

in memoria del Prof. Paolo Cendon

di Claudia Trani**

Nel contesto giuridico del Dopo di Noi, il prof. Paolo Cendon, sebbene non ne sia stato il promotore politico diretto, ha rappresentato la figura centrale del percorso culturale e legislativo che ha condotto all'adozione della norma per la tutela della fragilità, costituendone il principale ispiratore e il riferimento metodologico del progetto.

§§§

L'Ordinamento ha da sempre dovuto confrontarsi con l'esistenza di soggetti riconducibili alla c.d. condizione di fragilità. Ma chi rientra in tale categoria?

In ambito medico-assistenziale, la fragilità viene riferita a persone affette da patologie croniche complesse, con ridotta autosufficienza, soggette a ricoveri frequenti per comorbidità, ovvero portatrici di malattie temporaneamente o stabilmente invalidanti, incluse le disabilità croniche e quelle connesse all'età.

La Fondazione Maugeri, storicamente impegnata nella cura e nell'assistenza delle persone fragili sin dal 1905, definisce "paziente fragile" il soggetto vulnerabile, esposto a un maggiore rischio di aggravamenti clinici, complicanze e, conseguentemente, a un aumentato rischio di mortalità.

Tuttavia, la condizione di fragilità non si esaurisce nell'ambito sanitario, ma si manifesta anche nei contesti lavorativi, ove fattori quali l'età, le patologie croniche e le disabilità gravi incidono significativamente sulla capacità operativa e sull'inserimento professionale del lavoratore.

Proprio in tale prospettiva si colloca la Legge 5 febbraio 1992, n. 104, normativa cardine dell'ordinamento italiano, volta a garantire tutela, integrazione e pari diritti alle persone in condizione di vulnerabilità e disabilità, anche in ambito lavorativo e sociale.

La L. 104/92 realizza concretamente i principi sanciti dalla Costituzione, tra cui: l'art. 2, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo; l'art. 3, che promuove l'uguaglianza sostanziale e la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale; l'art. 32, che tutela la salute come diritto fondamentale; e l'art. 38, che assicura sostegno economico e previdenziale ai cittadini in condizione di necessità o fragilità.

Le finalità principali della L. 104/92 sono delineate negli articoli 1 e 2, i quali prevedono esplicitamente la tutela della dignità, della libertà e dell'autonomia delle persone con disabilità, nonché la promozione della loro piena integrazione familiare, scolastica, lavorativa e sociale. La legge mira altresì a prevenire qualsiasi forma di discriminazione, assicurando pari opportunità e condizioni di partecipazione effettiva alla vita della comunità.

Nel 2004, con la legge n. 6, il cui principale promotore è stato il prof. Paolo Cendon, è stata introdotta la misura dell'Amministrazione di Sostegno, rappresentando una vera e propria rivoluzione giuridica e culturale nella tutela delle persone fragili.

Tale istituto si distingue per la sua maggiore flessibilità e adattabilità rispetto ai tradizionali strumenti di interdizione e inabilitazione ancora previsti dagli articoli 414 e seguenti del Codice Civile.

L'Amministrazione di Sostegno pone al centro la persona, rispettandone la dignità e consentendo di supportare in modo mirato le funzioni compromesse

nella vita quotidiana, senza privarla completamente della capacità di agire.

Le tutele giuridiche italiane si articolano in numerose norme, tra le quali assume particolare rilievo la c.d. legge sul “Dopo di Noi” (L. 112/2016), finalizzata a salvaguardare le persone con disabilità grave e permanente prive di un sostegno familiare attuale o futuro. Tale legge si inserisce nel più ampio quadro costituzionale e nelle convenzioni internazionali sui diritti delle persone vulnerabili, riconoscendo per la prima volta misure specifiche volte a garantire protezione, assistenza e continuità della vita quotidiana ai disabili al momento della perdita dei genitori, quando restano privi del supporto essenziale.

La L. 22 giugno 2016, n. 112, ha come finalità la tutela delle persone con disabilità, debitamente accertata dalla commissione medica del Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi dell’art. 3 della L. 104/1992, in particolare di coloro che risultano privi di un sostegno familiare attuale o previsto.

La norma garantisce il rispetto della dignità della persona, la promozione della sua autonomia, la continuità delle cure e dell’assistenza, nonché l’inclusione sociale, configurandosi come uno strumento imprescindibile per la protezione dei soggetti fragili nella loro interezza.

Il progetto individuale futuro è personalizzato e pone al centro la persona, piuttosto che il servizio. Esso comprende la soddisfazione dei bisogni abitativi, l’assistenza sanitaria e socio-assistenziale, il sostegno educativo e relazionale finalizzato alla valorizzazione delle capacità residue, nonché percorsi deistituzionalizzati, quali ad esempio il co-housing in alternativa alle RSA.

Per la concreta realizzazione di tali progetti innovativi è stato istituito un Fondo nazionale, ripartito tra le Regioni, finalizzato a finanziare piani personalizzati, percorsi individuali e soluzioni abitative alternative, garantendo

contestualmente la presa in carico della persona nel lungo periodo da parte dei Comuni, dei servizi sociali, delle aziende sanitarie, degli enti del Terzo Settore, nonché delle famiglie e dei caregiver.

Si tratta, dunque, di una legge di civiltà giuridica, che anticipa il “dopo” prima del verificarsi dell'emergenza, la quale altrimenti metterebbe in gravissima difficoltà la persona con disabilità.

La L. 112/2016 realizza concretamente i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana, in particolare gli artt. 2, 3 e 38, relativi alla tutela della dignità, dell'uguaglianza e della solidarietà sociale

A livello internazionale, essa si colloca nell'ambito della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD, 2006), ratificata dall'Italia con la legge n. 18/2009, che riconosce il diritto alla vita indipendente, all'inclusione sociale e alla protezione dei soggetti più fragili, anche in assenza del supporto familiare.

L'elenco delle normative, in particolare a livello europeo, a tutela della fragilità umana è ampio, poiché si tratta di un concetto multidimensionale che investe anche le scienze criminologiche. In questo ambito, “fragili” non sono solo coloro che presentano condizioni fisiche o cognitive compromesse, ma anche individui esposti a situazioni relazionali soggettivamente oppressive, spesso instabili e caratterizzate da asimmetrie di potere.

Particolarmente rilevante è il caso delle donne vittime di violenza di genere: la fragilità non è “naturale”, bensì indotta da dinamiche di controllo coercitivo, dipendenza emotiva ed economica e dalla violenza del partner.

In tali contesti si osserva una ridotta capacità di autodeterminazione e una compromissione della libertà di giudizio e di scelta, che rendono le vittime

particolarmente vulnerabili.

Per far fronte a questa forma specifica di fragilità, il legislatore italiano è intervenuto con il “Codice Rosso” (L. 19 luglio 2019, n. 69), la cui finalità primaria è garantire la protezione immediata e rafforzata delle persone esposte a violenze e abusi, riconoscendo e tutelando questa particolare condizione di vulnerabilità.

Non è possibile quantificare con esattezza il numero complessivo delle persone facilmente vulnerabili; tuttavia, esistono stime basate su fonti ufficiali riguardanti la condizione di fragilità in Italia.

Tra la popolazione anziana over 65, secondo l’Istituto Superiore di Sanità (2023/2024), si rileva che:

1. circa 16-17 individui su 100 vivono in una condizione di difficoltà significativa;
2. circa 14 individui su 100 presentano una disabilità che limita l’autonomia nelle attività quotidiane

(cfr. <https://www.agensir.it> - 3.10.2024).

Da recenti report ISTAT, si evince che circa 2,9 milioni di persone, pari a circa il 5% della popolazione italiana, vivono con una disabilità grave, condizione che comporta limitazioni significative nelle attività quotidiane e nella piena partecipazione sociale

(cfr. <https://www.egalite.org/en/ISTAT-Italy-old-age-fragility>).

Tali dati confermano l’ampiezza del fenomeno e sottolineano la necessità di strumenti normativi e politiche pubbliche efficaci, in grado di tutelare la dignità,

l'autonomia e la sicurezza delle persone fragili, come previsto dalla Costituzione, dalle leggi nazionali di settore (L. 104/1992, L. 112/2016, Codice Rosso) e dai numerosi strumenti internazionali a protezione dei diritti fondamentali dei soggetti più deboli.

Si può quindi concludere che la fragilità e la disabilità costituiscono oggi una categoria giuridica trasversale, che impone all'ordinamento un dovere rafforzato di tutela.

Non si tratta di condizioni eccezionali, ma di situazioni strutturali e spesso mutevoli, che richiedono strumenti normativi capaci di garantire effettività dei diritti fondamentali, pari dignità e inclusione sociale.

Il diritto contemporaneo è chiamato a superare un approccio meramente assistenziale, adottando modelli di protezione personalizzata e proporzionata, fondati sulla prevenzione del pregiudizio, sulla rimozione degli ostacoli e sulla promozione dell'autonomia della persona fragile.

La fragilità diviene così parametro di valutazione della responsabilità pubblica e della capacità dell'ordinamento di assicurare una tutela sostanziale, in coerenza con i principi costituzionali e sovranazionali di uguaglianza e dignità umana.

Gennaio 2026

** Laureata in giurisprudenza presso l'Università di Trieste, perfezionata in Violenza di genere presso la stessa

Università, master di 2° liv. in Psicopatologia forense e criminologia presso l'Università di Firenze, esperta ex art. 80 O.P Corte d'Appello di TS, formatrice....

