GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

'INVESTIRE' SUL DETTATO COSTITUZIONALE: LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ TRA L'INCESSANTE PUNGOLO DEL GIUDICE DELLE LEGGI E L'OCCASIONE DEL PNRR*

ANDREA CHIAPPETTA**

SOMMARIO: 1. L'inclusione sociale delle persone con disabilità nel continuo processo di attuazione della Costituzione. – 2. La difficile espansione delle tutele nel campo della disabilità: fra l'incessante pungolo del giudice delle leggi... – 3. ...e l'*occasio* offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R). – 4. Un primo (negativo) bilancio degli investimenti previsti dal PNRR. – 5. Per concludere.

1. *L'inclusione sociale delle persone con disabilità nel continuo processo di attuazione della Costituzione*

«*L'essenziale è invisibile agli occhi*». La celebre chiosa[1] di Antoine de Saint-Exupéry sembra prestarsi, nella delicatezza della sua immagine, a disvelare le ragioni che soffocano le spinte costituzionali sul fronte dell'inclusione delle persone fragili, spesso ancora fuori da ogni visuale nello sviluppo della struttura sociale e giuridica della Repubblica[2]. E tanto non certo a causa di una qualche *défaillance* nell'impianto della *lex fundamentalis*, quanto piuttosto per il fatto che il robusto apparato di valori e «cristallizzazioni culturali»[3], per reggere la tensione *ad aeternitatem*[4] che le sta alla

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

[1] Già evocata nella dottrina pubblicistica, sia pur per altro contesto, da G. SORRENTI, *CDFUE e rapporti inter privatos ovvero «L'essenziale è invisibile agli occhi»? (ancora sulla doppia pregiudizialità…passando per Saint Exupery)*, in *Consulta online*, 1/2021, 1-15.

[2] Le esigenze di particolare tutela delle debolezze sono dettagliatamente rilevate da M. AINIS, *I soggetti deboli nella Costituzione italiana*, in *Politica del diritto*, 1/1999, 25 ss. Per l'A. «la condizione di debolezza richiede uno statuto giuridico differenziato».

[3] Il richiamo è alla celebre dottrina delle Costituzioni come cristallizzazioni di cultura congegnata da P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, [2001], trad. it. di J. Luther, Roma, 2001, 19 ss. Il tema è oggetto delle riflessioni di F. LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica*

base, postula costante attenzione alla sua forza espansiva, inevitabilmente rimessa alle potenzialità dell'azione politica[5].

È la logica del moto delle Costituzioni[6], le quali, lungi dal legarsi a realtà fisse[7], vivono e si perpetuano[8] anche (e soprattutto) per mezzo dei circuiti attuativi[9] che gli ordinamenti sono chiamati a predisporre ed implementare.

Anzi, il corposo sistema di acquisizioni morali – o *Lebensform* per dirla con Habermas[10] – codificato dai Costituenti non solo autorizza, ma per certi versi presuppone, una scrupolosa concretizzazione per via legislativa[11]. Tale apertura ad interventi di carattere pragmatico si inquadra come il più efficace strumento di protezione del *quid* che le Costituzioni si impongono assolutamente di preservare. Ne scaturisce un meccanismo che deve connotarsi per la «consapevole intenzione di realizzare un voluto costituzionale proiettato nel futuro»[12].

Il processo di fattiva attuazione muove, pertanto, dal bisogno di mantenere viva l'essenza dei valori costituzionali[13] in un contesto continuamente dinamico in cui

---

alla Assemblea costituente, in *Quaderni costituzionali*, 2/1998, 189 ss., il quale rintraccia nelle Costituzioni il prodotto della cultura (giuridica e non) dei Costituenti.

[4] Ragiona autorevolmente sulle aspirazioni all'eternità ordinamentale delle Costituzioni M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1-2. Per l'A. «la tensione *ad aeternitatem* delle costituzioni implica l'accettazione della prospettiva dinamica, nel senso che esse debbono raccogliere la sfida della storia e del cambiamento, accettando di essere in parte plasmate da quella stessa realtà sociale che hanno inteso plasmare».

[5] Nelle illuminate riflessioni di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, vol. III, Milano, 1978, 791 le sfide del progresso sono inevitabilmente rimesse al decisore politico, di talché «[s]i ha, dunque, che una costituzione non può nascere — senza contraddire se stessa — né come provvisoria né come eterna».

[6] Il 'moto' delle Costituzioni è illustrato sempre da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 3. Di *Constituciòn* come *proceso* e non soltanto come *atto* discorreva già J.A. ESTEVEZ ARAUJO, La *Constituciòn como proceso y la disobediencia civil*, Madrid, 1994, 41 ss.

[7] Per L. LACCHÈ, *Il tempo e i tempi della Costituzione*, in G. BRUNELLI – G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana,* Milano, 2013, 368 «le costituzioni sono sempre e comunque destinate al movimento. La costituzione esiste e viene "gettata nel mondo", opera nel concreto del mondo-della-vita».

[8] Sui 'processi evolutivi' della Costituzione nell'affannoso equilibrio tra continuità e mutamento si rimanda alle magistrali riflessioni di P. HÄBERLE, *Verfassung als öffentlicher prozess. Materialen zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Berlino, 1998, 407 ss.

[9] Le sfide e i canali dell'attuazione della Costituzione sono diffusamente analizzati da M. FIORAVANTI, *L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale*, in B. PEZZINI – M. BARONCHELLI (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, 2007, 69 ss.

[10] Il concetto di *Lebensform* secondo cui le Costituzioni sono la codificazione di intuizioni morali tipiche di una determinata cultura e di una data 'forma di vita' riecheggia in J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello Stato democratico di diritto*, [1999], trad. it. di L. Ceppa, Milano, 1999, 82 ss. Per l'A. «ogni ordinamento giuridico costituisce anche l'espressione di una forma di vita particolare e non solo l'icona speculare del contenuto universale dei diritti fondamentali».

[11] Il tema è indagato diffusamente da G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, in *Diritto e Società*, 1/2011, 135. L'A. discorre di Costituzione «come ordine materiale di valori ai quali costantemente raffrontare i contenuti della legislazione».

[12] Sono i precipitati del moto delle Costituzioni teorizzato da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 3.

[13] Come noto la dottrina della «sovranità dei valori costituzionali» si deve agli sforzi di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1993, 3 ss. Già nelle riflessioni di A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, 639 la teoria dei valori assurge a «tecnica ricostruttiva e interpretativa della Costituzione»; per un approfondimento sulla c.d. tecnica interpretativa per valori si rende doveroso un

l'elasticità della Costituzione è tollerata in quanto esercitata in una sola direzione e, cioè, per «modificare il reale non per esserne modificata»[14].

Si tratta della caratteristica che rende una carta costituzionale «un corpo vivente, le cui ambizioni programmatiche e i cui enunciati a formula linguistica aperta, ambiscono a crescere unitamente al corso della storia e alle aspirazioni ideali degli individui e delle formazioni sociali che ne sono protagonisti»[15], in uno slancio capace di superare i limiti del contingente ed illuminare la realtà nel suo divenire, guidandone il cammino.

Ebbene, è proprio tale *animus* che deve essere riconosciuto alla Costituzione ad esigere progressive politiche di sostegno alle garanzie riconducibili, in primo luogo, al principio personalista[16] che, con una «naturale "eccedenza assiologica"»[17], sin dall'art. 2 irradia l'intero impianto costituzionale[18]. Ed infatti, ogniqualvolta la Carta prefigura obiettivi di sviluppo, la sua forza progettuale impone l'attivazione di iniziative politiche con essa coerenti[19].

Ciò che, dunque, non può tollerarsi in quest'ambito è la disattenzione – configurandosi come tale anche l'inerzia nella ricerca degli strumenti più adeguati e l'incompiutezza dei processi avviati – agli ordini valoriali che la Carta impone, onde scongiurare il rischio che la robusta ossatura costituzionale finisca per scivolare nelle braccia lasche di un *policy maker* che non sia all'altezza di mantenere la proiezione delle solenni volontà dei Costituenti nella società in movimento.

---

integrale rinvio al vivace dibattito dottrinale tra Franco Modugno e Alessandro Pace confluito negli scritti F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005, specc. 17-19 e A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 11 luglio 2006, 10 ss.

[14] Così L. PATRUNO, *L'elasticità della Costituzione*, Torino, 2012, 26.

[15] Sono le considerazioni di M. BIGNAMI, *Introduzione. La Corte costituzionale nel XXI secolo: ritorno al futuro*, in *Questione giustizia*, 4/2020, 7. L'A., invitando a riflettere sull'idea di carta costituzionale come corpo vivente e non «congerie di disposizioni più o meno articolate», attribuisce alle Costituzioni la forza di svilupparsi insieme alla società per un tempo che «si presuppone infinito quando si dà corso alla volontà di costituzionalizzare. Ché, altrimenti, lo sfilacciamento che il tempo impone alle più solide delle nostre realtà non potrebbe risparmiare i concetti costituzionali».

[16] A cominciare dal principio personalista espresso dall'art. 2 e dai valori della pari dignità sociale e dell'uguaglianza sanciti dall'art. 3, e senza fermarsi agli artt. 31, 32, 34, 35, 38, la Carta costituzionale è tutta intrisa dei valori che in ogni ambito, individuale e collettivo, rendono incomprimibili i diritti personali e partecipativi anche di chi presenti fragilità. Sulle innumerevoli proiezioni del principio personalista, si veda A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17/2013, 3-4. In particolare, l'A. precisa che ogni valore costituzionale «non è incarcerato in un solo enunciato costituzionale, per capiente che sia, vale a dire non è concettualmente definito o definibile ricorrendo ai soli materiali normativi apprestati dall'enunciato stesso ma richiede, al fine di essere appieno compreso e fedelmente descritto, riferimenti in buona sostanza estesi all'intera trama costituzionale».

[17] La felice espressione è di A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 3, ripresa anche in S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 10.

[18] La centralità del principio personalista nell'ordinamento costituzionale è rilevata dallo stesso giudice delle leggi che lo ha «posto a fondamento dell'intero impianto della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 114 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto). In dottrina, discorre analiticamente sul plus-valore del principio personalista come motore per l'integrazione sociale E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, Napoli, 2023, 21 ss. Per l'Autrice il principio in esame rappresenta «il cuore della preziosa eredità lasciata dagli autori della Costituzione italiana» ed è caratterizzato «dalla priorità della persona rispetto a qualsiasi autorità pubblica costituita». In termini E. LAMARQUE, *The Italian Constitution: a personalist Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2022, 399 ss.

[19] Insiste sul punto ancora M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni*, cit., 9.

Senza poter richiamare per esteso gli illuminanti moniti con cui Vezio Crisafulli preconizzava i ritardi e la frammentarietà dell'attuazione legislativa del quadro costituzionale[20], rimarcando il ruolo vicariante svolto dall'attività giurisprudenziale nel rafforzamento della Carta[21], si vuol riflettere sullo stato di compiutezza dei percorsi di attuazione dei diritti fondamentali riconosciuti ai soggetti deboli[22], la cui esigibilità, nella complessa architettura della società in cui sono chiamati a vivere, passa attraverso l'effettiva promozione di reti relazionali e strutturate politiche inclusive[23], ivi compresi lo stanziamento ed il corretto impiego delle risorse necessarie a perseguire ogni forma di tutela a cui la Costituzione tende in una realtà in continua trasformazione.

In proposito, la corretta esplicazione del raffinato sistema costruito a tal fine dalla Carta prefigura l'incrocio tra principio personalista e principio solidaristico[24], ove il primo rappresenta la base *teorica* per la valorizzazione relazionale del singolo e il secondo impone l'adozione *pratica* di misure volte a garantire le condizioni costituzionalmente protette; o, senz'altro più efficacemente, «il secondo è il primo in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento»[25].

Restringendo il campo d'analisi alla sfera di quella condizione che oggi si definisce disabilità[26], il *clinamen* solidaristico[27] della Costituzione non si esaurisce nel riconoscimento dei diritti, ma sprigiona tutto il proprio potenziale attraverso

[20] Il riferimento è alle fondate preoccupazioni di V. CRISAFULLI, *Ombre e luci della Costituzione*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 279 ss.

[21] Il cui punto di svolta è segnato dalla prima – storica – sentenza della Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 1 del 1956).

[22] La forte inclinazione dell'art. 2 Cost. verso i soggetti più deboli è autorevolmente rintracciata da T. MARTINES, *Considerazioni conclusive*, in A. ROMANO (A CURA DI), *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle Carte costituzionali europee: profili storici e comparatistici: atti di un convegno in onore di Francisco Tomàs y Valiente (Messina, 15-16 marzo 1993)*, Milano, 1994, 246 ss. Per l'A. il nucleo dei diritti dei soggetti deboli è «maggiormente sottoposto […] a condizionamenti compressi».

[23] Il richiamo va alle dense riflessioni di F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012, 113 ss. Per l'A. «ogni uomo sviluppa la sua personalità aderendo ad una serie progressiva di formazioni sociali», sicché «[l]'appartenenza alla società e l'apertura relazionale sono […] costitutive della persona e condizione ineludibile del suo sviluppo».

[24] Per E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, op. cit., p. 23 «il principio personalista e quello solidarista non sembrano separabili "né concettualmente né praticamente"». Muovono in questa direzione anche le argomentazioni di F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 29; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 265 ss. e C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi.it*, 1/2023, 225-226.

[25] Sono le considerazioni di A. RUGGERI, *Il principio personalista*, cit., 158.

[26] Vale la pena ricordare che il legislatore italiano ha gradatamente abbandonato l'uso di termini rimarcanti il deficit come minorazione, mentre il d.lgs. n. 62/2024 ha compiuto l'operazione di ridefinizione e di correzione terminologica dei testi normativi, secondo il mandato della l. n. 227/2021, traducendo con il termine "compromissione" quello di *impairmen*t adoperato nella Convenzione ONU. Sull'esigenza di addivenire ad una corretta definizione della condizione di disabilità riflette A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Giuffrè, 2017, 134 ss.

[27] Sul punto A. RIVIEZZO, *Il clinamen solidaristico della Costituzione sospeso tra teoria e ideologia*, in *NOMOS. Le attualità del diritto*, 3/2022, 1-4.

l'adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà[28] da cui dipende l'effettivo sviluppo sociale e la rimozione delle situazioni che, 'di fatto', pregiudicano la crescita del singolo[29]. In altre parole, la *consecutio* tra solidarietà e uguaglianza sostanziale non è di per sé sufficiente a instaurare precisi vincoli precettivi, ma richiede un collegamento governato dalla concretezza del singolo caso.

Affinché le proclamazioni dei diritti non restino confinate *su carta*, in una dimensione di *statuto*[30] meramente ideale, è necessario che esse siano seguite da apposite iniziative che consentano alle persone con disabilità di «poter vivere nel modo migliore»[31] e crescere all'interno del tessuto sociale in coerenza o, per meglio dire, in armonia[32] alle garanzie costituzionali[33], tendendo sia all'autonomia individuale che alla partecipazione in tutti gli ambiti della vita collettiva.

Come icasticamente il giudice delle leggi ha avuto modo di rimarcare, la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»[34]. Spetta ai decisori politici rivestirli dei contenuti necessari ad assicurarne la piena operatività[35], dal momento che il processo di attuazione della Carta pone in capo agli attori istituzionali non solo l'onere di custodire i valori che in essa sono affermati, quanto anche (e soprattutto) il dovere di predisporre gli strumenti

[28] Cfr. E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2019, 155.

[29] Per S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, 15 la solidarietà assurge, nella sua dimensione pubblica, a «motore della funzione attiva della Repubblica, nella prospettiva dell'art. 3, comma 2, Cost.». Sul collegamento tra il principio-valore della solidarietà e l'uguaglianza sostanziale v. ancora F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., 121-128.

[30] Di 'statuto costituzionale' dell'individuo e delle persone con disabilità ampiamente discorre E. ROSSI, *Lo statuto costituzionale della persona con disabilità: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2021, 377.

[31] Così C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, 2/2020, 125 ss.

[32] La necessità di armonizzare la legislazione alle prescrizioni costituzionali è stata efficacemente ricostruita dalla Corte costituzionale, la quale ha rilevato che l'utilizzo dell'espressione "in armonia alla Costituzione" in disposizioni normative rinsalda «l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia , ma anche a scongiurare il pericolo che» se ne «eluda lo spirito» (Corte cost., sentt. nn. 304 del 2002; 313 del 2003 e 198 del 2012). Sul punto, si rinvia a F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 2-6; in termini E. ROSSI, *Lo statuto costituzionale della persona con disabilità*, cit., 372.

[33] La pluralità delle garanzie costituzionali associate alla condizione di disabilità è nitidamente evidenziata da U. DE SIERVO, *Libertà negative e positive*, in R. BELLI (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, 2000, 37 ss. Per l'A. «la persona umana, considerata libera e tendenzialmente eguale, è data per presupposta come base per le diverse disposizioni costituzionali che prevedono e disciplinano i diritti e doveri: i problemi posti dalle persone disabili sono quindi problemi che riguardano tutte e ciascuna delle situazioni disciplinate nella Costituzione».

[34] Così Corte cost., sent. n. 83 del 2019, punto 4.2 del Considerato in diritto; il passaggio è stato pedissequamente richiamato in Corte cost., sentt. nn. 42 del 2024, punto 5.2 del Considerato in diritto e 3 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto.

[35] Per M. FIORAVANTI, *Articolo 2*, Roma, 2017, 52-53 la tutela dei diritti inviolabili è per la Repubblica un indirizzo politico fondamentale volto «a dotare di senso l'attuazione della Costituzione, in nome dei principi generali di giustizia espressi dalla Costituzione medesima».

inclusivi che a quel complesso di valori diano reale sostanza in ogni ambito[36] e in ogni tempo.

Tali esigenze di concretezza, affermate a livello internazionale dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità[37] (che, come noto, costituisce il principale riferimento in materia) e consolidate sul piano interno dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, spingono ad accostarsi alla condizione di disabilità con «una prospettiva dinamica e promozionale» volta a garantire «la più efficace non discriminazione, non solo sul piano formale ma su quello delle effettive condizioni di esistenza […], anche attraverso la predisposizione di misure idonee a compensare, per quanto possibile, e nelle forme più compatibili, la condizione di chi si trovi così particolarmente svantaggiato»[38]. Fintantoché simili obiettivi di giustizia sociale resteranno imbrigliati nei gangli istituzionali, smarriti nell'intollerabile scollamento tra diritto e prassi[39], il cammino di attuazione della Costituzione non potrà dirsi davvero compiuto.

2. *La difficile espansione delle tutele nel campo della disabilità: fra l'incessante pungolo del giudice delle leggi…*

Per quanto l'intreccio dei ricordati principi costituzionali abbia potuto fornire pregiato materiale per intessere validi processi di inclusione necessari a realizzare ed accrescere le condizioni di pari opportunità, l'espansione delle tutele nel campo della disabilità si è rivelata particolarmente complessa, mentre la forte accelerazione delle trasformazioni degli ultimi decenni in ogni aspetto del vivere ha reso più manifesta la condizione di diseguaglianza sofferta da quanti non siano inseriti nei circuiti della vita sociale.

Quand'anche, infatti, nella programmazione politica il tema della protezione dei soggetti deboli abbia potuto assumere adeguata rilevanza, la traduzione delle proposte in termini fattivi si è spesso risolta in interventi insufficienti. E tanto perché essi si sono generalmente risolti in provvedimenti frammentari e stratificati, avulsi da una visione complessiva e talvolta l'esigenza di apportare chiarezza o introdurre adeguamenti, pure

[36] Riecheggiano, in proposito, le raffinate riflessioni di N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 2014, 17. Per l'A. «rispetto ai diritti dell'uomo il problema grave del nostro tempo [è] non già quello di fondarli, ma di proteggerli».

[37] Adottata a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 18 del 2009 e 'penetrata' nel giudizio di legittimità costituzionale sin dalla sentenza n. 236 del 2012 con cui la Corte costituzionale è addivenuta alla declaratoria di incostituzionalità di una legge della Regione Puglia per aperto contrasto (anche) con l'art.117, primo comma, Cost. in relazione alle norme della Convenzione ONU.

[38] Così Corte cost., sent. n. 2 del 2016, punto 3.1 del Considerato in diritto.

[39] Il tema è al centro degli approfondimenti di G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, 2021, 10 ss. Per l'Autrice lo «scollamento con i *reali* obiettivi di giustizia sociale finisce, non di rado, con l'inficiare l'efficacia delle misure di tutela: il divario fra il diritto e la prassi, in questo senso, ha una significativa responsabilità nell'insuccesso dei processi di autorealizzazione personale».

a seguito di indirizzi correttivi della giurisprudenza costituzionale, ha prodotto confusione ed ipertrofia.

Laddove la materia avrebbe richiesto una regolazione sistemica e coordinata, il legislatore italiano, anche negli ultimi decenni in cui ha fortemente accresciuto la produzione normativa in tema di disabilità[40], ha proceduto per lo più mediante attribuzioni di natura economica (a partire dalla l. n. 406 del 1968 introduttiva dell'indennità di accompagnamento per i ciechi assoluti) e gradualmente di servizi (l. n. 13 del 1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati), fino allo sforzo di una disciplina di insieme (la legge n. 104 del 1992, denominata legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), rivelatasi inadeguata soprattutto nella sua impostazione di fondo[41].

Nel frastagliato panorama normativo si sono poi innestate misure allocate in ambiti diversi come, ad esempio, strumenti atti a favorire l'integrazione lavorativa (l. n. 68 del 1999 e l. n. 151 del 2015) o iniziative suppletive del sostegno familiare[42] (l. n. 112 del 2016 c.d. *Dopo di noi* e relativo decreto attuativo) o, ancora, rafforzative dell'ambito dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria (tra cui la l. n. 328 del 2000 e i successivi decreti di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza).

Quel che è certo è che l'estrinsecazione del *welfare state* è rimasta sempre ancorata a interventi troppo dilazionati nel tempo soprattutto a causa della limitatezza delle risorse economiche disponibili sui fondi a mano a mano dedicati al miglioramento delle situazioni di disabilità nelle loro diverse forme.

Ed infatti, non può non rimarcarsi che ad imbrigliare da sempre l'espansione del dettato costituzionale nel campo della disabilità sia stato il perenne braccio di ferro fra il bisogno di garantire l'effettività dei diritti spettanti e le angustie finanziarie, in un agone perennemente alle prese con un bilanciamento quanto mai complesso che ha determinato costanti ritardi.

Eppure, sotto tale ultimo profilo, deve darsi atto della continua opera di sensibilizzazione e raccordo svolta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che approfittando di interventi correttivi, invero talvolta riguardanti ambiti normativi circoscritti (dalla gratuità del trasporto degli alunni con disabilità come corollario del diritto allo studio nella sentenza n. 275 del 2016, all'incremento della misura dell'indennità economica anche per gli invalidi civili infrasessantenni nella sentenza n.

[40] In parte raccogliendo le sollecitazioni della società civile, in parte recependo le evoluzioni del diritto europeo e degli accordi internazionali sulla necessità di una considerazione multidimensionale della condizione.

[41] Il limite maggiormente segnalato in dottrina è quello dell'innegabile mantenimento di un approccio prevalentemente medico-assistenziale che si interessa alla disabilità come *handicap* rispetto ad un modello di completa efficienza psico-fisica. I 'minori' detrattori riconoscono comunque alla legge del 1992 anche l'introduzione di strumenti di inclusione sociale, articolandosi essa secondo un "doppio binario", in cui al percorso dell'assistenza socio-sanitaria in linea con il cosiddetto modello medico, sono stati affiancati «canali di intervento per l'inclusione delle persone con disabilità e il superamento delle barriere sociali (secondo quello che potremmo definire il modello funzionale)». Così L. BUSATTA, *L'universo delle disabilità: per una definizione unitaria di un diritto diseguale*, in F. CORTESE – M. TOMASI (a cura di), Le definizioni nel diritto, Napoli, 2016, 341.

[42] Per una panoramica delle quali si rinvia a E. VIVALDI – A. BLASINI (a cura di), *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia. A tre anni dalla legge 22 giugno 2016, n. 112*, Pisa, 2019, 15 ss.

152 del 2020), ha costantemente rilanciato, anche ricorrendo a toni solenni[43], la solidarietà come cardine dell'impianto costituzionale e progressivamente elaborato il criterio della prevalenza dei diritti incomprimibili della persona nella ricerca dell'equilibrio di bilancio prescritto dall'art. 81 Cost.

Per il giudice delle leggi, infatti, il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio deve esser letto in senso dinamico come «indefessa prospettiva di adeguamento della bilancia finanziaria verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese»[44], talvolta potendosi accedere anche ad una delimitazione diacronica degli effetti del *decisum* comportante maggiore spesa, graduandone la decorrenza (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della pronuncia costituzionale[45].

Potrebbe dirsi, in proposito, che le esigenze inclusive connesse ai valori della Carta hanno determinato un'interpretazione costituzionalmente orientata del principio di equilibrio finanziario[46], in considerazione della necessità di «contemperare tutti i principi e i diritti in gioco, [...] garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali»[47].

Come effetto di tale impostazione si ridetermina il rapporto, più volte ribadito nelle statuizioni della Corte, secondo cui «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»[48], cosicché pur confermandosi la natura altamente discrezionale delle scelte

---

[43] Sull'enfasi con cui la Corte costituzionale ha spesso affrontato materie riguardanti l'uguaglianza sostanziale e la solidarietà sociale, v. F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 3/2020, 3. L'A., riflettendo sul filone 'didascalico' delle pronunce rese in tema di volontariato, rimarca «la sproporzione che si potrebbe rilevare tra le vicende normative, non di rado modeste, che occasionano le pronunce della Corte costituzionale e l'ampiezza delle argomentazioni e la solennità delle espressioni da questa utilizzate. Sembra quasi che la Corte enfaticamente 'alzi il tono', in un modo che potrebbe ritenersi eccessivo e retorico, ma non inutile».

[44] Così Corte cost., sent. n. 6 del 2019, punto 4.1.3.1 del Considerato in diritto. In termini, anche Corte cost., sentt. nn. 213 del 2008, 266 del 2013, 40 del 2014 e 10 del 2015.

[45] Si tratta della particolare tecnica decisoria della pronuncia con effetto *ex nunc*, adottata dalla Corte costituzionale a partire dalla celebre sentenza n. 10 del 2015 e ripetuta - fra le altre - nelle sentenze nn. 71 e 74 del 2018, 246 del 2019 e 152 del 2020. Per un recente utilizzo si veda Corte cost., sent. n. 94 del 2025, punto 15 del Considerato in diritto in cui il giudice delle leggi torna a precisare che la tecnica dell'accoglimento *ex nunc* «non contrasta con la logica del giudizio incidentale» rispondendo «comunque all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione che dovrà adottare il giudice rimettente».

[46] Si fa riferimento alla sentenza n. 152 del 2020, punto 7 del Considerato in diritto, con cui la Corte costituzionale ha precisato che «sono proprio le esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» a richiedere letture costituzionalmente orientate del principio di pareggio di bilancio.

[47] In questi termini Corte cost., sent. n. 264 del 2012, punto 5.3 del Considerato in diritto.

[48] Così Corte cost., sent. n. 275 del 2016, punto 10 del Considerato in diritto. La nota pronuncia è stata ampiamente commentata in dottrina; fra i tanti contributi si segnalano A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017, 1-14; L. MADAU, "*È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017, 1-13; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione "a caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017, 1-6; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 3/2017, 597 ss.; E. FURNO, *Pareggio di*

allocative di bilancio, esse «vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili»[49].

In altre parole, siffatta interpretazione accorda alla materia dei diritti sociali e delle politiche sociali una «preferenza qualitativa» che diviene al contempo guida ed argine all'azione legislativa, non ammettendosi in questi ambiti il sacrificio almeno «fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità»[50].

Le politiche di protezione sociale dei soggetti deboli resistono, quindi, alle esigenze di razionalizzazione finanziaria *tout court*, dovendosi esse anteporre – sempre e comunque – come criterio di gestione delle risorse pubbliche.

D'altronde, la «propulsione di una società 'complice'»[51], effettivamente capace di tendere all'emancipazione e alla socializzazione[52] delle persone con disabilità, richiede l'attivismo di ciascun livello istituzionale, le cui iniziative devono potersi dispiegare anche modulando la cogenza dei vincoli di bilancio cristallizzati nell'art. 81 della Carta.

Può pertanto dirsi che il "costo" dei diritti delle persone con disabilità viene a rappresentare per la Repubblica un esborso servente all'equilibrio sociale, vero pilastro su cui poggia l'intelaiatura ordinamentale. In quest'ottica, la crescita dell'individuo debole rappresenta un investimento funzionale sia a preservare la dignità umana del singolo, sia ad accrescere il potenziale della comunità che della partecipazione di ciascuno costantemente si alimenta. Proprio le due dimensioni che la Costituzione (staticamente) prefigura e (dinamicamente) richiede ad ogni attore della scena istituzionale di irrobustire.

Deve esser pure detto che se è innegabile che il percorso di attuazione del dettato costituzionale in tema di tutela delle persone con disabilità si è rivelato impervio[53] a causa della disorganicità e della lentezza degli interventi normativi conseguenti all'avvertita insufficienza delle risorse stanziate, vi è parimenti da riconoscere che anche il metodo delle politiche pubbliche perseguite raramente ha saputo discostarsi da un

---

bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili, in *Consulta online*, 1/2017, 105-124.

[49] Sono le statuizioni contenute in Corte cost., sent. n. 152 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto in cui si richiamano le precedenti sentt. n. 62 del 2020, nn. 275 e 10 del 2016.

[50] Corte cost., sent. n. 195 del 2024, punti 4.1 e 10 del Considerato in diritto. Per una lettura critica v. C. FORTE – M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2004 della Corte costituzionale: commento a prima lettura,* in *Federalismi.it,* 8/2025, 8 ss. Per gli Autori le nuove statuizioni della Corte, se pure ergono a "principio" la prevalenza dei diritti incomprimibili riconosciuta dalla Corte nella sentenza n. 275 del 2016, devono interpretarsi come un limite quantitativo, dettato da maggiori esigenze di sensibilità verso le regole di *governance* europea a garanzia delle finanze pubbliche, «costituendo esso, rispetto ai diritti, il dimensionamento del sacrificio, dato che la tutela del diritto incomprimibile è per definizione potenzialmente priva di limiti nel quantum e nel quomodo».

[51] Così F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1/2020, 140.

[52] Di «nuovo diritto alla socializzazione» parla C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., 135 alludendo alla necessità di garantire alle persone con disabilità «la più consapevole partecipazione» alle dinamiche sociali.

[53] Riflette sulla mancata attuazione per via legislativa dei percorsi emancipativi predisposti dalla Costituzione in favore delle persone con disabilità F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it,* 3/2021, 98.

paradigma assistenziale basato per lungo tempo sul mero riconoscimento di prestazioni sanitarie o sussidi economici. Sicché a mancare è stata proprio una visione d'insieme che si ponesse l'obiettivo di facilitare l'inserimento dei soggetti fragili in tutti i meccanismi della vita comune e di abbattere le barriere – comportamentali e ambientali – che inibiscono la piena ed effettiva partecipazione alla società su basi di uguaglianza[54].

L'approccio alla disabilità che i decisori politici da sempre faticano ad abbandonare è infatti quello riconducibile al modello prettamente medico, fondato sulle cure e le potenzialità riabilitative della menomazione: per tale via gli sforzi si sono per lo più focalizzati sui possibili *rimedi* al deficit individuale, mentre il contesto di vita generale della persona fragile è restato per lungo tempo complessivamente sprovvisto di adeguati programmi.

È su queste premesse che le *policies* intraprese hanno spesso manifestato debolezza[55], rimanendo precipuamente ancorate ad una dimensione della disabilità come vicenda personale e comunque privata, che interessa il singolo e il suo nucleo familiare[56], non tanto come ostacolo all'attivo coinvolgimento nelle formazioni sociali per un reciproco e proficuo scambio.

Eppure, dovendosi mirare a garantire globalmente la giusta convivenza tra la condizione *dell'individuo* che presenti una disabilità – duratura o meno – e le strutture circostanti, il ruolo delle scienze biomediche[57], per quanto essenziale, non dovrebbe risultare assorbente, né legittimare scelte politiche che finiscano col delegare e circoscrivere all'ambito sanitario la prevalente gestione della materia. La presa in carico delle persone con disabilità non è meramente un *fatto* di cura; al contrario, presuppone percorsi di inclusione che muovono dai circuiti educativi e formativi fino ad arrivare ad agevolare l'effettivo inserimento lavorativo, la crescita personale e professionale, la valorizzazione dei talenti di ciascuno, la partecipazione ad ogni livello.

Il punto irrinunciabile sul quale deve incentrarsi la visione inclusiva, dunque, non può che essere l'abbandono della concezione abilista dell'individuo per spingere «la riflessione e l'azione all'interno del concetto inclusivo delle abilità differenti»[58]: richiamando un fervente invito di Tom Shakespeare, anziché praticare strategie di cura o riabilitazione «è meglio perseguire una strategia di trasformazione sociale»[59].

---

[54] Sulla necessità di approcciare alla disabilità in ottica di abbattimento delle barriere e di sviluppo della personalità del singolo nelle varie formazioni sociali insistono L. BUSATTA, *L'universo della disabilità*, cit., 339 ed E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 69.

[55] V. TONDI DELLA MURA, *La disabilità fra «sanità» e «assistenza» (ovvero fra le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione sussidiaria)*, in *Federalismi.it*, 14/2011, 2, parla efficacemente di «debolezza progettuale della politica».

[56] In questi termini ragiona diffusamente ancora E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 73.

[57] Per P. BINETTI, *Abili, disabili, ma tutti diversamente abili*. *Cosa sta cambiando nell'ottica dei diritti umani*, Roma, 2021, 18 in materia «il ruolo svolto dalle scienze biomediche si va facendo sempre più sottile e preciso».

[58] Così R. MEDEGHINI, *Dall'integrazione all'inclusione,* in G. ONGER (A CURA DI), *Trent'anni di integrazione. Ieri, oggi, domani*, Brescia, 2008, 92.

[59] Così T. SHAKESPEARE, *Disabilità e società. Diritti, falsi miti, percezioni sociali*, Trento, 2024, 31.

L'impostazione del tema a livello normativo ha continuato però a soffrire di "residui" di paternalismo[60] che ostacolano le possibilità di piena capacitazione[61] dei soggetti vulnerabili, impedendo di abbracciare lo spirito della Convenzione ONU[62] secondo cui la condizione di disabilità «non deriva da qualità soggettive delle persone, bensì dalla relazione tra le caratteristiche delle persone e le modalità attraverso le quali la società organizza l'accesso e il godimento di diritti, beni e servizi»[63].

Sebbene tante siano state le sollecitazioni rivolte a un progressivo sradicamento della cultura 'protettiva' dagli effetti isolanti e alienanti per il soggetto fragile, il processo di transizione dai meccanismi assistenziali ai progetti di socializzazione è rimasto sinora incompiuto e, per conseguenza, ancorato a logiche sussidiarie in cui l'esercizio dei diritti e la libertà di autodeterminazione della persona svantaggiata, declinate come capacità di scelta e di azione, è stata inevitabilmente risolta mediante istituti di *translatio* del potere decisionale[64], in forza dei quali la volontà del disabile viene filtrata e rimessa ad altri, più che essere supportata nella sua formazione e valorizzata nella sua esternazione.

È molto recente un'inversione di tendenza in quest'ambito, portata a segno, però, ancora una volta dagli impulsi ermeneutici più accorti, mostratisi pronti a valorizzare l'opportunità di ricorrere a strumenti di sostegno dell'autonomia decisionale di chi versi in una condizione di minore efficienza fisica, piuttosto che adottare tradizionali rimedi *sostitutivi*, ogniqualvolta sia possibile assicurare alla persona con disabilità la gestione diretta dei propri interessi «ricorrendo a supporti, dispositivi e rete di assistenza socio-familiare»[65].

L'effettivo ribaltamento della visione meramente accudente – in cui il soggetto è «relegato nel ruolo passivo di ricettore di cure»[66] – richiede a monte la predisposizione di strumenti di emancipazione che siano in grado di sorreggere per davvero i più raffinati reinquadramenti della disabilità. Il riferimento non è solo al c.d. modello

[60] Per un'accurata analisi definitoria e fenomenologica della cultura del paternalismo si rinvia a G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà*, cit., 15-30. Cfr. E. DICIOTTI, *Preferenze, autonomia e paternalismo*, in *Ragion pratica*, 1/2005, 99 ss.; nella medesima direzione P. ADDIS, *Antipaternalismo, disabilità, Costituzione* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2021, 402 ss.

[61] L'espressione (*capability*) che allude alla libertà sostanziale di cui ogni individuo gode all'interno del sistema sociale è stata introdotta nel linguaggio socio-giuridico da A. SEN, *Capability and well-being*, in A. SEN – M. NUSSBAUM (eds.), *The quality of life*, Oxford, 1993, 30-53.

[62] La *Convention on the Rights of Persons Disabilities – CRPI* ha ricevuto il maggior numero di sottoscrizioni durante la cerimonia di apertura ed è stata la prima ad essere aperta alla ratifica di organizzazioni internazionali regionali quali l'Unione Europea che l'ha ratificata il 23 dicembre 2010.

[63] Si tratta del preambolo e) della Convenzione. Sul punto si veda G. GRIFFO, *Persone con disabilità e diritti umani*, in *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, in T. CASADEI (a cura di), Torino, 2012, 145.

[64] Il riferimento è, ad esempio, agli istituti dell'interdizione, dell'inabilitazione e dell'amministrazione di sostegno che, previsti come strumenti di supporto del soggetto svantaggiato, di fatto escludono il titolare dei diritti dalla facoltà di autodeterminarsi in ordine ad essi.

[65] Così Cass. civ., Sez. I, ord. 12 marzo 2025, n. 6584. In accoglimento del ricorso di un soggetto affetto da disabilità fisica relativa all'udito ed all'uso della parola, ma dotato di sufficiente indipendenza nella vita quotidiana, il giudice di legittimità ha cassato il provvedimento del giudice tutelare, confermato dal Tribunale, che nominava un amministratore di sostegno per la cura degli interessi economici senza verificare adeguatamente la possibilità di preservare con ogni possibile supporto la piena autonomia della persona interessata.

[66] In termini S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità*, cit., 17.

sociale della disabilità, teorizzato[67] allo scopo di espungere la componente dell'*impairment*, identificabile nell'aspetto biologico dello stato invalidante, dalla condizione di *disability*, ritenuta coincidente con il vincolo oppressivo determinato da un'organizzazione segregante della società[68]; quanto soprattutto all'ulteriore evoluzione verso la più complessa dimensione bio-psico-sociale, in cui il disagio psico-fisico non resta celato e il fattore individuale si interseca e interagisce con quello socio-contestuale, mirando all'accrescimento simbiotico delle competenze della persona e della società[69].

La questione non involge profili esclusivamente definitori, ma impatta direttamente sulla natura delle politiche da adottare, gravate del compito di scongiurare che il sovvertimento di prospettive resti su un piano di mera astrazione.

A tale impostazione possono ascriversi alcuni recentissimi approdi della giurisprudenza costituzionale[70] che, ampliando l'orizzonte interpretativo dell'effettività nella tutela delle persone con disabilità[71], hanno stigmatizzato gli interventi restrittivi operati dal legislatore sull'esercizio di talune facoltà che connotano l'inclusione nella vita collettiva, senza previamente verificare il carico indirettamente discriminante che esse portavano con sé nel momento della loro attuazione.

È il caso, ad esempio, delle norme[72] che, escludendo l'estensibilità delle più moderne tecnologie alla sottoscrizione di alcuni atti[73], sono state giudicate in contrasto

[67] Sulle diverse declinazioni del modello sociale di disabilità si veda ancora S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità*, cit., 19. In particolare l'Autrice individua due teorie di riferimento: il modello di derivazione inglese, ispirato alla teoria neo-marxista, che ruota attorno alle idea che lo svantaggio vissuto dalle persone con disabilità scaturisca dall'erronea organizzazione della società contemporanea e il modello del *minority group*, di matrice statunitense, secondo il quale le persone con disabilità subiscono le medesime forme discriminatorie che negli apparati sociali si insinuano a scapito di altri gruppi oppressi.

[68] È la teoria anglosassone sviluppata negli anni settanta dagli attivisti dell'Union of the Physically Impaired Against Segretation (Upias). Cfr. C. BARNES, *A legacy of oppression: A history of disability in western culture*, in L. BARTON – M. OLIVER (eds.), *Disability Studies: Past, Present and Future*, Leeds, 1997, 3-24 e M. OLIVER, *The Social Model in Action: If I had a hammer?*, in C. BARNES – G. MERCER (eds.), *Implementing the Social Model of Disability: Theory and Research*, Leeds, 2004, 18-32.

[69] L'interazione fra i fattori individuali e socio-contestuali alla base del modello bio-psico-sociale della disabilità è colta da T. SHAKESPEARE, *Disability: Suffering, Social Oppression, or Complex Predicament?*, in M. DÜWELL – C. REHMANN-SUTTER – D. MIETH (eds), *The Contingent Nature of Life – Bioethics and the Limits of Human Existence*, Berlin, 2008, 235 ss. Per S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità*, cit., 20 il modello bio-psico-sociale, fondendo le pregresse visioni, considera «le disabilità come una delle variazioni del funzionamento umano che si originano dall'interazione tra caratteristiche intrinseche dell'individuo e caratteristiche dell'ambiente fisico e sociale».

[70] Corte cost., sentt. nn. 3 e 25 del 2025.

[71] Sulle diverse rotte dell'effettività della tutela delle persone con disabilità riflette G. TULUMELLO, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in *Questione giustizia*, 3/2018, 93-101.

[72] Il riferimento è agli artt. 9, co. 3, l. 7 febbraio 1968, n. 108 e 2, co. 6, d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD), dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 2,3,48 e 49 Cost. «nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi».

con il principio personalista, il quale «impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività». La paradossale conseguenza nell'occasione censurata dalla Consulta è che l'ordinamento «anziché rimuovere l'ostacolo» finisce esso stesso «per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato»[74] rispetto all'esigenza restrittiva cui la disciplina sembrerebbe rispondere.

Nella medesima direzione, si pone anche la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale[75] della norma che subordinava l'acquisto della cittadinanza (per matrimonio o naturalizzazione) alla conoscenza della lingua italiana a livello intermedio per qualunque straniero richiedente, senza escludere dal requisito coloro per i quali la condizione dell'apprendimento linguistico sia inesigibile, in ragione di situazioni di svantaggio – fra cui, oltre l'età avanzata o la sussistenza di patologie, la presenza di disabilità – traducendosi la previsione in «una forma di discriminazione indiretta» capace di produrre «emarginazione sociale»[76].

Le scelte cui è ricorso il legislatore – della restrizione generalizzata di una facoltà, nel caso della sottoscrizione digitale delle liste elettorali, come dell'imposizione generalizzata di un requisito, nel caso della conoscenza linguistica per la cittadinanza –

---

[73] Nella fattispecie in esame a venire in rilievo era la genuinità della sottoscrizione delle liste da candidare nelle competizioni elettorali, parimenti realizzabile mediante la previsione di una riserva della modalità elettronica per gli elettori con disabilità in grado di utilizzarla.

[74] Così Corte cost., sent. n. 3 del 2025, punto 4.2 del Considerato in diritto: «[n]el caso in esame, infatti, il soggetto, grazie allo sviluppo tecnologico, *id est* la firma digitale, ben potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non incontrasse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, che invece lo trasforma, sotto la prospettiva in oggetto, in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960». Per la Corte la suddetta preclusione determina «un aggravio procedimentale» (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019), il cui effetto, in questo caso in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., è quello di discriminare alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021), in violazione quindi anche dell'art. 3 Cost., compreso il profilo della stessa eguaglianza sostanziale. È infatti compito della Repubblica proprio quello di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione» all'«organizzazione politica», in questo caso, del Paese». Per un primo commento alla pronuncia si rimanda a M. GIANNELLI, *L'inclusione attraverso l'innovazione digitale. Dalla Corte costituzionale una "spinta gentile" verso un ripensamento delle regole del procedimento elettorale preparatorio?*, in *lecostituzionaliste.it*, aprile 2025, 1-9.

[75] Si tratta di Corte cost., sent. n. 25 del 2025 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co.1, l. 5 febbraio 1992, n. 91 «nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata alla struttura sanitaria pubblica».

[76] Ancora Corte cost., sent. n. 25/2025, cit., punto 5 del Considerato in diritto: «il vulnus sussiste anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di uguaglianza (art.3 , secondo comma, Cost.) in quanto l'art. 9.1 della legge 91 del 1992 frappone, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta (sentenze n. 3 e n. 1 del 2025, n. 264 del 2013, e ancora n. 163 del 1993) che può condurre 'a una forma di emarginazione sociale' (Sentenza numero 258 del 2017)».

violano il principio di uguaglianza nella sua declinazione sostanziale, eludendo le pur possibili *chances* di 'non discriminazione' a scapito delle persone che presentano disabilità inconciliabili con le capacità richieste dalla norma. Si è trattato, dunque, in entrambi i casi, della correzione di interventi normativi diretti ad una collettività ancora oggi pensata nell'unica dimensione della piena abilità e per ciò stesso irragionevolmente irrispettosa del principio personalista ed indirettamente discriminante.

In altre parole, la condizione della disabilità era rimasta ancora una volta *invisibile agli occhi* del legislatore...

I costanti stimoli provenienti dal giudice delle leggi affinché gli apparati di regolamentazione nazionale e sovranazionale non restino vuoti simulacri, esigono una svolta sul piano delle opportunità da garantire alle persone con disabilità, atteso che alla piena autonomia di queste ultime si può addivenire solo attraverso il riequilibrio delle condizioni della vita sociale.

Tanto nella consapevolezza che sul pilastro dell'eguaglianza sostanziale poggia l'intero impianto dei diritti costituzionali, nella cui essenza si situano i valori della dignità sociale e del pieno sviluppo della persona umana[77].

3. *…e l'occasio offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)*

Nunc adest occasio bene facta cumulare[78]*…*

L'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)[79] ha assunto i connotati di un'irripetibile opportunità per spingere definitivamente le politiche pubbliche verso l'effettivo accrescimento dei margini di indipendenza e socializzazione delle persone con disabilità. Frutto della necessità di armonizzazione normativa e finanziaria che il gravoso contesto di crisi pandemica ha reso indefettibile[80] e forte del tasso di vincolatività euro-nazionale[81] che lo assiste, il PNRR ha potuto porre in campo

[77] In termini C. COLAPIETRO – F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020, 21-22. Per gli Autori i due richiamati valori «rappresentano un risultato sul piano giuridico del riconoscimento e della garanzia dei diritti, su un presupposto (che è al tempo stesso obiettivo): quello della pari dignità sociale, per il conseguimento di un fine, quello del pieno sviluppo della persona umana».

[78] È l'espressione coniata in Plauto, *Captivi*, 423-424 per uno dei dialoghi tra Egione e Filocrate.

[79] Come noto, il National Recovery and Resilience Plan approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 ed inserito nel Fondo europeo per la ripresa degli Stati dopo la pandemia, assegna all'Italia 191,5 miliardi (poi passati a 194,4 miliardi), di cui circa il 36,5% in sovvenzioni a fondo perduto ed il rimanente in prestiti. Tra le priorità condivise a livello europeo, accanto a digitalizzazione, innovazione e transizione ecologica, compare l'inclusione sociale.

[80] Il tema rimanda alle riflessioni di F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23, per il quale nell'art. 3, co. 2, Cost. è insita «una clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

[81] Sulla vincolatività e sul procedimento di approvazione del P.N.R.R. si rimanda a N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2024, 3 ss. e ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, 6; Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12/2021, 11 ss. e A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 146-152. Per l'A. il PNRR «per il suo carattere

un robusto spettro di interventi[82] sul fronte dell'inclusione che non trova precedenti nelle pregresse esperienze riformatrici.

Definita la disabilità come condizione di disagio in cui versano coloro i quali «soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali»[83], il Piano ha *ab initio* ricompreso la valorizzazione delle persone con disabilità tra le sue priorità trasversali[84], ponendola come fattore essenziale per la ricostituzione del tessuto economico nel convincimento che «la persistenza di disuguaglianze [...], così come l'assenza di pari opportunità a prescindere dalla disabilità [...], non è solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica».

Dunque, viene riconosciuto che per risultare «efficace, strutturale e in linea con gli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali, la ripresa dell'Italia deve dare pari opportunità a tutti i cittadini, soprattutto quelli che non esprimono oggi pienamente il loro potenziale»[85].

Per la prima volta, il tema della disabilità è entrato a pieno titolo in un programma strategico di ampio respiro e di lunga durata, con un raggio di analisi non più parcellizzato e circoscritto a un singolo ambito, bensì assistito da una visione complessiva che consente di rapportarsi alla sfera sociale senza frammentazioni o compartimenti[86].

In quest'ottica, ciascuna delle sei Missioni di cui consta il PNRR italiano ha contemplato iniziative strutturali per un archetipo di società più aperta ed inclusiva.

Più specificamente, è possibile ascrivere alla Missione 1 del Piano, con il precipuo scopo di agevolare l'accessibilità al patrimonio culturale italiano, l'adozione di misure finalizzate alla rimozione delle barriere architettoniche e sensoriali in musei, biblioteche e archivi; alle Missioni 2 e 3 gli interventi volti a migliorare la mobilità per tutti i cittadini e la fruibilità di infrastrutture e servizi.

---

vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, "deve" entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata». Per una diffusa analisi v. L. BARTOLUCCI, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, specc. 169 ss. L'A. evidenzia come il Piano rappresenti in realtà un «auto-vincolo» a cui il Parlamento è giunto mediante l'approvazione delle due risoluzioni di aprile 2021; in termini ID., *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta online*, 2/2022, 521 ss. e P. PILUSO, *Contributo allo studio della natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Nomos*, 2/2024, 19 ss.

[82] Per un raffronto, in materia di disabilità, tra il Piano italiano e quello di altri Paesi europei (Francia, Germania e Spagna) si richiama C. SAGONE, *La tutela della disabilità*, cit., 262-263.

[83] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo trasmesso al Senato in data 26 aprile 2021, 40. Rinvenibile online al seguente link: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf .

[84] Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., p.41 in cui si precisa che «l'attenzione per persone con disabilità caratterizza tutto il Piano» alla stregua della tutela dei giovani, delle donne e del Mezzogiorno.

[85] Sono sempre le espressioni contenute in Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, testo trasmesso al Senato in data 26 aprile 2021, 36.

[86] Per F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità,* cit., 120-122 le capacità e i bisogni delle persone con disabilità sono poste «al centro dei programmi di intervento relativi ai settori sanitario, sociale, abitativo, urbanistico, della formazione, del lavoro, del sostegno familiare e della sicurezza. Per la prima volta, dunque, il tema della disabilità è trattato in prospettiva *mainstreaming* ed è inserito all'interno di un programma strategico di ampia portata».

Sulla specifica condizione degli studenti con disabilità si focalizza la Missione 4 nel prevedere opere di riduzione dei divari territoriali nella scuola secondaria di secondo grado, mentre provengono dalla Missione 6 gli impulsi al miglioramento dei servizi sanitari sul territorio, ivi compreso l'investimento sulle Case della comunità, nell'ottica di un accesso realmente universale alla sanità pubblica.

A fare da collante a tutti gli interventi settorializzati provvede la *Mission* 5[87], incentrata sulla riqualificazione delle infrastrutture, oltre che sui servizi sociali e sanitari, nella logica comune del miglioramento dell'autonomia delle persone con disabilità.

Non a caso, come *milestone* essenziale della quinta missione[88] è stata posta l'adozione della "legge quadro per le disabilità", con la finalità primaria di attuare i principi della Convenzione ONU, nel rispetto altresì della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, approvata dalla Commissione Europea nel 2021.

Invero, si tratta di un requisito prioritario dell'intero Piano dal momento che, per l'assegnazione dei fondi dell'Unione, gli Stati membri devono poter soddisfare le cosiddette "condizioni abilitanti", tra cui - ai fini dell'obiettivo strategico "un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali" [89] – quella orizzontale della vigenza di un quadro normativo nazionale che garantisca l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

In tale contesto il Parlamento italiano ha approvato la legge del 22 dicembre 2021, n. 227[90] con cui il Governo è stato delegato ad adottare, entro venti mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità[91].

---

[87] Alla Missione 5 - Inclusione e coesione sono dedicati investimenti per complessivi 19,81 miliardi di euro.

[88] Nello specifico si tratta della Riforma 1.1 della M5, Componente 2.

[89] Il Regolamento UE 2021/1060 del Parlamento europeo definisce Obiettivi e principi strategici del sostegno a carico dei fondi previsti, comprendendovi l'inclusione sociale (art. 5, lett.d).

[90] Rubricata "Delega al Governo in materia di disabilità" e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2021, n. 309. La legge si compone di cinque articoli. Il primo definisce l'oggetto e la finalità della delega rimettendo al Governo l'adozione entro 20 mesi di uno o più decreti legislativi (eventualmente da integrare entro ulteriori 24 mesi) per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità con la finalità di consentire il riconoscimento della condizione mediante procedure di valutazione congruenti, trasparenti ed agevoli allo scopo di favorire l'autonomia e la piena inclusione sociale, nonché l'accesso al sistema dei servizi da garantire nelle forme idonee ad assicurare il rispetto dei principi di autodeterminazione, pari opportunità e non discriminazione delle persone con disabilità. Il secondo articolo contiene i principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega, individuando sette ambiti di intervento: il riassetto della normativa di settore; la revisione dei processi di accertamento della condizione e di valutazione di base; la realizzazione del progetto personalizzato; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione ed accessibilità; l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità; il potenziamento dell'ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; le disposizioni transitorie e finali. L'articolo 3 reca le disposizioni finanziarie riferite ai fondi già esistenti ed alle risorse disponibili nel PNRR. L'articolo 4 prevede la clausola di salvaguardia per l'applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti. L'articolo 5 dispone l'entrata in vigore nella legge (31 dicembre 2021).

[91] Su tale finalità della legge delega v. F. GASPARI, *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in *Federalismi.it*, 5/2025, 70 ss.

L'intento del composito programma normativo è indubitabilmente quello di ricondurre a unità la frastagliata regolazione della materia e di modificarla per rafforzare gli obiettivi della deistituzionalizzazione e dell'autonomizzazione, muovendo dalla riqualificazione dell'offerta dei servizi sociali attraverso la semplificazione dell'accesso e la revisione delle procedure per l'accertamento della condizione di disabilità, il potenziamento della domiciliarità e dell'integrazione sociosanitaria e, più in generale, la promozione di ogni strumento idoneo a favorire l'indipendenza nella vita personale, sociale e lavorativa[92].

A seguito dell'adozione della legge di delega sono stati affidati ad appositi decreti legislativi[93] gli interventi di revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore in cui rientrano le modifiche sulle procedure di accertamento della condizione di disabilità e di valutazione multidimensionale al fine della adozione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, nonché l'informatizzazione dei processi di valutazione e di archiviazione, la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, l'istituzione di un'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità e il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[94].

---

[92] La legge delega (l. 22 dicembre 2021, n. 227) considera il riordino delle disposizioni vigenti necessario, tanto che l'art.1, co.1, così recita: «[a]l fine di garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compreso il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione di non discriminazione». Per un approfondimento sull'impianto complessivo della legge delega si vedano, almeno, C. COLAPIETRO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 115 ss.; E. ROSSI, *I riferimenti costituzionali della "delega al Governo in materia di disabilità"*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 119 ss.; G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, in *Passaggi costituzionali*, 1/2023, 164 ss. e A. CANDIDO, *La definizione e l'accertamento della condizione di disabilità nella l. n. 227 del 2021: un radicale cambio di paradigma*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa, 2025, 31 ss.

[93] Si fa riferimento a. d. lgs. 13 dicembre 2023, n. 222 recante "Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità"; d. lgs. 5 febbraio 2024, n. 20 recante "Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità"; d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62 recante "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato». Riflette sull'istituzione della nuova Autorità Garante F. GIRELLI, *L'Autorità «Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»,* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita delle persone con disabilità*, cit., 85-102.

[94] In uno scenario complessivo ancora poco nitido appare opportuno richiamare, per la loro particolare concretezza, alcuni contenuti del d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62: l'introduzione del meccanismo previsto in via sussidiaria di modifiche ed adattamenti che, in casi particolari e senza imporre alla pubblica amministrazione, al concessionario di pubblici servizi od al soggetto privato un onere eccessivo, possano appropriatamente e tempestivamente garantire alla persona con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti civili e sociali; la previsione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, di cui la persona con disabilità può chiedere l'attivazione concorrendo a determinarne i contenuti iniziali, nonché le integrazioni da apportare, «secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le proprie scelte»; l'introduzione della valutazione multidimensionale affidata ad apposita Unità di cui la persona con disabilità entra a far parte, unitamente ai familiari e ad eventuali persone di supporto già presenti, oltre un'assistente sociale, un educatore o altro operatore dei servizi sociali territoriali, uno o più professionisti sanitari, un rappresentante dell'istituzione scolastica; l'istituzione di un fondo per l'implementazione dei

L'obiettivo manifesto del complesso quadro risultante è quello di addivenire alla consacrazione del modello bio-psico-sociale della disabilità, garantendo al singolo «il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione»[95].

Così concepita, la legge, pur non immune da critiche da parte di chi, in dottrina[96], ne ha rilevato una diffusa aleatorietà, ha posto «le basi di una vera e propria innovazione sociale ed organizzativa» spingendo in termini fortemente innovativi verso l'affermazione «del percorso personalizzato come strumento per garantire la piena inclusione della persona con disabilità»[97].

La valorizzazione dei progetti di vita autonoma e indipendente pare, infatti, rappresentare il passo in avanti più deciso che il PNRR ha prefigurato in un cammino che vorrebbe finalmente condurre l'ordinamento italiano verso la giusta attuazione dell'art. 19 della Convenzione ONU[98], proteggendo il singolo dai pericoli insiti nei processi di segregazione e istituzionalizzazione che più di tutti mettono in ombra i nostri valori costituzionali.

Se nella legge delega si possono rintracciare le fondamenta teoriche di tale processo, l'*asset* operativo risulta affidato dal Piano al Provvedimento, l'avviso pubblico n. 1 del 2022[99], con cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato la procedura rivolta ad acquisire Proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, da finanziare mediante i fondi erogati dall'Unione Europea.

---

progetti di vita; l'utilizzo del fascicolo sanitario elettronico per la semplificazione nel riconoscimento di prestazioni previdenziali e assistenziali.

[95] Ancora art.1, co. 1, l. 22 dicembre 2021, n. 227.

[96] Cfr. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian equality network*, 8 febbraio 2022.

[97] Sono le riflessioni di E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, cit., 162-183.

[98] La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità all'art. 19 (Vita indipendente ed inclusione nella società) dispone che gli Stati Aderenti «riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società con la stessa libertà di scelta delle altre persone e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che; (a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligati a vivere in una particolare sistemazione; (b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione; (c) i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni».

[99] Adottato con decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 del Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale. L'Avviso pubblico è rinvenibile online al seguente link: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/DD-5-del-15022022-Avviso-1-2022-PNRR.pdf .

Nel dettaglio, la linea di investimento[100] dedicata ai percorsi di autonomia per persone con disabilità è specificamente rivolta all'accelerazione del processo di deistituzionalizzazione attraverso strumenti di affermazione dell'indipendenza e dell'inserimento nel mondo del lavoro.

Il rafforzamento di servizi alle persone con disabilità, in linea con le misure già esistenti (Fondo per il *dopo di noi* e Fondo nazionale per la *non autosufficienza*), è perseguito mediante tre distinte direttrici (sinteticamente denominate progetto individualizzato, abitazione, lavoro), comprendenti: *i.* l'attivazione di progetti individualizzati, calibrati sui bisogni del singolo e mirati a un percorso verso l'autonomia abitativa e lavorativa[101]; *ii.* l'adattamento degli spazi abitativi con la realizzazione di soluzioni che possano accogliere gruppi di persone con disabilità, dotate di strumenti e tecnologie di domotica e interazioni a distanza[102]; *iii.* lo sviluppo delle competenze digitali anche al fine di favorire il lavoro a distanza, attraverso la diffusione di dispositivi di assistenza domiciliare e di tecnologie che favoriscano l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro[103]. La misura promuove, quindi, l'accesso agli alloggi e al lavoro anche attraverso la tecnologia informatica.

La linea di investimento *de* qua, alimentata da un'imponente dotazione finanziaria[104], ha posto come primo obiettivo la «realizzazione da parte dei distretti sociali di almeno cinquecento progetti relativi alla ristrutturazione degli spazi domestici e/o alla fornitura di dispositivi ICT alle persone con disabilità, insieme a una formazione sulle competenze digitali»[105]. Ancor più analiticamente, le stime dell'Avviso hanno prefigurato l'attivazione di progetti di vita indipendente fino ad un numero di settecento, con una copertura finanziaria che arriva ad un tetto di 715 mila euro[106] per ogni intervento.

---

[100] L'Investimento 1.2 della Missione 5 (Lavoro, inclusione sociale e coesione territoriale) prevede una Componente 2 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) articolata in tre Sottocomponenti riguardanti servizi sociali, disabilità e marginalità sociale; rigenerazione urbana e housing sociale; sport e inclusione sociale. La prima Sottocomponente comprende, a sua volta, tre investimenti (sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti; percorsi di autonomia per persone con disabilità; housing temporaneo e stazioni di posta) e due riforme (legge quadro per le disabilità; sistema degli interventi in favore degli anziani non autosufficienti).

[101] Per l'Avviso tale linea di intervento «è funzionale a individuare gli obiettivi che si intendono raggiungere e i sostegni che si intendono fornire nel percorso verso l'autonomia abitativa e lavorativa, tramite accompagnamento e raccordo con i servizi territoriali, in una prospettiva di lungo periodo e previa valutazione multidimensionale e interdisciplinare dei bisogni della persona con disabilità, attraverso il coinvolgimento di professionalità diverse (assistenti sociali, medici, psicologi, educatori, ecc.)».

[102] Come specificato nell'Avviso, «tale linea di intervento consiste nella realizzazione di abitazioni in cui potranno vivere gruppi di persone con disabilità, mediante il reperimento e adattamento di spazi esistenti. Ogni abitazione sarà personalizzata, dotandola di strumenti e tecnologie di domotica e interazione a distanza, in base alle necessità di ciascun partecipante».

[103] Nella descrizione predisposta dall'Avviso «tale linea è destinata a realizzare gli interventi previsti nei progetti personalizzati per sostenere l'accesso delle persone con disabilità al mercato del lavoro, attraverso: a) adeguati dispositivi di assistenza domiciliare e le tecnologie per il lavoro anche a distanza; b) la formazione nel settore delle competenze digitali, per assicurare la loro occupazione, anche in modalità *smart working*».

[104] Stimata dall'Avviso in 500,5 milioni di euro.

[105] Avviso pubblico n. 1/2022, cit., 2.

[106] Così ripartiti: 115 mila euro per gli investimenti in tema di progetto individualizzato; 420 mila euro per gli investimenti in tema di abitazione; 120 mila euro per gli investimenti in tema di lavoro.

Su queste basi l'ambizione che il Piano si è prefissato è quella di raggiungere una vastissima platea di beneficiari (preventivata tra i 4900 e i 7000 soggetti), con un vincolo di concretizzazione ben delineato, posto che il termine per il completamento degli interventi ammessi a finanziamento è stato fissato al 30 giugno 2026.

Così disegnata la procedura, data l'eccezionalità del programma a cui si ascrive e l'entità dei finanziamenti stanziabili, rappresenta senza dubbio la più ghiotta occasione di allineamento delle politiche sociali alle prescrizioni del rinnovato impianto regolativo, oltre che alla tavola valoriale consegnata dal dettato costituzionale e dalla Convenzione ONU.

4. *Un primo (negativo) bilancio degli investimenti previsti dal PNRR*

Se non può esser opinato lo spessore degli obiettivi prefigurati dal Piano rispetto ai progetti di vita indipendente, effettivamente collocati nel cuore della riforma come motore per il cambio di marcia necessario al nuovo modello di inclusione, a destare più di qualche perplessità è l'appropriatezza del sistema congegnato per la loro realizzazione.

I primi riscontri desumibili *in itinere* paiono consegnare una fotografia piuttosto opaca, insinuando il dubbio che alla prova dei fatti il Piano non riesca a reggere il peso delle aspettative che esso portava con sé. E tanto non solo per l'aspetto dei ritardi manifestatisi nella definizione delle diverse procedure attuative[107], quanto soprattutto per le manchevolezze riguardanti alcune scelte di fondo che finiscono col riflettersi principalmente sulla qualità, oltre che sulla quantità, degli interventi realizzabili.

La maggior criticità riscontrabile, specie in raffronto all'impianto della materia ricavabile *in primis* dal dettato costituzionale, è che la procedura indetta con l'Avviso n. 1 del 2022 ha individuato come soggetti attuatori degli interventi volti alla realizzazione di progetti individualizzati, soluzioni abitative ed inserimenti lavorativi appropriati alle necessità dei singoli, gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)[108] e, per essi, i Comuni e gli

[107] Il Regolamento attuativo dell'art. 32 del d. lgs. 3 maggio 2024, n. 62, concernente le iniziative formative ed il trasferimento delle relative risorse alle regioni per i soggetti coinvolti nei procedimenti di elaborazione dei progetti di vita individuali, nelle attività di valutazione di base e multidimensionale è stato approvato il 14 gennaio 2025 (Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità - Decreto 14 gennaio 2025, n. 30) per entrare in vigore il 5 aprile 2025. D'altra parte, anche gli aspetti riguardanti la semplificazione delle procedure di riconoscimento delle prestazioni (potenziamento delle procedure telematiche, riduzione delle visite mediche obbligatorie nei rinnovi, valorizzazione della documentazione medica telematica) sono stati recepiti dall'Inps mediante l'avvio di una sperimentazione limitata ad un ristretto gruppo di province dislocate sul territorio nazionale (di recente portato ad un numero di 20). La fase di sperimentazione della riforma è stata allargata con il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 a 24 mesi con la conseguenza che le nuove procedure potranno entrare a regime sul territorio nazionale non dal 1° gennaio 2026, come previsto, ma dal 1° gennaio 2027. Riflette analiticamente sull'origine e sulle ripercussioni di tali ritardi G. ARCONZO, *L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*, in *Federalismi.it*, 16/2025, 21-30.

[108] La cui organizzazione è regolata dalla l. 8 novembre 2000, n. 328, che, all' art. 8, co. 3, lett. a), attribuisce alle Regioni, tramite le forme di concertazione con gli enti locali, la determinazione degli Ambiti Territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete.

Enti pubblici individuati come capofila dell'ATS sul registro attivo presso il Sistema informativo unitario dei servizi sociali[109].

La scelta di circoscrivere il novero dei richiedenti ai soli attori istituzionali, precludendo *prima facie* l'opportunità di concorrere direttamente a soggetti estranei alle amministrazioni locali, sin da subito non è sembrata lungimirante. La capillare organizzazione dei progetti di vita individuale, personalizzati e partecipati presuppone, infatti, il concorso di diverse figure professionali e formazioni sociali che siano in grado di esprimere competenza ed esperienza, unitamente a una conoscenza particolareggiata della singola condizione da gestire (ambiti di autonomia, rapporti interpersonali esistenti, rete familiare, propensione alla socialità, compatibilità alle soluzioni abitative in gruppi-appartamento, ecc.).

La mancata apertura del bando agli enti del terzo settore (ETS[110]) e alle persone fisiche interessate ha, perciò, inevitabilmente intaccato la capacità rappresentativa dei proponenti e allontanato la gestione delle iniziative dall'utente finale.

Eppure il coinvolgimento delle persone con disabilità nelle attività di studio e di scelta delle politiche che riguardano la loro tutela risale alla Dichiarazione sui diritti delle persone disabili approvata dalle Nazioni Unite nel 1975 e costituisce principio riaffermato nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità là dove si prevede che «nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati Parti operano in stretta consultazione e coinvolgono direttamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità»[111]. Riecheggia, in proposito, il motto che ha accompagnato tutti i lavori preparatori in seno alle Nazioni Unite: 'niente su di noi, senza di noi'.

Appare singolare, quindi, che una misura nata per dare concretezza agli obblighi previsti dalla Convenzione ONU in tema di personalizzazione dei circuiti inclusivi attribuisca – almeno in prima battuta[112] – il monopolio amministrativo a strutture che abitualmente assolvono a generali funzioni di indirizzo e coordinamento. È innegabile, infatti, che la programmazione degli interventi volti ad attuare l'indipendenza e l'inclusione debba nascere dal coinvolgimento originario degli individui interessati e di chi quotidianamente e da vicino ne constata il disagio.

L'aspetto appare di particolare rilevanza poiché l'investitura dei soli enti pubblici e, dunque, l'*istituzionalizzazione* dei progetti che ne consegue, spinge una volta di più

[109] È quanto previsto dall'art. 5 dell'Avviso, il quale così recita: «Le risorse del PNRR per la Missione 5, Componente 2 sono destinate agli Ambiti territoriali sociali (ATS) e, per essi, ai singoli Comuni e agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali, singoli o associati compresi all'interno di ciascun ATS».

[110] Come noto la regolamentazione di tali enti è stata affidata al d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del terzo settore) che li definisce come un insieme di soggetti giuridici diversi dalle pubbliche amministrazioni, dotati di caratteri specifici e costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 4), rivolti a "perseguire il bene comune" (art. 1) e svolgere "attività di interesse generale" (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8) e sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazioni (art. 11) e controlli (articoli da 90 a 97).

[111] Così l'art. 4, comma 3, *Convention on the Rights of Persons Disabilities CRPI.*

[112] Nella sezione preliminare dedicata agli Obiettivi l'Avviso ha infatti previsto la partecipazione degli Enti del Terzo Settore per via 'indiretta' precisando che la sola «implementazione del progetto individualizzato potrà essere […] realizzata anche con e attraverso gli Enti del Terzo Settore».

verso la generalizzazione dei bisogni e la *standardizzazione* dei rimedi, in chiara antitesi con la prefigurata *ratio* dei percorsi di vita autonoma e indipendente che risiede proprio nell'adeguata individuazione delle esigenze del singolo in rapporto alla sua particolare condizione di debolezza, nella ricerca di specifiche inclinazioni e nella valorizzazione delle potenzialità e del talento presenti in ciascuno.

Come conseguenza della limitazione dei soggetti attuatori pare essersi prodotta disaffezione nella partecipazione *ab origine* o anche desistenza nel corso della procedura, con una restrizione sia nel numero dei progetti presentati che in quelli portati in esecuzione per le numerose rinunce che via via vengono registrate.

D'altra parte, solo gli ambiti territoriali effettivamente in grado di attivare preventive forme di condivisione con le associazioni più attrezzate hanno la capacità di calibrare i progetti sulle specifiche necessità dei potenziali beneficiari e di presentare domande in linea con i le prescrizioni dell'Avviso pubblico.

A conferma delle difficoltà incontrate dagli ATS titolari di progetti ammessi ai finanziamenti devono segnalarsi molteplici richieste di chiarimenti rivolte alle strutture ministeriali dai soggetti attuatori proprio in merito all'istituto della coprogettazione e ai rapporti di collaborazione sussidiaria consentiti dall'Avviso in una fase in cui la P.A. si trova ad avere già identificato le attività da realizzare nei contenuti necessari ai fini della valutazione dell'investimento proposto[113].

Nell'intento di superare la generale incertezza avvertita diversi ATS destinatari di finanziamenti hanno autonomamente attivato manifestazioni di interesse per incoraggiare – almeno *a valle* e nell'arco temporale residuo – il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella realizzazione dei progetti. Non resta che sperare che dai tessuti sociali di ciascun territorio possano emergere le virtù del principio solidaristico e della *active citizenship* a compensare i vizi strutturali di una procedura immotivatamente restrittiva.

Intanto, però, appare evidente che l'impostazione dell'investimento riguardante il fulcro del Piano in materia di disabilità ha deviato dalla *ratio* dell'intero programma, esponendolo alle paventate conseguenze di inappropriatezza dell'attività progettuale e dei connessi strumenti di finanziamento. Senza considerare che sembra fallito l'obiettivo di dare concretezza, coerentemente con l'art. 118, quarto comma, Cost., alla direttrice orizzontale della sussidiarietà che, proprio in questo specifico ambito, avrebbe avuto modo di dispiegarsi in tutta la sua forza.

È ancora (amaramente) da ricordare che il principio in parola, teso ad esaltare – anche secondo i costanti moniti della Corte costituzionale – il valore della profonda

[113] In proposito la nota del 7 luglio 2023 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali trasmessa a tutti gli ATS affidatari delle misure PNRR "Inclusione e Coesione", intervenuta in risposta ai quesiti sulla costituzione dei rapporti con gli ETS per l'avvio dei percorsi di autonomizzazione, chiariva che gli interventi di riqualificazione e ristrutturazione edilizia non possono essere realizzati, nella maggior parte dei casi, direttamente dagli ETS in ragione della loro finalità, attività e struttura organizzativa e che questi ultimi saranno chiamati a delegare la loro realizzazione ad un soggetto terzo e resteranno comunque tenuti al rispetto della normativa sui contratti pubblici. Nella stessa nota si preannunciava poi la predisposizione di un Manuale per i soggetti attuatori degli investimenti delle misure in questione anche proprio con riferimento agli affidamenti agli ETS, a riprova della scarsa definizione delle procedure e dell'*impasse* che ne è conseguita.

socialità che connota la persona[114], tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito dall'art. 2 della Carta come base della convivenza sociale[115] e dall'art. 3 come strumento di eguaglianza sostanziale[116], rappresenta il superamento della concezione per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea a perseguire le attività di interesse generale; proprio nelle manifestazioni della sussidiarietà orizzontale si identifica quell'ambito di organizzazione delle "libertà sociali"[117] non riconducibile allo Stato, né al mercato, ma a "forme di solidarietà" che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»[118]. E una delle più significative attuazioni di tale circuito è la regolamentazione finalmente intervenuta[119] ad esplicitare le funzioni del Terzo Settore, contribuendo a sottrarre quest'ultimo dall'area dell'irrilevante per l'ordinamento giuridico[120].

In questa direzione, l'art. 55 del Codice del Terzo settore (CTS)[121], disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, «realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»[122], articolata

[114] Corte cost., sent. n. 228 del 2004, punto 10 del Considerato in diritto.

[115] Corte cost., sent. n. 75 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto.

[116] *Ex multis* Corte cost., sentt. nn. 72 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto e 500 del 1993, punto 5 del Considerato in diritto.

[117] Sul tema almeno Corte cost., sentt. n. 185 del 2018, punto 7.2.1 del Considerato in diritto e n. 300 del 2003, punto 7 del Considerato in diritto. Cfr. L. GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionali*, in *Le Regioni*, 1/2019, 198-211 e ID., *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 3 ss.

[118] Così Corte cost., sent. n. 309 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto.

[119] Il riferimento è al combinato disposto tra la legge delega 6 giugno 2016, n. 106 e il d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 su cui molteplici sono gli spunti di analisi emersi in letteratura. Si vedano, almeno, L. GORI, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche sociali*, n. 2/2019, 317-332; ID., *Terzo settore e Costituzione*, Torino, 2022, specc. 78-92; P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del Terzo Settore*, Bologna, 2018; P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, 156 ss.; A. INAS, *Ascesa, declino e ritorno. Alle radici del Terzo settore in Italia*, in *Impresa sociale*, 2/2023, 32-42.

[120] A. SIMONCINI, *Il Terzo settore e il nuovo titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA – E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 69-70 discorreva dell'esigenza di addivenire ad una definizione giuridica del Terzo settore ben prima dei più puntuali interventi del legislatore. Per l'A. Il Terzo settore «ha ben presto assunto un rilievo tale da non poter più rimanere confinato nell'area dell'irrilevante per l'ordinamento giuridico».

[121] Sulla centralità che l'art. 55 ha progressivamente assunto nel processo di ripensamento dei rapporti tra privato sociale e amministrazione pubblica si rinvia alle riflessioni di L. ANTONINI, *Il Terzo settore nella recente giurisprudenza costituzionale: l'amministrazione condivisa e il volontariato come modalità di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche*, in F. BASSANINI – T. TREU – G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Bologna, 2024, 155 ss. e, ancor più di recente, F. GIGLIONI, *I fondamenti dell'amministrazione condivisa*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, 1-14 e S. FREGA, *La "sfida" dell'amministrazione condivisa: una nuova forma di democrazia partecipativa?*, in *Diritti regionali*, 2/2025, 342 ss.

[122] Così Corte cost., sent. n. 131 del 2020, punto 4 del Considerato in diritto. Spiega ancora la Corte che «si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la "co-programmazione", la "co-progettazione" e il "partenariato" (che può condurre anche a forme di "accreditamento") si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico» dal momento che «[i]l modello configurato dall'art. 55 CTS [..] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche

mediante le fasi di co-programmazione, oltre che di co-progettazione e partenariato. Si tratta di un cambio di paradigma perfettamente idoneo a ribaltare i metodi di approccio alla materia della disabilità. Nella cultura della deistituzionalizzazione, infatti, l'aspetto disabilitante è insito, più che nel singolo, nelle inefficienze delle pubbliche amministrazioni che si traducono in barriere e ostacoli al godimento dei diritti: sono allora queste ultime a dover 'aprire' i propri strumenti organizzativi e progettuali ai soggetti che reclamano tutele, dovendo intendersi questi ultimi come co-ideatori di servizi e non più come meri (e inermi) destinatari.

È proprio in questo senso che le tecniche di amministrazione condivisa congegnate dal CTS[123] vengono a collocarsi in un'area mediana tra politica e amministrazione, in uno spazio ideale – rimasto troppo a lungo inesplorato – che congiunge democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale, «ove il Terzo settore diviene parte integrante non solamente del procedimento amministrativo, ma anche del processo decisionale politico locale, rivelandosi insieme metodo politico-amministrativo capace di produrre progettualità sociale e strumento di rivitalizzazione della democrazia locale»[124]. A patto, però, che le amministrazioni riescano per davvero a liberarsi dalla logica dei bandi di gara propria delle procedure di appalto[125],

---

e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Per un approfondimento circa la portata innovativa della pronuncia si rimanda a E. ROSSI, *Il Fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 49-60; F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte*, cit., 3 ss.; L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *rivistaimpresasociale.it*, 27 giugno 2020 e F. CIARLARIELLO, *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore?*, in *Diritti regionali*, 1/2022, 263-287.

[123] È doveroso ricordare che la necessità di sviluppare modelli di amministrazione condivisa è stata sulle prime avvertita da accorta dottrina, i cui impulsi hanno senz'altro stimolato i progressivi interventi del legislatore. Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118/1997, 46 ss. L'A. già al tempo insisteva sull'urgenza di configurare il cittadino come «protagonista del proprio pieno sviluppo, insieme ed a pari titolo con l'amministrazione», così prefigurando un modello di condivisione in cui «l'amministrazione e il cittadino realizzano insieme la missione costituzionale dell'amministrazione». Nella medesima direzione, ID., *I beni comuni nell'età della condivisione*, in G. ARENA – C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 15 ss.

[124] In questi termini G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8/2024, 52.

[125] Il tema riporta d'attualità la difficilissima genesi dell'art. 55 CTS, rimasto sulle prime 'vittima' dell'interpretazione del Consiglio di Stato (Cons. St., parere 20 agosto 2018, n. 2052 stimolato da una richiesta dell'ANAC) in forza della quale il paradigma dell'amministrazione condivisa si sarebbe posto in irriducibile contrasto con la disciplina concorrenziale dei contratti pubblici incoraggiata dal diritto unionale. Ci è voluto l'intervento della Corte costituzionale, con la richiamata sent. n. 131/2020 (si vedano i passaggi testuali già proposti nella nota n. 122), a chiarire che l'ambito dell'art. 55 CTS è decisamente alternativo a quello di mercato. La portata di tale cambio di passo è stata enfatizzata da E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore*, cit., 55 secondo cui la pronuncia della Corte «ribalta radicalmente» l'*iter* logico-argomentativo seguito dal Consiglio di Stato, mutandone «il fondamento concettuale»; in termini, F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus.org*, 6 luglio 2020, per il quale, con la sentenza *de qua* del giudice delle leggi, «viene smentito definitivamente che le pubbliche amministrazioni siano strette nella tenaglia tra poteri unilaterali e contratti: esistono delle relazioni di natura collaborativa che rispondono a logiche diverse tanto da quelle autoritative quanto da quelle di concorrenza e che necessitano di uno spazio giuridico ulteriore che ha regole apposite».

legittimando, senza gli aggravi burocratici in cui la co-programmazione risulta ancora imbrigliata, il paritario e solidale confronto sin dall'individuazione dei bisogni da soddisfare. La complessità della sfida è emersa a pieno proprio nella vicenda in esame allorquando Ambiti e Comuni hanno provato a *far salire sul carro* amministrativo già strutturato e ammesso a finanziamento gli enti del Terzo settore per il tramite delle manifestazioni di interesse 'postume' sopra richiamate.

Ci si è chiesti, cioè, se potesse comunque rispondere alla *ratio* dell'amministrazione condivisa il tentativo di coinvolgimento degli ETS in un momento successivo alla predisposizione e alla presentazione del progetto di vita indipendente.

Il chiarimento ministeriale, intervenuto con la nota n. 1059 del 7 luglio 2023[126], ha accertato che è di certo incompatibile con la caratterizzazione sussidiaria dell'istituto «della co-progettazione l'avviso pubblico o il documento progettuale di massima eventualmente allegato all'avviso medesimo che già contenga un'indicazione dettagliata dei servizi da realizzare, sicché la configurazione di questi ultimi non costituisce più la risultanza *ex post* dell'apporto plurale dei diversi soggetti che hanno partecipato al tavolo di coprogettazione, ma espressione di una valutazione *ex ante* unilateralmente fatta dalla P.A.». La chiosa finale non poteva che esaurirsi nella consapevolezza che «[i]n questi casi […] si deve ritenere che il percorso correttamente esperibile da parte della P.A. è il procedimento dell'appalto di servizi, disciplinato dal codice dei contratti pubblici, *ratione temporis* applicabile alla concreta fattispecie».

Si appalesa, così, il paradossale cortocircuito dell'Avviso: la co-realizzazione di un progetto già strutturato non è certo sintomo di condivisione amministrativa, né vale ad attenuare la pretermissione da un investimento così rilevante degli attori sociali maggiormente coinvolti.

Eppure se la funzione degli ETS è quella di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori in cui essi possono rivestire una specifica attitudine a realizzare insieme ai soggetti pubblici l'interesse generale, certamente non poteva esservi ambito migliore di convergenza di obiettivi e sinergia fra pubblico e privato che il complesso procedimento di inclusione e coesione disegnato dal PNRR, in un campo - quello della disabilità e del disagio sociale - in cui per molto tempo lo Stato ha implicitamente contato per garantire solidarietà e assistenza sulle moltissime risorse, umane ed economiche, messe a disposizione della collettività dalle più svariate forme associative.

Una volta di più, forte del sistema normativo in cui si inverava il principio della sussidiarietà, poteva esser chiamato a esprimere le sue potenzialità il Settore che per la sua conformazione capillare, la sua diffusione sul territorio, la sua vicinanza ai bisogni provenienti dal tessuto sociale risultava maggiormente «in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia una notevole capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di

[126] La nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali è disponibile al seguente link: https://www.lavoro.gov.it/documenti/nota-1059-del-7-luglio-2023 .

risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"»[127].

Se le improvvide restrizioni alle formule sussidiarie costituiscono la criticità più immediata delle linee di attuazione del Piano, neppure deve essere trascurato che gli eccessivi tecnicismi del bando e le stringenti delimitazioni delle azioni potenzialmente perseguibili hanno disincentivato o inutilmente aggravato le iniziative degli Ambiti meno strutturati[128], finendo per tradire il maggior punto di forza nell'*opera magna* del Piano: l'abbattimento dei divari territoriali[129].

Né sembra impropria la doglianza degli esclusi che hanno lamentato la scarsa pubblicità data all'avvio del procedimento e disapprovato la scelta di predisporre un solo Avviso per linee di investimento differenti (Persone vulnerabili e anziani non autosufficienti; Persone con disabilità; Housing temporaneo e stazioni di posta).

Tutto questo si è tradotto in un'evidente sottorapresentazione del numero dei progetti proposti rispetto al numero di quelli eligibili previsto dall'Avviso, tanto da indurre ad una riapertura dei termini per la presentazione delle domande[130].

Lo scenario è stato ulteriormente complicato dalle defezioni intervenute *in itinere* mediante le quali diversi ATS, mal supportati negli adempimenti burocratici e intimoriti dai contingentati tempi di realizzazione, si sono visti costretti a ritirare le domande, determinando scorrimenti nella graduatoria[131], inidonei comunque ad attenuare il peso delle *uscite* in termini di rinuncia agli interventi studiati e proposti. Del resto le problematiche indiscutibilmente insorte già nella fase di accesso hanno indotto il Ministero, di concerto con l'unità di missione PNRR, a pubblicare note di chiarimenti[132]

---

[127] Così Corte cost., sent. n. 201 del 2024, punto 3.1.1. del Considerato in diritto; in termini già Corte cost., sentt. nn. 52 del 2021 e 131 del 2020.

[128] Di tale rischio avvertiva sin dalle prime fasi N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., 11. Per l'A. le autonomie territoriali considerate dai diversi investimenti del Piano «devono essere poste in condizione, mediante un irrobustimento delle loro strutture amministrative e l'attribuzione di risorse ulteriori, di sviluppare la loro autonomia, anche a fini di coesione territoriale». Sulla medesima traccia argomentativa A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 277, secondo cui «[s]e gli strumenti attuativi prevedono bandi competitivi può infatti accadere o che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere. In questa prospettiva occorre introdurre meccanismi di salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare il rischio che il PNRR ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale».

[129] Per G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 319 «[è] sulla volontà di ricongiunzione tra straordinario e ordinario, nella direzione di restituire centralità ai non eludibili problemi di eguaglianza posti dal divario Nord-Sud, che si recupera […] la politicità dell'attuazione del PNRR».

[130] Disposta con i decreti direttoriali del 5 e del 20 ottobre 2022, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rinvenibili online ai seguenti link: https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/DD-249-del-05102022-Scorrimento-Elenco-Avviso-1-PNRR.pdf e https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/DD-276-del-20_10_2022-Riapertura-Elenco-Avviso-1-PNRR.pdf .

[131] Disposti sin dal primo decreto direttoriale dell'11 novembre 2022, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rinvenibile online al seguente link: https://www.anci.it/wp-content/uploads/%E2%80%8BDecreto-Direttoriale-n.-320-dell11-novembre-2022-Elenco-ulteriori-progetti-ammessi-al-finanziamento.pdf .

[132] Si fa riferimento alla nota di chiarimenti n. 496 dell'11 novembre 2022, Ministero del lavoro e delle politiche sociali rinvenibile online al seguente link: https://www.anci.it/wp-content/uploads/Nota-

ed attivare una specifica *task force* per assistere gli Ambiti nel caricamento delle schede progetto e in tutte le attività propedeutiche alla realizzazione delle azioni.

Le riscontrate disfunzioni si sono tradotte in una restrizione della platea dei progetti ammessi al finanziamento, che, al netto di una realtà mutevole, non solo si fermano numericamente al di sotto delle previsioni[133], ma sembrano anche destinati a esprimere, a causa delle continue rinunce registratesi, livelli pure qualitativamente peggiorativi. A confermare le difficoltà generalizzate, deve inoltre osservarsi che in nessuna Regione si è raggiunto il tetto massimo dei progetti ammissibili predefinito dall'Avviso.

Se ne deduce che allo stato oltre 80 milioni di euro (pari in termini percentuali al 16% dell'intero stanziamento) non saranno utilizzati, con il concreto rischio che il quadro possa ulteriormente aggravarsi. Le stesse Amministrazioni competenti, infatti, hanno dovuto precisare che la «verifica delle domande presentate, preliminare alla stipula delle convenzioni, sta […] facendo emergere una difficoltà di concretizzazione delle proposte progettuali e dunque un possibile ulteriore ridimensionamento degli importi dei progetti»[134].

A rendere ancor più preoccupante il timore degli esiti di una riduzione dell'effettivo intervento è che la dichiarata difficoltà è stata espressa più diffusamente dagli ATS del Mezzogiorno.

Da un primo esame si evince che la Regione che ha convogliato il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento è la Lombardia (per un totale di oltre 57 milioni di euro), mentre le Regioni con il peggior rendimento sono Molise (circa 2,8 milioni di euro) e Valle d'Aosta (1,4 milioni di euro). Aggregando i dati per aree geografiche ne risulta che più del 42% dei progetti finanziati proviene da Regioni settentrionali, poco meno del 23% deriva da Regioni del centro Italia, mentre circa il 35% risiede nelle Regioni meridionali. La clausola di riserva del 40% delle risorse complessive in favore del Mezzogiorno[135], prevista per tutte le misure del PNRR[136], non può quindi dirsi rispettata[137] lasciando emergere una grave scopertura dell'investimento proprio nelle zone economicamente più depresse del territorio nazionale e determinando un arretramento nella valorizzazione delle autonomie sociali e territoriali[138] verso cui l'ordinamento mira a tendere[139].

MLPS-n.-496-del-11-novembre-2022-Chiarimenti-su-locazione-immobili-Linea-1.2-e-costituzione-equipe.pdf .

[133] Dai rilevamenti che si sono condotti nella presente ricerca il dato pare arrestarsi a circa 620 unità per un totale dell'investimento di circa 422 milioni di euro, a fronte dei 700 progetti finanziabili garantiti da un *plafond* pari a 500,5 milioni di euro.

[134] Così recita la relazione del Dipartimento per le politiche di coesione del 30 giugno 2022.

[135] Per un'analisi delle insidie sottese a tale vincolo di destinazione si veda A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 242-245.

[136] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cit., 37.

[137] Il dato, in continua decrescita date le rinunce che sopravvengono, si evince già da DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di ripresa e resilienza. Quarta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente*, aggiornamento 31 dicembre 2023, 91.

[138] Per una diffusa analisi, certo non priva di spunti critici, sulla 'tenuta' delle autonomie regionali al cospetto del PNRR si rimanda a G. DI COSIMO, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le*

Se, dunque, l'Avviso n. 1 del 2022 mirava a incoraggiare la diffusione di progetti di vita indipendente - e specie nelle aree già meno dotate di politiche di sostegno - il risultato non può dirsi proficuamente conseguito atteso che *a)* le candidature non hanno 'coperto' i fondi disponibili e *b)* le risorse sono state stanziate, in misura preponderante, in favore delle Regioni già maggiormente strutturate.

Il cammino si prospetta ancora tortuoso e la luce non pare intravedersi se si pensa che gli Uffici ministeriali hanno dovuto 'abdicare', prendendo atto delle rinunce intervenute e sospendendo l'ammissione al finanziamento di ulteriori progetti risultati idonei[140].

All'approssimarsi del termine previsto per la conclusione delle azioni il bilancio è negativo e intonato al pessimismo.

Tu occasionem hanc divinitus tibi oblatam praetermittes?[141]Parrebbe, purtroppo, proprio di sì...

5. *Per concludere*

La peculiare natura del PNRR lasciava intendere una certa capacità di innovare la struttura economica e sociale della Repubblica, basata su «modalità di focalizzazione delle questioni problematiche e formulazione di ipotesi risolutive poco diffuse nella tradizione politico-governativa del nostro Paese, propensa più che alla loro cruda rappresentazione, al nascondimento o all'omissione di quei dati ritenuti "allarmanti" o inadatti ad una opinione pubblica considerata, evidentemente, poco matura»[142].

La progettualità inscritta nel Piano si presentava indubbiamente carica degli intenti migliori e la sua articolazione offriva una visione d'insieme che faceva ben sperare e che, finalmente, affrontava il tema della disabilità in termini multidimensionali.

Regioni, 1/2023, 89 ss. e S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI – A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 237 ss.

[139] Sull'effettiva valorizzazione delle autonomie sociali e territoriali, tracciata a partire dalla legge 328 del 2000, ragiona diffusamente F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, 2/2019, 25 ss.

[140] Si veda il Decreto Direttoriale n. 482 del 29 dicembre 2023, Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale, dopo aver «[c]onsiderato che a seguito della presentazione delle schede progetto si è riscontrata una sottorapresentazione del numero dei progetti ammessi rispetto al numero indicato per ciascuna Regione», all'art. 1 espressamente decreta «di prendere atto delle rinunce al finanziamento degli Ambiti Territoriali Sociali e dei Comuni ammissibili al finanziamento a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente 1 "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale", Investimento 1.1 – "Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti", Investimento 1.2 – "Percorsi di autonomia per persone con disabilità", Investimento 1.3 – "Housing temporaneo e stazioni di posta per persone senza dimora"».

[141] Leonardo Bruni, *Rerum suo tempore gestarum commentarii*, 1440-1441 c.a.

[142] In questi termini G. DOMENICI, *Next Generation EU e rinascita dell'Europa. Il Piano Nazionale italiano di Ripresa e Resilienza: verso un nuovo Rinascimento?*, in *ECPS Journal*, 23/2021, 14.

Nel passaggio alle vie di concretizzazione, però, questi punti di forza paiono essersi indeboliti, optando il PNRR per una selezione degli attori da coinvolgere che ne ha contraddetto le ragioni di novità che sembravano animarlo e, soprattutto, mancando di supportare la partecipazione delle organizzazioni del Terzo settore nella direzione della maggior ampiezza e qualità, specie nei distretti in cui gli interessi erano meno rappresentati e la condizione dei diritti già più carente.

Probabilmente si tratterà ancora di un'occasione non utilizzata nelle sue reali potenzialità; certamente resterà una visione finalmente a tutto tondo delle problematiche da affrontare come monito per un legislatore sinora rimasto imbrigliato in una serie di interventi disordinati e sempre solo settoriali, inadatti a trasferire e sviluppare in simbiosi, per come prescritto dal dettato costituzionale, il principio personalista e quello solidarista.

Ma, una volta di più, gli esiti avranno confermato le difficoltà dell'attuazione, del passaggio dalla programmazione alla realizzazione, pur quando il limite finanziario non risultava una barriera invalicabile, a ribadire che la capacità di una normazione lungimirante nella materia delle disabilità non risiede solo nella disponibilità delle risorse economiche, quanto nell'impostazione dei programmi di intervento e nella cura dei metodi con cui essi possono diventare strumenti di eguaglianza e di partecipazione attiva al vivere sociale. C'è ancora molto lavoro da fare, nella ferma consapevolezza che investire sull'integrazione sociale delle persone con disabilità significa valorizzare la Costituzione nel suo *Begriffskern*.

Se e quando le persone con disabilità saranno davvero padrone dei propri percorsi di vita autonoma, potrà dirsi davvero raggiunta la tanto agognata «alba di una nuova era in cui quanti nel mondo» convivono con disabilità «diventano cittadini a pieno titolo della società»[143].

[143] È la celeberrima espressione con cui Kofi Annan, allora Segretario Generale dell'ONU, ha presentato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.