni in atto entro una logica di programmazione integrata e di responsabilità condivisa. Tali misure si inquadrano nella strategia europea per un'economia più equa e sostenibile, orientata alla valorizzazione del capitale umano *senior* e alla transizione verso modelli territoriali di cura e inclusione. In questo scenario, l'invecchiamento non è più trattato solo come variabile passiva delle dinamiche di spesa sanitaria, ma come criterio proattivo per ripensare l'accessibilità dei servizi, l'equilibrio intergenerazionale e l'organizzazione dei territori. La longevità orienta la configurazione dei servizi e delle infrastrutture e incide sui processi di rinnovamento istituzionale; la *Silver Economy*, dunque, si colloca all'interno di una traiettoria di transizione che integra dimensioni ambientali e tecnologiche, contribuendo alla definizione di un modello di sviluppo inclusivo e capace di adattamento. La suddetta configurazione contribuisce a superare una concezione statica della salute, ridefinendola quale capacità dinamica e relazionale di autodeterminazione, da assumere come parametro operativo nella definizione delle priorità pubbliche. Così, anche taluni diritti costituzionali

possono essere adeguatamente reconsiderati in una dimensione innovativa e coerente rispetto alla traiettoria indicata: ad esempio, il diritto alla salute, può essere reconsiderato in chiave europea come diritto di cittadinanza sociale attiva, non più limitato alla mera fruizione di prestazioni sanitarie, bensì connesso all'effettivo esercizio delle capacità residue e al mantenimento di condizioni funzionali minime per la partecipazione alla vita comunitaria⁴⁵. Si tratta di un esempio che, dal punto di vista scientifico, sarà approfondito in futuro per le evidenti interconnessioni tra diritto costituzionale dell'economia e diritto europeo, anche tenendo conto del diverso riparto delle competenze Stati-UE e soprattutto in riferimento alle conseguenze finanziarie conseguenti all'adozione di un programma di interventi incidenti sui bilanci pubblici. In definitiva, l'adozione di un modello interventista di sostegno delle politiche per la longevità non potrà non tenere conto dei vincoli giuridici posti dal diritto europeo e, allo stesso tempo, non dovrà trascurare gli effetti della transizione demografica nella dimensione della tutela dei diritti. E, probabilmente, tale processo potrebbe essere favorito da una (ri)lettura in chiave (più marcatamente) *sociale* del modello dell'economia sociale di mercato come adottato nel quadro disciplinare dell'Unione europea.

⁴⁵ G. LUCHENA, *La decisione della Commissione sugli aiuti a favore di Importanti progetti comuni di interesse europeo (IPCEI) in campo sanitario: il caso Med4Cure.*, in *Diritto e salute*, 2023, 3, 15.

5. Conclusioni. Verso un modello europeo integrato per la longevità attiva: la Silver Economy come attuazione dell'economia sociale di mercato

Nel contesto europeo contemporaneo, dunque, l'invecchiamento della popolazione non rappresenta più un elemento periferico nei processi di programmazione pubblica, né una criticità da gestire attraverso interventi compensativi o residuali⁴⁶. Al contrario, esso si configura come fattore strutturale dell'azione collettiva, imponendo una revisione dei paradigmi decisionali secondo logiche abilitanti, orientate alla prevenzione e alla valorizzazione della durata estesa dei percorsi di vita⁴⁷.

Le politiche promosse a livello dell'Unione europea – dall'*European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing* ai dispositivi del *Next Generation EU* – esprimono un passaggio culturale e istituzionale rilevante, in cui l'età avanzata cessa di essere trattata come parametro passivo, per essere riconosciuta come dimensione attiva della progettazione pubblica.

⁴⁶ Accanto alle riforme normative e istituzionali, l'Unione europea ha mobilitato strumenti finanziari come il FSE+ e il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, destinando risorse specifiche a interventi per il prolungamento della vita lavorativa, l'invecchiamento attivo e l'adattamento dei sistemi di welfare a una società strutturalmente longeva. Tali misure si configurano come supporto operativo alla strategia europea per la sostenibilità integrata. Reg. (UE) 28 giugno 2021, n. 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per il periodo 2021-2027.

⁴⁷ F. LA FATA, *Considerazioni giuridiche sulla sostenibilità economica del mercato assicurativo nel tempo della Super-aged society*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, n. 1, 2025, 3 ss., dove si evidenzia come l'invecchiamento della popolazione europea stia determinando un mutamento strutturale degli assetti sociali ed economici, con ricadute dirette sul modello di *welfare* e sul ruolo del mercato assicurativo.

Tale riconoscimento si sviluppa entro un quadro regolativo articolato, che richiede una composizione tra indirizzi sovranazionali e ordinamenti interni, capace di rendere stabile e coerente la risposta pubblica ai cambiamenti demografici. Ne discende una concezione diversa del ruolo stesso dell'intervento pubblico, chiamato non soltanto a compensare disuguaglianze, ma anche a predisporre condizioni normative e operative che accompagnino le traiettorie di vita nella loro piena estensione. L'invecchiamento, in questa prospettiva, si afferma come leva progettuale in grado di orientare le scelte pubbliche verso forme più inclusive di partecipazione, contribuendo alla ridefinizione dei contenuti della cittadinanza e all'estensione effettiva dei diritti sociali in età matura.

L'intervento rivolto alle generazioni anziane si emancipa così da approcci settoriali o emergenziali, per integrarsi in una riflessione ordinamentale più ampia sul significato della giustizia sociale in società caratterizzate da aspettative di vita crescenti. L'evocazione di un nuovo patto sociale assume in questo quadro un valore costitutivo, poiché coinvolge la ridefinizione delle finalità e dei criteri che coinvolgono la funzione pubblica attiva, nel quadro di una sostenibilità che non è soltanto ambientale o economica, ma temporale, generazionale e relazionale.

In questo scenario si colloca la *Silver Economy*, che non si limita a designare un comparto settoriale, ma si configura come un ecosistema trasversale nel quale convergono istanze diverse – diritti, investimenti, innovazione, redistribuzione – e che impone una riorganizzazione delle politiche pubbliche lungo direttrici orizzontali. La sua estensione a numerosi ambiti

– dalla sanità all’abitare⁴⁸, dalla mobilità alla tecnologia – evidenzia la necessità di un approccio integrato, in cui l’età avanzata sia assunta non come fatto individuale, ma come riferimento strutturale e nella definizione degli obiettivi collettivi.

La *Silver Economy* si rivela, come si accennava poc’anzi, anche come concreta attuazione del modello dell’economia sociale di mercato⁴⁹, in quanto consente di superare la contrapposizione tra dimensione economica e finalità sociali, restituendo centralità alla persona nel tempo della sua intera esistenza. Essa si iscrive in tale cornice secondo una visione in cui la crescita economica si coniuga con le finalità sociali e con il principio di giustizia intergenerazionale. Alla luce della riflessione recentemente proposta, tale modello assume i contorni di una razionalità costituzionale⁵⁰, in cui la libertà economica trova il proprio significato nella responsabilità collettiva e nell’inclusione. Il diritto, in questa visione, non opera come strumento tecnico ma come garanzia della funzionalità e dell’equità delle dinamiche di sviluppo.

All’interno di questo quadro si assiste alla rivalutazione della programmazione pubblica, intesa non più come tecnica autoritativa, ma come configurazione integrata a composizione variabile, in grado di

⁴⁸ L. STARACE, *Politiche abitative per la terza età strumenti normativi pugliesi e nuove prospettive a livello statale*, in *Le Regioni*, 2024, 6, 106-108.

⁴⁹ G. LUCHENA, *Economia sociale di mercato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2020, 1, 82 ss.

⁵⁰ G. LUCHENA, *SozialeMarktwirtschaft e costituzione economica “conforme”: una rilettura del pensiero giuridico-economico alle radici del modello europeo*, in *PasSaggi costituzionali*, 2023, 2, 393 ss.

coordinare soggetti istituzionali, sociali e territoriali. La programmazione torna ad assumere una funzione ordinante ancorata non all'eccezione ma alla continuità, e si traduce in una responsabilità diffusa nella gestione della trasformazione demografica. Il tutto, inoltre si configura quale ambito di rielaborazione avanzata delle coordinate della sostenibilità integrata, entro cui si articolano i criteri ambientali, sociali e di governance (ESG).

La *Silver Economy* può assurgere quale come banco di prova per la costruzione di una nuova economia pubblica, capace di coniugare efficienza e dignità, crescita e responsabilità, tempo e valore. La sfida non consiste più nel contenere il peso dell'invecchiamento, ma nel riconoscerlo come risorsa di sistema, in grado di orientare l'azione pubblica e la progettazione normativa secondo una logica fondata sulla durata, sulla giustizia generazionale e sulla piena valorizzazione della condizione anziana.