

MASSIMO LUCIANI  
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA -  
LA SAPIENZA)

\*\*\*\*\*

***Le persone vulnerabili e la Costituzione\****

Indice

- 1.- *La vulnerabilità come condizione umana.*
- 2.- *La legislazione.*
- 3.- *Una nota in conclusione.*

\*Intervento di discussione della *Lectio magistralis* del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Prof. Robert Spano, *Diritti umani e persone vulnerabili*, Roma, 22 aprile 2022.

### 1.- *La vulnerabilità come condizione umana.*

La vulnerabilità è un elemento costitutivo della condizione antropica. Tutti gli esseri animali sono mortali e vulnerabili, ma l'essere umano eleva la dolorosa consapevolezza della propria fragilità ad ammonimento sul destino dei singoli e della specie.

Significativamente, i miti di creazione ci presentano sovente narrazioni drammatiche, in cui gli esseri umani sono periodicamente assoggettati al destino dell'annientamento (così il mito egizio dei plurimi diluvi ricordato nel *Timeo*)<sup>1</sup>; subissati da mali causati da una loro colpa originaria (così il racconto biblico e quello esiodeo)<sup>2</sup>; indifesi, perché privati di ciò che alle fiere serve per proteggersi, come zanne, artigli, velli (come nel mito di Epimeteo)<sup>3</sup>; così deboli da essere costretti a riunirsi in gruppo *διὰ τὸν φόβον*, per paura (come nel mito riferito da Diodoro Siculo)<sup>4</sup>. Che senso ha, dunque, interrogarsi sulla tutela giuridica delle persone vulnerabili, se vulnerabili sono, siamo, tutti? La risposta sta in un duplice passaggio: dal piano della condizione antropica a quello della condizione sociale; da una concezione assoluta a una concezione relativa della vulnerabilità.

Quanto al primo passaggio, basterà un esempio significativo: al di là d'ogni presa di posizione sull'alternativa fra l'approccio "medico", quello "sociale" o quello "critico"<sup>5</sup> al tema della disabilità (che - come ha limpidamente dimostrato la *Relazione* del Presidente Spano - è un esempio tipico di situazione vulnerabile), essa è una condizione oggettiva di menomazione rispetto a una condizione *standard* di abilità, ma si trasforma in autentico *handicap* solo quando la si proietta sul piano sociale, cioè quando viene assunta a fattore di esclusione o semplicemente di svantaggio in ragione di determinazioni imputabili alla società<sup>6</sup>.

Quanto al secondo passaggio, basta considerare che tutti noi siamo considerati (e ci consideriamo) forti o deboli (e dunque protetti o vulnerabili) a seconda degli altri esseri umani coi quali siamo posti a raffronto, perché "forza" e "debolezza" non sono grandezze assolute, ma relative<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> *Timeo*, 23b.

<sup>2</sup> *Genesi*, 3, 16 sgg.; *Erga*, vv. 94 sgg.

<sup>3</sup> *Protagora*, 321.

<sup>4</sup> *Biblioteca storica*, L. I, 8, 1-2.

<sup>5</sup> Sui quali, nella dottrina giuridica italiana, v. G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity*, Milano, Franco Angeli, 2021, 49 sgg.

<sup>6</sup> C. COLAPIETRO - F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, ES, 2020, 31. V. anche G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020, 184 sg., sulle norme di diritto positivo concernenti l'accertamento dello stato di "invalidità" e di quello di "handicap".

<sup>7</sup> Non a caso si chiede "Ma chi sono i forti?" M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999, 26.

Non basta. la vulnerabilità è una *qualitas* talora permanente (si pensi alla condizione di chi patisce un disagio sociale perché afflitto da un pregiudizio razziale legato al colore della pelle, destinato a non scomparire finché la società non avrà a guarirne), ma più spesso contingente e ricorrente: tutti sono stati bambini; tutti, se ne hanno la fortuna, possono diventare vecchi; tutti possono cadere ammalati<sup>8</sup>, sicché nella vulnerabilità continuamente si entra e dalla vulnerabilità si esce, a tempi alterni.

Vi sono, però, delle condizioni di vulnerabilità che, sebbene non siano permanenti, si possono rimuovere solo con grande difficoltà. Si pensi, almeno in società quali sono divenute quelle occidentali contemporanee, nelle quali l'ascensore sociale ha smesso di funzionare come in passato, alla povertà, specie se estrema e specie se accompagnata da un *deficit* di istruzione.

E vi sono, infine, condizioni di vulnerabilità multifattoriale: si pensi, per fare un solo esempio, a quella di chi non è solo detenuto, ma è anche malato: un problema sul quale di recente sono intervenute, a distanza di pochissimi giorni l'una dall'altra, la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 24 gennaio 2022 – Ricorso n. 11791/20 – *Sy contro Italia* e la Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2022.

Insomma: più che all'esistenza di un netto confine tra vulnerabilità e non vulnerabilità, dobbiamo pensare a una *scala* della vulnerabilità, che va da un minimo a un massimo. A questo proposito, l'ISTAT ha elaborato un *Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)*<sup>9</sup>, articolato sulla base di sette indicatori, che ha poi applicato per collocare i vari comuni italiani proprio lungo una scala di questo tipo. Indicatori che concernono il tipo di famiglia (monogenitoriale; numerosa, etc.); l'età della popolazione; l'alfabetizzazione; il potenziale disagio assistenziale delle famiglie; il grado di affollamento nelle abitazioni; la percentuale di giovani fuori dal mercato del lavoro o dalla formazione scolastica; il potenziale disagio economico delle famiglie<sup>10</sup>. Un *continuum* della vulnerabilità, appunto.

Analogamente, ormai da vent'anni, con l'introduzione dell'ICF, *International classification of functioning, disability and health*, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha articolato un modello universale di analisi della salute, che non isola più le condizioni di disabilità e vulnerabilità da quella di "normalità". Come si legge nella traduzione italiana della versione breve del documento, "Molto

---

<sup>8</sup> In questo senso M. AINIS, *I soggetti deboli*, cit., 27.

<sup>9</sup> A questo indice si richiama anche il legislatore: da ultimo, cfr. artt. 21, comma 3, d.l. 6 novembre 2021, n. 152; 1, comma 776, l. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>10</sup> Cfr. ISTAT, *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*, a cura di D. Tronu, Roma, Istituto nazionale di statistica, 2020.

spesso si ritiene erroneamente che l'ICF riguardi soltanto le persone con disabilità; in realtà esso riguarda tutti. Gli stati di salute e quelli ad essa correlati, associati a tutte le condizioni di salute possono trovare la loro descrizione nell'ICF. In altre parole, l'ICF ha un'applicazione universale"<sup>11</sup>.

A fronte di una realtà così articolata e problematica non tutto possono gli interventi giurisdizionali e, come ha osservato Luca Antonini, l'azione del legislatore è indispensabile<sup>12</sup>. Ma qual è stato, effettivamente, il contributo di tutela che è stato offerto dal legislatore italiano (questione cui ho inteso dedicare il mio intervento)?

## 2.- La legislazione.

Nel nostro diritto positivo il riferimento alla vulnerabilità concerneva inizialmente il mondo degli oggetti e solo di recente è stato esteso a quello dei soggetti. Così, da decenni si sono dettate norme sulla vulnerabilità dei fabbricati, delle falde acquifere, delle risorse idriche, dei sistemi ecologici, delle reti tecnologiche, delle reti di trasporto, etc., mentre solo negli ultimi anni s'è cominciato a fare riferimento a una nozione di vulnerabilità soggettiva. Non che - ovviamente - prima difettasse l'attenzione del nostro ordinamento per i soggetti più deboli, ma solo di recente la "vulnerabilità" ha cominciato a essere usata come qualificativo di una condizione personale o sociale ovvero di una categoria o di una pluralità di categorie di soggetti.

Il riferimento alla nozione di "vulnerabilità" e di "soggetto vulnerabile", anzi, è penetrato addirittura nella disciplina codicistica. Pensiamo all'introduzione nel codice penale (con l'art. 7 della l. 19 luglio 2019, n. 69), dell'art. 558-bis, a tenor del quale la pena prevista per chi "[...] *con violenza o minaccia, costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile [...]*" (comma 1) si applica anche a chi "[...] *approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona [...], la induce a contrarre matrimonio o unione civile*". Ma pensiamo anche agli artt. 600, comma 2, e 601, comma 1, cod. pen., rispettivamente sulla riduzione in schiavitù e sulla tratta di persone vulnerabili, o alla nozione di "particolare vulnerabilità" cui fanno riferimento molte norme del codice di procedura penale (artt. 134; 190-bis; 351; 362; 392; 398; 498) e che

---

<sup>11</sup> WHO, *ICF Short Version: International classification of functioning, disability and health*, Ginevra, World Health Organisation, 2001, trad. it. di G. Lo Iacono - D. Facchinelli - F. Cretti - S. Banal, *ICF versione breve. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*, Gardolo (TN), Erickson, 2004, 18.

<sup>12</sup> L. ANTONINI, *I deboli e vulnerabili nelle nuove frontiere dell'autodeterminazione: un bilanciamento complesso*, 14, leggibile sul sito della Corte costituzionale all'indirizzo web [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/ANTONINI\\_3rd\\_QuadriateralConference\\_def.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/ANTONINI_3rd_QuadriateralConference_def.pdf)

l'art. 90-*quater* dello stesso codice dispone sia desumibile “[...] *oltre che dall’età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede*”, stabilendo anche che “*Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall’autore del reato*”.

Non solo. Il legislatore mostra ormai una spiccata preferenza per l’uso del qualificativo “vulnerabile”, ad es. disponendo espressamente che nella normativa stradale esso sia sostituito a “debole” (art. 1 l. 9 novembre 2021, n. 156).

Insomma, una presenza ormai abituale nelle nostre fonti normative, accresciutasi in questo periodo di pandemia di pari passo con la diffusione della vulnerabilità anche in strati sociali che prima ne erano meno attinti. La stessa legge di bilancio 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234), anzi, ha precisato che “*I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)*” servono a “*garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità*” (art. 1, comma 159), così (usando una formula che sembra una vera e propria endiadi) chiarendo il collegamento stretto fra certe condizioni personali e sociali e l’impegno dello Stato a intervenire. Una presenza che, a oggi, ha - tragicamente - trovato il proprio ultimo luogo di manifestazione nell’art. 5-*quater*, comma 2, d.l. 25 febbraio 2022, n. 14 (nel testo risultante dalla legge di conversione), sull’accoglienza in Italia delle persone vulnerabili provenienti dall’Ucraina.

Nonostante questa diffusa presenza, una definizione legislativa di vulnerabilità è stata data solo in ambiti settoriali. L’ha fatto, in particolare, l’art. 1 del d. lgs. 8 novembre 2021, n. 210, che ha dato una definizione generale di “cliente vulnerabile” del mercato elettrico, ma è abbastanza evidente che ci troviamo di fronte a una nozione così sfuggente che una definizione legislativa generale sarebbe, probabilmente velleitaria.

Non è certo un caso che la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo ne abbia abbracciato una nozione “aperta”, che le ha consentito una “valutazione caso per caso” allo scopo di massimizzare l’effettività della tutela dei diritti<sup>13</sup>. E non è certo un caso che nella giurisprudenza della nostra Corte di cassazione, a fronte del problema del rilascio del permesso di soggiorno per

---

<sup>13</sup> P. SCARLATTI, *Tutela dei diritti e trattamento dei detenuti vulnerabili. A proposito del recente caso Sy contro Italia*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2022, 546.

ragioni umanitarie, si sia abbracciata una prospettiva flessibile, affermando che è “*necessario considerare la specificità della condizione personale di particolare vulnerabilità del richiedente, da valutarsi anche in relazione alla sua situazione psico-fisica attuale ed al contesto culturale e sociale di riferimento*”<sup>14</sup>.

### 3.- *Una nota in conclusione.*

Come sovente accade nel mondo del diritto, siamo di fronte a un cantiere tuttora aperto. I lavori che vi si svolgono, però, non procedono al buio, ma, oltre che dalla luce della Convenzione europea, così attentamente descritta dal Presidente Spano nella sua bella relazione, in Italia sono illuminati dal faro del principio di eguaglianza sostanziale fissato dal secondo comma dell’art. 3 della Costituzione, che, lungi dall’imporre un modello di vita cui conformarsi, intende permettere a tutti di superare gli ostacoli di fatto, economici o sociali, che possono intralciare la realizzazione dei personali progetti di vita, liberamente scelti nei limiti del rispetto dei diritti altrui.

Un acuto storico delle idee come Pierre Rosanvallon ha sostenuto che se eguaglianza e libertà sono intese come qualità sociali, come relazioni, esse “*tendent [...] à se superposer*”<sup>15</sup>. La nostra Costituzione, in questa mirabile norma, dimostra che la dimensione sociale e quella individuale dell’essere umano, l’aspirazione all’eguaglianza e la rivendicazione della libertà, non si possono disgiungere.

---

<sup>14</sup> Cass. civ., Sez. lav., 15 aprile 2022, n. 12378 (ord.).

<sup>15</sup> P. ROSANVALLON, *La société des égaux*, Paris, Seuil, 2011, 406.