Il magistrato di fronte alle disabilità

a cura di

Alessandro Candido

Edizioni Scientifiche Italiane



Opera diffusa con modalità *open access* e distribuita con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0 IT)

Work published in open access form and licensed under Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Candido, Alessandro (*a cura di*)
Il magistrato di fronte alle disabilità
Collana: Quaderni della Scuola Superiore della Magistratura, 1
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2026
pp. XII+320; 24 cm
ISBN 978-88-495-6328-3

© 2026 by Edizioni Scientifiche Italiane S.p.A.
80121 Napoli, via Chiatamone 7

Internet: www.edizioniesi.it
E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941, n. 633, ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Gli autori dichiarano che l'eventuale utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per la redazione dei lavori è avvenuto soltanto a fini strumentali e di supporto dell'attività intellettuale.

Alessandro Candido

Il concetto di «soggetto fragile» nel contesto dell'ordinamento costituzionale italiano e del diritto sovranazionale*

Sommario: 1. Premessa: la fragilità come categoria giuridica emergente. – 2. Il fondamento costituzionale della tutela del soggetto fragile. – 3. La dimensione sovranazionale: dalla Convenzione ONU al diritto dell'Unione europea. – 4. La recente riforma italiana: il d.lgs. n. 62/2024 e il nuovo sistema di tutela. – 5. Conclusioni: verso un diritto della fragilità come diritto della persona.

1. *Premessa: la fragilità come categoria giuridica emergente*

Il concetto di «soggetto fragile» rappresenta una delle categorie giuridiche più significative e, al tempo stesso, più sfuggenti dell'ordinamento giuridico contemporaneo[1]. Non si tratta, infatti, di una nozione definita da una singola disposizione normativa, né di una figura rigidamente tipizzata dal legislatore. Piuttosto, la fragilità costituisce un costrutto interpretativo trasversale, che attraversa l'intero sistema costituzionale ed emerge con particolare evidenza nei settori in cui si pone il problema dell'effettività dei diritti fondamentali[2].

La fragilità, in un'accezione giuridica, non coincide necessariamente con la disabilità. Essa identifica una pluralità di situazioni nelle quali fat-

* Il presente contributo, elaborato nell'ambito delle attività scientifiche e formative dedicate alla tutela delle persone con disabilità, riprende e sviluppa alcune delle riflessioni maturate in occasione del corso *Il magistrato di fronte alle disabilità*, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura dal 28 al 30 gennaio 2026, nonché della relazione svolta presso l'Ufficio studi e formazione della giustizia amministrativa nell'ambito del corso *I diritti delle persone fragili e il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni*, tenutosi a Napoli il 12 e 13 marzo 2026.

[1] Sia consentito un rinvio ad A. Candido (a cura di), *La presa in carico della persona fragile. Un dialogo tra giurisdizioni su questioni di diritto sociosanitario e socioassistenziale*, Torino, 2025.

[2] Cfr. *Id.*, *La tutela della persona con disabilità: l'importanza di uno studio sistematico e multidisciplinare*, in *La presa in carico della persona fragile*, cit., 19.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

tori personali, sociali, economici o ambientali possono determinare una particolare esposizione alla lesione dei diritti fondamentali o ostacolarne l'effettivo esercizio. Non si tratta, dunque, di una qualità intrinseca della persona, né di una condizione che comporti necessariamente una limitazione della sua capacità di autodeterminazione, ma di una situazione che assume rilevanza giuridica in relazione agli ostacoli che l'ordinamento è chiamato a rimuovere. Rientrano in questa categoria, tra gli altri: la persona con disabilità fisica, psichica o sensoriale; l'anziano non autosufficiente; il minore in condizioni di disagio; lo straniero privo di reti di sostegno; la persona affetta da patologie croniche invalidanti; il soggetto sottoposto a misure di protezione giuridica.

Ciò che accomuna queste situazioni non è tanto la natura della condizione individuale, quanto piuttosto la necessità di un intervento pubblico qualificato, orientato non semplicemente all'assistenza, ma alla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona. In questo senso, la fragilità costituisce una delle manifestazioni più evidenti del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione[3].

Non è un caso che la Corte costituzionale abbia più volte sottolineato come, proprio con riferimento alla condizione delle persone con disabilità, confluisca «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»[4]. Tale affermazione può essere estesa all'intero ambito della fragilità: si tratta di un settore in cui vengono in rilievo, in modo particolarmente intenso, alcuni dei principi cardine dell'ordinamento costituzionale, tra cui: il principio personalista, il principio di uguaglianza sostanziale, il principio solidaristico, il diritto alla tutela della salute e il diritto all'assistenza sociale.

Non sorprende, pertanto, che proprio in questo ambito si registri oggi una crescente centralità del giudice, chiamato sempre più spesso a confrontarsi con questioni relative all'accesso ai servizi, alla determinazione delle prestazioni e al rapporto tra diritti fondamentali e vincoli finanziari.

[3] Sul fondamento costituzionale della tutela della disabilità, cfr., tra gli altri, C. Colapietro, F. Girelli, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2023; A. Candido, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017; G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; F. Masci, *A contribution to the study of disability in the italian constitutional system*, Napoli, 2024.

[4] Corte cost., 14 marzo 2024, n. 42.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

In altre parole, la fragilità non è soltanto una categoria sociologica o politica: è diventata, sempre più chiaramente, una figura giuridica rilevante sul piano della tutela giurisdizionale. Entro quest'ambito, la condizione delle persone con disabilità costituisce un osservatorio privilegiato per comprendere le trasformazioni del sistema di tutela dei diritti fondamentali. È soprattutto a tale condizione che saranno riferite le considerazioni che seguono, nella consapevolezza che molti dei principi esaminati presentano una portata più generale.

2. *Il fondamento costituzionale della tutela del soggetto fragile*

Il primo punto di riferimento è costituito indubbiamente dall'art. 2 della Costituzione[5]. Il principio personalista rappresenta, infatti, la matrice assiologica dell'intero ordinamento costituzionale, in quanto pone la persona umana – nella sua dignità e nella sua irripetibile individualità – al centro dell'azione pubblica[6].

In questa prospettiva, la tutela dei soggetti fragili non può essere ricondotta a una logica meramente assistenziale. L'intervento pubblico non è finalizzato semplicemente a compensare una condizione di svantaggio, ma deve essere orientato alla promozione del pieno sviluppo della persona[7].

Il giudice delle leggi ha chiarito questo punto con particolare efficacia nella sent. n. 18 del 2020, quando ha affermato che «le relazioni umane, specie di tipo familiare, sono fattori determinanti per il pieno sviluppo e la tutela effettiva delle persone più fragili»[8]. In altri termini,

[5] Sulla solidarietà quale dovere in espansione, si rinvia al recente lavoro di G. Matucci (a cura di), *Solidarietà. Un impegno senza confini?*, Roma, 2026.

[6] Cfr. E. Vivaldi, *Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, Napoli, 2023.

[7] In ambito scolastico, si rinvia ad es. al contributo di Q. Camerlengo, nel Volume; Id., *Dal «merito» ai «meriti»: per una scuola costituzionalmente inclusiva*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2025, 1 ss.

[8] Corte cost., 14 febbraio 2020, n. 18, con commenti di F. Gianfilippi, *«Madri per sempre»: l'età superiore ai dieci anni del figlio con handicap grave non inibisce la concessione della detenzione domiciliare speciale richiesta per assisterlo*, in *Giur. cost.*, n. 1/2020, 172 ss.; A. Lorenzetti, *La Corte costituzionale e il percorso di progressiva tutela alla madre detenuta nel suo rapporto con la prole. Note a margine della sentenza n. 18 del 2020*, in *Oss. AIC*, n. 3/2020, 632 ss.; S. Talini, *Disabilità, rapporto genitoriale e preclusioni penitenziarie: la sent. cost. n. 18 del 2020 quale*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

la protezione delle persone fragili non si esaurisce nella predisposizione di prestazioni economiche o di servizi sociali, ma richiede un approccio più ampio, capace di valorizzare la dimensione relazionale della persona, il contesto familiare e comunitario, la continuità dei percorsi di vita.

La stessa Corte costituzionale ha ribadito che una tutela effettiva dei soggetti più deboli richiede la continuità delle relazioni costitutive della personalità umana[9] e che il diritto della persona con disabilità di ricevere assistenza nell'ambito della propria comunità di vita costituisce uno dei fulcri del sistema di protezione predisposto dal legislatore[10].

Il principio personalista impone, dunque, di superare definitivamente ogni modello puramente assistenziale, muovendo dal presupposto che la fragilità non riduce la titolarità dei diritti: al contrario, intensifica l'obbligo costituzionale di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona.

Se l'art. 2 rappresenta il fondamento assiologico della tutela della persona fragile, l'art. 3, comma 2, ne costituisce la traduzione operativa[11]. Il principio di uguaglianza sostanziale non si limita, infatti, a vietare le discriminazioni formali, ma impone allo Stato un vero e proprio dovere di intervento volto a rimuovere le situazioni di svantaggio che impediscono l'effettiva partecipazione alla vita sociale. Si tratta di un criterio dinamico, che attribuisce al legislatore e alle amministra-

«plurimo approdo» della giurisprudenza costituzionale, in *Studium iuris*, n. 11/2020, 1346 ss.

[9] Cfr. Corte cost., 18 luglio 2013, n. 203, con commento di E. Longo, *La rilettura dei diritti sociali passa per il congedo straordinario a tutela di un parente disabile*, in *Giur. cost.*, n. 4/2013, 2853 ss. Si rinvia anche a C. Colapietro, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il «nuovo» diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2020, 121 ss.; cfr., inoltre, A. Lo Calzo, *Il diritto all'assistenza e alla cura nella prospettiva costituzionale tra eguaglianza e diversità*, in *Oss. AIC*, n. 3/2018, 211 ss.

[10] Cfr. Corte cost., 7 dicembre 2018, n. 232, con commento di A. Candido, *Congedo straordinario e tutela del disabile. La trasfigurazione di un istituto nell'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2018, 2668 ss.; L. Ardizzone, *La Corte costituzionale amplia il novero dei soggetti a cui spetta il «congedo straordinario» per assistere il familiare disabile* ex *art. 42, co. 5, d.lgs. 151/2001*, in *Forum quad. cost.*, n. 2/2019, 1 ss.

[11] Per una lettura innovativa del principio di uguaglianza sostanziale, si rinvia a Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013; si rinvia, inoltre, ad A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

zioni pubbliche un compito permanente di trasformazione sociale e che, nel contesto della fragilità, sta a significare che la persona non deve essere semplicemente protetta o assistita, ma posta nelle condizioni di esercitare concretamente i propri diritti.

Questa impostazione emerge con particolare chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale.

La Corte ha più volte affermato che il principio di uguaglianza sostanziale richiede interventi diretti volti a rimuovere le situazioni di fatto che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, e che tale esigenza assume particolare rilevanza nei confronti delle persone con disabilità[12]. A tal fine, assume un ruolo centrale il tema dei livelli essenziali delle prestazioni, che costituiscono lo strumento attraverso cui lo Stato garantisce l'effettiva tutela dei diritti sociali in tutto il territorio nazionale.

Un ulteriore pilastro costituzionale della tutela dei soggetti fragili è rappresentato dall'art. 32 della Costituzione, che riconosce la salute come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»[13]. Si tratta dell'unico diritto che il testo costituzionale qualifica espressamente come «fondamentale», circostanza che ne conferma la particolare rilevanza nell'architettura delle garanzie costituzionali, senza naturalmente implicare una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto agli altri diritti fondamentali.

Tuttavia, nel contesto della fragilità, il diritto alla tutela della salute non può essere interpretato in senso meramente sanitario, né limitato alla dimensione strettamente clinica della cura. La giurisprudenza costituzionale e l'evoluzione del diritto internazionale hanno, infatti, progressivamente consolidato una concezione di salute ampia e integrata, intesa come condizione di benessere fisico, psichico e sociale della persona.

In questa prospettiva, la tutela della salute delle persone fragili implica necessariamente un approccio che superi la tradizionale separazione tra le prestazioni sanitarie e quelle sociali. Si tratta di uno dei

[12] Cfr. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275; sul tema, cfr. G. Boggero, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un «mite» tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, 339 ss.; A. Andreoni, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, n. 2/2017, 207 ss.; F. Blando, S*oggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi*, n. 10/2017, 2 ss.

[13] *Ex plurimis*, cfr. D. Morana, *La salute nella Costituzione italiana: profili sistematici*, Milano, 2002.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

nodi più rilevanti – e al contempo più problematici – dell'intero sistema di protezione sociale.

Com'è noto, la distinzione tra prestazioni sanitarie e prestazioni socioassistenziali ha assunto negli ultimi anni una rilevanza crescente sul piano giuridico, poiché da essa dipendono conseguenze di grande importanza: la ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; la ripartizione degli oneri finanziari tra il servizio sanitario, gli enti territoriali e gli utenti.

Non sorprende, pertanto, che proprio in questo ambito si sia sviluppato un contenzioso particolarmente intenso, che ha coinvolto la giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Ad esempio, la giurisprudenza amministrativa è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla qualificazione giuridica delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza alle persone fragili, con particolare riferimento ai servizi residenziali e semiresidenziali. In tali casi, la qualificazione della prestazione come sanitaria, sociosanitaria o assistenziale incide direttamente sulla disciplina applicabile, nonché sulla ripartizione degli oneri economici tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti. Il problema emerge con particolare evidenza nelle controversie relative alla cosiddetta quota sociale delle prestazioni sociosanitarie, che rappresenta uno dei terreni di conflitto più frequenti tra cittadini e amministrazioni pubbliche. In questi casi, il giudice è chiamato a operare un delicato bilanciamento tra le esigenze di sostenibilità finanziaria e la tutela effettiva dei diritti fondamentali.

La Corte costituzionale ha chiarito, in più occasioni, che i vincoli di bilancio non possono tradursi nella compressione dei diritti incomprimibili della persona[14]. La sent. n. 275 del 2016 ha espresso questo principio con una formula ormai divenuta paradigmatica, affermando che è «la garanzia dei diritti incomprimibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[15]. Anco-

[14] Cfr. L. Castelli, *Alla ricerca del «limite dei limiti»: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Riv. AIC*, n. 1/2021, 454 ss.

[15] Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275. Cfr. L. Ardizzone, R. Di Maria, *La tutela dei diritti fondamentali ed il «totem» della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Consulta online*, n. 2/2017, 174 ss.; E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consulta online*, n. 1/2017, 105 ss.; A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente*

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

ra, appare significativa la sent. n. 197 del 2025, con cui il giudice delle leggi ha affermato che il diritto alla salute psico-fisica della persona con necessità di sostegno intensivo costituisce diritto fondamentale incomprimibile, la cui garanzia incide sul bilancio e non viceversa. La pronuncia, pur intervenendo nella specifica materia del congedo straordinario per l'assistenza alla persona con disabilità grave, conferma la centralità costituzionale della dimensione relazionale e familiare della tutela, offrendo indicazioni interpretative che possono assumere rilievo anche in altri ambiti della protezione delle persone in condizioni di vulnerabilità.

Tali affermazioni assumono un significato particolarmente pregnante proprio con riferimento alla tutela delle persone fragili, poiché evidenziano che la dimensione finanziaria, pur inevitabilmente rilevante, non può mai diventare il criterio esclusivo di regolamentazione dei diritti sociali[16].

Proprio in tale direzione si collocano le più recenti riforme legislative, che mirano a rafforzare i modelli di integrazione sociosanitaria e a promuovere strumenti di presa in carico personalizzata della persona fragile.

Ovviamente, come rilevato dal Consiglio di Stato, «il diritto alla salute vergato nella Carta costituzionale non implica un incondizionato diritto ad un complesso di prestazioni liberamente individuate come appropriate dall'interessato, bensì transita per un ineludibile momento di esercizio della discrezionalità tecnica attraverso la quale l'Amministrazione sanitaria elabora il piano trattamentale o terapeutico ritenuto più adatto secondo la migliore scienza ed esperienza disponibili al momento»[17]. Ciò per l'ovvia ragione che il Servizio sanitario nazionale deve muoversi tra le strettoie della disciplina vincolistica sul contenimento della spesa sanitaria (secondo i suoi andamenti, che tengono conto delle congiunture della finanza pubblica) e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza scolpiti nel d.P.C.M. del 2017, che costituiscono l'ossatura dello stato sociale sanitario[18].

orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in *federalismi.it*, n. 10/2017, 2 ss.

[16] Cfr. A. Andreoni, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, n. 2/2017, 207 ss. Come è stato correttamente osservato, il modello di cura deve fondarsi su servizi sanitari che prevedano sistemi di continuità assistenziale; diversamente opinando, si curerebbe «la malattia, non il malato» (M. Massetti, *Sanità, cambiare la «cura» per uscire dalla crisi*, in *Vita e Pensiero*, n. 17/2026, 123).

[17] Cons. Stato, sez. III, 29 luglio 2024, n. 6785.

[18] Sul tema, si rinvia al contributo di L. Busatta, *Oltre i vincoli di bilancio: il*

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

Accanto al diritto alla tutela della salute, un ulteriore fondamento costituzionale della protezione delle persone fragili è rappresentato dall'art. 38 della Costituzione, che riconosce il diritto all'assistenza sociale ai cittadini in condizioni di bisogno[19].

Tradizionalmente, questa norma è stata interpretata come il pilastro costituzionale del sistema di *welfare*, volto a garantire forme di protezione pubblica nei confronti delle situazioni di maggiore vulnerabilità.

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato che il diritto all'assistenza sociale costituisce uno strumento essenziale per assicurare l'effettività dei diritti fondamentali della persona e per realizzare il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione. In particolare, il giudice delle leggi ha affermato che le prestazioni assistenziali costituiscono una componente fondamentale del sistema di garanzie costituzionali destinate a tutelare le persone in condizioni di particolare bisogno[20].

Tuttavia, nel contesto contemporaneo, la portata dell'art. 38 non può essere ridotta alla sola erogazione di prestazioni economiche o di trasferimenti monetari. L'evoluzione del *welfare State* e la crescente complessità dei bisogni sociali hanno progressivamente trasformato il diritto all'assistenza in un diritto all'accesso a servizi e interventi integrati, destinati a sostenere la persona nei diversi ambiti della vita quotidiana. La stessa Corte costituzionale ha chiarito che la tutela delle persone in condizioni di fragilità non può essere garantita mediante strumenti meramente assistenziali o frammentari, ma richiede un sistema di interventi coordinati, capace di assicurare un'effettiva integrazione tra servizi sociali e sanitari[21].

nucleo essenziale del diritto alla salute del disabile, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 4/2020, 879 ss.

[19] Cfr. G. Arconzo, *Commento all'art. 38*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2021, 267 ss.

[20] Cfr. Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432 e Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10. Cfr. A. Anzon Demmig, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, 155 ss.; M. Belletti, *La questione della tutela del nucleo essenziale dei diritti nel nuovo assetto autonomistico*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2010, 149 ss.; E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, n. 1/2010, 164 ss.

[21] Cfr., ad es., Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 296, con commenti di A. Candido, *LIVEAS o non LIVEAS. Il diritto all'assistenza e la riforma dell'ISEE in due*

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

In questo senso, il diritto all'assistenza sociale si configura oggi come una componente essenziale del più ampio sistema di tutela dei diritti sociali, strettamente collegato sia al principio di uguaglianza sostanziale sia al diritto alla tutela della salute.

L'esperienza applicativa dimostra, infatti, che molte delle esigenze delle persone fragili non possono essere soddisfatte attraverso interventi isolati o settoriali, ma richiedono un approccio integrato, capace di coordinare servizi sanitari, interventi sociali e strumenti di inclusione.

Proprio in questa prospettiva si colloca la crescente rilevanza del tema dei livelli essenziali delle prestazioni.

Com'è noto, l'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione attribuisce allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. I livelli essenziali rappresentano lo strumento attraverso cui l'ordinamento costituzionale cerca di conciliare due esigenze fondamentali: da un lato, il riconoscimento dell'autonomia regionale nella gestione dei servizi sociali e sanitari; dall'altro, la necessità di garantire un nucleo uniforme di diritti fondamentali su tutto il territorio della Repubblica[22].

Nel settore della tutela delle persone fragili, questa esigenza assume particolare rilevanza. L'assenza o l'insufficiente definizione dei livelli essenziali in ambito sociale ha infatti determinato, nel corso degli anni, profonde differenze territoriali nell'accesso ai servizi e nelle modalità di erogazione delle prestazioni.

In questo contesto, la giurisprudenza ha più volte sottolineato che i livelli essenziali delle prestazioni costituiscono uno strumento indispensabile per garantire l'effettività del principio di uguaglianza sostanziale; segnatamente, la Corte costituzionale ha chiarito che la

pronunce discordanti, in *Giur. cost.*, n. 6/2012, 4615 ss.; M. Belletti, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2013, 1078 ss. Occorre inoltre ricordare Corte cost., 8 marzo 2013, n. 36, a commento della quale si rinvia a G. Cosmelli, *Vincoli alla spesa sanitaria regionale e garanzia dei Lea: il punto sull'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni speciali alla luce degli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale (in margine a corte cost., sentt. nn. 36 e 51 del 2013)*, in *Issirfa*, 2013, 1 ss.

[22] Sul tema dell'indefettibilità costituzionale della spesa destinata ai Lea, cfr. C. Buzzacchi, *Il ruolo del «servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale» alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, 850 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

determinazione dei livelli essenziali costituisce una competenza esclusiva dello Stato, funzionale ad assicurare standard uniformi di tutela dei diritti fondamentali sull'intero territorio nazionale[23]. I livelli essenziali non devono essere intesi come meri *standard* minimi, bensì come prestazioni effettivamente idonee a garantire la tutela dei diritti fondamentali delle persone, in particolare nei confronti di soggetti in condizioni di vulnerabilità.

La concreta attuazione di tali livelli si traduce inevitabilmente in un complesso sistema di rapporti tra amministrazioni pubbliche, utenti dei servizi e operatori del settore.

Proprio per questa ragione, il diritto all'assistenza sociale rappresenta oggi uno degli ambiti in cui il ruolo della giurisdizione assume una rilevanza sempre maggiore. Le controversie relative all'accesso ai servizi sociali, alla determinazione delle prestazioni e alla compartecipazione economica degli utenti costituiscono ormai una parte significativa del contenzioso in materia di diritti sociali. In tali casi, il giudice è chiamato a svolgere una funzione particolarmente delicata, che consiste nel verificare se l'azione amministrativa sia effettivamente conforme ai principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e tutela della dignità della persona[24].

Ciò significa che l'esercizio dei diritti fondamentali non può essere subordinato esclusivamente a ragioni finanziarie, poiché tali diritti presentano – come è noto – un nocciolo essenziale incomprimibile.

La giurisprudenza amministrativa, da un lato, ha rilevato che l'esercizio dei diritti fondamentali deve misurarsi, se non addirittura cedere in presenza della limitatezza delle risorse finanziarie degli enti pubblici[25]; dall'altro, però, ha ricordato che uno Stato sociale di diritto, a fronte del

[23] Cfr., ad es., Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282 e Corte cost. 2006, n. 134. Sul tema, *ex plurimis*, cfr. M. Belletti, *I «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…» alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile…*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2003, 613 ss.; Q. Camerlengo, *Indizi di perdurante asimmetria tra legge statale e legge regionale. La primazia delle valutazioni scientifiche*, *ibid.*, n. 5/2002, 685 ss.; E. Cavasino, *La Corte costituzionale ed i «principi generali che regolano l'attività terapeutica»*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, 153 ss.; D. Morana, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3/2002, 2034 ss.

[24] Cfr. C. Bergonzini, *Come un gioco di specchi. Sulle tracce dell'«esistenza libera e dignitosa» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2023, 61 ss.

[25] Cfr. Cons. Stato, 12 agosto 2024, n. 7089.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

«grido di dolore»[26], proveniente da moltissime situazioni concrete, deve assicurare le esigenze dei soggetti più bisognosi e, a parità di bisogno, di quelli meno abbienti, in quanto la teorica dei diritti fondamentali finanziariamente condizionati non può legittimare la mortificazione dei diritti fondamentali senza che la scelta dell'ente e, persino, del legislatore sia sorretta da una valida e superiore causa di giustificazione, attinente alla tutela del bene comune per finalità solidaristiche. Quest'ultimo orientamento è stato espresso proprio da quella giurisprudenza che ha affermato il dovere delle competenti amministrazioni di attuare ogni adempimento per attribuire agli alunni con disabilità i diritti riconosciuti dal legislatore, in modo che le loro famiglie non debbano proporre ricorsi giurisdizionali per ottenere ciò che è loro dovuto[27].

Occorre allora costantemente bilanciare i diritti sociali, che certo non sono illimitati, con altri interessi costituzionalmente rilevanti, ma seguendo alcuni principi guida, vale a dire: il bilanciamento deve essere operato dal legislatore secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità; il nucleo essenziale dei diritti fondamentali non può essere sacrificato; le scelte allocative devono essere motivate e giustificate; l'amministrazione non può invocare la carenza di risorse per sottrarsi agli obblighi di legge.

Il sindacato giurisdizionale si colloca, dunque, in uno spazio di equilibrio tra la discrezionalità amministrativa nella gestione delle politiche sociali e la necessità di garantire l'effettività dei diritti fondamentali delle persone più vulnerabili.

In questa prospettiva, la tutela delle persone fragili si configura sempre più chiaramente come un ambito nel quale il diritto costituzionale, il diritto amministrativo e la giurisprudenza si intrecciano in modo particolarmente intenso.

3. *La dimensione sovranazionale: dalla Convenzione ONU al diritto dell'Unione europea*

L'evoluzione del sistema di tutela delle persone fragili non può essere compresa pienamente se ci si limita alla sola dimensione costituzionale interna.

[26] Cfr. Cons. Stato, 10 giugno 2016, n. 2501.

[27] Cfr. Cons. Stato, 6 dicembre 2023, n. 10560; Cons. Stato, 10 luglio 2017, n. 3393; Cons. Stato, 3 maggio 2017, n. 2023.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

Negli ultimi due decenni, infatti, il quadro giuridico di riferimento è stato profondamente influenzato dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea, che hanno contribuito a ridefinire i modelli di protezione della persona con disabilità e, più in generale, delle persone in condizioni di vulnerabilità.

Il passaggio più significativo di questa evoluzione è rappresentato dall'affermazione di un paradigma che pone al centro la persona e la sua autodeterminazione, superando definitivamente modelli di tutela fondati su una concezione meramente assistenziale o paternalistica della disabilità.

A tal fine, il diritto sovranazionale ha svolto un ruolo decisivo nel promuovere una concezione della disabilità non più basata esclusivamente sulla dimensione sanitaria o individuale, ma fondata sull'interazione tra la persona e il contesto sociale nel quale essa vive.

Questo cambiamento di prospettiva ha avuto effetti rilevanti anche sul piano dell'interpretazione costituzionale, influenzando progressivamente sia l'attività del legislatore sia l'elaborazione giurisprudenziale.

Il punto di svolta più significativo è rappresentato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con la l. 3 marzo 2009, n. 18. Essa costituisce uno dei più importanti strumenti internazionali di tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, poiché introduce un approccio radicalmente innovativo rispetto ai modelli tradizionali di protezione[28].

In particolare, la Convenzione afferma con chiarezza che le persone con disabilità devono essere considerate soggetti titolari di diritti, e non meri destinatari di interventi assistenziali; l'art. 1, ad esempio, chiarisce che le persone con disabilità comprendono «coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri». Questa definizione segna il passaggio da una concezione puramente medica della disabilità a un modello fondato sull'interazione tra la condizione individuale e l'ambiente sociale.

In altri termini, la disabilità non è più considerata esclusivamente una caratteristica della persona, ma il risultato dell'interazione tra la

[28] Si rinvia a D. Piccione, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Torino, 2023.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

persona e le barriere – fisiche, culturali, organizzative – presenti nella società[29].

La Convenzione pone inoltre grande attenzione al principio dell'autonomia e dell'autodeterminazione della persona, affermando che le persone con disabilità hanno diritto a vivere nella comunità, con la stessa libertà di scelta riconosciuta alle altre persone (art. 19)[30].

Questo principio ha avuto un impatto significativo anche sull'ordinamento italiano, contribuendo a orientare l'evoluzione delle politiche pubbliche e della legislazione in materia di disabilità.

La Corte costituzionale ha più volte riconosciuto il valore interpretativo della Convenzione ONU, affermando che essa costituisce un parametro rilevante per l'interpretazione delle norme interne relative alla tutela delle persone con disabilità[31]. Come ha statuito anche il Consiglio di Stato, con la Convenzione «non si è pertanto inteso riconoscere nuovi diritti alle persone con disabilità, ma piuttosto garantire che queste ultime possano godere di tutti quelli che sono riconosciuti agli altri cittadini, confermando in loro favore i principi fondamentali in tema di riconoscimento delle pari opportunità e della non discriminazione»[32].

Uno degli elementi più innovativi della Convenzione ONU è rappresentato dal consolidamento di un modello della disabilità fondato sui diritti umani, che, in continuità con l'approccio biopsicosociale sviluppato nell'ambito dell'Organizzazione mondiale della sanità, valorizza l'interazione tra le condizioni individuali e le barriere ambientali e sociali, ponendo al centro la dignità, l'autonomia e l'uguaglianza della persona.

Questo approccio implica che la tutela delle persone con disabilità non possa limitarsi alla dimensione sanitaria, ma debba includere in-

[29] Si rinvia a D. Ferri, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo 'Human Rights Model of Disability': «convergenze parallele» tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in Diritti fondamentali, n. 1/2020, 523 ss.

[30] Sul tema, cfr. G. De Robertis, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Il progetto di vita*, a cura di G. De Robertis, Sant'Arcangelo di Romagna, 2026, spec. 21-23.

[31] Cfr. Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 80, ma anche Corte cost., 11 aprile 2019, n. 83. Cfr. E. Vivaldi, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto (nota a Corte costituzionale n. 83/2019)*, in *Le Regioni,* n. 3/2019, 814 ss.

[32] Cons. Stato, 17 ottobre 2022, n. 8798.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

terventi diretti a rimuovere le barriere che impediscono la piena partecipazione alla vita sociale.

Il superamento del paradigma medico ha avuto effetti profondi anche sul piano delle politiche pubbliche, favorendo l'adozione di strumenti orientati alla personalizzazione degli interventi e alla promozione dell'inclusione sociale.

In questo contesto, assumono particolare rilievo le politiche di integrazione sociosanitaria e gli strumenti di presa in carico multidimensionale della persona fragile. Questi ultimi sono oggi al centro delle più recenti riforme legislative italiane in materia di disabilità, che mirano a costruire un sistema di interventi fondato sulla valutazione complessiva dei bisogni della persona e sulla predisposizione di percorsi personalizzati di assistenza.

Un ulteriore principio centrale introdotto dalla Convenzione ONU è quello dell'accomodamento ragionevole[33].

L'art. 2 della Convenzione definisce l'accomodamento ragionevole come le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, e che siano necessari per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il rifiuto di adottare accomodamenti ragionevoli costituisce, secondo la Convenzione, una forma di discriminazione fondata sulla disabilità.

Questo principio ha trovato progressiva applicazione anche nel diritto dell'Unione europea, in particolare nell'ambito della direttiva 2000/78/CE, che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto in tal senso un ruolo determinante.

In una delle prime decisioni rilevanti, la Corte ha chiarito che la nozione di disabilità, ai fini della direttiva 2000/78, deve essere interpretata alla luce della Convenzione ONU e comprende una limitazione derivante da menomazioni durature che, in interazione con diverse barriere, può impedire la piena partecipazione della persona alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori[34]. Nella

[33] Sul tema, ad es., cfr. D. Ferri, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2017, 381 ss.

[34] Cfr. Corte di giustizia, cause riunite C-335/11 e C-337/11, HK Danmark, 11 aprile 2013.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

stessa pronuncia, la Corte ha inoltre affermato che il dovere di adottare accomodamenti ragionevoli può includere misure organizzative come la riduzione dell'orario di lavoro, qualora tali interventi risultino necessari per consentire alla persona con disabilità di continuare a svolgere la propria attività lavorativa.

La Corte ha successivamente chiarito che l'obbligo di accomodamento ragionevole può comprendere anche la riassegnazione del lavoratore con disabilità a un'altra posizione lavorativa, purché questi disponga delle competenze, delle capacità e della disponibilità richieste e la misura non imponga al datore di lavoro un onere sproporzionato. Tale orientamento conferma che l'accomodamento ragionevole non si esaurisce nell'eliminazione delle barriere materiali, ma può richiedere interventi sull'organizzazione del lavoro e sulle mansioni concretamente assegnate[35].

In questo modo, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha contribuito a consolidare un'interpretazione della disabilità coerente con il modello della disabilità fondato sui diritti umani, recepito dalla Convenzione ONU, rafforzando l'idea che la tutela delle persone con disabilità non possa limitarsi alla rimozione di discriminazioni formali, ma debba includere l'adozione di misure positive volte a garantire la loro piena partecipazione alla vita sociale e professionale.

Anche nell'ordinamento italiano il principio dell'accomodamento ragionevole ha assunto una crescente rilevanza, influenzando l'interpretazione della normativa antidiscriminatoria e contribuendo a orientare l'evoluzione delle politiche pubbliche in materia di inclusione. Ciò significa, afferma il Consiglio di Stato, consentire alla persona con disabilità «una vita dignitosa coerentemente con il principio di proporzionalità, che impone di realizzare l'interesse generale gravando il singolo del minor sacrificio possibile»[36]. Al contempo, i Giudici di Palazzo Spada rilevano che «il prudente contemperamento dell'indefettibile diritto fondamentale del disabile alle necessarie misure di inclusione scolastica con i vincoli di finanza pubblica si atteggia a paradigmatica concretizzazione di tale nozione di matrice convenzionale, non potendo mai esigersi in capo all'autorità pubblica che l'apprestamento di tali misure solidaristiche comportino oneri insopportabilmente sproporzionati o eccessivi, tali da mettere a rischio la copertura finanziaria di queste politiche nel medio-lungo periodo»[37].

[35] Cfr. Corte di giustizia, causa C-485/20, HR Rail, 10 febbraio 2022.

[36] Cons. Stato, 29 marzo 2022, n. 2295.

[37] Cons. Stato, 12 agosto 2024, n. 7089.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

4. *La recente riforma italiana: il d.lgs. n. 62/2024 e il nuovo sistema di tutela*

Negli ultimi anni, il sistema italiano di tutela delle persone con disabilità è stato interessato da un processo di riforma particolarmente significativo, avviato nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e attuato attraverso la legge delega 22 dicembre 2021, n. 227[38].

La delega legislativa ha mirato a promuovere una revisione complessiva della disciplina della disabilità, con l'intento di superare la frammentazione normativa e amministrativa che ha caratterizzato storicamente il settore.

Per lungo tempo, infatti, il sistema italiano è stato contraddistinto da una pluralità di definizioni e di procedure di accertamento della disabilità – relative, ad esempio, all'invalidità civile, alla disabilità ai fini dell'integrazione scolastica o lavorativa, alla non autosufficienza – con la conseguenza di generare sovrapposizioni procedurali e notevoli difficoltà applicative.

La riforma avviata con la l. n. 227 del 2021 ha cercato di intervenire proprio su questi profili, introducendo un modello unitario di accertamento e di presa in carico della persona con disabilità[39]. In attuazione della delega[40], il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62 ha profondamente innovato il sistema di accertamento della condizione di disabilità, introducendo altresì una nuova disciplina della valutazione multidimensionale e del progetto di vita.

La riforma si inserisce in un quadro normativo più ampio, che comprende anche altre recenti iniziative legislative in materia di tutela

[38] Recentemente, con particolare riguardo al rapporto tra PNRR e Costituzione, cfr. A. Chiappetta, *«Investire» sul dettato costituzionale: la tutela delle persone con disabilità tra l'incessante pungolo del giudice delle leggi e l'occasione del PNRR*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 2/2025, 100 ss.; si rinvia anche a: E. Vivaldi, *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale,* n. 4/2022, 630 ss.; G. Arconzo, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 5/2023, 151 ss.

[39] Si rinvia a C.C. Palermo, *La delega per la riforma in materia di disabilità e le sue direttrici attuative*, in *Il progetto di vita*, cit., 34-36.

[40] È critico rispetto all'attuazione della legge delega G. Arconzo, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *Federalismi*, n. 16/2025, 15.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

delle persone fragili, tra cui la l. 23 marzo 2023, n. 33, relativa alla riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti.

Nel complesso, queste riforme riflettono l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno ai principi affermati dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e di sviluppare modelli di intervento coerenti con il paradigma biopsicosociale.

Uno degli elementi più rilevanti introdotti dal d.lgs. n. 62 del 2024 riguarda la definizione unitaria della condizione di disabilità[41]. La riforma mira a ricondurre a un quadro unitario l'accertamento della condizione di disabilità, superando la frammentazione delle procedure precedenti, pur nella persistente specificità delle discipline che regolano le singole prestazioni. In particolare, il decreto legislativo recepisce una definizione di disabilità fondata sull'interazione tra la condizione individuale della persona e le barriere presenti nell'ambiente sociale, stabilendo che «[è] persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base».

La riforma ha operato una vera e propria rivoluzione terminologica. Come stabilito dall'art. 3 della l. n. 104 del 1992, come modificato dal d.lgs. n. 62 del 2024, la parola «handicap» è stata sostituita con «condizione di disabilità»; inoltre, non si parla più di «handicappato», ma di «persona con disabilità»; è sparito il riferimento alla «gravità della patologia» e ora si parla di «intensità dei sostegni». Non si tratta di un mero cambiamento lessicale, ma di un mutamento di paradigma che riflette il passaggio dal modello medico al modello dei diritti umani.

Questa impostazione si ispira direttamente al modello biopsicosociale sviluppato dall'Organizzazione mondiale della sanità attraverso la classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF). Occorre tuttavia precisare che l'attuazione del nuovo sistema è caratterizzata da un regime transitorio, finalizzato a consentire la progressiva sperimentazione delle procedure di valutazione e degli strumenti di presa in carico. In particolare, il legislatore ha previsto una fase di sperimentazione territoriale, mentre l'applica-

[41] Si rinvia ad A. Cecchetti, D. Sabia, G. De Robertis, *Procedura di accertamento della condizione di disabilità secondo il decreto legislativo n. 62/2024*, in *Il progetto di vita*, cit., 70 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

zione generalizzata del nuovo procedimento di valutazione di base è fissata al 1° gennaio 2027. Ne deriva che, nella fase transitoria, il nuovo modello coesiste con le procedure previgenti nei territori non interessati dalla sperimentazione, con conseguenze rilevanti anche sul piano dell'individuazione della disciplina applicabile e delle forme di tutela giurisdizionale.

Il superamento del paradigma esclusivamente medico comporta che la disabilità non venga più considerata soltanto come una menomazione individuale, ma come una condizione che emerge dall'interazione tra fattori sanitari, personali e ambientali. In questa prospettiva, la valutazione della disabilità non si limita ad accertare una condizione patologica, ma mira a individuare l'impatto concreto di tale condizione sulla vita quotidiana della persona e sulla sua partecipazione alla vita sociale.

È necessario, peraltro, distinguere la valutazione di base, finalizzata all'accertamento della condizione di disabilità e all'individuazione delle necessità di sostegno, dalla valutazione multidimensionale, che costituisce il procedimento funzionale all'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. I due strumenti, pur appartenendo al medesimo disegno riformatore, assolvono dunque funzioni differenti.

Quest'ultima consente di considerare in maniera integrata la pluralità dei bisogni della persona, prendendo in esame la dimensione sanitaria e sociale, la situazione familiare, le condizioni abitative e ambientali, nonché le esigenze di inclusione scolastica, lavorativa e sociale. Essa costituisce pertanto il presupposto per l'elaborazione di interventi personalizzati, coerenti con le aspirazioni e i bisogni della persona interessata.

Il punto di maggiore innovazione della riforma è rappresentato dall'introduzione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Questo strumento «non costituisce un mero adempimento burocratico, ma si configura come il fulcro»[42] del nuovo sistema di presa in carico della persona con disabilità.

Il progetto di vita è finalizzato a definire, in modo integrato e coordinato, gli interventi necessari a garantire la piena partecipazione della persona alla vita sociale, attraverso un percorso personalizzato che tenga conto delle sue aspirazioni, capacità ed esigenze, senza limitarsi all'individuazione delle prestazioni sanitarie o assistenziali.

Elemento centrale di questo modello è la partecipazione attiva del-

[42] Così M. Paladini, *Prefazione*, in *La presa in carico della persona fragile*, cit., IX.

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

la persona con disabilità alla definizione del proprio progetto di vita, in coerenza con il principio di autodeterminazione affermato dalla Convenzione ONU.

Dal punto di vista giuridico-amministrativo, la riforma presenta implicazioni particolarmente rilevanti.

Il nuovo sistema di valutazione e di presa in carico della persona con disabilità attribuisce infatti un ruolo centrale alle amministrazioni pubbliche – in particolare agli enti territoriali e alle aziende sanitarie – nella definizione e nell'attuazione degli interventi.

Ne deriva una crescente complessità delle valutazioni e delle determinazioni affidate alle amministrazioni pubbliche, che devono essere esercitate nel rispetto dei principi costituzionali, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle garanzie di partecipazione della persona interessata.

In questo contesto, il ruolo della giurisdizione assume una rilevanza crescente, poiché il giudice è chiamato a verificare che l'azione amministrativa sia effettivamente orientata alla tutela dei diritti fondamentali della persona.

Le controversie relative alla definizione del progetto di vita, all'accesso ai servizi e alla determinazione delle prestazioni rappresentano, dunque, uno degli ambiti in cui il dialogo tra amministrazione e giurisdizione appare destinato ad assumere un'importanza sempre maggiore.

5. *Conclusioni: verso un diritto della fragilità come diritto della persona*

Le considerazioni svolte consentono di trarre alcune riflessioni di carattere generale sul ruolo che la tutela delle persone fragili riveste oggi nell'ordinamento costituzionale.

In primo luogo, il tema della fragilità mette in luce, forse più di ogni altro ambito, la dimensione concreta dei diritti fondamentali.

Se molti diritti costituzionali possono rimanere a lungo sul piano delle enunciazioni di principio, i diritti delle persone fragili si confrontano inevitabilmente con la realtà dei servizi pubblici, delle prestazioni sociali e delle politiche di *welfare*[43]. La loro effettività dipende, quindi, non soltanto dal riconoscimento formale del diritto, ma anche

[43] Sul tema, cfr. D. Tega, *Welfare e crisi davanti alla Corte costituzionale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2/2014, 303 ss.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3

dalla capacità delle istituzioni di predisporre strumenti organizzativi e risorse adeguate a garantirne l'attuazione.

In questa prospettiva, la tutela delle persone fragili rappresenta uno dei principali terreni di verifica della capacità dell'ordinamento di realizzare il principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione. Non si tratta semplicemente di garantire prestazioni assistenziali, ma di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione delle persone alla vita sociale. In questo senso, la fragilità non è una condizione che riduce la titolarità dei diritti, ma una situazione che rende ancora più stringente il dovere delle istituzioni di garantire l'effettività delle garanzie costituzionali.

Un secondo elemento di particolare rilievo riguarda il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni.

Nel sistema costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, i livelli essenziali costituiscono lo strumento attraverso cui lo Stato garantisce una tutela uniforme dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale. La determinazione dei livelli essenziali rappresenta, dunque, uno dei principali meccanismi attraverso cui si realizza l'equilibrio tra autonomia territoriale e unità della Repubblica. Nel settore della tutela delle persone fragili, questo equilibrio assume particolare rilevanza, poiché la qualità e la disponibilità dei servizi sociali e sociosanitari possono variare sensibilmente da un territorio all'altro.

Un terzo profilo riguarda il ruolo della giurisdizione.

Le controversie in materia di servizi sociali, di assistenza alle persone con disabilità e di accesso alle prestazioni sociosanitarie mostrano come il giudice sia sempre più spesso chiamato a confrontarsi con questioni che riguardano direttamente la tutela dei diritti fondamentali della persona.

In questi casi, il sindacato giurisdizionale non si limita alla verifica della legittimità formale dell'azione amministrativa, ma si estende anche alla valutazione della sua conformità ai principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e tutela della dignità della persona. Ciò non implica, naturalmente, la negazione della rilevanza dei vincoli finanziari, che costituiscono un elemento inevitabile nella gestione delle politiche pubbliche; tuttavia, l'equilibrio di bilancio non può diventare l'unico criterio di regolazione dei diritti sociali, soprattutto quando sono in gioco situazioni di particolare vulnerabilità.

La tutela delle persone fragili si colloca, dunque, all'intersezione tra diverse dimensioni dell'ordinamento: costituzionale, amministrativa, finanziaria e organizzativa. Proprio per questo motivo, essa ri-

ISBN 978-88-495-6328-3 © Edizioni Scientifiche Italiane

chiede un approccio capace di integrare principi giuridici, politiche pubbliche e strumenti amministrativi.

Le recenti riforme legislative, e in particolare l'introduzione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, sembrano muoversi in questa direzione, cercando di sviluppare modelli di intervento più attenti alla persona e alla complessità dei suoi bisogni.

Resta tuttavia aperta una sfida fondamentale: trasformare i principi affermati dalle norme e dalla giurisprudenza in strumenti effettivamente capaci di incidere sulla vita concreta delle persone.

A tal fine, la tutela delle persone fragili rappresenta uno dei banchi di prova più significativi della capacità dello Stato costituzionale di mantenere le promesse di eguaglianza e dignità contenute nella Costituzione.

Se è vero che la qualità di un ordinamento giuridico si misura anche dalla sua capacità di proteggere le persone più vulnerabili, allora il modo in cui vengono garantiti i diritti delle persone fragili costituisce un indicatore particolarmente significativo della tenuta democratica e costituzionale dello Stato di diritto.

In fondo, la tutela delle persone fragili ci ricorda che i diritti fondamentali non vivono soltanto nelle norme, ma soprattutto nelle decisioni delle istituzioni e nelle pronunce dei giudici. È anche per questo che la giurisdizione rappresenta uno dei luoghi privilegiati in cui la Costituzione continua, ogni giorno, a prendere forma.

© Edizioni Scientifiche Italiane ISBN 978-88-495-6328-3