

**OSSERVATORIO GIURIDICO PERMANENTE
HUMAN HALL
SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

**LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI
DELLE PERSONE CON DISABILITÀ
ANNO 2023
PRIMO RAPPORTO ANNUALE**



**A cura di Giuseppe Arconzo e Stefano Bissaro,
in collaborazione con il Centro Antidiscriminazione
Franco Bompreszi – LEDHA**



Missioni di ricerca e servizio



LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ ANNO 2023

Primo rapporto annuale

A cura di Giuseppe Arconzo e Stefano Bissaro, in collaborazione con il
Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi - LEDHA

Copyright © 2024

Proprietà letteraria riservata

ISBN 979-12-5539-031-2

tgbook editore

by Tecnografica di Rossi Franco & C. sas

Via 1° maggio, 6

36066 Sandrigo (Vicenza)

www.tecnograficarossi.it

www.tgbook.it

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) le riproduzioni in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica e la comunicazione).

Primo rapporto annuale

LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ ANNO 2023



A cura di Giuseppe Arconzo e Stefano Bissaro, in collaborazione con il
Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi - LEDHA



OSSERVATORIO GIURIDICO PERMANENTE
HUMAN HALL
SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA CHE HANNO
CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DEL RAPPORTO 2023

Giuseppe Arconzo – Professore ordinario, Università degli Studi di Milano, Coordinatore dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

Laura Abet – Avvocata, Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi-LEDHA

Giulia Bassi – Avvocata, Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi-LEDHA

Stefano Bissaro – Ricercatore TDA, Università degli Studi di Milano

Haydée Longo – Avvocata e *disability manager*

Paola Pannia – Ricercatrice TDA, Università degli Studi di Milano

Gaia Patarini – Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Milano

Sito web: www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it

Per la realizzazione del *report* il gruppo di ricerca si è avvalso del prezioso contributo dell'Avv. Alessandro Gerardi dell'Associazione Luca Coscioni, con cui Human Hall ha sottoscritto un accordo di *partnership* proprio al fine di sviluppare attività di ricerca sulle tematiche dell'inclusione sociale e della tutela dei diritti delle persone con disabilità.

L'attività di ricerca ha beneficiato anche delle segnalazioni offerte dagli Avv.ti Gaetano De Luca, Alberto Guariso, Livio Neri e Francesco Trebeschi, oltre che dai legali dell'A.N.M.I.C. di Milano.

Si ringrazia altresì la Dott.ssa Eleonora Aragona per il supporto costante dato alle attività del gruppo di ricerca.

Il presente volume è stato realizzato all'interno del progetto MUSA – Multilayered Urban Sustainability Action, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, PNRR Missione 4 Componente 2 Linea di Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento degli "ecosistemi dell'innovazione", costruzione di "leader territoriali di R&S".

This book was published as part of the MUSA – Multilayered Urban Sustainability Action – project, funded by the European Union – NextGenerationEU, under the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) Mission 4 Component 2 Investment Line 1.5: Strengthening of research structures and creation of R&D "innovation ecosystems", set up of "territorial leaders in R&D".

INDICE

1. PREMESSA
2. AMBITO, STRUMENTI E METODOLOGIA DELLA RICERCA
3. L'INDAGINE RELATIVA ALLA GIURISPRUDENZA DEL 2023: UN
“QUADRO D'INSIEME”
4. ACCERTAMENTO E ACCESSO ALLE PRESTAZIONI
5. PROGETTO DI VITA INDIVIDUALE
6. ACCESSIBILITÀ E BARRIERE ARCHITETTONICHE, MOBILITÀ E
TRASPORTI
7. DIRITTO ALLO STUDIO
8. LAVORO
9. *CAREGIVER*
10. COMPARTECIPAZIONE ALLE SPESE PER I SERVIZI SOCIOSANITARI
E SOCIOASSISTENZIALI
11. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E LE ALTRE FORME DI
TUTELA GIURIDICA
12. PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ
13. DECISIONI DI RILIEVO PENALISTICO
14. LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE
15. CONCLUSIONI

1. PREMESSA

Il presente *report* si inserisce nell'ambito del *Progetto Musa - Multilayered Urban Sustainability Action* e costituisce un'attività dello *Spoke n. 6* che, tra i suoi principali obiettivi, prevede l'istituzione di **Human Hall**.

Il progetto Human Hall – coordinato dalla Prof.ssa Marilisa D'Amico – vuole essere un centro di eccellenza per la ricerca scientifica e per lo sviluppo di attività da realizzare in collaborazione con il mondo delle imprese, il terzo settore e il Comune di Milano, con linee di intervento che spaziano dalla prevenzione della violenza di genere e del linguaggio discriminatorio, all'implementazione di iniziative per l'inclusione degli stranieri e, per quanto più interessa in questa sede, delle persone con disabilità¹.

Lungo questo orizzonte, la ricerca che viene qui presentata si colloca nella cornice del progetto ***Empowerment of persons with disabilities: innovative tools for the inclusion of people with disabilities***, coordinato dal Prof. Giuseppe Arconzo, il quale intende ovviare all'assenza di indicatori relativi all'attuazione della normativa antidiscriminatoria in sede giudiziaria, attraverso l'istituzione di un **Osservatorio giuridico permanente** per fornire un costante monitoraggio sulle novità normative e giurisprudenziali concernenti la condizione giuridica delle persone con disabilità, a beneficio sia degli operatori impegnati nel settore, sia delle stesse persone con disabilità interessate.

Alla nascita dell'Osservatorio giuridico permanente di Human Hall ha fattivamente contribuito l'associazione LEDHA che vi partecipa in qualità di partner, attraverso il Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi, il quale, da anni, mette a disposizione uno strumento concreto di difesa contro le violazioni dei diritti che subiscono le persone con disabilità.

A partire da ottobre 2024 è online il sito dell'osservatorio (www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it), all'interno del quale è possibile consultare le decisioni qui citate e rimanere aggiornati sulle novità che riguardano i diritti delle persone con disabilità.

¹ Per la descrizione completa delle attività del progetto Human Hall si veda il sito www.humanhall.unimi.it.

2. AMBITO, STRUMENTI E METODOLOGIA DELLA RICERCA²

Per rispondere alle esigenze evidenziate in premessa, il presente documento ospita un sintetico esame delle decisioni che i giudici italiani e le principali Corti europee – Corte di Giustizia dell’Unione europea e Corte europea dei diritti dell’uomo – hanno reso nel periodo che va dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023.

Esso rappresenta lo sviluppo e l’aggiornamento del *report* relativo alla produzione giurisprudenziale del primo semestre dello stesso anno 2023³. Per ragioni di chiarezza espositiva e coerenza di sistema, si è deciso di predisporre un *report* annuale omnicomprensivo che consenta al lettore di avere una visione d’insieme delle pronunce più rilevanti intervenute in materia di disabilità nel corso dell’anno.

Nelle pagine che seguono è dunque possibile rinvenire traccia di alcune delle decisioni già oggetto di disamina nel *report* relativo al primo semestre 2023, ma sistematizzate e inserite in un quadro più ampio e completo, e ovviamente affiancate dalle decisioni adottate tra luglio e dicembre 2023. Dal punto di vista quantitativo, la ricerca, in linea con il *trend* emerso all’esito del *report* semestrale, ha fornito un dato, non solo quantitativo, oltremodo interessante, che sembra confermare l’utilità di un osservatorio giuridico permanente: il tema della disabilità, infatti, è stato preso in considerazione nel corso del 2023, secondo quanto si dettaglierà nelle prossime pagine, da **oltre 800 pronunce**.

Tale elemento, al netto di quanto si dirà specificatamente in relazione ai singoli filoni tematici considerati, accredita l’idea che la normativa dedicata **alle persone con disabilità incontri ancora oggi molteplici difficoltà sul piano applicativo** e che, su questo preciso presupposto, **i giudici italiani vengano frequentemente investiti di questioni relative alla protezione dei diritti di tali persone**.

Sul versante metodologico, si è scelto di utilizzare strumenti tradizionali, come portali istituzionali (es. www.cortecostituzionale.it, www.cortedicassazione.it, www.giustizia-amministrativa.it) o banche dati giuridiche (es. *Dejure*, *Italgjure*, *Onelegale*, *Infoleges*) che sono state consultate incrociando tecniche di ricerca e *keywords* differenti.

In questa prospettiva, va segnalata un’importante novità rispetto a quanto evidenziato nel *report* del primo semestre: a far data dal dicembre del 2023, il Ministero della Giustizia ha messo a disposizione una preziosa “**banca dati**”⁴ che raccoglie gli

² L’attività di ricerca, selezione e analisi delle pronunce, con il coordinamento del Prof. Giuseppe Arconzo, è stata così suddivisa tra i componenti del gruppo di ricerca: *Accertamento, accesso alle prestazioni, diritto allo studio, compartecipazione alle spese*: Avv. Laura Abet e Avv. Giulia Bassi; *Progetto di vita individuale, accessibilità e barriere architettoniche, mobilità e trasporti, amministrazione di sostegno, altre forme di tutela giuridica, persone straniere con disabilità, decisioni di rilievo penalistico*: Dott. Stefano Bissaro e Dott.ssa Gaia Patarini; *Lavoro e caregiver*: Avv. Haydée Longo; *Giurisprudenza delle Corti europee*: Dott.ssa Paola Pannia. La stesura del *report* è stata curata dal Prof. Giuseppe Arconzo e dal Dott. Stefano Bissaro.

³ Il *report* del primo semestre è consultabile nella sezione report del sito www.osservatoriodisabilitahumanball.unimi.it.

⁴ Liberamente accessibile, previa autenticazione, al seguente link: <https://bdp.giustizia.it/login>.

abstract e i provvedimenti dei giudici civili – sentenze, decreti e ordinanze – provenienti dal Sistema Informatico del Settore Civile (SICI), a far data dal 1° gennaio 2016.

Questa banca dati, che allo stato non include i provvedimenti relativi a famiglia, minori e stato della persona, è stata progettata a livello ministeriale per fornire accesso ai provvedimenti giurisdizionali. È probabile che le reali potenzialità di tale strumento verranno compiutamente apprezzate soltanto nel prosieguo del progetto. Fin da subito, però, esso è parso molto utile, soprattutto per cercare di superare una delle problematiche venute in rilievo dopo i primi mesi di ricerca: quella relativa alle difficoltà di reperire la giurisprudenza di merito, la cui fotografia era sicuramente sottostimata rispetto alla sua reale consistenza.

Da questo punto di vista, proprio la citata banca dati ha offerto un nuovo enorme patrimonio conoscitivo, dal quale si è cercato di attingere per sviluppare le attività di ricerca andando a coprire, per l'appunto, anche la giurisprudenza di merito che nel primo *report* non aveva potuto ricevere grande considerazione.

Il dato numerico restituito è stato altissimo ed è stato pertanto necessario ricorrere ad alcuni accorgimenti per ottimizzare la ricerca: basti pensare che utilizzando come chiave di ricerca la parola “handicap”, si ottengono, per il solo anno 2023, circa 7.970 pronunce, senza neppure considerare i sopra elencati ambiti che, come si è detto, non sono considerati nel portale ministeriale.

Di fronte a questo elevatissimo numero di provvedimenti, insomma, si è posta come ineludibile la necessità di compiere delle **scelte nella selezione** della numerosa giurisprudenza di merito, dando preferenza ad alcune materie ritenute di maggior interesse, come, ad esempio, l'accessibilità e l'amministrazione di sostegno, nonché ad alcune sentenze che sono apparse maggiormente significative.

I numeri che verranno proposti ed analizzati nelle prossime pagine, in definitiva, danno conto solo parzialmente della reale ampiezza della giurisprudenza di merito sui diritti delle persone con disabilità, anche in considerazione del fatto che non è dato sapere con quanta tempestività i singoli uffici giudiziari caricano i relativi provvedimenti sul portale. È evidente che, a fronte di un così elevato numero di decisioni da analizzare, non si può escludere che la ricerca abbia omissso di considerare alcune pronunce comunque importanti.

Questa analisi è stata affiancata dall'esame delle decisioni che alcuni **avvocati impegnati nel settore** hanno riscontrato nello svolgimento della loro attività professionale e messo a disposizione del gruppo di ricerca.

L'individuazione delle pronunce giurisprudenziali⁵ ha rappresentato solo il passaggio preliminare di un lavoro di indagine più articolato, dal momento che il dato restituito dalle selezioni di cui si è detto è stato successivamente raffinato attraverso

⁵ Le decisioni sono generalmente richiamate segnalando contestualmente l'ufficio giudiziario, la data e il numero di pubblicazione. In alcuni casi, sono le stesse banche dati a non offrire l'indicazione di tutti questi elementi: ciò giustifica eventuali difformità nelle citazioni.

l'esclusione di quelle decisioni in cui il tema della disabilità è stato evocato soltanto in relazione ad aspetti del tutto marginali.

Si è così proceduto **isolando le pronunce in cui la condizione di disabilità ha giocato un ruolo meritevole di attenzione**, nel solco dell'obiettivo di fondo del progetto *Empowerment of persons with disabilities: innovative tools for the inclusion of people with disabilities*: **offrire a chiunque sia interessato – avvocati, magistrati, operatori del settore e persone con disabilità – una prospettiva generale delle tendenze giurisprudenziali oggi in essere.**

3. L'INDAGINE SULLA GIURISPRUDENZA DEL 2023: UN "QUADRO D'INSIEME"

Nell'introdurre le aree tematiche oggetto di decisioni giurisprudenziali, emerge il dato quantitativo che l'attività di ricerca nel 2023 ha restituito: sono state individuate e analizzate **più di 800 pronunce** che hanno affrontato, con prospettive ed esiti diversi, aspetti vari della normativa in tema di diritti delle persone con disabilità.

Di seguito, un prospetto grafico (*Fig. 1*), che consente di apprezzare la distribuzione, in termini percentuali, delle materie maggiormente interessate dalle decisioni giurisprudenziali selezionate.

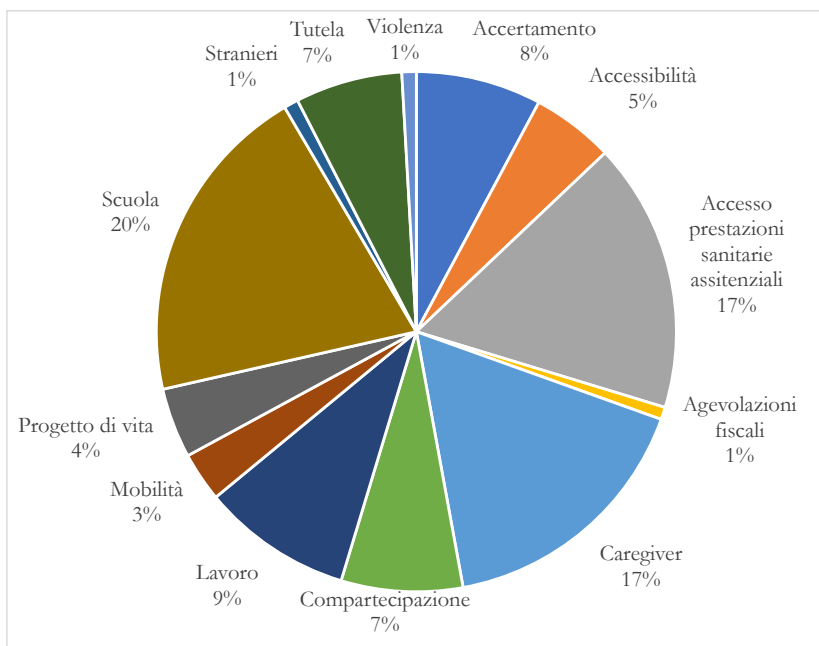


Fig. 1. Distribuzione percentuale.

Per agevolare la lettura di questo grafico, si riportano di seguito anche i dati numerici relativi alle singole aree:

Accertamento	61
Accessibilità	40
Accesso prestazioni sanitarie assistenziali	131
Agevolazioni fiscali	6
Caregiver	131
Compartecipazione alla spesa dei servizi	59
L.112/2016	5
Lavoro	73
Mobilità	24
Progetto di vita	34
Sanità	4
Scuola	157
Stranieri	7
Tempo libero	1
Tutela	52
Violenza	7
Altro	10
Totale complessivo	802

Fig. 2. Distribuzione numerica.

Emergono chiaramente alcuni ambiti – come la scuola, l’accesso alle prestazioni sociosanitarie e la posizione dei *caregiver* – con maggiori riscontri in termini quantitativi.

Ai fini dell’indagine, appare utile, inoltre, soffermarsi sulla distribuzione regionale delle pronunce. Il grafico (*Fig. 3*) restituisce chiaramente l’idea di una concentrazione differenziata per territorio, con alcune Regioni – come la Lombardia, la Campania, la Sicilia e il Lazio – in cui il numero di pronunce di interesse per la verifica dell’attuazione giudiziaria della normativa in tema di disabilità ha superato la significativa quota 100, offrendo un riscontro di gran lunga superiore a quello mediamente rilevabile nei restanti territori. Il dato, d’altra parte, non sorprende più di tanto, considerando che quelle citate sono le Regioni più popolate d’Italia, nelle quali vive all’incirca metà della popolazione italiana⁶.

⁶ Un simile risultato sconta altresì qualche imprecisione metodologica, in relazione al fatto che la banca dati messa a disposizione dal Ministero della Giustizia, come già detto, è stata impiegata dando prevalenza ad alcune tematiche. È ben possibile, insomma, che nel prosieguo della ricerca, con l’affinamento dell’impiego della suddetta banca dati, il dato relativo alla distribuzione regionale possa subire variazioni.

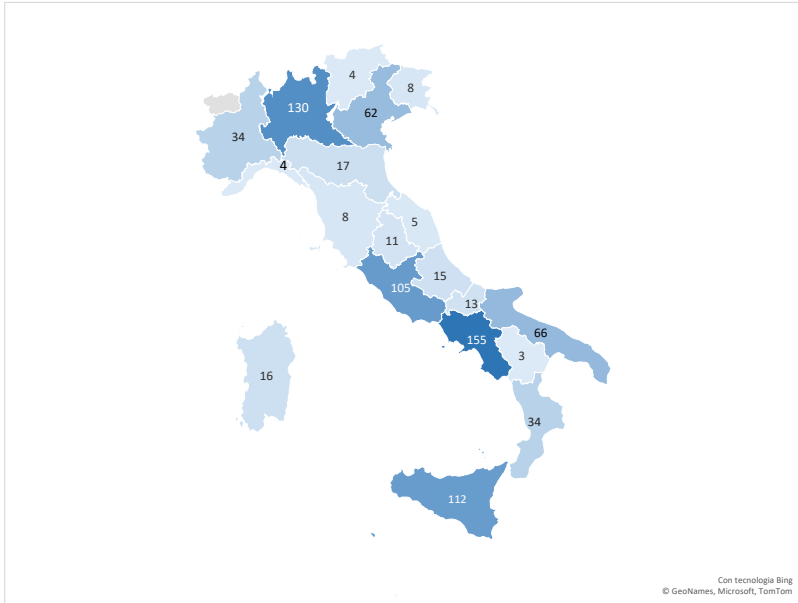


Fig. 3. Distribuzione regionale.

Infine, un ulteriore elemento va sin da subito sottolineato. È noto che l'ordinamento prevede nella legge n. 67 del 2006 uno strumento *ad hoc* per reagire a condotte discriminatorie subite dalle persone con disabilità. Questa legge viene utilizzata per lo più negli ambiti legati ad accessibilità, mobilità e trasporti, nonché alla scuola. L'elemento che emerge e su cui occorre ragionare è però collegato alla scarsa incidenza, in termini percentuali, del ricorso alla legge n. 67 del 2006 rispetto alla complessiva produzione giurisprudenziale. **Soltanto in una quarantina di casi, degli 802 selezionati, il procedimento è stato incardinato con le forme peculiari previste dalla legge n. 67 del 2006, con una incidenza che si attesta attorno al 6% circa.** Si tratta di un dato statistico che è utile isolare e mettere in risalto: esso sottende l'idea che la legge n. 67 del 2006 costituisca uno strumento che fatica ancora, a più di diciotto anni dalla sua entrata in vigore, a trovare largo impiego.

4. ACCERTAMENTO E ACCESSO ALLE PRESTAZIONI

Come ben noto, per le persone con disabilità, il nostro sistema di *welfare* subordina l'accesso alle prestazioni assistenziali, economiche e sociali al possesso di diversi requisiti: in particolare, per quanto qui interessa, l'erogazione delle prestazioni collegate alla condizione di disabilità è innanzitutto condizionata dall'accertamento dello *status* di invalidità civile e/o handicap. Questa è la ragione che giustifica la trattazione congiunta, in questo paragrafo, delle decisioni relative all'accertamento degli *status* e all'accesso alle prestazioni.

In materia di accertamento sono state analizzate 72 decisioni – che rappresentano un piccolo spaccato della realtà, poiché il numero di ricorsi è sicuramente molto più elevato – relative a tre tipologie di giudizi: a) quelli *ex art. 445-bis* c.p.c. con cui viene impugnato il verbale di accertamento INPS – relativo a invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap, disabilità, pensione di inabilità e/o assegno di invalidità – presentando istanza di accertamento tecnico preventivo, per contestare la valutazione effettuata dall'INPS e contestualmente richiedere la verifica della sussistenza delle condizioni sanitarie, sociali e socioassistenziali; b) i giudizi avverso il ritardato e/o mancato riconoscimento delle provvidenze economiche; c) i giudizi relativi al cosiddetto “indebito INPS”, che vedono l'INPS richiedere la restituzione di somme che sarebbero state indebitamente erogate.

Le decisioni che esaminano le impugnazioni dei verbali di accertamento si risolvono tendenzialmente nella verifica della **correttezza della valutazione sanitaria** svolta dalle commissioni mediche nei singoli casi⁷.

Quanto ai giudizi sul ritardato e/o mancato riconoscimento delle provvidenze economiche, essi hanno ad oggetto il **riscontro dei presupposti di carattere sanitario ed economico** che ne consentono l'attribuzione⁸.

⁷ Si vedano, a titolo esemplificativo, Trib. Campobasso, sez. lav., sent. 18 gennaio 2023, n. 18, Trib. Brescia, sez. lav., sent. 16 marzo 2023, n. 154; Trib. Lodi, sez. lav., sent. 26 ottobre 2023, n. 317, con cui viene rigettato il ricorso di una persona che aveva contestato le conclusioni del CTU; Trib. Milano, sez. lav., sent. 28 settembre 2023, n. 2852; Trib. Verona, sez. lav., sent. 2 ottobre 2023, n. 488; Trib. Milano, sez. lav., sent. 19 ottobre 2023, n. 3273, con cui vengono accolti ricorsi di persone cui non era stata riconosciuta l'invalidità del 100% e l'indennità di accompagnamento.

⁸ Si vedano, a titolo esemplificativo, Trib. Belluno, sez. lav., sent. 17 ottobre 2023, n. 43, con cui veniva riconosciuto il possesso del requisito sanitario per il riconoscimento e il contestuale pagamento della pensione per le persone sorde e l'indennità di comunicazione; Corte d'Appello di Messina, sez. lav., sent. 25 ottobre 2023, n. 743, che ha riconosciuto il diritto alla pensione di inabilità in quanto compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa; Trib. Velletri, sez. lav., 16 novembre 2023, n. 1376, con cui viene accertato il possesso del requisito sanitario e il contestuale pagamento dell'indennità di accompagnamento. Si segnala che in questa categoria sono stati ricompresi anche quei giudizi volti al riconoscimento della pensione di reversibilità a persone con disabilità che ne presentano i requisiti. Il riconoscimento della pensione di reversibilità al figlio maggiorenne è infatti subordinato alla presenza di inabilità al momento del decesso del pensionato e/o lavoratore. *Ex multis*, in senso positivo, quindi, di riconoscimento di inabilità e del conseguente diritto alla pensione di reversibilità, Trib. Padova, sez. lav., sent. 3 ottobre 2023, n. 445; Trib. Venezia, sez. lav., sent. 27 ottobre 2023, n. 648; in senso

Infine, i casi relativi al cosiddetto “indebito INPS” possono farsi rientrare principalmente in due categorie: quella relativa all’erogazione di provvidenze nonostante il mutamento dello *status* di invalidità; e quella relativa alla percezione di provvidenze anche in caso di superamento del limite reddituale, qualora previsto.

Il principio costantemente applicato in questi casi è quello secondo cui, «in tema di indebito assistenziale, in luogo della generale ed incondizionata regola civilistica della ripetibilità, trova applicazione, in armonia con l’art. 38 Cost., quella propria di tale sottosistema, che esclude la ripetizione, quando vi sia una situazione idonea a generare affidamento nel percettore e la erogazione indebita non gli sia addebitabile» (Corte di Cassazione civ., sez. VI, sent. 30 giugno 2020, n. 13223, nonché Corte cost. n. 8 del 2023).

Questo significa che **l’INPS può procedere al recupero di quanto versato in tutti i casi in cui l’interessato abbia piena consapevolezza che si tratti di somme a lui non dovute**. In altre parole, se il beneficiario ha continuato a percepire la provvidenza in buona fede, non è tenuto alla restituzione della stessa. Circostanza che certamente non si verifica quando l’interessato ha intenzionalmente omesso o comunicato in modo incompleto fatti incidenti sul diritto o sulla misura della provvidenza percepita, oppure quando si verifica un mutamento della condizione fisica o reddituale «talmente significativa da rendere inequivocabile il venire meno dei presupposti del beneficio» (così Corte di Cassazione civ., sez. lav., 9 novembre 2018, n. 28771).

Nella pratica giudiziaria del 2023 non si riscontrano però interpretazioni univoche di tali regole.

Così, nella sentenza del Tribunale di Milano sez. lav., sent. 16 luglio 2023, n. 706, il giudice ha ritenuto che, all’esito della visita di revisione, l’accertato mutamento della condizione sanitaria della persona beneficiaria che aveva determinato il venir meno della indennità di accompagnamento non era facilmente percepibile dalla stessa, trattandosi di «persona anziana e ammalata». Dunque, l’INPS – che aveva continuato per oltre 4 anni ad erogare tale indennità – non è stata considerata legittimata a chiederne la restituzione⁹.

Viceversa, nella sentenza della Corte d’Appello di Roma, 26 maggio 2023, n. 2171, il giudice ha ritenuto che, a seguito di visita di revisione in cui non veniva confermato il diritto alla percezione dell’indennità di accompagnamento, l’INPS avesse comunque titolo per chiedere la restituzione del dovuto, in quanto «dopo la visita di verifica, non è configurabile un legittimo affidamento – e quindi la buona fede

negativo, di insussistenza di inabilità lavorativa e mancato riconoscimento della reversibilità, Corte d’Appello di Bari, sez. lav., sent. 10 novembre 2023, n. 1960.

⁹ In senso analogo, si veda ad es. anche Corte d’Appello di Palermo, sez. lav., sent. 2 agosto 2023, n. 606, secondo cui si è rivelata decisiva la conoscenza da parte dell’INPS dei presupposti reddituali che avevano erroneamente determinato la concessione della provvidenza.

– dell’assistito, dovendo egli essere, da tale momento, ben cosciente della possibilità di un esito negativo». Il tutto anche se, nel caso di specie, il verbale della visita di revisione non era stato neppure notificato all’interessato e l’INPS aveva continuato ad erogare erroneamente, per oltre due anni e mezzo, l’indennità di accompagnamento¹⁰.

In materia di **accesso alle prestazioni socio-assistenziali e sanitarie** le decisioni possono essere suddivise in **due filoni**.

Il primo ricomprende le decisioni relative a benefici economici (ad esempio, l’assegno di cura), **previsti in alcune Regioni a favore delle persone con disabilità gravissima o dei loro caregiver**.

Va considerata in modo peculiare la situazione della Regione Campania: il Consiglio di Stato¹¹, riformando diverse decisioni del TAR¹², ha ritenuto illegittimo il criterio di priorità individuato dalla Regione che, per l’attribuzione dell’assegno di cura, anteponeva i pazienti gravi che godono dell’assistenza domiciliare integrata ai pazienti gravissimi che di tali cure domiciliari non hanno bisogno. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, **anche i minori con autismo gravissimo necessitano di vigilanza continua da parte del nucleo familiare ed è dunque irragionevole escluderli dal beneficio economico per il solo fatto che non necessitano di cure sanitarie domiciliari**.

Le altre sentenze analizzate in questo filone hanno avuto invece ad oggetto ricorsi che per lo più contestavano il mancato riconoscimento della condizione di disabilità gravissima¹³, o l’assenza di altri presupposti per l’accesso al contributo economico¹⁴.

Il secondo filone riguarda, invece, i numerosi ricorsi presentati per ottenere l’accesso, la prosecuzione o l’ampliamento del **trattamento ABA** (*Applied Behaviour Analysis*)¹⁵ a carico del Servizio Sanitario Nazionale. All’interno di alcune delle

¹⁰ Anche secondo Corte d’Appello di Roma, sez. lav., sent. 17 novembre 2023, n. 4172, la revoca dei benefici assistenziali produce effetti (solo) dal momento della data di visita sanitaria di verifica. In Corte d’Appello di Roma, sez. lav., sent. 7 marzo 2023, n. 774, la mancata comunicazione, da parte del beneficiario, di nuove circostanze di fatto rilevanti per il superamento del limite reddituale, ha determinato la soccombenza del cittadino richiesto di restituire l’indebitato.

¹¹ Consiglio di Stato, sez. III, sent. 6 dicembre 2023, nn. 10562 e 10570.

¹² *Ex multis*, TAR Campania, sez. VI, sent. 27 giugno 2023, nn. 3851, 3852 e 3853, nonché sent. 4 luglio 2023, nn. 3997, 3998 e 3999.

¹³ *Ex multis*, TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 aprile 2023, n. 1376; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 22 giugno 2023, n. 2115; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 novembre 2023, n. 3499; TAR Sicilia, Catania, sez. IV, sent. 15 dicembre 2023, n. 3795.

¹⁴ TAR Lazio, sez. II, sent. 10 febbraio 2023, n. 2331; TAR Piemonte, sez. I, 8 maggio 2023, n. 441; TAR Calabria, sez. staccata Reggio Calabria, 20 aprile 2023, n. 346.

¹⁵ Per completezza, si segnala che nella *Linea Guida n. 21 - Il trattamento dei disturbi dello spettro autistico nei bambini e negli adolescenti* del 2011, aggiornata nel 2015, veniva consigliato l’utilizzo del modello ABA nel trattamento dei bambini con disturbi dello spettro autistico. Nelle successive *Linee Guida per la diagnosi e il trattamento di bambini e adolescenti con disturbo dello spettro autistico*, pubblicate dall’Istituto Superiore di Sanità il 9 ottobre 2023, tale raccomandazione veniva eliminata. Con decreto del 20 febbraio 2024 il Ministero della Sanità ha istituito un Gruppo di lavoro di esperti in materia di disturbi dello spettro autistico aventi il compito di definire entro tre mesi dalla data di adozione del decreto: «a. se l’intervento comportamentale personalizzato intensivo/focalizzato) basato sui principi ABA (Applied Behaviour Analysis) sia il più appropriato nella fascia

sentenze esaminate è emerso che questi ricorsi si inseriscono nel contesto di una “conflittualità” diffusa¹⁶ tra le famiglie dei minori con sindrome dello spettro autistico e le AA.SS.LL. (Aziende Sanitarie Locali), competenti all’erogazione delle prestazioni sanitarie in favore di questi ultimi.

Significativa è la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, sent. 6 ottobre 2023, n. 8708, che «ha affermato che il trattamento ABA rientra certamente tra i livelli essenziali di assistenza (LEA)» e che «le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria sono assicurate dalle aziende sanitarie e comprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo le modalità individuate dalla vigente normativa e dai piani nazionali e regionali, nonché dai progetti-obiettivo nazionali e regionali». Viene inoltre ribadito che il trattamento ABA è intervento di carattere multidisciplinare e che, pertanto, è basato su «una valutazione in sintonia con l’appropriatezza di una strategia di intervento di carattere multidisciplinare, tesa ad abbracciare metodologie curative di tipo sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale». Ciò premesso, la giurisprudenza è costante nel ritenere che non sussiste un riconoscimento automatico del diritto soggettivo all’erogazione del trattamento ABA, poiché **spetta agli specialisti delle Aziende sanitarie individuare, caso per caso, il trattamento più adeguato**, la cui erogazione non può mai prescindere dalla definizione di un progetto individuale attento alle esigenze e alla peculiarità del caso di specie¹⁷.

Meritano di essere ricordate due ulteriori pronunce particolarmente interessanti: con la sent. 9 marzo 2023, n. 3744, il Consiglio di Stato ha ordinato al Ministero della Salute di avviare il procedimento istruttorio – affidato alla Commissione nazionale per l’aggiornamento dei LEA – relativo alla verifica delle modalità di fornitura ed erogazione di alcuni specifici ausili protesici destinati a persone con disabilità gravi e complesse, con il necessario coinvolgimento delle associazioni a tutela dei diritti delle persone con disabilità.

di età 0-7 anni all’interno di un progetto terapeutico complessivo; b. quale sia la durata minima di ore per l’intervento comprensivo basato sui principi dell’ABA a seconda della gravità (livello) del disturbo dello spettro autistico diagnosticato nella fascia di età 0-7 anni».

¹⁶ La “conflittualità diffusa”, così come è stata definita, può essere considerata “reazione” alla mancata attuazione dei LEA e alle diverse politiche di *welfare* regionale. In questo ambito le problematiche rilevabili, che possono determinare la necessità di proporre ricorsi, sono molte; a titolo esemplificativo si possono richiamare le seguenti: le liste di attesa delle UONPIA, sono spesso, a seconda del luogo di residenza, troppo lunghe per una presa in carico effettiva ed efficace in età prescolare; le risorse stanziare non sono sufficienti a dare completa attuazione ai progetti individuali; infine, mancano educatori specializzati nei vari contesti di applicazione del metodo ABA.

¹⁷ Si vedano, ad esempio, Corte d’Appello di Catanzaro, sez. lav., sent. 26 gennaio 2023, n. 82; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 11 aprile 2023, nn. 2221 e 2223; TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 7 giugno 2023, n. 3511; TAR Campania, Salerno, sez. III, 4 maggio 2023, sent. nn. 1036 e 1038; TAR Lazio, sez. III-*quater*, sent. 17 aprile 2023, n. 6539; TAR Lazio, sez. III-*quater*, sent. 21 aprile 2023, n. 6907; TAR Lazio, sez. IV, 21 aprile 2023, sent. n. 6908; TAR Lombardia, sez. III, sent. 19 giugno 2023, n. 1559; TAR Piemonte, sez. I, sent. 5 ottobre 2023, n. 779.

Con l'ordinanza 28 giugno 2023, n. 18847, il Tribunale di Milano ha ribadito la discriminatorietà delle previsioni che subordinano l'accesso alle misure assistenziali – in questo caso si trattava del “bonus assistenti familiari” di Regione Lombardia – al possesso del requisito della residenza quinquennale anche in virtù del fatto che «la Corte costituzionale ha più volte chiarito come la natura fondamentale del diritto delle persone con disabilità ad avere accesso a servizi assistenziali costituisca un limite invalicabile alla discrezionalità del legislatore nel prevedere requisiti di radicamento territoriale»¹⁸.

¹⁸ In questo senso si vedano anche, Trib. Milano, ord. 24 novembre 2020, che ha dichiarato la discriminatorietà del requisito della residenza biennale in Regione Lombardia per l'accesso alla Misura B1; Corte cost., sent. 3 marzo 2020, n. 44; Corte cost., sent. 20 aprile 2023, n. 77; Corte cost., sent. 17 luglio 2023, n. 145; Corte cost., sent. 22 aprile 2024, n. 67, che ha dichiarato l'incostituzionalità del requisito della residenza per cinque anni nel territorio regionale per l'accesso ad alloggi ERP, rispettivamente, delle leggi regionali della Lombardia, Liguria, Marche e del Veneto.

5. PROGETTO DI VITA INDIVIDUALE

La ricerca condotta per il presente *report* ha restituito interessanti indicazioni anche sul progetto di vita. Si tratta di un tema che, da diverso tempo, è oggetto di **crescente attenzione** non solo dal punto di vista legislativo – basti qui ricordare il d.lgs. n. 62 del 2024, che mette al centro della riforma proprio il progetto di vita indipendente – ma, come confermano le decisioni rese nel corso del 2023, anche giurisprudenziale.

I) In via generale, il TAR Campania, sez. VI, nella sent. 7 aprile 2023, n. 2182, si è soffermato sul progetto di vita evidenziando come esso rappresenti «qualcosa se non di diverso, certamente di più della semplice sommatoria di altri strumenti (quali, ad esempio, quelli recati dal PAI e dal PEI): vengono invero in rilievo **interventi e prestazioni multidisciplinari** che vanno erogati in modo organico e continuativo, sì da assicurare quelle condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo».

II) L'importanza del progetto di vita è ribadita anche in ulteriori pronunce (cfr. ad esempio TAR Campania, sent. 22 maggio 2023, n. 3103 e sent. 27 giugno 2023, n. 3856), le quali si sono concentrate sul ruolo decisivo che il Comune riveste nella «predisposizione del progetto, dovendo creare le condizioni affinché i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali, di cui possa aver bisogno la persona con disabilità nonché le modalità di una loro interazione, si possano effettivamente compiere».

Queste decisioni ribadiscono dunque che **sull'amministrazione comunale incombe uno specifico e inderogabile dovere di agire** che impone alla medesima di adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni prevista in favore della persona con disabilità sia effettiva e quanto più possibile esaustiva. In effetti, il legislatore (cfr. art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328) è molto chiaro nell'assegnare alle amministrazioni comunali tale compito: la previsione appena richiamata sancisce infatti che «per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, **i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale**».

Tutto ciò è confermato, al contrario, dalla circostanza che molte delle decisioni analizzate sono state sollecitate da ricorsi finalizzati a **censurare proprio l'inerzia delle amministrazioni comunali** richieste di predisporre il progetto e che hanno ordinato alle stesse amministrazioni di provvedere¹⁹. Si tratta di un dato che purtroppo

¹⁹ *Ex multis*, TAR Calabria, sez. staccata Reggio Calabria, sentenze 23 gennaio 2023, n. 110; 18 agosto 2023, n. 682; 31 agosto 2023, n. 703; 5 ottobre 2023, n. 747; 5 ottobre 2023, n. 748; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sentenze 23 ottobre 2023, n. 3165; 23 ottobre 2023, n. 3166; 6 dicembre 2023, n. 3631.

non sorprende e si pone in linea con un filone giurisprudenziale in via di consolidamento nel corso degli ultimi anni²⁰.

Tra queste decisioni, alcune meritano particolare attenzione.

Con la sent. 23 gennaio 2023, n. 1220 del TAR Lazio, sez. II, è stata accolta anche l'istanza del ricorrente di **nominare un commissario *ad acta***, chiamato a provvedere in via sostitutiva entro l'ulteriore termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'inottemperanza da parte del Comune all'ordine del giudice.

La sentenza 10 ottobre 2023, n. 581 del TAR Emilia-Romagna, sede di Bologna, sez. II, ha invece respinto il ricorso dell'interessato. In questo caso, a seguito dell'istanza (febbraio 2023) e della successiva diffida (marzo 2023), le amministrazioni²¹ si erano effettivamente attivate sin da subito, per poi giungere alla stesura completa del progetto nel maggio del 2023. Il TAR, pur riconoscendo che il termine generale e residuale entro il quale si forma il silenzio inadempimento della P.A. è di 30 giorni, ha evidenziato che tale **termine**, con riferimento alla particolare complessità nella **predisposizione del progetto individuale**, risulta **oggettivamente inadeguato** ed incongruo per consentire alle amministrazioni anche solo di avviare il relativo procedimento, concernente complesse valutazioni sia di tipo sanitario sia di rilievo socio educativo e didattico-scolastico²². Sul punto deve segnalarsi che una analoga valutazione sulla tempistica necessaria alla redazione del progetto di vita è stata effettuata dal d.lgs. n. 62 del 2024, che, all'art. 23, comma 7, prescrive che il relativo procedimento si concluda entro 90 giorni dall'avvio, salva diversa disposizione regionale.

III) La sentenza del TAR Calabria, sez. staccata Reggio Calabria, 5 ottobre 2023, n. 748, non solo ha riconosciuto l'illegittimità del comportamento inerte del Comune di Reggio Calabria a seguito dell'istanza di predisposizione del progetto individuale, ma ha anche accolto la domanda risarcitoria per il **danno esistenziale** subito dai genitori e dalla minore con handicap grave, quale conseguenza diretta ed immediata della mancata redazione del progetto. Va precisato però che il TAR non ha accolto la richiesta del risarcimento dei danni da cd. "ritardo mero" poiché i ricorrenti, a fronte dell'inerzia dell'amministrazione comunale, non avevano fatto

²⁰ Cfr. G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1/2020.

²¹ Nella fattispecie le amministrazioni erano due: il Comune di Fusignano e l'Unione dei Comuni Bassa Romagna.

²² Con riferimento a tale caso doveva considerarsi anche la vigenza di un apposito Regolamento settoriale, che all'art. 10 detta la disciplina relativa a procedimenti complessi, articolati e inerenti alla salute dei cittadini (tra cui l'istanza per il progetto individuale di vita e cura di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000), che fissa il termine per provvedere alla redazione del piano in 120 giorni.

ricorso alla richiesta di attivare il potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-*bis*, della legge n. 241 del 1990, quale condizione legittimante il diritto al risarcimento²³.

Sullo stesso tema, il TAR Sicilia, Catania, sez. III, 6 febbraio 2023, n. 350, ha precisato che «**il danno non patrimoniale** derivante dalla ritardata predisposizione del piano personalizzato *ex* art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, deve essere **provato con ogni mezzo**, ivi compreso il ricorso alle presunzioni semplici, e deve essere dimostrato che, in assenza di tale attività, [l'interessato] abbia subito deficit che abbiano inciso sulla sua qualità di vita. Il richiedente è tenuto quindi **ad allegare e provare in termini reali il pregiudizio subito**. Pertanto, la mancata concreta prova che [l'interessato] abbia subito un peggioramento del suo stato di salute o, comunque, che ci sia stata una incidenza negativa nella sua vita, durante il periodo in cui ancora il piano non era stato redatto non consente di riconoscere alcun risarcimento».

IV) Per quanto concerne il contenuto delle **valutazioni effettuate dalle amministrazioni nella predisposizione del progetto** si può innanzitutto richiamare la pronuncia del TAR Lazio, sez. II, sent. 24 luglio 2023, n. 12403, con cui il giudice amministrativo si è pronunciato sul ricorso presentato per l'annullamento di un progetto predisposto da Roma Capitale, considerato dalla ricorrente come incompleto. Nel caso di specie, la ricorrente condivideva gli esiti della valutazione multidimensionale, ma contestava la parte del progetto in cui veniva prevista, anche attraverso un taglio drastico del *budget*, una forte decurtazione delle ore per le figure dell'educatore e dell'operatore, nonché l'azzeramento delle ore per le figure dello psicologo e dello psicoterapeuta, così di fatto asseritamente ostacolando la realizzazione del suo progetto di vita. Il giudice ha dichiarato il ricorso infondato, chiarendo **i limiti del sindacato giurisdizionale, che non può investire il merito e la natura tecnica delle scelte effettuate dall'amministrazione**²⁴: tale sindacato può ammettersi infatti soltanto se emergono **vizi del procedimento o vizi di manifesta irragionevolezza** della motivazione legate all'inattendibilità delle conclusioni, al travisamento dei fatti, o, ancora, alla mancata considerazione di circostanze di fatto tali da poter incidere sulla valutazione finale.

Analogamente, il TAR Emilia-Romagna, sede Bologna, sez. II, sent. 24 ottobre, n. 608, ha chiarito che la redazione del progetto individuale è di esclusiva competenza delle Amministrazioni comunali e delle Aziende U.S.L. e che a queste ultime sono attribuite le valutazioni e le scelte concernenti le misure e gli specifici

²³ Secondo tale previsione, nel caso di silenzio dell'organo competente, l'interessato ha sempre la possibilità di rivolgersi ad un soggetto, nominato dalla stessa pubblica amministrazione o individuato nel dirigente generale, che esercita il potere sostitutivo.

²⁴ Più precisamente, il giudice distingue «attività espressive di discrezionalità tecnica (*id est* la valutazione diagnostica del soggetto), attività espressive di discrezionalità mista "tecnico/amministrativa" (*id est* la stesura del progetto individuale, con l'individuazione del percorso più adeguato ai bisogni del paziente), ed infine attività materiali consequenziali (l'erogazione in concreto delle prestazioni di cura e riabilitazione e di servizi alla persona individuate nel progetto)».

interventi ritenuti maggiormente idonei per la persona con disabilità e per il percorso terapeutico educativo riabilitativo a seguito della predisposizione del progetto individuale; ciò tenendo doverosamente conto della **complessità e delle articolazioni dei diversi interventi multidisciplinari richiesti** a tale scopo, nonché della oggettiva limitatezza delle risorse materiali, umane e finanziarie a disposizione delle stesse amministrazioni per tali progettazioni.

In questo ambito, è degna di nota anche la posizione espressa dal TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 29 marzo 2023, n. 1054, in occasione dell'impugnativa, da parte dei genitori di un minore con disabilità, degli atti relativi all'approvazione del piano individuale contestati davanti al giudice in ragione dell'omessa previsione dello svolgimento di attività per l'integrazione sociale dello stesso minore (nel caso, la frequenza della piscina). L'amministrazione, da parte sua, aveva provato a difendersi in giudizio asserendo di avere successivamente previsto, con apposito documento, lo svolgimento di tali attività. Tuttavia, il Tribunale non ha ritenuto sufficiente l'intervento del solo Comune e ha accolto il ricorso, evidenziando la necessità di una vera e propria modifica del progetto, poiché **solo la redazione del progetto stesso assicura la partecipazione e l'impegno di tutte le altre amministrazioni e degli altri attori coinvolti**.

V) Una volta formalizzate nel progetto di vita, le attività ivi descritte devono essere necessariamente assicurate e, in mancanza, può proporsi ricorso davanti al giudice ordinario per condotta discriminatoria ai sensi della legge n. 67 del 2006.

Lo ha evidenziato la sent. 13 settembre 2023, n. 1210, del Tribunale di Agrigento a seguito di un ricorso presentato proprio *ex art. 3* della legge n. 67 del 2006, da un genitore di un ragazzo con disabilità che chiedeva l'accertamento del diritto del minore a fruire dei servizi assistenziali previsti dal piano personalizzato, oltre all'accertamento della **natura discriminatoria** della condotta consistente nella **mancata assegnazione di tali attività**, nonché l'emaneazione di un provvedimento di cessazione della suddetta condotta discriminatoria. Il giudice ordinario ha in effetti accertato e dichiarato la natura discriminatoria della condotta posta in essere nei confronti del minore. È stata così ordinata l'immediata cessazione di tale condotta e la conseguente attivazione dei servizi assistenziali previsti nel progetto individuale. Inoltre, l'ente è stato condannato al pagamento della somma di € 25 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza.

Anche la Corte d'Appello di Ancona, II sez. civ, sent. 8 marzo 2023, ha ribadito – sulla scorta di un orientamento della Corte di Cassazione (Sez. Unite, sent. 24 settembre 2020, n. 20164; sent. 20 gennaio 2022, n. 1781) – che se la controversia verte sulla redazione del progetto individuale, sul suo aggiornamento o ne vengano contestati gli esiti, la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo. Viceversa, la mancata attuazione o esecuzione dello stesso progetto di vita determina la giurisdizione del giudice ordinario.

Rispetto a tale ricostruzione, la Corte d'Appello di Ancona introduce però una **significativa novità**, ritenendo che se il progetto di vita non garantisce accomodamenti ragionevoli che assicurino il pieno godimento dei diritti e delle libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri cittadini, **tale progetto determina una discriminazione nei confronti della persona con disabilità e ciò radica la giurisdizione del giudice ordinario, che può quindi censurare il progetto di vita ritenendolo discriminatorio ai sensi della legge n. 67 del 2006.**

Nella specie, la ricorrente aveva chiesto di riformare l'ordinanza del Tribunale di Ascoli Piceno e di accertare il comportamento discriminatorio posto in essere dal Comune che, nell'elaborazione del progetto, non aveva garantito un numero di ore di assistenza domiciliare diretta adeguato alla condizione della ricorrente stessa. La Corte d'Appello – pur non accogliendo la richiesta di modificare il contenuto del progetto di vita – ha comunque accertato, richiamando più volte la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che il Comune convenuto, non avendo previsto nel progetto di vita la richiesta assistenza domiciliare, aveva posto in essere una condotta discriminatoria, limitando la persona con disabilità nell'esercizio delle sue libertà fondamentali e violando il suo diritto alla salute ex art. 32 Cost.

VI) Da ultimo, considerando lo stretto legame esistente tra il progetto di vita individuale e la legge **22 giugno 2016, n. 112** (cd. *Legge sul dopo di noi*), appare qui opportuno segnalare anche due decisioni del TAR Molise – del 31 gennaio 2023, n. 95 e del 3 giugno 2023, n. 183 – che hanno respinto i ricorsi che impugnavano gli atti regionali di esclusione dei progetti presentati, da parte dei ricorrenti, dal contributo per l'assistenza a persone con disabilità grave prive del necessario supporto familiare.

In entrambe le decisioni, il giudice ha sancito che l'amministrazione aveva agito correttamente, ritenendo che la legge n. 112 del 2016 ha come obiettivo quello di promuovere, soltanto per quante ne siano deficitari, l'autonomia delle persone con disabilità grave. Viceversa, nei casi esaminati, i progetti erano stati presentati da persone che, pur invalide al 100%, vivevano in condizione di autonomia e si erano già da tempo emancipate dalle loro famiglie di origine ed erano diventate esse stesse punti di riferimento per le loro famiglie.

6. ACCESSIBILITÀ E BARRIERE ARCHITETTONICHE, MOBILITÀ E TRASPORTI

Nel corso del 2023 il macro-ambito rappresentato dall'accessibilità, dalla mobilità e dai trasporti è stato oggetto di grande attenzione da parte dei giudici italiani, le cui decisioni contengono molteplici profili di interesse.

I) Prendendo anzitutto in esame il tema delle **barriere architettoniche negli edifici**, va segnalata la sent. della Corte di Cassazione civ., sez. I, 15 giugno 2023, n. 17138, che si è soffermata sul riparto di responsabilità tra il Comune, che aveva rilasciato la concessione edilizia e il permesso di agibilità nonostante le barriere esistenti, e il costruttore dell'edificio stesso. Nel merito, la Corte di legittimità – che ha contestato, cassando con rinvio, le modalità con cui il giudice di appello aveva affermato la responsabilità solidale del Comune e del costruttore – ha ricordato che **la presenza di tali barriere costituisce situazione tipica di discriminazione indiretta**. La Cassazione ha proposto un ampio esame dei principi che ispirano la normativa introdotta con la legge n. 67 del 2006, che si caratterizza per l'immediata precettività delle sue previsioni, soffermandosi con particolare attenzione sui presupposti della fattispecie discriminatoria e sulle regole che governano, in questa specifica materia, il riparto dell'onere probatorio²⁵.

Il Tribunale di Roma, con la sent. 9 marzo 2023, n. 33083, ha poi affrontato la doglianza di una persona con disabilità secondo cui la mancata eliminazione delle barriere architettoniche e/o la mancata installazione da parte di Roma Capitale di una piattaforma elevatrice ripiegabile o di un paranco motorizzato a piattaforma ripiegabile all'interno di un edificio condominiale di residenza pubblica costituivano una discriminazione indiretta posta in essere dall'amministrazione comunale in suo danno. Il Tribunale, pur avendo escluso il carattere discriminatorio della condotta tenuta da Roma Capitale, che si era, pur con ritardo in qualche modo attivata, **ha riconosciuto il danno non patrimoniale subito dal ricorrente per non aver potuto usufruire di un accesso dignitoso alla propria abitazione** per il lasso temporale intercorrente tra le istanze proposte e l'intervento dell'amministrazione attraverso il montaggio del montascale.

La pronuncia del 21 novembre 2023 del Tribunale di Roma, sez. diritti delle persone e immigrazione civile, ha avuto ad oggetto il ricorso, ai sensi della legge n. 67 del 2006, di un avvocato con disabilità che lamentava di non aver potuto accedere ad un Commissariato di polizia di Roma a causa della presenza di barriere architettoniche. Segnalata agli agenti l'impossibilità di accedere, il personale si era reso disponibile a «prenderlo di peso per portarlo ai piani superiori», soluzione che non era stata però accettata dal professionista in quanto ritenuta offensiva e poco dignitosa. Il ricorrente richiedeva così il risarcimento del danno a causa della asserita

²⁵ Cfr., su questi stessi profili, già Corte di Cassazione civ., sez. III, sent. 28 marzo 2022, n. 9870.

discriminazione indiretta subita. Il giudice ha però rigettato il ricorso rilevando che il **ricorrente non aveva fornito, con sufficiente precisione, elementi di fatto a sostegno della propria domanda**. In particolare, pur avendo allegato le foto dello stabile, il giudice ha ritenuto che dagli atti depositati non si potesse neppure verificare che l'avvocato si fosse effettivamente recato nel Commissariato. Ben vero, dunque, che la legge n. 67 del 2006 prevede che sia il resistente a dover dimostrare l'insussistenza della discriminazione, ma è in ogni caso **necessario che il soggetto che ritiene di aver subito tale discriminazione fornisca gli elementi di fatto che consentano al giudice di verificare che la discriminazione sia effettivamente avvenuta**.

Con sent. del 5 aprile 2023 – a fronte del ricorso avverso la decisione con cui il Comune di Milano aveva disposto il trasferimento di una scuola secondaria in una nuova sede, asseritamente ritenuta inidonea «rispetto alle esigenze di accesso e di mobilità interna degli alunni con disabilità» – il Tribunale di Milano, dopo aver affermato che non sussiste un interesse giuridicamente qualificato al mantenimento di una scuola in una determinata sede²⁶, ha osservato che il carattere eventualmente discriminatorio della condotta tenuta dal Comune poteva dipendere dalla nuova configurazione dell'edificio all'esito dei lavori di ristrutturazione che, al momento del ricorso, ancora non erano stati effettuati. Soltanto qualora la nuova struttura si fosse rivelata inidonea a conservare i parametri educativi a suo tempo garantiti dalla scuola di via Vivaio, poteva esserci spazio per l'accertamento di una eventuale condotta lesiva della parità di trattamento degli alunni con disabilità e, di conseguenza, per l'ordine di rimozione delle barriere architettoniche del nuovo edificio²⁷. Anche in questo caso, dunque, il ricorso è stato ritenuto infondato perché per il giudice era **impossibile accertare che un atteggiamento discriminatorio fosse stato posto effettivamente in essere**.

II) Il tema delle barriere architettoniche negli edifici è stato poi oggetto di alcune decisioni con particolare riferimento **al bilanciamento tra l'accessibilità e la tutela dei beni paesaggistici e del patrimonio artistico** di cui all'art. 9 Cost.

²⁶ In questi termini, cfr. già TAR Lombardia, sent. 20 dicembre 2022, n. 2798 e 2800.

²⁷ Nel frattempo, il Comune di Milano aveva presentato ricorso, chiedendone la sospensione cautelare dell'efficacia, contro la sentenza del dicembre del 2022 con cui il TAR aveva annullato parte degli atti relativi al trasferimento della scuola in esame, imponendo la ripetizione dell'istruttoria ritenuta inadeguata. Il Consiglio di Stato, con ordinanza cautelare 12 aprile 2023, n. 1465, rilevava in primo luogo come lo stesso Comune avesse già sostanzialmente adempiuto alle prescrizioni impartite dal TAR, coinvolgendo nell'istruttoria gli insegnanti ed i genitori. Al fine di evitare che venisse compromesso l'adeguamento dell'edificio prima dell'avvio del nuovo anno scolastico, il Consiglio di Stato, accogliendo in questo caso la domanda del Comune, sospendeva però la parte della sentenza del TAR che annullava gli atti comunali con i quali si disponeva lo svolgimento dei lavori di adeguamento. Può qui anticiparsi che la complessa vicenda giudiziaria si è conclusa con la sentenza del Consiglio di Stato 12 marzo 2024, n. 2422, con cui è stato dichiarato improcedibile il ricorso in considerazione del fatto che successivamente alla pubblicazione della sentenza appellata del TAR, il trasferimento di sede della scuola si è positivamente concluso, anche a seguito dell'ordinanza di parziale accoglimento della domanda cautelare del Comune, nel sostanziale rispetto delle indicazioni comunque contenute nell'appellata sentenza.

Il Consiglio di Stato, sez. IV, con la sent. 11 settembre 2023, n. 8257 (si trattava della possibilità di **costruire un ascensore in un condominio, che avrebbe ostacolato la vista del lago dalla strada provinciale**) ha affermato che la disciplina sull'abbattimento delle barriere architettoniche contenuta nella legge n. 13 del 1989 deve essere oggetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata in senso estensivo, in ossequio al principio di solidarietà (art. 2 Cost.), per cui i problemi delle persone con disabilità motoria devono essere assunti dall'intera collettività. Ha poi affermato che l'art. 4 della citata legge n. 13 del 1989, nel prevedere che gli interventi volti ad eliminare le barriere architettoniche e a migliorare le condizioni di vita delle persone con disabilità si possono effettuare anche su beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e che pertanto la relativa autorizzazione «può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato». Gli enti locali che vogliano impedire la costruzione di ascensori volti all'abbattimento delle barriere architettoniche devono dunque accollarsi un **onere di motivazione particolarmente intenso**, dal momento che **l'interesse della persona con disabilità svantaggiata può soccombere di fronte alla tutela del patrimonio artistico soltanto in casi eccezionali**²⁸.

Sullo stesso tema vanno poi segnalate tre pronunce del TAR Lazio, sez. II-*quater* – sent. 24 luglio 2023, n. 12445, sent. 24 luglio 2023, n. 12447, e sent. 25 luglio 2023, n. 12637 – aventi ad oggetto ricorsi contro provvedimenti della Soprintendenza alle Belle arti e al Paesaggio di Roma che non autorizzavano gli interventi per la **costruzione di un ascensore per l'abbattimento delle barriere architettoniche**. In tutti questi tre casi, il giudice segnala come le previsioni contenute nella legge sull'abbattimento delle barriere architettoniche prevalgono – in caso di contrasto – sulle previsioni contenute nella legge che disciplina in generale il procedimento amministrativo²⁹. Ciò si giustifica per la necessità di dare soddisfazione alle precise esigenze sottese al superamento delle barriere architettoniche, ritenute meritevoli della

²⁸ Lo stesso principio è stato affermato anche dal TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 24 gennaio 2023, n. 163, nonché, in precedenza, dal TAR Campania, Salerno, sez. I, 11 marzo 2022, n. 706 e dal TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 7 agosto 2019, n. 1524. In particolare, si legge che «l'impatto delle opere tese all'eliminazione delle barriere architettoniche, ove in grado di incidere su beni sottoposti a vincolo per il loro interesse paesaggistico o storico artistico, deve essere in ogni caso attentamente valutato, potendo le stesse essere assentite solo se non risulti che esse siano in grado di arrecare un serio pregiudizio ai beni vincolati, con conseguente necessità di una **valutazione da svolgersi necessariamente in concreto**, avendo presente lo stato dei luoghi e tenendo conto sia della funzione svolta dall'opera, sia degli elementi di pregio tutelati dal vincolo paesistico». Secondo questa giurisprudenza, «la conservazione di alcuni caratteri tradizionali del territorio non comporta necessariamente anche la conservazione degli elementi di scomodità e disagio che possono essere riscontrati nelle tipologie costruttive più risalenti, attesa la possibilità che in certi contesti la percezione estetica del paesaggio non sia disturbata da nuovi volumi che abbiano la finalità di rimuovere le barriere architettoniche».

²⁹ Nelle sentenze n. 12445 e 12447 il TAR Lazio, sez. II-*quater*, riconosce infatti come tardivi, annullandoli, i pareri negativi della Soprintendenza, considerando che la legge n. 13 del 1989 prevede il meccanismo del silenzio-assenso anche qualora gli interventi riguardino edifici gravati da vincoli di tutela, per i quali la normativa generale dispone invece l'esclusione del citato meccanismo.

massima considerazione in ragione della loro forte rilevanza sociale e del loro preminente rilievo, anche alla luce della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità³⁰. Degno di interesse il fatto che, nella sentenza n. 12637 del 2023, il TAR Lazio abbia evidenziato come **l'accessibilità debba considerarsi diritto fondamentale anche per i visitatori occasionali e non solo per i residenti negli edifici**³¹.

Ancora con riferimento agli ascensori, il Consiglio di Stato, sez. VII, 7 febbraio 2023, n. 1305, ha segnalato che la normativa sul superamento delle barriere architettoniche, anche nella parte in cui prevede il rispetto delle distanze tra edifici, «non può mai portare a conseguenze irragionevoli, in quanto contrarie al principio di garantire l'effettivo svolgimento della vita di relazione» della persona con disabilità. Di conseguenza, quando esiste uno spazio tra due edifici e in quello spazio è possibile installare un ascensore, non altrimenti realizzabile, necessario per l'abbattimento delle barriere architettoniche, l'eventuale violazione delle distanze legali non può costituire ostacolo alla costruzione dell'ascensore stesso.

Da ultimo, con riferimento al tema degli ascensori e alle barriere architettoniche presenti negli edifici, va ricordata la sentenza del Tribunale di Sassari, sent. 18 agosto 2023, n. 852. Si trattava, nel caso di specie, di un ricorso per declaratoria di nullità della deliberazione adottata dall'assemblea condominiale con cui era stata autorizzata l'installazione di un impianto elevatore, con finalità di eliminazione delle barriere architettoniche; la ricorrente riteneva che l'opera pregiudicasse il **decoro architettonico del fabbricato** e che fosse ingiustificato il mancato vaglio di soluzioni tecniche alternative alla collocazione dell'ascensore. Il Tribunale, nel rigettare la domanda, ha richiamato la giurisprudenza della Cassazione sulla normativa per l'eliminazione delle barriere architettoniche ricordando che l'eventuale sacrificio del diritto d'uso o di godimento individuale va soppesato e valutato alla stregua del principio di solidarietà «secondo il quale la coesistenza di più unità immobiliari in un unico fabbricato implica di per sé il contemperamento, al fine dell'ordinato svolgersi di quella convivenza che è propria dei rapporti condominiali, di vari interessi, tra i quali deve includersi anche quello delle persone disabili»³². Emerge, anche in questo caso, l'esigenza di bilanciamento, più volte rimarcata anche dalla giurisprudenza

³⁰ Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 3 novembre 2023, n. 9510, che ha però respinto il ricorso degli appellanti. Nella prima, in particolare, oggetto di discussione era il rigetto della domanda di condono edilizio per interventi eseguiti senza titolo e costituiti nella realizzazione di un «portico coperto sul lato mare» a corredo dell'edificio principale e di una «struttura coperta di collegamento». Tali manufatti sarebbero serviti ad uso sosta per persona con disabilità e a spazio dedicato all'attività fisica e ricreativa della stessa. Il Consiglio di Stato, nel rigettare il ricorso, afferma che al momento del rilascio delle autorizzazioni, l'edificio era stato dichiarato pienamente accessibile. Ciò esclude che qualsiasi nuova e successiva opera, anche se potenzialmente utile ad una persona con disabilità, possa trovare dunque giustificazione.

³¹ Nella citata sentenza si giustifica così la non necessità del certificato di residenza ai fini della documentazione necessaria per dare avvio ai lavori di superamento delle barriere architettoniche.

³² Cfr. Corte di Cassazione civ., sez. II, sent. 12 marzo 2019, n. 7028.

amministrativa, che dà **prevalenza alla normativa sulle barriere architettoniche laddove il sacrificio del diritto individuale non sia significativo.**

III) Un terzo filone relativo all'accessibilità riguarda il tema relativo alla possibilità di prevedere **servitù di passaggio laddove vi siano barriere architettoniche.**

Con la sent. 15 maggio 2023, n. 13164, la II sez. della Corte di Cassazione ha risolto una complessa controversia tra due privati, proprietari di immobili confinanti. Il caso riguardava la legittimità di alcune modifiche apportate ad una rampa oggetto di una servitù di passaggio. Tali modifiche avevano reso oltremodo difficoltoso l'accesso alla persona con disabilità che utilizzava tale passaggio. In questo caso, facendo ampi riferimenti alla pronuncia della Corte costituzionale n. 167 del 1999 sul diritto di servitù, la Cassazione – ritenendo illegittime le modifiche effettuate – ha ricordato che è sopravvenuto nel tempo un mutamento di prospettiva secondo il quale **l'istituto della servitù di passaggio** non è più limitato ad una visione dominicale e produttivistica, ma è **proiettato in una dimensione dei valori della persona, protetti soprattutto dagli artt. 2 e 3 Cost.**, che permea di sé anche lo statuto dei beni ed i rapporti patrimoniali in generale. La relativa tutela del titolare del fondo servente deve essere quindi garantita non solo in presenza di esigenze dell'agricoltura e dell'industria, ma anche quando sia accertata l'inaccessibilità o l'estrema gravosità dell'accesso da parte di qualsiasi persona con disabilità o con ridotta capacità motoria. Non è poi necessario che la disabilità interessi direttamente il titolare del fondo servente: lo stesso principio si applica anche quando si tratti di una persona convivente con il titolare stesso (nel caso in questione, si trattava della moglie del ricorrente). L'accessibilità deve, quindi, essere inquadrata nell'ottica di una **qualità essenziale che tutti gli edifici privati destinati ad uso abitativo devono necessariamente possedere**, qualità che diventa imprescindibile qualora prevalgano le esigenze normativamente garantite [...] «per la “vivibilità”, quanto più agevolata possibile, dei soggetti [con] disabilità invalidante, che devono indispensabilmente usufruire dell'esercizio della servitù pedonale».

Anche la sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. II, 24 luglio 2023, n. 22142, è intervenuta in tema di **servitù di passaggio**. Pur riconoscendo implicitamente l'erroneità della decisione del giudice di secondo grado che non aveva considerato di valutare le esigenze abitative dei ricorrenti anche in relazione alla condizione di accessibilità del fondo, il ricorso veniva però respinto: i ricorrenti si erano infatti limitati «a fare generico riferimento ad esigenze abitative astratte, senza indicare quali **esigenze in concreto** si sarebbero dovute soddisfare attraverso l'ampliamento carrabile della servitù pedonale esistente e senza chiarirne il percorso, in tal modo precludendo una valutazione effettiva dei presupposti di allargamento coattivo della servitù di passaggio».

IV) Il quarto filone da considerare nell'ambito dell'accessibilità concerne la presenza di **barriere architettoniche negli spazi e nei luoghi pubblici** all'interno delle città.

La Corte d'Appello di Roma, con la sentenza del 14 giugno del 2023, n. 4279, ha accertato la natura discriminatoria e la responsabilità del Comune di Sabaudia per la **mancata eliminazione delle barriere architettoniche e delle inadeguatezze strutturali presenti lungo il litorale sabauda** che impedivano l'accesso agli impianti di balneazione, costituendo così una discriminazione indiretta. Secondo il giudice, «l'esistenza di ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende la normativa sull'obbligo dell'eliminazione delle prime, e sul diritto alla seconda per le persone con disabilità, immediatamente precettiva ed idonea a far ritenere **prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare queste ultime, consentendo loro il ricorso alla tutela antidiscriminatoria, quando l'accessibilità sia impedita o limitata**»³³, a prescindere, dall'esistenza di una norma regolamentare apposita che attribuisca la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi»³³.

In un caso analogo, a fronte di una condanna già pronunciata dal Tribunale di Latina nel 2021 nei confronti del Comune di Sperlonga, cui era stato intimato di rimuovere le barriere architettoniche che impedivano l'accesso ad alcune aree cittadine alle persone con disabilità motorie, è intervenuto anche il TAR Lazio, sede Latina, sez. I, con sent. del 7 giugno 2023, n. 405. Il giudice amministrativo, dopo aver **accertato l'inerzia dell'amministrazione**, ha ordinato al Comune di ottemperare all'ordinanza entro un nuovo termine, pena, in caso contrario, la nomina di un **commissario ad acta**³⁴.

La sent. 10 ottobre 2023, n. 1625 del Tribunale di Civitavecchia ha invece tratto spunto da un ricorso *ex lege* n. 67 del 2006 promosso contro il Comune di Santa Marinella per accertare la **mancata adozione del "Piano di Eliminazione delle Barriere architettoniche" (PEBA)** e la mancata eliminazione, in concreto, delle stesse barriere presenti, nonché per ordinare al Comune la cessazione del comportamento discriminatorio; lo stesso ricorso era volto ad ottenere anche la condanna del Comune al risarcimento del danno non patrimoniale e la pubblicazione del provvedimento su un quotidiano a diffusione nazionale. In questa pronuncia si possono vedere **chiaramente tutte le peculiarità e le potenzialità che qualificano**

³³ In modo simile, si veda anche Trib. Firenze, sent. 6 giugno 2023, n. 676, in cui il giudice ha accertato l'esistenza di un comportamento discriminatorio rispetto alle possibilità di accesso ad un servizio pubblico, disponendo la cessazione della condotta illegittima, mediante ordine al Comune di Pisa di mettere in sicurezza per gli utenti le strade che dalla struttura ricettiva conducono al lido dedicato alle persone cieche e ipovedenti.

³⁴ Con la stessa decisione, il TAR ha inoltre condannato il Comune laziale al pagamento in favore dei ricorrenti, oltre alle spese legali, anche di una somma di 30 euro al giorno per ogni giorno di ritardo successivo alla scadenza del nuovo termine individuato.

il procedimento di cui alla legge n. 67 del 2006: il Tribunale, nell'accogliere il ricorso e **accertando la sussistenza di una discriminazione indiretta**, ha garantito ai ricorrenti tutte le tutele previste dalla normativa antidiscriminatoria, vale a dire quella inibitoria, quella risarcitoria ed anche quella accessoria, condannando il Comune al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, ordinando allo stesso Comune di adottare il PEBA entro 12 mesi e la pubblicazione del provvedimento su un quotidiano. È interessante notare che il Comune convenuto si era difeso sostenendo di aver tentato tutto il possibile per addivenire alla rimozione delle barriere architettoniche presenti, ma di non aver potuto attuare alcuna concreta misura a causa di **problemi finanziari**. Il giudice ha ritenuto **infondata tale difesa**, osservando che l'integrazione della discriminazione indiretta prescinde dall'intenzione discriminatoria del soggetto agente e che non vi era alcuna prova dell'incidenza di presunti problemi finanziari sulla programmabilità ed attuabilità degli interventi di rimozione delle barriere architettoniche.

V) Spazio autonomo merita – in quanto relativa **alla diversa questione dell'accessibilità e della fruibilità degli eventi culturali** – l'ordinanza del Tribunale di Verona, sez. I, 20 marzo 2023, n. 9391, che ha condannato, per condotta discriminatoria nei confronti di persone con disabilità, gli organizzatori e i gestori dell'**Arena di Verona che non avevano garantito la piena fruibilità di un concerto extra-lirico svoltosi all'interno dell'anfiteatro**. La peculiarità di questa decisione³⁵ si rinviene nel fatto che essa non ha censurato l'impossibilità di entrare nella struttura, bensì l'impossibilità di poter guardare il palco su cui si esibivano gli artisti, a causa della collocazione non idonea dei posti riservati alle persone che si muovono su sedie a rotelle. La loro visione risultava in effetti del tutto occultata dalle altre persone che partecipavano al concerto in piedi – circostanza questa ritenuta usuale durante i concerti di musica extra-lirici – determinando così una discriminazione nella fruizione del concerto stesso. Una pronuncia, dunque, davvero significativa che, attraverso una **innovativa declinazione dell'accessibilità nel contesto delle attività culturali**, contribuisce a rafforzare la tenuta nel nostro ordinamento dei principi affermati dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità che garantisce il diritto alla piena partecipazione ad ogni aspetto della vita, anche alla fruibilità di tutti gli spazi, su base di uguaglianza con gli altri.

VI) Per quanto concerne invece **il tema della mobilità**, la Corte di Cassazione ha avuto modo di pronunciarsi sulla vicenda “dei cani guida di Belluno”, che pure ha avuto una certa risonanza, almeno locale³⁶. Il Comune aveva inibito ai cani l'accesso alle scale mobili, considerate mezzo di trasporto pubblico, che collegavano un

³⁵ Più diffusamente, su questa pronuncia, cfr. G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità*. Nota a Trib. Verona, 1 sez. civ., ord. 20 marzo 2023, in *Osservatorio AIC*, 4/2023, 135 ss.

³⁶ Si veda l'articolo pubblicato sul sito internet del quotidiano locale: www.ilgazzettino.it/nordest/belluno/cani_non_vedenti_scale_mobili_lambioi_cassazione_comune_discrimina-7331639.html

parcheggio sotterraneo al centro della città. Con la sent. 5 aprile 2023, n. 9384, della III sezione, la Corte di Cassazione ha affermato il principio per cui «il **divieto opposto – con apposito cartello – all’accesso con cani-guida sulle scale [mobili]** è disposizione specificamente riferita alla condizione di handicap dei soggetti non vedenti (o ipovedenti), per i quali l’accompagnamento dell’animale costituisce ausilio necessario ed indispensabile per consentire una possibile mobilità: inibire il transito sulle scale mobili con cani guida concreta dunque **atto discriminatorio** per il non vedente rispetto all’omologa situazione del normodotato, dacché si traduce nella lesione del diritto alla fruizione del mezzo di trasporto pubblico».

In relazione ad un altro aspetto della mobilità, ovvero alla possibilità di ottenere la patente di guida in condizioni di disabilità, TAR Lazio, sez. III stralcio, sent. 24 marzo 2023, n. 5149, ha respinto l’impugnazione della valutazione di non idoneità alla guida emessa dalla competente commissione medica, in ragione della particolare condizione di invalidità (broncopneumopatia cronica ostruttiva) della persona richiedente, «costretta a vivere perennemente con l’ausilio di una macchina». Il giudice ha evidenziato che «una marcata diminuzione nella capacità del polmone di fornire sufficiente ossigeno all’encefalo e di eliminare l’anidride carbonica dall’organismo può portare a diminuzione di concentrazione contempore di reazione agli stimoli uditivi e visivi non sufficientemente rapidi da garantire una guida sicura».

Non mancano interessanti interventi relativi al tema del **contrassegno per le soste o per l’accesso a zone a traffico limitato**.

Il TAR Lombardia, sez. III, sent. 20 giugno 2023, n. 1561 – a fronte dell’istanza per il riconoscimento di **un’area di sosta personalizzata** nelle immediate vicinanze della residenza del ricorrente con disabilità – ha confermato la legittimità del provvedimento di diniego del Comune di Milano (che comunque aveva autorizzato l’istituzione di un’area di sosta generica, anche se non personalizzata, per persone con disabilità) per il quale il **livello di compromissione della deambulazione** del richiedente non sarebbe stato tale da giustificare l’istituzione di un’area di sosta personalizzata, non rinvenendosi quelle «**particolari condizioni di invalidità** della persona interessata» richieste dalla normativa³⁷ e che lo stesso Comune aveva declinato in termini di «gravissima, permanente e continua compromissione della capacità di deambulare determinata da una patologia stabilizzata»³⁸.

³⁷ La fattispecie è disciplinata dall’art. 381, comma 5, del d.P.R. n. 495 del 1992 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada).

³⁸ Lo stesso principio è stato affermato dal TAR Campania, sez. VII, sent. 5 giugno 2023, n. 3439: a causa dell’assenza di «documentazione atta a comprovare l’esistenza di tutte le condizioni cui la normativa subordina il riconoscimento della tutela aggiuntiva rappresentata dallo stallo ‘ad personam’, il giudice amministrativo non aveva potuto verificare la sussistenza di ragioni valide per l’annullamento di un provvedimento che invece disponeva il divieto di sosta lungo tutta la strada antistante l’abitazione della persona con disabilità.

Per quanto attiene alla **circolazione in zone a traffico limitato**, meritano di essere segnalate due decisioni assunte dal Giudice di Pace di Milano: con la sent. 13 marzo 2023, n. 2265, è stato accolto, in senso conforme alla recente giurisprudenza della Corte di Cassazione³⁹, il ricorso avverso un verbale della Polizia Locale del Comune di Milano, sul presupposto che «il cd. “contrassegno invalidi”, che autorizza la circolazione e la sosta del veicolo adibito al trasporto di una persona con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta anche all’interno delle zone urbane a traffico limitato e delle aree pedonali urbane, è rilasciato alla persona [con disabilità] in quanto tale, in modo che questa se ne possa servire esponendolo sul veicolo adibito in quel momento al suo servizio e, pertanto, **la sua validità non è limitata al territorio del Comune che abbia rilasciato tale contrassegno, ma è estesa a tutto il territorio nazionale**».

Ad esiti opposti è invece giunta la sent. 24 gennaio 2023, n. 364, con cui il Giudice di Pace di Milano – ignorando però l’ordinanza della Corte di Cassazione civ., sez. II, del 3 agosto 2022, n. 24015, secondo cui i Comuni non possono imporre obblighi di registrazione delle targhe alle persone con disabilità, le quali hanno pieno diritto alla circolazione in auto, bastando a tal fine la sola esposizione del contrassegno – ha confermato i verbali della Polizia Locale, anche in questo caso relativi ad accessi non autorizzati nella “ZTL”, non ritenendo fondata la tesi della “buona fede” con cui il ricorrente si era difeso per sostenere che la mancata registrazione della targa del veicolo nel sistema informatico fosse dipesa da un mero errore.

Sempre con riferimento alla mobilità, può conclusivamente richiamarsi anche la pronuncia della Corte d’Appello di Roma, dell’11 aprile 2023, n. 5138, con cui è stata esclusa la natura discriminatoria della condotta tenuta dall’amministrazione convenuta in giudizio: in questo caso, la controversia riguardava il posizionamento delle colonnine S.O.S. all’interno del sottopassaggio della nuova circonvallazione interna della capitale, che non sarebbero raggiungibili dall’automobilista non deambulante in modo autonomo. Sul punto, i giudici hanno però osservato che l’impossibilità per la persona con disabilità di fruire di tali colonnine – e quindi la diversità di trattamento – è sanata ed eliminata dall’equipollente duplice sistema di sicurezza costituito dalla copertura del segnale Gps in tutta la galleria e dal sistema di controllo da remoto assicurato da opportune telecamere⁴⁰.

³⁹ Secondo Corte di Cassazione civ., sez. II, ord. 27 settembre 2022, n. 28144, il diritto della persona con disabilità ad accedere nelle zone a traffico limitato va inteso «come diritto incondizionato e non limitabile per esigenze di controllo automatizzato degli accessi in tali zone». Ciò comporta che «l’autorizzazione alla circolazione dei disabili, comprovata dal rilascio del “contrassegno invalidi”, diretta a ridurre il più possibile impedimenti deambulatori, non può trovare ostacoli generati dalle difficoltà organizzative dell’ente territoriale. La mancata comunicazione preventiva della targa dei veicoli utilizzati per il trasporto della persona invalida non può configurare la violazione dell’art. 7 C.d.S., comma 14».

⁴⁰ Per quanto concerne la sicurezza dei trasporti, si segnala anche Corte di Cassazione civ., sez. III, sent. 20 marzo 2023, n. 7922, che ha affermato il seguente principio di diritto: «nell’esercizio del servizio di trasporto di persone con disabilità, affidato dalla Ausl ad una cooperativa sociale privata, grava su quest’ultima, in virtù

7. DIRITTO ALLO STUDIO

L'ambito in cui si è riscontrato il **maggior ricorso all'Autorità giudiziaria** è quello scolastico, con decisioni sia del giudice amministrativo, sia del giudice ordinario ai sensi della legge n. 67 del 2006.

La maggior parte dei provvedimenti analizzati ha ad oggetto **la mancata o la parziale redazione e attuazione del Piano Educativo Individualizzato (PEI)**, che, come è ben noto, è previsto dall'art. 12 della legge n. 104 del 1992, ed è strumento essenziale a garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità. All'interno del PEI, infatti, devono essere individuati gli obiettivi di sviluppo, le attività, le metodologie, gli strumenti e le risorse professionali necessarie per consentire agli alunni e alle alunne con disabilità di esercitare il loro diritto allo studio in condizione di parità con i compagni.

Ebbene, alcune delle decisioni analizzate evidenziano l'illegittimità del PEI stesso in ragione della sua inadeguatezza rispetto alle condizioni di salute dell'alunno o dell'alunna indicate nella certificazione di handicap, nel profilo o nella diagnosi funzionale. In altre decisioni, invece, è la mancata o parziale attuazione delle misure previste nel PEI ad essere censurata. Si rinviengono poi altre pronunce sul cosiddetto "anno di saldatura" (la permanenza all'interno della classe frequentata per un ulteriore anno, finalizzata al consolidamento delle competenze e abilità da acquisire) e sul diritto allo studio universitario.

In via preliminare, va opportunamente segnalato che il Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 3 maggio 2023, n. 4473, ha ribadito che la normativa scolastica in materia di inclusione è di generale applicazione⁴¹, **senza alcuna distinzione tra le scuole statali e quelle paritarie di ogni ordine e grado, tenute a garantire i medesimi standard qualitativi delle scuole pubbliche** (cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 27 dicembre 2023, n. 11193).

del principio di affidamento, l'obbligo di sorveglianza e di tenere un comportamento diligente, da valutare *ex art. 1176, comma 2, c.c.*, al fine di garantire, nel caso concreto ed in relazione alle specifiche condizioni di vulnerabilità del trasportato, la sicurezza del trasporto e del servizio nel suo complesso».

⁴¹ Secondo quanto indicato dal TAR Lombardia, sez. V, sent. 11 ottobre 2023, n. 2273, l'applicazione degli strumenti di inclusione scolastica è sostanzialmente riservata ai minorenni o ai giovani maggiorenni che intendono proseguire gli studi in continuità con il percorso ordinario. Viceversa, la normativa scolastica in materia di inclusione non è pienamente applicabile agli adulti con disabilità. Il TAR Lombardia ha così respinto il ricorso di una donna ultracinquantenne che aveva in passato interrotto gli studi e che chiedeva di essere ammessa all'istruzione domiciliare. Secondo il giudice amministrativo, poiché i maggiorenni con disabilità che hanno in precedenza interrotto gli studi hanno diritto di accedere all'istruzione soltanto nei "centri di istruzione per gli adulti" (cfr. anche Corte cost. sent. n. 226 del 2001), gli stessi non hanno neppure la possibilità di accedere all'istruzione domiciliare. Tale tipologia di istruzione è infatti riservata a coloro che hanno titolo per frequentare l'ordinario sistema scolastico. Altrimenti detto, gli istituti volti a garantire l'inclusione scolastica degli alunni con disabilità «rimangono comunque un *posterius* rispetto alla frequenza scolastica, che non è consentita agli ultradiciottenni che hanno interrotto gli studi».

I) In primo luogo, occorre soffermarsi sulle molte decisioni relative a ricorsi in cui i genitori degli alunni hanno **censurato quanto previsto nel PEI, evidenziando la non adeguatezza dello stesso rispetto ai bisogni emergenti** dalle certificazioni di handicap e/o dai profili di funzionamento e dalle diagnosi funzionali. Come noto, la redazione del PEI e la quantificazione delle risorse necessarie è di competenza del Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione (GLO), ma il giudice amministrativo – se richiesto – ha il potere di entrare nel merito delle scelte operate dal GLO stesso, ordinando la riformulazione del PEI.

Così, ad esempio, in Tar Lazio, Latina, sez. I, sent. 10 febbraio 2023, n. 105, si annulla il PEI, perché, anziché prevedere la presenza di un assistente infermieristico lungo tutto l'arco dell'orario scolastico, si limitava a disporre la presenza soltanto per la mattina. Nella sentenza n. 737 del 18 dicembre 2023 del Tar Umbria, sez. I, il giudice amministrativo evidenzia invece l'illegittimità del PEI, in quanto difforme rispetto alle indicazioni provenienti dal Gruppo di Lavoro: in questa decisione viene sanzionata la mancata previsione delle ore di assistenza alla comunicazione, che invece il GLO aveva ritenuto necessarie sulla base delle certificazioni mediche⁴². In modo simile, TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent., 26 giugno 2023, n. 3812, riconosce che le ore di sostegno indicate dal PEI non erano adeguate alla condizione dell'alunna ricorrente e dispone dunque la copertura dell'intero orario scolastico⁴³.

Va inoltre ricordato che, affinché le risorse professionali individuate all'interno del PEI siano assegnate sulla base delle caratteristiche e delle effettive necessità dell'alunno e dell'alunna con disabilità, e non sulla base delle ore "a disposizione" o di automatismi basati su quanto previsto l'anno precedente, o sulla tipologia e la gravità della disabilità, il PEI stesso deve essere **redatto annualmente** proprio alla luce delle concrete esigenze e dei bisogni dell'alunno e dell'alunna con disabilità. Il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica, infatti, «non si presta ad essere cristallizzato in una formula unica ed immutabile, che sarebbe inevitabilmente destinata a divenire, nel tempo, non più rispondente allo stato evolutivo del minore» (Tar Bolzano, sez. autonoma, sent. 27 giugno 2023, n. 222).

II) Numerose sentenze riguardano poi **la mancata o parziale attuazione di quanto previsto nel PEI**, con riferimento non solo alla figura dell'insegnante di

⁴² In senso analogo, TAR Campania, sez. IV, sent. 27 dicembre 2023, n. 7217.

⁴³ Anche in TAR Campania, sez. IV, sent. 13 febbraio 2023, n. 982, viene rilevato che «l'attribuzione, per l'anno in corso [...] si pone in contrasto con la situazione di complessiva gravità che emerge [...]. L'attribuzione [...] di un numero di ore di sostegno sensibilmente inferiore all'orario totale proprio nel PEI per l'anno in corso, è senz'altro illegittima, dovendosi, invece, assicurare al minore, avuto riguardo alle sue concrete esigenze l'integrale copertura dell'orario scolastico con l'assistenza di un insegnante di sostegno secondo il rapporto in deroga 1:1». *Ex multis*, nello stesso senso anche TAR Campania, sez. IV, sent. 28 marzo 2023, n. 1954, nonché TAR Lazio, sez. IV-bis, sent. 26 aprile 2023, n. 7173, con cui il giudice accoglie il ricorso promosso dai genitori di un alunno con disabilità che avevano contestato il verbale del GLO con cui venivano assegnate ore di sostegno e di assistenza specialistica ritenute insufficienti alla luce della specifica condizione di disabilità del minore.

sostegno, ma anche alle altre figure che garantiscono l'inclusione scolastica, ivi incluse l'assistenza educativa, all'autonomia e alla comunicazione, quella di base e quella infermieristica⁴⁴. Nei casi analizzati si richiede l'assegnazione di tali figure per il numero di ore previsto all'interno del PEI, e, talvolta, anche a copertura dell'intero orario per l'anno scolastico in corso e sino alla conclusione del ciclo di studi.

Il PEI, così come redatto, **deve trovare integrale attuazione da parte delle istituzioni scolastiche per quanto concerne le ore di sostegno**. Infatti, secondo quanto affermato da una ormai non più recentissima, ma sempre attuale, decisione della Corte di cassazione, «il numero di ore necessarie per il sostegno scolastico dell'alunno che versa in situazione di handicap» quantificate all'interno del PEI, costituisce un diritto fondamentale, la cui violazione determina una discriminazione indiretta. La condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve dunque nella contrazione del diritto della persona con disabilità alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico, la quale, ove non accompagnata dalla corrispondente offerta formativa per gli alunni normodotati, concretizza discriminazione indiretta (Corte di Cassazione, Sez. Unite, sent. 25 novembre 2014, n. 25011). Nel corso del 2023, diversi tribunali si sono conformati a tale precedente evidenziando che **il PEI obbliga l'amministrazione scolastica a garantire all'alunno il supporto degli insegnanti di sostegno per il numero di ore programmato**, senza lasciare alla stessa il potere discrezionale di ridurre l'entità in ragione delle risorse disponibili⁴⁵.

Per quanto invece concerne le ore di **assistenza scolastica** fornita dalle amministrazioni locali, **la giurisprudenza si è recentemente divisa**. Mentre si rinviengono decisioni in cui si esclude che la pubblica amministrazione possa avere discrezionalità rispetto alle indicazioni del PEI anche con riferimento all'assistenza scolastica (Trib. Monza, IV sez. civ., sent. 8 maggio 2023, e Trib. Latina, I sez. civ., ord. 29 giugno 2023), va segnalata la pronuncia contraria del TAR Emilia-Romagna, sez. I, sent. 28 luglio 2023, n. 482, con cui è stato invece rigettato un ricorso contro la

⁴⁴ In mancanza di una disciplina legislativa uniforme a livello nazionale, è difficile identificare con precisione i profili e le mansioni attribuite a ciascuna delle forme di assistenza elencate nel testo. Si rinviengono infatti situazioni estremamente variegata nelle diverse regioni e comuni d'Italia. La sent. n. 127 del 2023 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Molise n. 11 del 2022 con cui era stato istituito in Regione l'Albo unico per gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione. Come da costante giurisprudenza, la Corte ha ricordato che le Regioni non hanno il potere di individuare nuove professioni e istituire i relativi albi, trattandosi di competenza esclusivamente statale.

⁴⁵ Cfr. ad es. Tribunale di Monza, sez. IV, sent. 2 maggio 2023; Trib. Varese, ord. 7 gennaio 2023; Trib. Busto Arsizio, sez. I, sent. 9 ottobre 2023, n. 4029; Corte d'Appello Palermo, sez. I, sent. 3 novembre 2023, n. 1863; TAR Calabria, Catanzaro, sent. 17 maggio 2023, n. 752, e TAR Lazio, sez. IV-bis, sent. 20 dicembre 2023, n. 19311, in cui, peraltro, si osserva che «costituisce, anche, violazione dell'art. 14 Cedu, sul divieto di discriminazione, letto in combinato disposto con l'art. 2, Protocollo n. 1, Cedu, sul diritto all'istruzione, da parte di uno Stato contraente le cui autorità amministrative non attuino tutte le misure necessarie a garantire il diritto all'istruzione di un minore con disabilità, il quale non può così beneficiare delle stesse condizioni di frequenza della scuola primaria e delle possibilità di apprendimento che sono viceversa assicurati agli altri allievi della scuola (Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 10 settembre 2020, n. 24888, resa nell'affare *G.L. c. Italia*)».

decisione di un'amministrazione comunale di assegnare meno ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione rispetto a quanto previsto all'interno del PEI. In ragione delle differenti funzioni esercitate dall'insegnante di sostegno e dagli altri assistenti scolastici, il TAR ha infatti ritenuto di non poter estendere a questi ultimi gli orientamenti giurisprudenziali in materia di insegnante di sostegno: secondo il giudice amministrativo, «[la] previsione nel PEI delle ore di assistenza educativa rispetto a quelle di sostegno non è affatto vincolante per gli enti locali i quali ai sensi dell'art. 10 c. 3 e 3 c.5 d.lgs. 66/2017 provvedono su richiesta dei dirigenti scolastici e nei limiti delle risorse disponibili». Secondo il giudice amministrativo, saremmo dunque di fronte ad un diritto "finanziariamente condizionato", il che renderebbe legittima la riduzione delle ore di assistenza rispetto a quanto previsto dal PEI, qualora tale riduzione sia collegata alla limitatezza delle risorse disponibili, vincolo cui l'amministrazione non può prescindere.

Sul punto si deve anticipare che il Consiglio di Stato (sez. III, sent. 7089 del 12 agosto 2024) ha confermato nell'agosto 2024 l'interpretazione del Tar Emilia-Romagna. Si tratta di una decisione che ha suscitato un dibattito molto ampio⁴⁶ e sul quale si ritornerà nel *report* 2024.

III) Diverse decisioni si concentrano – anche a fronte di casi in cui già nell'imminenza del ricorso il giudice aveva in via cautelare ordinato all'amministrazione scolastica di provvedere immediatamente alla predisposizione delle misure di assistenza⁴⁷ – sulla **possibilità di risarcire il danno determinato dalla mancata attuazione del PEI**. Certamente i giudici riconoscono che l'assenza del PEI o la sua mancata attuazione possano integrare l'ipotesi del danno non patrimoniale e quindi procedono a liquidare in via equitativa il danno subito.

Va però sottolineato che non sono poche le decisioni in cui i giudici evidenziano come non sia sufficiente per ottenere il risarcimento la sola affermazione dell'illegittimità della condotta dell'amministrazione scolastica. Infatti, **il danno non patrimoniale deve essere provato con ogni mezzo**, ivi compreso il ricorso alle presunzioni semplici, e deve essere dimostrato che, in assenza di tale attività, il minore – anche alla luce delle tempistiche con cui l'amministrazione scolastica ha posto rimedio, eventualmente dopo l'intervento in via cautelare del giudice, all'iniziale assenza delle misure necessarie – abbia subito un peggioramento o una regressione

⁴⁶ F. GIRELLI, *Inciampi estivi alla garanzia dell'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità*, in *Consultaonline.org*; S. NOCERA, *I primi effetti perversi di quella Sentenza di Stato*, in *Superando.it*; G. ARCONZO, *Il diritto allo studio di uno studente con disabilità? Non può essere una questione di soldi*, in *vita.it/il-diritto-allo-studio-non-puo-essere-una-questione-di-soldi/*.

⁴⁷ Da un punto di vista processuale, ciò può determinare la sopravvenuta carenza di interesse del ricorso o la cessazione della materia del contendere.

della propria condizione che ne abbia pregiudicato il corso di studi, ovvero sofferenze psicologiche che abbiano inciso sulla sua qualità di vita⁴⁸.

IV) Per quanto concerne le decisioni relative al c.d. “**anno di saldatura**”, va ricordato che la permanenza per un altro anno nella classe di provenienza è evenienza eccezionale, resa possibile – per motivi di salute o per altri gravi impedimenti – per la scuola dell’infanzia dall’art. 114, comma 5, del d.lgs. n. 297 del 1994 e per gli altri ordini e gradi di scuola dall’art. 14, comma 1, lett. c), della legge n. 104 del 1992.

In entrambi i casi verificatisi quest’anno (TAR Abruzzo, sez. I, sent. 31 ottobre 2023, n. 329, e TAR Sardegna, sez. I, sent. 17 luglio 2023, n. 538), i dirigenti scolastici avevano respinto la richiesta, proveniente dai genitori, di consentire al proprio figlio con disabilità di frequentare nuovamente l’anno terminato. In particolare, nella fattispecie decisa dal TAR Abruzzo la questione concerneva la possibilità di tornare a frequentare l’ultimo anno della scuola materna, mentre, nel caso deciso dal TAR Sardegna, si trattava dell’ultimo anno della scuola primaria.

Entrambi i TAR hanno dato ragione alle famiglie, annullando i provvedimenti che ne avevano respinto le richieste: è interessante segnalare come il TAR Abruzzo abbia evidenziato che, nel regolare tali situazioni, il legislatore ha voluto dare **priorità alla tutela del diritto alla salute degli alunni con disabilità, seppure «non in un’ottica di alternativa ma di necessaria complementarità**: il recupero di salute del bambino gli consente di istruirsi, e il percorso scolastico ne potenzia il recupero di salute». Come è bene evidenziato nelle due decisioni, imprescindibile rimane, in ogni caso, la valutazione, oltre che degli insegnanti, anche degli specialisti che hanno in carico il minore con disabilità. Il loro parere non può essere trascurato o non tenuto in considerazione dal dirigente scolastico chiamato a prendere la decisione.

V) In materia di **diritto allo studio universitario**, il TAR Lombardia, sez. V, ord. cautelare 19 dicembre 2023, n. 1192⁴⁹, ha accolto la richiesta di trasferimento presso l’Università degli Studi di Milano di una studentessa con disabilità che frequentava la Facoltà di medicina e chirurgia in un’altra città.

La questione è molto complessa perché muove da un quadro regolatorio che vede sovrapporsi, nell’ambito della travagliata vicenda del numero programmato per i corsi di medicina e chirurgia, le competenze del Ministero dell’Università e degli

⁴⁸ *Ex multis*, TAR Campania, sez. IV, sent. 7 settembre 2023, n. 5000 (€ 500 per ogni mese di inadeguata concessione delle misure di sostegno necessarie mensili); Trib. Palermo, sez. I, sent. 14 ottobre 2023, n. 4527 (€ 2.500 per tutto l’anno scolastico); Corte d’Appello di Caltanissetta, sez. civile, sent. 17 ottobre 2023, nn. 393 e 394 (€ 600 mensili); TAR Campania, sez. IV, sent. 13 novembre 2023, n. 6233 (€ 500 mensili). Invece escludono il riconoscimento del risarcimento del danno, tra le tante, Trib. Monza, sez. IV, ord. 28 aprile 2023; TAR Campania, sez. IV, sent. 31 luglio 2023, n. 4658; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 13 novembre 2023, n. 3399; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 17 novembre 2023, sent. 3402; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 14 aprile 2023, n. 1241; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 19 aprile 2023, n. 1290; TAR Campania, sez. IV, sent. 26 giugno 2023, n. 3812.

⁴⁹ L’ordinanza è stata confermata dalla sez. V del TAR Lombardia con la sentenza del 23 luglio 2024, n. 2298, di cui si potrà dare conto nel *report* 2024.

atenei. Nell'ateneo milanese vige un regolamento che consente di chiedere il trasferimento per anni successivi al primo, anche in deroga al numero programmato, a quegli studenti e a quelle studentesse con disabilità iscritti alle facoltà di medicina e chirurgia in altri atenei «che, al momento dell'iscrizione al test di accesso, erano residenti in uno dei Comuni della Città metropolitana di Milano o che necessitino di cure e/o assistenza in strutture localizzate nel territorio della città metropolitana di Milano».

Nel caso esaminato, nonostante la vigenza di tale regolamento, l'amministrazione universitaria riteneva di non accogliere l'istanza presentata dalla studentessa, considerando prevalente quanto previsto in un decreto ministeriale, secondo cui – nell'ambito dei trasferimenti successivi al primo anno di corso – non potevano in alcun modo autorizzarsi trasferimenti in sovrannumero. Il TAR ha invece ritenuto che la previsione a tutela degli studenti e delle studentesse con disabilità contenuta nel regolamento dell'ateneo milanese sia da considerarsi disposizione speciale e derogatoria e debba prevalere sulle altre previsioni generali del regolamento e imporsi anche su quelle contenute nei decreti ministeriali.

8. LAVORO

Il macro-ambito rappresentato dal lavoro è stato interessato, nel corso del 2023, da numerose pronunce, che possono essere ricondotte a diversi filoni tematici.

I) Il primo di questi riguarda il tema dell'ingresso nel mondo del lavoro.

Per quanto concerne i requisiti necessari per l'assunzione secondo quanto stabilito dalla legge n. 68 del 1999, il TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 14 luglio 2023, n. 1713, ha statuito che **lo status di invalidità può essere verificato dall'amministrazione anche durante lo svolgimento della procedura di selezione** e che non è sufficiente che esso sussista al momento di presentazione della candidatura⁵⁰.

Nella sent. del 27 dicembre 2023, n. 11210, il Consiglio di Stato, sez. IV, ha ricordato che laddove, all'esito di una selezione pubblica, siano utilmente collocati in graduatoria soggetti che appartengono a categorie che danno titolo a differenti riserve di posti, hanno la precedenza coloro che appartengono alle categorie di cui alla legge n. 68 del 1999 rispetto ai volontari e agli ufficiali ausiliari delle forze armate⁵¹. La ragione è dettata dal rilievo costituzionale che è doveroso riconoscere all'inserimento nel mondo del lavoro delle persone con disabilità.

In alcuni casi, i giudici si sono soffermati sulla legittimità di **clausole con cui il datore di lavoro si riserva di non assumere candidati che, pur utilmente collocati in graduatoria, presentano una condizione di disabilità**.

La Corte d'Appello di Perugia, sez. lav., sent. 18 gennaio 2023, n. 7, ha affrontato il caso di un lavoratore selezionato per l'assunzione, ma successivamente escluso in ragione della sua "idoneità con prescrizione"⁵² allo svolgimento della mansione per cui la selezione si era svolta. Effettivamente, l'azienda in questione aveva emanato un avviso di ricerca per pubblica selezione che statuiva **l'esclusione dalla graduatoria nel caso in cui il lavoratore selezionato fosse risultato inidoneo alla mansione**

⁵⁰ In relazione ai requisiti per l'iscrizione nelle liste di collocamento mirato si segnalano anche due decisioni del Tribunale di Avezzano, del 10 marzo 2023, n. 89 e del 14 marzo 2023, n. 90, con cui, facendo applicazione degli artt. 1 e 8 della legge n. 69 del 1999, il giudice ha accolto la domanda dei ricorrenti volta ad accertare il riconoscimento dell'invalidità in misura superiore al 45% e il conseguente diritto all'iscrizione negli appositi elenchi presso i centri per l'impiego provinciali.

⁵¹ La norma rilevante è l'art. 5 del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, che sancisce l'ordine con cui dare precedenza alle categorie che hanno diritto a riserve di posti.

⁵² Secondo l'art. 41 del d. lgs. n. 81 del 2008, il medico competente, sulla base delle risultanze delle visite mediche effettuate prima dell'assunzione o durante la pendenza del rapporto di lavoro, può esprimere uno dei seguenti giudizi relativi alla mansione specifica: a) idoneità; b) idoneità parziale, temporanea o permanente, con prescrizioni o limitazioni; c) inidoneità temporanea; d) inidoneità permanente. Il giudizio di "idoneità con prescrizioni" contiene, per l'appunto, quelle «prescrizioni mediche sullo svolgimento della prestazione lavorativa [...] rivolte a rendere compatibile la condizione soggettiva del lavoratore con le esigenze produttive del datore di lavoro, al fine di consentire al primo di intraprendere e proseguire l'attività lavorativa, nonostante le deteriorate condizioni di salute, ed al secondo di limitare le modifiche dell'organizzazione del lavoro alle prescrizioni imposte, in modo da assicurare il diritto alla salute del lavoratore, ma anche l'utilità della prestazione lavorativa» (Corte di Cassazione pen., sez. V, sent. 9 luglio 2021, n. 26151).

oppure “idoneo, ma con prescrizione”. Secondo la Corte d’Appello perugina simile clausola è **da considerarsi indirettamente discriminatoria**, in quanto «non giustificata oggettivamente, né comprovata nella sua pertinenza e proporzionalità alle mansioni proprie» del profilo professionale ricercato. La clausola in questione era pertanto da ritenersi solo apparentemente neutra: in realtà essa incide «sui soggetti portatori di disabilità», a fronte di problematiche «facilmente superabili con l’uso di particolari dispositivi». A fronte della natura di tale clausola, il datore di lavoro avrebbe dunque dovuto «fornire la prova dell’insussistenza della discriminazione, dimostrando che le differenze di trattamento sulle condizioni di accesso al lavoro connesse alle caratteristiche della minorazione fisica fossero giustificate dalla natura dell’attività lavorativa o dal contesto in cui essa veniva esercitata». In mancanza di una simile prova, il datore di lavoro non ha in definitiva superato «la presunzione di discriminazione derivante dalla diversità di trattamento prevista nella clausola del bando di selezione per i soggetti portatori di disabilità comportanti una idoneità con prescrizioni, posto che il lavoratore è risultato idoneo a svolgere la quasi totalità delle attività connesse alle mansioni proprie del profilo professionale».

Non dissimile è la questione affrontata dal Tribunale di Lodi con la sentenza n. 679 del 10 novembre 2023: anche in questo caso una lavoratrice con invalidità civile si era vista negare l’assunzione da parte dell’A.S.S.T., nonostante la stessa fosse risultata vincitrice all’esito di una selezione per una posizione da infermiera. Ciò era stato possibile in forza di una specifica clausola del bando di selezione che consentiva all’A.S.S.T. di non procedere all’assunzione in ragione della «mancanza di piena ed incondizionata idoneità fisica alla mansione e ai turni sulle 24 ore». Il medico aziendale aveva espresso nei confronti della ricorrente un giudizio di idoneità con limitazioni, suggerendole di «evitare turni notturni e/o di reperibilità [e di] evitare reparti o ambulatori ad elevato rischio di aereotrasmissione di agenti biologici». Anche una seconda valutazione medica, disposta su richiesta della stessa ricorrente, aveva raggiunto conclusioni analoghe, prescrivendo di «non adibire a lavoro notturno» l’infermiera. In senso opposto, i successivi giudizi medici dei consulenti di parte avevano invece ritenuto la ricorrente perfettamente idonea alla mansione specifica senza alcuna limitazione. Il giudice ha riconosciuto espressamente la **discriminazione in forma indiretta** subita dalla ricorrente in ragione delle condizioni di salute e di disabilità⁵³. Secondo il giudice, **l’A.S.S.T. non avrebbe fornito la prova che il requisito specifico di accesso** previsto dalla clausola del bando, ossia la «piena ed incondizionata idoneità ai turni sulle 24 ore» **fosse** non solo legittimo ma anche **essenziale e determinante per lo svolgimento dell’attività di infermiera**. Il giudice, inoltre, ha contestato all’A.S.S.T. la mancata deduzione in merito ad eventuali

⁵³ Tra l’altro, in questo caso, il giudice ha riconosciuto anche – ai sensi dell’art. 15 dello Statuto dei lavoratori – la sussistenza di una discriminazione in forma diretta legata alla possibile futura appartenenza sindacale della lavoratrice.

accomodamenti ragionevoli che si potevano prevedere per agevolare l'accesso al lavoro dell'infermiera, anche in ragione del fatto che il fratello della ricorrente, avente la medesima patologia, era già regolarmente impiegato alle dipendenze della stessa A.S.S.T. Il giudice ha infine rilevato come la clausola apposta nel bando risultasse discriminatoria, contrastando con il dettato legislativo in materia di parità di trattamento, e ha quindi condannato l'Azienda all'immediata assunzione della ricorrente nel posto di lavoro a lei spettante in base alla graduatoria di merito.

Sullo stesso tema, si segnala anche la sentenza del TAR Lazio, sez. I-*quater*, del 13 luglio 2023, n. 11840, relativa all'impugnazione degli atti di un concorso indetto dal Ministero dell'Interno per 128 posti di ispettore logistico-gestionale dei vigili del fuoco, aperto anche a persone con disabilità. Anche in questo caso, la ricorrente, nonostante il superamento di tutte le prove previste e l'utile posizionamento in graduatoria, veniva esclusa dalla procedura concorsuale proprio a causa della sua invalidità. Il Tribunale, nell'accogliere il ricorso, ha ritenuto che l'**esclusione** della ricorrente fosse **illegittima** in quanto basata su una motivazione carente e su un giudizio di inidoneità non supportato da adeguata istruttoria. **La commissione medica, infatti, non aveva valutato se la patologia della ricorrente la rendesse effettivamente inidonea alle funzioni di ispettore logistico-gestionale:** sarebbe stato invece necessario verificare se la patologia determinava effettivamente tale inidoneità, nonché se tale patologia poteva concretamente compromettere la tutela della salute della lavoratrice stessa e di coloro che avrebbero lavorato con lei.

Da ultimo, nell'ambito delle modalità di **assunzione dei lavoratori con disabilità all'esito del periodo di prova**, la sentenza 7 settembre 2023, n. 300, del Tribunale di Treviso, ha dichiarato nullo il licenziamento per mancato superamento del periodo di prova. Il ricorrente, assunto ai sensi della legge n. 68 del 1999, ne lamentava il carattere discriminatorio, in quanto egli era stato adibito a mansioni non indicate nel patto di prova, del quale denunciava altresì la nullità per la genericità delle mansioni ivi indicate. Nella decisione, il giudice richiama la sentenza n. 255 del 1989 con cui la Corte costituzionale ha confermato la possibilità, ormai pacifica in giurisprudenza, di apporre al contratto con il lavoratore con disabilità il patto di prova, purché la prova riguardi mansioni compatibili con lo stato del lavoratore e che la valutazione dell'esito della prova prescindere da ogni considerazione sullo stato stesso. Ciò significa che il datore di lavoro può legittimamente recedere dal rapporto per esito negativo della prova, ma soltanto se il lavoratore sia risultato inidoneo ad esercitare le mansioni affidategli, compatibilmente con la sua capacità lavorativa. Nel caso di specie, tuttavia, il giudice constatava che il ricorrente, durante il periodo di prova, aveva svolto le stesse mansioni assegnate agli altri lavoratori senza rispettare le prescrizioni del medico competente, violando le indicazioni del collocamento mirato, e svolgendo quindi **mansioni incompatibili con la sua capacità lavorativa, con conseguente nullità del licenziamento intimato all'esito della prova.**

II) Il secondo ambito di interesse riguarda il **trasferimento del lavoratore con disabilità** alla luce di quanto previsto dall'art. 33, comma 6, della legge n. 104 del 1992⁵⁴.

Il TAR Lazio, sez. V-*bis*, sent. 6 dicembre 2023, n. 18257, ha esaminato il ricorso promosso da un magistrato tributario con handicap grave per l'annullamento della delibera del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (CPGT) con cui era stata respinta un'istanza di avvicinamento alla propria residenza. La questione è interessante perché, come noto e come avviene per tutti i magistrati, la carriera dei magistrati tributari è gestita autonomamente dall'organo di governo autonomo (il già citato CPGT). Il TAR accoglie il ricorso e sancisce l'applicabilità dell'art. 33, comma 6, della legge n. 104 del 1992, anche ai magistrati tributari con disabilità sottolineando come essi – alla luce di una risoluzione del CPGT che «innova in via amministrativa *in melius* la disciplina legislativa in materia»⁵⁵ – abbiano un vero e proprio **diritto al trasferimento alla sede più facilmente raggiungibile** rispetto al luogo di residenza. Tale diritto «**esclud[e] qualunque bilanciamento con il contrapposto interesse organizzativo dell'Amministrazione**», tanto da consentire l'assegnazione del magistrato stesso alla sede più vicina anche se in sovrannumero.

III) Il terzo filone è costituito da un rilevante gruppo di decisioni che hanno affrontato le problematiche sottese al **licenziamento di lavoratori con disabilità per superamento del periodo di comporta**.

È di particolare rilievo la sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 31 marzo 2023, n. 9095. La pronuncia è significativa perché – sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea e superando un contrasto giurisprudenziale esistente in materia⁵⁶ – ha qualificato come **discriminazione indiretta la fissazione di un identico termine di comporta per i lavoratori senza disabilità e per quelli con disabilità**. Questi ultimi, infatti, sono maggiormente esposti al rischio di assenze di cui le imprese devono tenere conto nel prevedere un limite massimo di giorni di assenza di malattia, oltrepassato il quale si incorre nel licenziamento. L'applicazione da parte del datore di lavoro del termine fissato dal contratto collettivo nazionale in modo indistinto, a prescindere da ogni considerazione per la condizione di disabilità dei lavoratori, determina dunque una discriminazione indiretta, in quanto trasmuta un criterio apparentemente neutro in una prassi discriminatoria nei confronti dei lavoratori con disabilità.

⁵⁴ Da non confondere con il diverso istituto del trasferimento previsto a favore del lavoratore *caregiver* di persona con disabilità disciplinato dall'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, su cui cfr. il cap. 9.

⁵⁵ Così TAR Lazio, sez. V-*bis*, sent., 6 febbraio 2023, n. 2021.

⁵⁶ Cfr. Trib. Bologna, sez. lav., 19 maggio 2022, n. 230; Corte d'Appello di Palermo, sez. lav., 14 febbraio 2022, n. 111; Trib. Vicenza, sez. lav., 27 aprile 2022, n. 181. Secondo tali decisioni, «le numerose cautele che consentono al disabile di svolgere la prestazione in modo compatibile con le sue condizioni di salute costituirebbero già un "accomodamento ragionevole" tale da riequilibrare la posizione di disabili e non» (così L. CAIRO, S. MARESI, *Il comporta dei lavoratori disabili: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 5/2023, 537 ss.).

Tale decisione è stata ripresa anche dalla sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 20 giugno 2023, n. 17629, che, pur dichiarando inammissibile il ricorso, svolge alcune importanti considerazioni sul punto appena segnalato. Secondo la sentenza della Corte d'Appello oggetto del ricorso in Cassazione, il lavoratore licenziato, pur essendo titolare di una certificazione di handicap, non versava in una condizione di disabilità coerente con la nozione adottata dall'ordinamento europeo, essendo "semplicemente" «affetto da malattie comuni, di assoluta frequenza nella popolazione normale e di non rilevante entità» che comportavano al più una «condizione di disagio sociale associata a elementi psicopatologici non riferibile ad una patologia psichiatrica». La Cassazione, dopo aver ripercorso le varie sentenze che a livello europeo hanno definito le nozioni di handicap e di disabilità⁵⁷, contesta quanto affermato dalla Corte d'Appello, evidenziando che in realtà **tutte le patologie, anche quelle "comuni", possono determinare una condizione di disabilità se comportano menomazioni di carattere duraturo, e, come tali, sono in grado di ostacolare la partecipazione del lavoratore alla vita professionale in condizioni di parità**⁵⁸. Dunque, se l'assenza è effettivamente conseguenza di tali patologie, il licenziamento per superato comporta potrà dirsi illegittimo.

Diverse sentenze di merito hanno seguito l'orientamento appena citato, evidenziando come il licenziamento del lavoratore con disabilità per superamento del periodo di comporta si configuri come discriminatorio qualora non vengano adottati accomodamenti ragionevoli.

La Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 17 gennaio 2023 n. 168, individua come **accomodamento ragionevole la necessità di contare, nel computo del periodo di comporta, solo le assenze dovute a eventi che non risultino connessi alla disabilità**⁵⁹. Di conseguenza, l'applicazione dello stesso termine per il periodo di comporta crea una disparità di trattamento che si configura come una discriminazione indiretta nei confronti dei lavoratori con disabilità⁶⁰.

⁵⁷ Tra queste in particolare vengono richiamate le seguenti sentenze: CGUE sentenze 11 aprile 2013, *HK Danmark*, C-335/11 e C337/11, punti 38- 42; 18 marzo 2014, *Z.*, C-363/12, punto 76; 18 dicembre, 2014, *FOA*, C-354/13, punto 53; 1 dicembre 2016, *Ma. Da.* C-395/15, punti 41-42.

⁵⁸ In senso contrario cfr. Corte d'Appello di Bari, sent. 20 marzo 2023, n. 105.

⁵⁹ La Corte d'Appello di Napoli evidenzia a tal proposito come alcuni contratti collettivi operino delle differenziazioni tra le varie malattie, prevedendo una disciplina *ad hoc* per quelle particolarmente gravi, croniche e invalidanti, tra cui rientrano quelle che comportano terapie salvavita. Conseguentemente, tali contratti hanno introdotto deroghe al termine previsto per il superamento del periodo di comporta.

⁶⁰ Nello stesso senso, Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. nn. 49, 339, 684 e 758 del 2023; Trib. Como, sent. 3 luglio 2023, n. 161, che ritiene inoltre del tutto irrilevante che la parte datoriale non fosse a conoscenza, almeno fino al tentativo di conciliazione, della condizione di disabilità della lavoratrice; Trib. Rovereto, sent. 30 novembre 2023, n. 44, secondo cui, mancando una definizione di disabilità univoca tra i vari settori dell'ordinamento, in ambito giuslavoristico la condizione di disabilità dipenderebbe solo dall'accertamento della menomazione fisica del lavoratore.

Al contrario, Trib. Como, sent. 5 ottobre 2023, n. 208, ha respinto il ricorso di un dipendente licenziato, sottolineando come il lavoratore non avesse dimostrato che la malattia professionale sopraggiunta per asserita responsabilità datoriale avrebbe determinato l'insorgere di una condizione di disabilità secondo la definizione

Il Tribunale di Parma, con la sentenza del 9 gennaio 2023 n. 1, ha applicato lo stesso principio, perché il periodo di comporto era stato calcolato includendo le assenze per malattia connesse alla specifica condizione di disabilità. Il giudice ha precisato che la malattia del lavoratore con disabilità non può «sempre e aprioristicamente essere trattata in maniera diversa da quella del lavoratore non disabile» e che, di conseguenza, «non sempre il licenziamento per superamento del periodo di comporto del lavoratore affetto da disabilità rappresent[a] una discriminazione del medesimo». Contestualmente, il Tribunale ha comunque evidenziato **la necessità di distinguere tra lavoratori la cui disabilità «di per sé, non porta a stati morbosi e, quindi, alla necessità di assentarsi per malattia» e lavoratori «disabili, come la ricorrente, affetti da patologie che possono generare stati morbosi e, dunque, periodi di malattia».** Ne consegue che, per verificare se il contratto collettivo attui una discriminazione indiretta, è necessario capire se la disciplina sia penalizzante per la persona con disabilità in ragione della patologia che ha dato origine alla disabilità.

Sempre sul licenziamento operato in considerazione del superamento del periodo di comporto che determina discriminazione indiretta, la Corte d'Appello di Milano, sent. 20 febbraio 2023, n. 182, ha sottolineato come la parte datoriale non avesse, nel caso di specie, dimostrato di aver fatto tutto il possibile per scongiurare l'inadempienza da parte del lavoratore. Secondo la Corte d'Appello milanese, **il datore di lavoro, anche se all'oscuro della disabilità del lavoratore, avrebbe infatti comunque dovuto attivarsi⁶¹ e prendere delle precauzioni di fronte ad un lavoratore risultato assente per mesi.** In particolare, l'azienda avrebbe dovuto fornire la prova della sua piena impossibilità di attivarsi o quantomeno diligentemente appurare il reale stato di salute del dipendente e la portata della complicazione che lo affliggeva, come sarebbe stato possibile in modo “non oneroso” secondo la Corte, cooperando nel senso imposto dall'art. 2087 c.c. In mancanza di tale prova, il licenziamento è stato conseguentemente considerato discriminatorio⁶².

della Convenzione ONU. Inoltre, il lavoratore non aveva neppure indicato i giorni di assenza riconducibili alla malattia di origine professionale.

⁶¹ In senso contrario, riprendendo l'orientamento della Corte d'Appello di Torino, sent. 3 novembre 2021, n. 604, il Trib. Larino, sent. 14 febbraio 2023, n. 22, ha affermato che la composizione dei contrapposti interessi è possibile solo attraverso la collaborazione di entrambe le parti poiché «il dovere del datore di lavoro di espungere dai giorni di assenza per malattia quelli riconducibili alla disabilità del dipendente presuppone [...] la conoscenza della ragione dell'assenza e detta conoscenza è possibile solo con la cooperazione del dipendente sul quale incombe l'onere di comunicare le assenze riconducibili alla disabilità».

⁶² Anche la sentenza del Tribunale di Milano 17 ottobre 2023, n. 3370, ha riconosciuto l'illegittimità del licenziamento di una lavoratrice con disabilità, ritenendo che il datore di lavoro non avesse provato le accuse di simulazione della malattia e scarso rendimento, non essendo sufficiente dedurre che i giorni di malattia fossero prevalentemente prossimi a ferie o riposi programmati. A differenza di quanto previsto per la disciplina del comporto, se il datore di lavoro ritiene che i giorni di malattia incidano negativamente sulla produzione aziendale, deve provare che le modalità di assenza abbiano determinato l'impossibilità di utilizzo della prestazione lavorativa.

IV) Il quarto ambito di interesse è costituito da alcune decisioni relative alle problematiche legate alla **sopravvenuta condizione di disabilità incidente sull'idoneità al lavoro e sullo svolgimento delle mansioni affidate in precedenza.**

La sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. lav., 13 novembre 2023, n. 31471, ha affrontato il caso di un lavoratore, impiegato con mansioni di collaudatore, licenziato dal datore per sopraggiunta inidoneità alla mansione determinata dalle mutate condizioni fisiche dello stesso. Nel confermare le conclusioni raggiunte nei primi gradi di giudizio, la Cassazione ha riconosciuto il carattere discriminatorio del licenziamento, evidenziando come la ridotta capacità lavorativa conseguente al rispetto delle prescrizioni dettate dal medico competente non potesse giustificare la cessazione del rapporto lavorativo. **La società, all'opposto, avrebbe dovuto adottare misure in grado di consentire al lavoratore con disabilità di continuare a svolgere le mansioni di collaudatore:** tali misure – secondo quanto si legge nella sentenza – «non avrebbero comportato modifiche dei luoghi produttivi, né mutamenti organizzativi, né costi aggiuntivi, dovendo la società unicamente consentire [al lavoratore] di effettuare pause – rispetto a quelle ordinarie – di ulteriori 15 minuti dopo ogni due ore continuative di lavoro e l'adozione di mascherina respiratoria per le operazioni che comportino maggiore dispersione di polveri».

In un caso simile, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 29 marzo 2023, n. 8917, ha poi esaminato la vicenda di un autista-soccorritore, licenziato a causa della sopravvenuta inidoneità alla mansione, che aveva agito in giudizio sostenendo la natura discriminatoria del recesso da parte del datore di lavoro. Riformando la decisione della Corte d'Appello di Palermo, secondo cui il lavoratore non avrebbe potuto essere altrimenti reimpiegato non avendo effettuato la formazione necessaria per svolgere mansioni diverse da quella di autista-soccorritore, la Cassazione ha affermato alcuni importanti principi di diritto: in primo luogo, ha ribadito che **«l'impossibilità di ricollocare il disabile in diverse mansioni, nel contesto aziendale esistente, non legittima, di per sé sola, l'esercizio del potere di recesso, occorrendo, invece, che vengano anche ricercati «accomodamenti ragionevoli» [...] finalizzati al mantenimento del posto di lavoro, in un'ottica di ottimizzazione delle tutele, giustificata dall'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale».** In secondo luogo, la Cassazione ha messo in evidenza che all'onere di allegazione e prova, gravante sul datore di lavoro, relativo all'impossibilità di *repechage* del dipendente licenziato si aggiunge, quindi, quello, distinto, avente ad oggetto **l'adempimento dell'obbligo di aver ricercato un accomodamento ragionevole, che condiziona anch'esso la legittimità del recesso.** La sentenza ha però chiarito che «non spetta al lavoratore, né tantomeno al giudice, individuare in giudizio quali potessero essere le possibili modifiche organizzative appropriate e ragionevoli idonee a salvaguardare il posto di lavoro, né si può richiedere al lavoratore

una collaborazione nell'individuazione dell'accomodamento ragionevole, collaborazione non prevista neanche per il normale *repechage*.

Nell'ordinanza del Tribunale di Lecco, sez. lav., 9 febbraio 2023, si affronta il caso di un lavoratore con disabilità che, a seguito di licenziamento per superamento del periodo di comporta, era stato sì reintegrato a seguito di un provvedimento giudiziario, ma con l'attribuzione di mansioni non adeguate alla sua professionalità. Il lavoratore in questione aveva sempre fatto l'autista di autobus, ma dopo la reintegra veniva destinato alle mansioni di addetto alle pulizie. Il giudice ha ritenuto **discriminatoria la condotta del datore di lavoro, non avendo lo stesso dimostrato di aver adottato ogni possibile accomodamento ragionevole per adibire il lavoratore con disabilità a mansioni coerenti con la sua professionalità**. Infatti, nonostante il lavoratore avesse provato a dimostrare di possedere professionalità compatibili con lo svolgimento di mansioni diverse (non più autista, ma addetto alla sala operativa), il datore riteneva che queste sarebbero state ritenute dal medico competente non compatibili con il suo stato di salute. Il giudice rilevava però che una simile conclusione non si potesse desumere dalle valutazioni del medico e dunque ordinava al datore di adottare i «ragionevoli accomodamenti volti ad adibire il lavoratore a mansioni che siano idonee al suo stato di disabilità ed alla sua professionalità».

La questione è stata affrontata successivamente in secondo grado dalla Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 18 ottobre 2023, n. 642, che ha confermato il carattere discriminatorio del licenziamento e ha puntualmente indicato al datore di lavoro di adibire il lavoratore ad una mansione (quella di agente di movimento-addetto alla sala operativa) che corrispondesse alla sua professionalità. In particolare, la Corte d'Appello ha ritenuto che la pronuncia di primo grado, pur corretta nelle sue conclusioni, avesse lasciato eccessiva discrezionalità alla società e che la conseguente scelta datoriale di adibire il lavoratore alla mansione di addetto alle pulizie fosse dequalificante e non rispettosa della professionalità e della anzianità acquisita dal lavoratore.

Da ultimo, vanno segnalate alcune pronunce che, al contrario, evidenziano come **il licenziamento possa essere giustificato quando non è possibile garantire la conservazione del posto di lavoro** a seguito della sopravvenuta condizione di disabilità.

La Corte d'Appello di Venezia, con sentenza 28 marzo 2023, n. 182, ha affrontato il caso di un lavoratore che si era rivolto al giudice per accertare l'illegittimità del licenziamento subito a seguito di infortunio sul luogo di lavoro. Il giudice di primo grado, nel confermare la legittimità del licenziamento, aveva chiarito che la responsabilità del datore conseguente all'infortunio deve essere mantenuta distinta dall'obbligo di conservazione del posto di lavoro. Per la responsabilità legata all'infortunio, il datore è tenuto al risarcimento nella misura del “danno

differenziale”⁶³; per quanto concerne la conservazione del posto di lavoro, invece, l’obbligo del datore di adottare accomodamenti ragionevoli al fine della prosecuzione del rapporto deve essere valutato in base al tipo di organizzazione aziendale alla luce del principio enunciato nelle direttive e nella giurisprudenza europea. Secondo il giudice di primo grado, il **licenziamento** doveva considerarsi **legittimo e non c’è obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli se non ci sono altre postazioni e mansioni cui adibire il lavoratore con disabilità tenendo conto delle dimensioni ridotte dell’azienda**. Il giudice di appello ha confermato tali motivazioni, tenendo soprattutto in considerazione le ridotte dimensioni dell’azienda e dell’organico aziendale. Non solo non era possibile l’assegnazione al lavoratore di mansioni compatibili con la residua capacità lavorativa, ma nemmeno erano ipotizzabili misure organizzative ragionevoli che consentissero la prosecuzione del rapporto di lavoro, se non quelle della creazione di un nuovo posto di lavoro (con mansioni e tempi ridotti), con conseguente peggioramento delle condizioni degli altri lavoratori.

Anche nella sentenza 16 novembre 2023, n. 599, la Corte d’Appello di Venezia ha rigettato il reclamo avverso la decisione che aveva confermato la legittimità del licenziamento per inidoneità sopravvenuta del lavoratore. Come nel precedente caso, dopo che il lavoratore era stato dichiarato inidoneo alle mansioni svolte fino a quel momento, era stata verificata la possibilità di una ricollocazione nell’ambito dell’attività aziendale, anche in mansioni inferiori, ma con esito negativo. Il giudice di primo grado aveva altresì precisato che non poteva essere imposta al datore di lavoro la creazione di una mansione specifica non presente all’interno dell’organizzazione aziendale per adeguarsi alle esigenze del lavoratore dichiarato inidoneo. Non era nemmeno possibile configurare i presupposti per l’adozione di ragionevoli accomodamenti, intesi come soluzioni tecniche o accordi organizzativi, da un lato per il settore in cui operava l’azienda e, dall’altro lato, per **l’irragionevolezza derivante dall’eccessiva onerosità di creare una mansione *ad hoc* per il solo ricorrente**, circostanza che avrebbe richiesto la modifica dell’intero assetto organizzativo dell’impresa.

Anche la sentenza del Tribunale di Cagliari 8 giugno 2023, n. 811, ha stabilito, in un caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo relativo all’inidoneità permanente a svolgere le mansioni assegnate a causa dei problemi di salute del lavoratore, che la società non era obbligata a trovare un posto alternativo per il dipendente e che aveva già agito correttamente nel risolvere il rapporto di lavoro. Nello specifico, il Tribunale ha **escluso che il datore di lavoro fosse obbligato ad «ampliare appositamente il proprio organico o a modificare in senso**

⁶³ Per “danno differenziale” si intende il danno risarcibile al lavoratore, calcolato sottraendo quanto versato dall’Inail a titolo di indennizzo per il solo infortunio sul lavoro o per l’insorgenza della malattia professionale, dalla cifra richiesta al datore di lavoro in sede civilistica per il risarcimento del danno.

peggiorativo la condizione degli altri lavoratori per garantire al lavoratore divenuto inidoneo allo svolgimento delle mansioni di propria assegnazione la conservazione del posto di lavoro».

9. CAREGIVER

Per quanto concerne la tutela dei diritti dei cosiddetti *caregiver*, le pronunce esaminate hanno riguardato per lo più l'applicazione degli strumenti previsti dall'art. 33 della legge n. 104 del 1992.

I) Cominciando da quanto disposto dal comma 5 del citato art. 33, secondo cui i lavoratori dipendenti⁶⁴ che siano *caregiver* hanno **diritto, ove possibile, alla scelta della sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere e il diritto a non essere trasferiti senza consenso**, va ricordato che si riscontrano due diverse posizioni giurisprudenziali. Secondo un primo orientamento, sia il diritto alla scelta della sede più vicina, sia il diritto a non essere trasferiti non sono incondizionati ed illimitati, dovendosi contemperare con le esigenze organizzative del datore di lavoro⁶⁵. Per altra parte della giurisprudenza, invece, il diritto a non essere trasferiti altrove senza il proprio consenso costituisce un diritto assoluto⁶⁶.

Proprio sul bilanciamento relativo al diritto alla scelta della sede e al conseguente trasferimento⁶⁷ si sono concentrate molte pronunce analizzate, con interpretazioni anche divergenti.

Un primo elemento di criticità riguarda **la eventuale presenza di altri familiari astrattamente in grado di prendersi cura della persona con disabilità**: sul punto si riscontra infatti incertezza. Si rinviengono decisioni secondo cui il datore di lavoro ben può verificare se colui che richiede il trasferimento è l'unico familiare in grado di prendersi cura della persona (in omaggio al cosiddetto criterio della esclusività), poiché la presenza di altri familiari⁶⁸ risulterebbe ostativa alla concessione del trasferimento⁶⁹. Viceversa, vi sono altre decisioni in cui invece – facendo leva sulle

⁶⁴ Come ha evidenziato il TAR Lazio, sez. V-*bis*, sent., 6 febbraio 2023, n. 2021, la mancata qualificazione della posizione lavorativa in termini di subordinazione non consente l'applicazione del beneficio in esame (il caso si riferiva ad un giudice tributario onorario).

⁶⁵ Corte di Cassazione, civ., sez. lav., ord. 20 luglio 2023, n. 21627; Corte di Cassazione civ., sez. lav., ord. 12 settembre 2023, n. 26343; Corte d'Appello di L'Aquila, sez. lav., 23 settembre 2023, n. 359. In proposito deve anche segnalarsi che, nella valutazione relativa all'assegnazione della sede più vicina al domicilio del familiare con disabilità, il datore di lavoro deve agire secondo i principi di correttezza e buona fede (Trib. Crotona, sez. lav., sent., 2 marzo 2023, n. 185).

⁶⁶ Cfr. Trib. Milano, sez. lav., sent. n. 948 del 2023, in cui si osserva che d'ultima parte della norma (che regola il trasferimento dalla sede originaria per volontà aziendale) non contempla eccezioni. È un diritto soggettivo che esprime l'assoluta esigenza di venire incontro alle problematiche del disabile in situazione di gravità, che venga assistito dal lavoratore, parente o affine entro il secondo gradus.

⁶⁷ Sulla natura non assoluta o illimitata di tale diritto, cfr., in generale, TAR Lazio, sez. I-*quater*, sent. 20 luglio 2023, n. 12257; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 29 dicembre 2023, n. 962; Trib. Potenza, sent. 2 marzo 2023, n. 180 e Trib. Modena, sez. lav., sent. n. 30 gennaio 2023, n. 27.

⁶⁸ Ovviamente, si deve trattare di familiari in grado di prendersi cura della persona disabile e legati da rapporti affettivi e sociali con la stessa: cfr. TAR Lazio, sez. IV, 27 luglio 2023 n. 12799.

⁶⁹ TAR Lazio, sez. I-*bis*, sent. 2 agosto 2023 n. 13009 e TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 29 dicembre 2023, n. 962 – sulla base di Consiglio di Stato, sez. IV, 1^o febbraio 2021, n. 914 – nel confermare il provvedimento di diniego, evidenziano la correttezza delle valutazioni effettuate dall'amministrazione che, in quel caso, aveva riscontrato la presenza di altri congiunti non oggettivamente impossibilitati a prendersi cura della persona con disabilità. In senso analogo, anche TAR Lazio, sez. I-*quater*, 20 luglio 2023 n. 12257, sottolinea

modifiche introdotte dall'art. 24 della legge n. 183 del 2010 – non è più necessario che il lavoratore richiedente il trasferimento sia l'unico a potersi occupare della persona disabile⁷⁰.

Ulteriore criticità riguarda **la presenza o meno di posti vacanti o carenze di organico**, sia nella sede originaria, sia nella sede prescelta dal *caregiver*. La sentenza del TAR Lazio, sez. IV, 27 luglio 2023, n. 12799, ha accolto il ricorso avverso il diniego di trasferimento⁷¹ sulla base di una asserita carenza di organico, numericamente e percentualmente rilevante, presso la sede in cui il richiedente era occupato. Il TAR, riprendendo la giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia⁷², ha precisato che, **per negare il trasferimento, le esigenze di servizio** non possono essere né genericamente richiamate, né fondarsi su generiche valutazioni in ordine alle scoperture di organico⁷³ o alle necessità di servizio da fronteggiare, dovendo invece **«risultare da una indicazione concreta di elementi ostativi**, riferiti alla sede di servizio in atto, anche rispetto alla sede di servizio richiesta, e dalla considerazione del grado e/o della posizione di ruolo e specialità». Il TAR Lazio ha poi escluso che la fruizione dei tre giorni di permessi mensili *ex art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992*, possa giustificare il diniego alla richiesta di trasferimento *ex art. 33, comma 5*, rispondendo i due istituti ad una *ratio* diversa.

In senso analogo, la sentenza del TAR Lombardia, sez. IV, 10 agosto 2023, n. 2034, ha annullato il diniego al trasferimento evidenziando come la PA non avesse effettuato il necessario bilanciamento tra l'interesse privato del soggetto fragile all'assistenza familiare e l'interesse pubblico connesso alle **esigenze organizzative dell'amministrazione**. Tali esigenze possono essere considerate **valide per giustificare il diniego al trasferimento solo se «radicalmente incompatibili con le necessità assistenziali della persona non autosufficiente»⁷⁴**, non essendo invece sufficiente opporre una già ampia copertura di organico nella sede richiesta.

Specificando tale orientamento, il TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 21 luglio 2023, n. 620, ha però ritenuto che l'amministrazione – quando si tratta di personale

– alla luce dell'orientamento del Consiglio di Stato (cfr. sez. IV, sent. 5 febbraio 2019, n. 877) – la necessità che il *caregiver* circostanzi in modo adeguato l'eventuale indisponibilità di altri parenti.

⁷⁰ TAR Puglia, sez. II, sent. 16 marzo 2023, n. 488.

⁷¹ Per chiarezza occorre segnalare che le sentenze che dichiarano illegittimo il diniego della richiesta di trasferimento non comportano immediatamente la concessione del trasferimento, ma determinano la necessità di una nuova rivalutazione – che tenga conto di quanto sancito dal giudice – da parte dell'amministrazione presso cui il *caregiver* è impiegato.

⁷² Giurisprudenza con cui la Corte costituzionale ha precisato che l'assistenza della persona con disabilità e, in particolare, il soddisfacimento dell'esigenza di socializzazione, in tutte le sue modalità esplicative, costituiscono fondamentali fattori di sviluppo della personalità e strumenti di tutela della salute del portatore di handicap, intesa nella sua accezione più ampia. Cfr. Corte cost., sentenza n. 213 del 2016; n. 158 del 2007 e n. 350 del 2003.

⁷³ Coerentemente con tale indirizzo, TAR Puglia, sez. II, sent. 16 marzo 2023, n. 488, afferma l'irragionevolezza del diniego di trasferimento quando vi siano vacanze di organico nella sede richiesta, anche a fronte di ripercussioni negative nella sede di provenienza.

⁷⁴ Cfr. TAR Campania, sez. VII, sent. 3 maggio 2021, n. 2906.

delle forze armate dell'Esercito, della Marina, dell'aeronautica e dei Carabinieri⁷⁵ – agisce correttamente se nega il trasferimento allorché nella sede di destinazione il *caregiver* non può trovare utile collocazione in relazione alla propria specializzazione.

Per la peculiarità del caso, può segnalarsi che nella sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. lav., 6 dicembre 2023, n. 34090, si è sancito che – qualora il diritto al trasferimento sia stato riconosciuto a seguito di un'azione giudiziaria e il datore di lavoro abbia successivamente impugnato la sentenza – la sopravvenuta morte del familiare con disabilità non determina il venir meno del diritto stesso. Secondo la Cassazione, infatti, il sopraggiunto difetto dei presupposti del trasferimento potrà al più consentire al datore di lavoro di valutare *ex novo* l'opportunità di un nuovo trasferimento, senza però mettere in discussione quello precedentemente riconosciuto.

Per la sua portata di carattere generale, è poi interessante segnalare la sentenza del Tribunale di Biella del 4 aprile 2023, relativa ad un caso in cui era coinvolto un docente a tempo indeterminato, che aveva richiesto il trasferimento presso una scuola in una provincia siciliana per poter assistere lo zio, persona con handicap grave, di cui deduceva essere unico referente. Accogliendo la richiesta del docente, il Tribunale di Biella ha affermato il contrasto tra le previsioni dell'art. 13 del CCNL mobilità relativo agli a.s. 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022 e l'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992. Le disposizioni del CCNL, infatti, limitavano l'ambito applicativo dell'istituto della precedenza nei trasferimenti. Il Tribunale, pur dando conto dell'esistenza di altre pronunce in senso difforme, ha sancito che le previsioni di cui all'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 e di cui all'art. 601⁷⁶ del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Testo Unico in materia di istruzione), esprimono norme imperative di legge, poste a tutela di interessi di prioritaria rilevanza e garantiti costituzionalmente, disponendo pertanto di procedere con il trasferimento.

II) La giurisprudenza si è poi spesso occupata dei **permessi** di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

Sul tema, in via generale, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 8 del 2023, ha ricordato che la remunerazione dei tre giorni di permesso mensile si configura come una **indennità di «natura previdenziale non pensionistica»** e che, anche se è parametrata alla retribuzione, non è equiparata ad essa, considerata «la funzione di assicurare un sostegno economico al lavoratore che versi in stato di bisogno per la condizione di disabilità grave, propria o di un suo familiare».

⁷⁵ In virtù di quanto previsto dall'art. 981, comma 1, lett. b), del d.lgs. 66/2010, infatti non è, in generale, possibile pretendere che l'amministrazione, pur di consentire la movimentazione, sia tenuta a valutare la sussistenza di posizioni analoghe ovvero a effettuare un trasferimento da un corpo all'altro dell'esercito.

⁷⁶ Il citato art. 601 sancisce che gli articoli 21 e 33 della legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104, si applicano al personale della scuola e «comportano la precedenza all'atto della nomina in ruolo, dell'assunzione come non di ruolo e in sede di mobilità».

Sul piano del merito, la sentenza del Tribunale di Catania, sez. lav., sent. 29 maggio 2023, ha ritenuto discriminatori alcuni comportamenti messi in atto dal datore di lavoro nei confronti del lavoratore *caregiver*, ravvisando una **discriminazione diretta nel comportamento di un'azienda che aveva decurtato i premi aziendali per i giorni di assenza ai lavoratori che fruivano di permessi** ex legge n. 104 del 1992.

Una serie di decisioni si sofferma sui casi di **licenziamento connessi all'assenza dal lavoro per la fruizione di permessi** ex legge n. 104 del 1992.

Nella sentenza della Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 22 giugno 2023, n. 17933, si è rimarcato come debba sussistere una relazione causale diretta tra l'assistenza offerta alla persona con disabilità da parte del lavoratore *caregiver* e l'assenza dal lavoro, non rinvenendosi nella legge una funzione “meramente compensativa” delle energie che il lavoratore *caregiver* impiega nell'attività di assistenza. Nel caso di specie, la Cassazione sottolinea che il **lavoratore che si avvalga del beneficio connesso alla legge n. 104 del 1992 per esigenze diverse rispetto a quelle di assistenza, diretta e/o indiretta, «integra l'abuso del diritto e viola i principi di correttezza e buona fede, sia nei confronti del datore di lavoro che dell'ente assicurativo, con rilevanza anche ai fini disciplinari».**

Ad analoghe conclusioni giunge anche la Corte d'Appello di Roma, sez. lav., nella sent. 27 gennaio 2023, n. 48, confermando il licenziamento nei confronti di un lavoratore che **aveva utilizzato i permessi per svolgere attività diverse da quelle di cura della persona con disabilità, specificando che tale condotta integra un grave illecito disciplinare** laddove ci si dedichi ad attività estranee «anche solo in parte», soprattutto perché, in quel caso, tali condotte erano state ripetutamente reiterate.

In senso diverso, però, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 13 marzo 2023, n. 7306, ha precisato che nell'orario dei permessi mensili cui un lavoratore ha diritto ai sensi della legge n. 104 del 1992 **vadano ricompresi anche «momenti di ripresa psico-fisica»** (identificati, nel caso di specie, nel trascorrere brevi intervalli al parco a leggere), e che, in questi casi, non sussista giusta causa di licenziamento. Infatti, la fruizione dei permessi deve certamente realizzarsi in funzione della preminente esigenza di tutela delle persone [con] disabilità grave, ma «anche [d]ella salvaguardia di una residua conciliazione con le altre incombenze personali e familiari che caratterizzano la vita quotidiana di ogni individuo».

Il tema della relazione causale diretta che deve intercorrere tra l'assenza al lavoro del lavoratore *caregiver* e la sua necessità di svolgere l'attività assistenziale si ritrova anche in Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 25 gennaio 2023, n. 2235, la quale chiarisce che, se il permesso è previsto per assistere il familiare durante il turno notturno, non possa essere contestato al lavoratore di essersi allontanato dal familiare durante il giorno.

Nello stesso filone va poi citata l'ordinanza della Cassazione civ., sez. lav., sent. 10 maggio 2023, n. 12649, che ha ribadito che **Pesonero dal lavoro notturno**, di cui all'art. 53, comma 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, previsto a favore di tutti i lavoratori che devono prestare la propria assistenza a persone con disabilità *ex* legge n. 104 del 1992 **non richiede che lo stato di handicap dell'assistito debba essere connotato anche da "gravità"**. La Corte sottolinea che «il dato testuale della norma non autorizza l'introduzione, in via ermeneutica, di un requisito aggiuntivo in un ambito, quale quello dei diritti dei disabili, insuscettibile di limitazioni di tutela al di fuori di una chiara presa di posizione del legislatore».

III) Una menzione a parte va riservata ai **caregiver ristretti in carcere** che fanno valere l'esigenza di provvedere alla cura e all'assistenza di figli, ivi compresi quelli con disabilità. A questo fine, la legge n. 354 del 1975 prevede una serie di misure alternative alla detenzione che consentono al condannato, in presenza di specifici presupposti, di espriare la pena al di fuori del carcere. In particolare, la detenzione domiciliare speciale *ex* art. 47-*quinques*, quando non vi sia pericolo di commissione di ulteriori delitti e vi sia la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, permette alla madre condannata ad una pena eccedente i quattro anni di reclusione, che abbia espriato almeno un terzo della pena, ovvero quindici anni in caso di condanna all'ergastolo, di espriare la pena presso la propria abitazione. Alle medesime condizioni la misura può essere concessa al padre detenuto se, come precisato dall'art. 47-*quinques* comma 7, l. 354 del 1975, «la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre». La previsione in parola originariamente prevedeva una soglia massima di età – individuata nei dieci anni – per i figli ma, con sentenza n. 18 del 2020⁷⁷, la Corte costituzionale ha rimosso tale limite per l'ipotesi in cui il figlio che necessita di assistenza da parte del condannato abbia un handicap grave.

All'interno di questa cornice normativa, si inserisce la sentenza della Corte di cassazione, pen., sez. I, 28 aprile 2023, n. 34185, adita per l'impugnazione della decisione con cui il Tribunale di sorveglianza aveva disatteso un'istanza di detenzione domiciliare speciale presentata da un padre di un figlio con disturbo dello spettro autistico, accompagnato da comportamento oppositivo e autolesionistico. Il Tribunale di sorveglianza aveva respinto l'istanza, sia ritenendo che la madre sarebbe stata in grado di prestare le cure necessarie, anche in ragione del tipo di invalidità del figlio, sia alla luce dell'elevato grado di pericolosità sociale dell'istante stesso.

La Corte di cassazione – richiamandosi ad un indirizzo giurisprudenziale consolidato⁷⁸ – ha invece accolto il ricorso, chiarendo che il Tribunale di sorveglianza ha il compito di **contemperare le esigenze di cura della persona con disabilità**

⁷⁷ Cfr. anche Corte cost., sentenza n. 350 del 2003, che aveva raggiunto la medesima conclusione in relazione alla misura della detenzione domiciliare ordinaria.

⁷⁸ Cfr., *ex multis*, Corte di Cassazione pen., sez. I, 4 giugno 2021, n. 36704, e 10 dicembre 2020, n. 4796.

con quelle parimenti imprescindibili di difesa sociale e di contrasto alla criminalità. Decisivo è il passaggio in cui la Cassazione afferma che la mera presenza della madre, ovvero di altri familiari, non è automaticamente sufficiente ad escludere la necessità della presenza del padre, soprattutto quando la stessa madre appaia impossibilitata ad assicurare l'assistenza necessaria, «nel senso di non poter ella garantire, da sola, un adeguato accudimento del minore, in modo tale da escludere, in radice, ogni pericolo di danno a quest'ultimo». In aggiunta, la Cassazione ha censurato la sentenza del Tribunale di sorveglianza nella parte in cui affermava che l'handicap del minore non fosse di gravità tale da rendere necessaria la contemporanea presenza di entrambi i genitori, criticando altresì la mancata considerazione del fatto che la lontananza forzata del minore dalla figura paterna potesse ripercuotersi negativamente sulla condizione del primo.

Si inserisce nello stesso filone, pur se con un esito di segno opposto, Corte di cassazione pen., sent. 26 aprile 2023, n. 35667, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso avverso una sentenza del Tribunale di sorveglianza di Bari che aveva rigettato una serie di istanze, avanzate per motivi di assistenza familiare da una donna condannata alla pena di tre anni e quattro mesi di reclusione per fatti di rapina e lesioni. Ai nostri fini, interessa soprattutto richiamare la parte della decisione con cui la Cassazione sottolinea che correttamente è stata respinta l'istanza di detenzione domiciliare speciale dal momento che la richiedente non aveva in alcun modo dimostrato l'avvenuto riconoscimento della condizione di handicap grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, dei propri figli minorenni, in relazione ai quali si era limitata a rappresentare l'esistenza di talune patologie.

10. COMPARTECIPAZIONE ALLE SPESE PER I SERVIZI SOCIOSANITARI E SOCIOASSISTENZIALI

La materia della compartecipazione alla spesa dei servizi per le persone con disabilità, come si evince dal grafico *Fig. 1*, ha riguardato circa il 7% delle sentenze analizzate nell'anno 2023.

Le decisioni individuate possono essere suddivise in due macrocategorie: I) decisioni del giudice amministrativo, cui ricorrono le persone con disabilità e i loro familiari per impugnare gli atti degli enti che determinano le modalità di compartecipazione alla spesa dei servizi sociosanitari e socioassistenziali cui accedono le persone con disabilità stesse in base a quanto stabilito dal proprio progetto di vita; II) decisioni del giudice ordinario, cui ricorrono le persone con disabilità anziane e i loro familiari per la corretta quantificazione della quota sociale⁷⁹ delle rette di strutture residenziali a carico degli enti competenti.

A queste, benché non strettamente legate all'ambito di ricerca, si aggiungono anche numerose pronunce del giudice ordinario cui ricorrono gli enti gestori di servizi residenziali, principalmente, ma anche gli enti gestori di servizi semiresidenziali per ottenere il pagamento delle rette insolute.

I) Con riferimento al primo ambito, data la specificità della materia, prima di procedere con l'analisi, pare opportuno richiamarne, pur sinteticamente, la disciplina. Ai sensi dell'art. 6 del DPCM n. 159 del 2013, l'ISEE sociosanitario⁸⁰ è lo strumento previsto per valutare la situazione economica della persona con disabilità e, di conseguenza, consentire un'equa compartecipazione alla spesa delle prestazioni agevolate di natura sociosanitaria⁸¹. In attuazione della normativa, ogni Comune è stato chiamato ad adottare un regolamento per disciplinare l'accesso ai servizi sociosanitari e socioassistenziali, nonché per definire le modalità di compartecipazione alla spesa. In altre parole, e in estrema sintesi, la compartecipazione alla spesa deve essere quindi determinata sulla base del regolamento comunale – che ovviamente deve rispettare i principi sanciti nel DPCM n. 159 del 2013 – e dell'ISEE sociosanitario della persona con disabilità.

⁷⁹ La quota sanitaria come noto, è, invece, a carico del bilancio regionale per le prestazioni sanitarie.

⁸⁰ Si ricorda che esistono ISEE differenziati a seconda delle tipologie di prestazioni richieste (cfr. art. 2, comma 4, e art. 6 del DPCM n. 159 del 2013, nonché Circolare INPS n. 171 del 18 dicembre 2014): oltre l'ISEE standard valevole per la generalità delle prestazioni sociali agevolate, sono previsti l'ISEE per l'accesso alle prestazioni per il diritto allo studio universitario; l'ISEE sociosanitario per l'accesso alle prestazioni sociosanitarie; l'ISEE "socioassistenziale-residenze" che si applica per le prestazioni residenziali; l'ISEE per i minorenni con genitori non coniugati e non conviventi.

⁸¹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. f), del DPCM n. 159 del 2013, le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria rivolte alle persone con disabilità sono interventi «1) di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio; 2) di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali, incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio; 3) atti a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni spendibili per l'acquisto di servizi».

Nelle decisioni analizzate, i giudici amministrativi sono stati spesso investiti del compito di accertare se i regolamenti e i provvedimenti adottati dagli enti locali siano conformi alla normativa e, pertanto, funzionali a garantire che il contributo della persona con disabilità sia rapportato alle sue reali ed effettive possibilità economiche e secondo il principio di ragionevolezza⁸².

Dall'esame delle decisioni del Consiglio di Stato e dei TAR, soprattutto quelli di Lombardia e Veneto, emerge come la giurisprudenza sia costante nell'affermare che, per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, le prescrizioni contenute nel DPCM n. 159 del 2013 sono inderogabili⁸³. Come si legge in Consiglio di Stato, sez. III, sent. 24 marzo 2023, n. 3072, l'ISEE è infatti strumento a garanzia dell'equità della compartecipazione poiché «costituisce la soglia della eventuale sopportazione della spesa del ricovero, da parte del beneficiario della prestazione assistenziale». La determinazione di tale soglia spetta unicamente allo Stato, che deve assicurare l'uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza.

Questo implica, più dettagliatamente, che:

a) **I Comuni non possono né introdurre, né applicare criteri diversi dall'ISEE sociosanitario**⁸⁴. Così, in TAR Veneto, sez. III, sent. 17 luglio 2023, n. 1066 – in cui era stato impugnato un provvedimento di un Comune che aveva definito la quota di compartecipazione alla spesa facendo riferimento alle sole entrate della persona – viene ribadito che «l'ISEE costituisce l'indefettibile strumento di calcolo della capacità contributiva dei privati e deve scandire le condizioni e la proporzione

⁸² La compartecipazione alla spesa dei servizi deve essere evidentemente equa, giusta e sostenibile. Diversamente, sarebbe elevato il rischio che le persone con disabilità si astengano dal richiedere prestazioni, spesso assolutamente necessarie per la loro vita, o rinuncino a beneficiare delle stesse, anche se contenute nel proprio progetto individuale ex art. 14 della legge n. 328 del 2000, solo perché costrette ad una compartecipazione quantificata in modo errato e/o illegittimo.

⁸³ *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. I, par. 4 maggio 2023, n. 658; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 8 marzo 2023, n. 2402; Consiglio di Stato, sez. III, ord. 24 marzo 2023, n. 1153; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 24 marzo 2023, n. 3072; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 13 aprile 2023, n. 3757; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 luglio 2023, n. 6788; TAR Lazio, sez. II-*bis*, sent. 21 marzo 2023, n. 4916; TAR Milano, sez. III, sent. 26 luglio 2023 n. 1964; TAR Veneto, sez. III, sent. 15 febbraio 2023, n. 228; TAR Veneto, sez. III, sent. 27 febbraio 2023, n. 268; TAR Veneto, sez. III, sent. 27 aprile 2023, n. 577; TAR Veneto, sez. III, sent. 17 luglio 2023, n. 1066; TAR Veneto, sez. III, sent. 16 ottobre 2023, n. 1449; TAR Veneto, sez. III, sent. 11 dicembre 2023, n. 1863.

⁸⁴ Non sembra incidere su quanto appena segnalato la complessa e articolata sent. del Consiglio di Stato, sez. III, 31 marzo 2023, n. 3346, avente ad oggetto una deliberazione di una assemblea dei sindaci di un distretto sociosanitario che aveva definito per l'anno 2013 tariffe fisse e non omnicomprensive dei servizi di mensa e trasporto a carico dell'utenza dei servizi CDD (Centro Diurno Disabili) e CSE (Centro Socioeducativo). Si tratta infatti di una decisione che, nel considerare legittime le scelte dell'amministrazione, costituisce un *unicum* isolato, che concerneva una fattispecie che trovava la sua fonte di disciplina nel d. lgs. n. 109 del 1998, normativa allora vigente e oggi sostituita e innovata dal DPCM n. 159 del 2013. Invero, tale decisione, pur respingendo l'appello proposto da associazioni e famiglie ha confermato TAR Milano, sez. III, sent. 12 ottobre 2018, n. 2268, che accogliendo solo parzialmente il ricorso introduttivo, aveva comunque affermato che «non era possibile per l'Assemblea dei Sindaci del Distretto sociosanitario (...), individuare in maniera fissa e vincolante l'entità della compartecipazione posta in carico all'utenza, sottraendo ai singoli comuni la possibilità di determinarne, ciascuno per i propri cittadini, la misura concreta in base alle norme in materia di ISEE».

di accesso alle prestazioni agevolate, non essendo consentita la pretesa del Comune di creare criteri avulsi dall'ISEE con valenza derogatoria ovvero finanche sostitutiva».

Pertanto, le previsioni che talvolta i Comuni inseriscono, per valutare “elementi altri” rispetto all'ISEE sociosanitario – quali, a titolo esemplificativo, estratti conto, buste paga e certificati di pensione (il cosiddetto modello OBIS-M) – devono ritenersi illegittime, oltre che superflue, poiché tali elementi sono già computati all'interno dell'ISEE stesso.

Il Consiglio di Stato, sez. III, sent. 13 aprile 2023, n. 3757, ha in proposito chiarito che «la situazione patrimoniale dell'interessato, ivi compresi tutti quegli elementi che il Comune ha ritenuto di voler considerare nei propri provvedimenti – perché asseritamente estranei all'ISEE – al fine di realizzare un preteso bilanciamento tra le esigenze dei soggetti disabili e le proprie esigenze di bilancio, forma già oggetto di considerazione ai fini dell'ISEE, sulla base di una scelta operata a monte dal legislatore che non può essere rimessa in discussione da Regioni e Comuni attraverso un surrettizio esercizio del proprio potere regolamentare; in altri termini, attraverso i provvedimenti impugnati in prime cure sono stati nuovamente introdotti elementi afferenti alla situazione patrimoniale del disabile ulteriori e diversi rispetto a quelli presi in considerazione ai fini dell'ISEE, che secondo la oramai univoca giurisprudenza amministrativa non è consentito ai Comuni introdurre al fine di derogare al livello essenziale delle prestazioni sociali fissato dalla legislazione statale»⁸⁵.

b) È illegittima la previsione di “fasce” non coerenti con i valori evidenziati dall'ISEE sulla base delle quali modulare diversamente le quote, fino ad escludere la compartecipazione del Comune. «Il sistema [costituito dal DPCM n. 159 del 2013 è infatti] volto a fornire a tutte le persone con disabilità servizi usufruibili sulla base di una valutazione onnicomprensiva delle disponibilità economiche, basato su criteri certi, predeterminati e uniformi, a garanzia di equità e imparzialità nell'azione amministrativa» (cfr., di nuovo, Consiglio di Stato, sez. III, sent. 13 aprile 2023, n. 3757, nonché Consiglio di Stato, sez. III, sent. 23 aprile 2023, n. 3072⁸⁶).

⁸⁵ *Ex multis*, cfr. TAR Veneto, sez. III, sent. 15 febbraio 2023, n. 228, in cui viene annullato un provvedimento di diniego di compartecipazione basato su un regolamento comunale in cui l'accesso alla compartecipazione viene subordinato alla valutazione del patrimonio disponibile della persona e non all'ISEE.

⁸⁶ Quest'ultima decisione, che conferma TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. 2 agosto 2022, n. 1878, è particolarmente significativa alla luce delle vicende sottese al giudizio di primo grado. Il Comune resistente era infatti stato già condannato dal TAR in sede cautelare, e in attesa del merito, a rideterminare la misura della quota di compartecipazione secondo i criteri dettati dalla disciplina ISEE. Nel dare attuazione all'ordinanza cautelare del TAR Lombardia del 3 dicembre 2021 n. 1328, secondo il parere del Consiglio di Stato, l'Amministrazione aveva però nuovamente stabilito fasce di contribuzione non coerenti con il valore ISEE: nel caso concreto, il Comune aveva infatti chiesto alla persona con disabilità «di farsi carico di una spesa annua per il pagamento della retta di ricovero pari ad euro 18.454,15, e ciò a fronte di un'ISEE, pari ad euro 12.024 [...]». Il Consiglio di Stato ha segnalato la evidente sproporzionalità di questa disciplina posto che, per effetto di essa, «vengono addossate al disabile spese addirittura superiori al valore della sua capacità economica determinata in base all'ISEE».

c) In ogni caso, il Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9 marzo 2023, n. 2510⁸⁷, ha precisato che nella definizione della modalità di compartecipazione alla spesa, il Comune deve lasciare alla persona con disabilità una quota per le spese personali, da determinare in concreto sulla base del suo progetto individuale. Altrimenti detto, **un criterio di computo della quota di compartecipazione basato soltanto sull'ISEE, che non consenta un apprezzabile margine di spesa per i bisogni individuali, si rivela illegittimo.**

In caso di violazione dei principi sopra evidenziati, il giudice amministrativo annulla il provvedimento impugnato e condanna il Comune a provvedere alla (ri)definizione della modalità di compartecipazione alla spesa sulla base della normativa ISEE. È opportuno evidenziare che non sono stati isolati i casi di decisioni aventi ad oggetto l'ottemperanza di sentenze già emesse in materia⁸⁸.

A latere, si segnala una interessante pronuncia sul cosiddetto “vuoto per pieno”, vale a dire sulla remunerazione della retta a favore di una struttura socio-sanitaria per le giornate di assenza della persona con disabilità, a titolo di mantenimento del posto. In particolare, è stata affrontata la possibilità di ammettere deroghe o eccezioni al protocollo terapeutico standard, legate a specifici bisogni del paziente, da valutare in concreto. Nel caso analizzato dal TAR Lombardia, sez. III, sent. 6 settembre 2023, n. 2061⁸⁹, era in discussione la previsione regionale⁹⁰ in base alla quale, in caso di assenza dell'ospite, il Servizio Sanitario Regionale riconosce, fatte salve deroghe legate a specificità clinico-assistenziali, il 70% della tariffa sanitaria soltanto per un massimo di 40 giorni annui mentre, per periodi più ampi, la struttura

⁸⁷ Con questa decisione è stato accolto il ricorso per l'ottemperanza della propria sentenza 29 marzo 2022, n. 2295, che aveva censurato il calcolo della quota di contribuzione della ricorrente «determinato [...] «esclusivamente» in base all'ISEE, rilevando che la parte appellante ha esaustivamente dimostrato l'incapienza del suo reddito residuo, anche facendo applicazione dei criteri ISEE [pertanto inadeguati nel caso di specie, n.d.e.], al fine di sostenere le spese connesse al soddisfacimento dei suoi bisogni personali, come documentate con i rendiconti trasmessi al G.T. dal suo tutore».

⁸⁸ TAR Marche, sez. I, sent. 18 gennaio 2023, n. 32, per l'ottemperanza di TAR Marche, sez. I, sent. 16 febbraio 2021, n. 135 e 2 ottobre 2019, n. 608; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9 marzo 2023, n. 2510, per l'ottemperanza di Consiglio di Stato, sez. III, sent. 29 marzo 2022, n. 2295; Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 luglio 2023, n. 6788, di riforma di TAR Lombardia, sez. III, sent. 28 settembre 2022, n. 2102, che aveva respinto il ricorso per l'ottemperanza di TAR Lombardia, sez. III, sent. 15 giugno 2021, n. 1459; TAR Lombardia, sez. III, sent. 26 luglio 2023, n. 1964, per l'ottemperanza di TAR Lombardia, sez. III, sent. 15 giugno 2013, n. 1570, (nel medesimo procedimento il TAR si era già pronunciato con sentenza non definitiva 13 luglio 2017, n. 1616, confermata, con diversa motivazione da Consiglio di Stato, sez. III, sent. 14 marzo 2018, n. 1623); TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 15 novembre 2023, n. 843, per l'ottemperanza di TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 25 marzo 2013, n. 291, ma già oggetto di parziale riforma ad opera di Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 luglio 2024, n. 6223.

⁸⁹ La pronuncia era stata preceduta, in sede cautelare, dalle puntuali indicazioni di Consiglio di Stato, sez. III, ord. 14 febbraio 2023, n. 595, di riforma di TAR Lombardia, sez. III, ord. 26 ottobre 2022, n. 1255, oltre che da TAR Milano, sez. III, sent. 2 febbraio 2022, n. 242, che aveva dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sanitaria lombarda in relazione all'istanza di accertamento delle specificità clinico-assistenziali della ricorrente.

⁹⁰ Il caso riguardava una persona lombarda ricoverata in una struttura di Regione Liguria: secondo la normativa lombarda vigente, in questi casi si applica la normativa della Regione in cui ha sede la struttura ospitante.

è chiamata a concordare con la famiglia il mantenimento del posto letto ed i relativi costi. La controversia trae origine dal fatto che, nonostante il piano terapeutico della persona con disabilità ospitata nella struttura prevedesse l'alternanza di periodi di ricovero con periodi presso il domicilio superiori ai 40 giorni annui, l'azienda sanitaria rifiutava di finanziare il 70% della tariffa a partire dalla quarantunesima giornata. Il TAR, prendendo atto che la documentazione medica attestava che l'alternanza tra permanenza in struttura e permanenza al domicilio dovesse considerarsi modalità terapeutica, ha accolto il ricorso. È degno di nota il fatto che il TAR abbia sottolineato che il piano terapeutico della persona aveva fino ad allora dato risultati positivi rispetto al progetto di vita: secondo il giudice amministrativo qui «non si tratterebbe di riconoscere il pagamento delle “non prestazioni” ma di garantire una continuità al progetto terapeutico parte essenziale del progetto di vita».

II) Nel secondo filone, invece, oggetto dei provvedimenti analizzati è la remunerazione della retta a favore delle RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali), specialmente da parte di persone che convivono con il morbo di Alzheimer⁹¹, ma anche a favore di altre strutture, come le RSD (Residenze Sociosanitarie per Disabili)⁹². In questi casi, l'Autorità giudiziaria viene chiamata a determinare se si sia in presenza di «prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria», previste dall'art. 3-*septies*, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, erogate dalle aziende sanitarie e a carico esclusivo del fondo sanitario. Dette prestazioni si caratterizzano per il fatto che la componente sociale è inscindibile da quella sanitaria, che diviene prevalente e, pertanto, da attribuire ad esclusivo carico del SSN. In altre parole, la quota sanitaria finisce per assorbire la quota residenziale e ciò fa quindi venire meno il problema della compartecipazione.

Per tutte, si può citare Corte di Cassazione civ., sez. III, ord. 24 gennaio 2023, n. 2038, in cui si è ribadito che «al fine dell'accertamento del discrimine, occorre far riferimento (non alle caratteristiche della struttura, nel quale il malato è ricoverato, ma) alle condizioni del malato. Non rileva, quindi, che fosse stato concordato o comunque previsto, per quel singolo paziente, un piano terapeutico personalizzato e neppure rileva la corretta attuazione di detto piano in conformità con gli impegni assunti verso il paziente o i familiari al momento del ricovero. Rileva invece che quel piano terapeutico personalizzato fosse dovuto, e che quindi sussistesse la necessità, per il paziente, in relazione alla patologia della quale risultava affetto (morbo di Alzheimer), dello stato di evoluzione al momento del ricovero e della prevedibile

⁹¹ *Ex multis*, Corte di Cassazione civ., sez. III, ord. 24 gennaio 2023, n. 2038; Corte di Cassazione civ., sez. III, ord. 18 maggio 2023, n. 13714; Corte di Cassazione civ., sez. I, ord. 4 settembre 2023, n. 25660; Corte di Cassazione civ., sez. III, sent. 11 dicembre 2023, n. 34590; Trib. Verona, sez. III, sent. 13 giugno 2023, n. 1184; Corte d'Appello di Firenze, sez. I, sent. 29 agosto 2023, n. 1758; Trib. Firenze, sent. 15 febbraio 2023, n. 459; Trib. Lucca, sent. 14 settembre 2023, n. 253.

⁹² Corte d'Appello di Brescia, sent. 24 agosto 2023, n. 1323, Trib. Cremona, sent. 13 gennaio 2023, n. 20.

evoluzione successiva della suddetta malattia, di un trattamento sanitario strettamente e inscindibilmente correlato con l'aspetto assistenziale perché volto, attraverso le cure, a rallentare l'evoluzione della malattia e a contenere la sua degenerazione, per gli stati più avanzati, in comportamenti autolesionistici o potenzialmente dannosi per i terzi. **Solo qualora si escluda in concreto la necessità che per il singolo paziente affetto da Alzheimer, per la sua storia sanitaria personale, la prestazione socioassistenziale sia inscindibilmente legata con la prestazione sanitaria, è legittimo che parte della retta di degenza sia posta a carico del paziente»⁹³.**

⁹³ Tali indicazioni sono poi state ampiamente riprese anche dalla giurisprudenza del 2024 (ad es. Corte di Cassazione civ., sez. III, ord. 22 febbraio 2024, n. 4752, Corte di Cassazione civ., sez. I, sent. 9 aprile 2024 n. 9419, Corte di Cassazione civ., sez. III, ord. 29 luglio 2024, n. 21162), che è stata oggetto di attenzione anche da parte della stampa (cfr. [milano.corriere.it/notizie/cronaca/24_giugno_21/malati-di-alzheimer-in-rsa-la-sentenza-anche-l-ospitalita-deve-essere-a-carico-dello-stato-non-solo-i-costi-sanitari-1f6f032c-494c-4215-a435-d8215853axlk.shtml](https://www.milano.corriere.it/notizie/cronaca/24_giugno_21/malati-di-alzheimer-in-rsa-la-sentenza-anche-l-ospitalita-deve-essere-a-carico-dello-stato-non-solo-i-costi-sanitari-1f6f032c-494c-4215-a435-d8215853axlk.shtml) e www.vita.it/rette-per-malati-di-alzheimer-in-rsa-chi-paga/).

11. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E LE ALTRE FORME DI TUTELA GIURIDICA

Soprattutto grazie all'attivazione della Banca dati del Ministero della Giustizia contenente le sentenze di merito dei giudici civili, è stato possibile approfondire la materia delle forme di tutela giuridica: in questo paragrafo si analizzeranno le decisioni in tema di amministrazione di sostegno, inabilitazione, interdizione e capacità. Per completezza, si precisa però che la fotografia che restituisce la presente ricerca non può comunque ritenersi pienamente rappresentativa della realtà, dal momento che le banche dati utilizzate (non solo quella ministeriale) non comprendono i provvedimenti di volontaria giurisdizione, in cui spesso rientrano le decisioni relative all'amministrazione di sostegno⁹⁴.

I) Alcune pronunce del giudice di legittimità si soffermano diffusamente sulla natura e sulle finalità dell'istituto dell'**amministrazione di sostegno**, introdotto, come noto, con la legge 9 gennaio 2004, n. 6: in particolare, Corte di Cassazione, civ., sez. I, sent. 28 dicembre 2023, n. 36176, evidenzia come, attraverso l'introduzione di tale istituto, il legislatore abbia innovato profondamente il sistema delle tutele previste in favore dei soggetti deboli, configurando un nuovo strumento di assistenza che – «in ragione della sua **flessibilità e della maggiore agilità** della relativa procedura applicativa» – è in grado di sostenere la **libertà decisionale del beneficiario** e di adeguarsi alle esigenze di quest'ultimo. Anche la Corte costituzionale, con la sent. n. 168 del 2023, ha ribadito che, con la riforma del 2004, si è delineato un *favor* verso forme di tutela preventiva che comportino una **minore limitazione della capacità di agire del soggetto**, evidenziando altresì che il decreto di nomina dell'amministrazione di sostegno opportunamente plasma i rimedi della rappresentanza e dell'assistenza sulle effettive e concrete condizioni in cui versa l'interessato, «sicché il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministrazione di sostegno».

In questa prospettiva, la giurisprudenza ha cura di sottolineare l'importanza della previsione di cui all'**art. 407, comma 2, c.c.**, a mente della quale «**il giudice tutelare deve sentire personalmente la persona** cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa». Così la Corte di Cassazione, civ., sez. I, sent. 19 gennaio

⁹⁴ Durante la ricerca, il tema dell'amministrazione è venuto in rilievo anche nei suoi risvolti penalistici: cfr. Corte di Cassazione pen., sez. VI, sent. 21 febbraio 2023, n. 10915, relativa ad un caso di un soggetto che avendo il possesso o comunque la disponibilità, in qualità di amministratore di sostegno, del denaro dei propri amministrati, si appropriava indebitamente di ingenti somme di tale danaro e per tali fatti veniva sottoposto a procedimento penale.

2023, n. 1667, ha evidenziato la **centralità dell'audizione personale del beneficiario dell'amministrazione di sostegno**, segnalando che tale audizione rappresenta un **adempimento essenziale** della procedura, non solo perché rispettosa della dignità della persona interessata, ma anche perché funzionale alla realizzazione dello scopo dell'istituto, che è quello di accertare la ricorrenza dei relativi presupposti in maniera specifica e circostanziata, sia rispetto alle concrete e attuali condizioni di menomazione fisica o psichica del beneficiario, sia rispetto alla loro incidenza sulla capacità del medesimo di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali⁹⁵.

Nello stesso senso, Corte di Cassazione, civ., sez. I, sent. 21 novembre 2023, n. 32219, ha rimarcato che, nel procedimento per la nomina dell'amministratore di sostegno, l'audizione del beneficiario deve essere espletata **anche quando quest'ultimo sia stato già esaminato dal tribunale nel corso del procedimento d'interdizione** definito con la trasmissione degli atti ex art. 418 c.c., trattandosi di un adempimento fondamentale per il raggiungimento dello scopo dell'istituto «che è quello di perimetrare i poteri gestori alle effettive esigenze del beneficiario dell'amministrazione».

Non è sempre semplice comprendere però quanto sia possibile valorizzare, nei singoli casi concreti, le indicazioni della giurisprudenza di legittimità sull'importanza dell'audizione: a questo proposito si può richiamare il cd. “caso Gilardi”, affrontato da ultimo con il decreto del 21 settembre 2023 del Tribunale di Lecco, e sul quale nel 2023 ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. § 14 di questo *report*). La vicenda, oggetto di attenzione anche da parte degli organi di stampa, riguardava una persona molto anziana assistita, dal 2017, da un amministratore di sostegno, a fronte della richiesta dalla sorella preoccupata della sua prodigalità e dello stile di vita che lo esponeva a comportamenti approfittatori di terzi. Da parte sua, l'interessato ha sempre vissuto la misura di protezione «come un'ingiusta privazione della propria libertà» e, in più occasioni – fino alla scelta definitiva di disporre il collocamento presso una R.S.A. – ha cercato di manifestare la sua opposizione alle scelte dell'amministratore di sostegno. La decisione del Tribunale di Lecco, si sofferma, tra le altre cose, anche sul tema dell'audizione affermando che, in ragione delle precedenti costanti prese di posizione del beneficiario, **non fosse più utile riascoltarlo in quanto il Tribunale già conosceva a fondo le sue opinioni, tra l'altro ritenute dall'organo giurisdizionale comunque viziata dalla sua condizione psicofisica**. Ora, non è questa la sede per offrire una valutazione

⁹⁵ Cfr. anche Trib. Frosinone, sent. 3 marzo 2023, n. 22, secondo cui «l'assistenza dell'AdS non esclude che il beneficiario possa promuovere personalmente un giudizio, se ciò non è espressamente escluso dal decreto di nomina dell'AdS, come, ad esempio, può avvenire se l'assistito sia afflitto solo da problemi fisici; tuttavia, quando ciò sia escluso ovvero quando l'AdS ritenga necessario promuovere un giudizio, anche in dissenso dal beneficiario, l'AdS non può procedervi a meno che non sia stato autorizzato dal Giudice tutelare ex art. 374 cod. civ. ed art. 410 cod. civ., perché il decreto di nomina non può prevedere una autorizzazione generale a promuovere giudizi in favore dell'AdS».

approfondita sul merito di tale complessa vicenda: se è vero che in questa situazione – come dimostra la sentenza della Corte EDU di cui si dirà sub § 14 – la volontà della persona beneficiaria della misura di protezione è stata di fatto sostanzialmente ignorata, è vero anche che tale caso dimostra come, in alcune circostanze, possa essere davvero difficile trovare un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di protezione, da una parte, e la garanzia del diritto all’ascolto e la valorizzazione della volontà della persona beneficiaria dell’amministrazione di sostegno, dall’altra.

II) Per quanto concerne invece i rapporti tra l’amministrazione di sostegno e gli altri strumenti di protezione previsti dal titolo XII del libro I del codice civile, nella giurisprudenza di merito del 2023 si rinvencono alcune statuizioni coerenti con l’ispirazione di fondo della riforma del 2004: così, il Tribunale di Patti, sez. I, sent. 27 settembre 2023, n. 900, ha affermato che **solo nel caso in cui la nomina di un amministratore di sostegno si riveli, in relazione alla situazione concreta del soggetto ed alle specifiche esigenze di rappresentanza, insufficiente ad offrire protezione dell’incapace, è consentito ricorrere all’istituto della interdizione.** Dando applicazione a tali coordinate, il Tribunale siciliano, a fronte della richiesta dei ricorrenti finalizzata ad ottenere l’interdizione nei confronti della loro figlia affetta da «encefalopatia epilettogena con ritardo mentale grave», ha ritenuto che l’amministrazione di sostegno fosse misura sufficiente per fronteggiare le esigenze di protezione del beneficiario.

In senso analogo, il Tribunale di Pavia, sez. II, con sentenza n. 1078 del 2023, sostituendo la misura dell’interdizione in atto con quella dell’amministrazione di sostegno, ha precisato che «la revoca dell’interdizione emerge quale provvedimento idoneo a ricostruire una corrispondenza tra la realtà fattuale e la realtà giuridica, consentendo altresì di riconoscere il percorso svolto dalla persona nel corso degli anni e di **evitare un’eccessiva e generalizzata limitazione della sua capacità di agire**»⁹⁶.

III) Nonostante queste importanti affermazioni di principio sul rapporto tra amministrazione di sostegno e interdizione, il dato che emerge dalla ricerca in tale ambito è di segno in parte diverso: **una quota significativa delle decisioni esaminate ha infatti avuto ad oggetto l’accoglimento dei ricorsi per l’attivazione dell’interdizione**, promossi o da parte dei familiari della persona con

⁹⁶ Interessante il passaggio della decisione in cui si osserva che «il parere negativo del Pubblico Ministero non è ostativo a quanto argomentato atteso che in assenza di una motivazione a sostegno di detto parere deve essere inteso come riferito alla revoca dell’interdizione senza che sia applicata alcuna altra misura, ciò che non avviene nel caso di specie». Il Tribunale, alla luce di una specifica richiesta di parte, ha inoltre chiarito che l’impugnabilità del riconoscimento del figlio nato fuori dal matrimonio, trattandosi di atto personalissimo, può legittimamente essere compiuto dal beneficiario di amministrazione di sostegno senza la necessità di assistenza da parte dell’amministratore.

disabilità bisognosa di protezione⁹⁷ o dal Pubblico Ministero, il quale, anche a seguito di segnalazioni nell'ambito del procedimento penale⁹⁸, si è attivato per ottenere la revoca dell'amministrazione di sostegno e la contestuale sostituzione con la più severa misura dell'interdizione.

Tra le molte, può essere richiamata la sentenza del Tribunale di Brescia, sez. III, sent. 6 marzo 2023, n. 506, con cui è stato accolto il ricorso di due genitori volto ad ottenere la dichiarazione giudiziale di interdizione della figlia autistica; il Tribunale ha fatto valere le difficoltà della stessa nell'interagire durante il colloquio, nel quale non aveva risposto ad alcuna domanda e si era limitata a ripetere alcune parole.

Ancora, il Tribunale di Venezia, sez. II, sent. n. 934 del 2023, ha dichiarato l'interdizione rilevando come, nella fattispecie in esame, la documentazione medica prodotta avesse consentito di accertare il deterioramento cognitivo molto grave dell'interessata, la quale, anche a seguito dell'osservazione diretta da parte del giudice, non era in grado di interloquire, di accudire sé stessa né di svolgere autonomamente le comuni attività della vita quotidiana e di relazione.

Analogamente, il Tribunale di Rovigo, sent. n. 337 del 2023, su conforme richiesta dei genitori ricorrenti, ha pronunciato l'interdizione di una persona con disabilità, affetta dalla sindrome di West a pochi mesi dalla nascita. L'esame condotto dal giudice aveva evidenziato come l'interessata non fosse in grado di rispondere ad alcuna delle domande basilari rivoltele, senza nemmeno riuscire a riferire il proprio nome, né il motivo del procedimento o il luogo dove si trovasse.

IV) Infine, con riguardo al tema della capacità, occorre segnalare due interessanti ordinanze della Corte di Cassazione civ., sez. I, del 10 ottobre 2023, n. 28307 e dell'11 ottobre 2023, n. 28409: in questi due casi, il giudice di legittimità è intervenuto a seguito del ricorso proposto avverso due sentenze con cui la Corte d'Appello aveva riconosciuto l'efficacia nel territorio della Repubblica Italiana di due **sentenze canoniche di nullità del matrimonio** concordatario, rese del Tribunale Ecclesiastico Regionale e dichiarate esecutive dal Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica. La nullità sarebbe derivata, secondo i giudici di appello, dal «grave difetto di discrezione del giudizio della convenuta circa i diritti e i doveri matrimoniali essenziali da dare e accettare reciprocamente» e dalla «incapacità della convenuta ad assumere gli obblighi essenziali del matrimonio per cause di natura psichica».

La Cassazione ha annullato le due sentenze, rinviando per il riesame delle controversie alla Corte d'Appello in diversa composizione.

⁹⁷ *Ex multis*, Trib. Bergamo, sez. I, sent. 16 marzo 2023, n. 703; Trib. Venezia, sez. II, sent. 13 marzo 2023, n. 489; Trib. Parma, sez. I, sent. 28 luglio 2023, n. 1171; nonché Trib. Ivrea, sent. 30 ottobre 2023, n. 1020.

⁹⁸ *Ex multis*, Trib. Padova, sez. I, sent. 21 aprile 2023, n. 803; Trib. Cagliari, sez. I, sent. 6 novembre 2023, n. 2639; Trib. Torino, sez. VII, sent. 25 novembre 2023, n. 4733. Si segnalano richieste di revoca dell'amministrazione di sostegno anche nel caso in cui tale figura era ricoperta dal Sindaco: a titolo esemplificativo, Trib. Busto Arsizio, sez. I, sent. 4 dicembre 2023, n. 1428.

In un caso (ord. n. 28409 del 2023) ha accertato che uno degli sposi, pur caratterizzato da una condizione «di deficienza caratteriale o immaturità», **non versasse in uno stato di incapacità di intendere o di volere tale da non lasciare comprendere l'atto compiuto**. A riprova di tale affermazione, la Cassazione evidenzia come il matrimonio perdurasse da oltre 19 anni, durante i quali i coniugi avevano convissuto e assunto impegnative scelte economiche comuni.

Nell'altro caso (ord. n. 28307 del 2023) la Cassazione ha rilevato che la sentenza della Corte d'Appello non motivasse adeguatamente il ricorrere della condizione di incapacità della sposa, anche alla luce di una convivenza matrimoniale protrattasi per più di tre anni.

12. PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ

Le tematiche esaminate in precedenza, pur se prevalenti, non esauriscono tutti i profili relativi alla condizione giuridica delle persone con disabilità su cui la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi nel corso del 2023. I grafici riportati in precedenza (cfr. *Fig. 1* e *Fig. 2*), del resto, restituiscono in modo evidente l'ampiezza e la complessità dell'orizzonte in cui i giudici italiani si sono mossi negli ultimi mesi. È dunque importante dar conto almeno di due ulteriori ambiti su cui vi è stata attenzione a livello giurisprudenziale, cominciando dalle decisioni relative ai **diritti delle persone straniere con disabilità**.

La maggior parte delle sentenze analizzate riguarda ricorsi avverso i provvedimenti di diniego di accesso alla cittadinanza italiana, mentre una sola pronuncia concerne il ricorso avverso il provvedimento di accesso ad una struttura del c.d. Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI).

Nel primo gruppo di sentenze, in particolare, rilevano due pronunce dell'autorità amministrativa, TAR Lazio, sez. V-*bis*, sent. 3 agosto 2023, n. 13038, e Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 maggio 2023, n. 4767, nelle quali si contesta il rifiuto del **riconoscimento della cittadinanza**, per insufficienza del reddito documentato⁹⁹. In entrambi i casi, i ricorrenti erano stranieri con disabilità, che percepivano la **pensione di invalidità e il reddito di cittadinanza, titoli esclusi dal calcolo dei redditi**. Sia il ricorso davanti al TAR, sia il ricorso davanti al Consiglio di Stato sono stati rigettati e dichiarati infondati. I giudici amministrativi, dopo aver riconosciuto in materia la **più ampia discrezionalità dell'amministrazione** nello stabilire i requisiti reddituali per poter ottenere la cittadinanza, ricostruiscono la *ratio* della previsione di un reddito minimo: assicurare che il richiedente lo *status* di cittadino italiano sia in grado di mantenere sé e la propria famiglia con mezzi adeguati e idonei a garantire una esistenza libera e dignitosa, senza gravare sulle casse pubbliche e sui cittadini dello Stato, ciò a prescindere dalla circostanza che il soggetto sia un soggetto con disabilità e quindi a prescindere dalla circostanza che non abbia la medesima capacità di produrre reddito degli altri soggetti richiedenti la cittadinanza.

L'altra decisione relativa al tema della cittadinanza è la sentenza della Corte d'Appello di Brescia, sez. III civile, 28 agosto 2023, n. 1341, avente ad oggetto il ricorso in appello dell'Avvocatura dello Stato contro la pronuncia di primo grado con cui era stata accertato il diritto di una **donna straniera sorda**, sposata con un uomo italiano, all'acquisizione della cittadinanza. La donna, presentatasi allo sportello per

⁹⁹ Vi sono poi altre tre sentenze che prendono in considerazione la situazione reddituale: una relativa al diniego per il rinnovo del permesso di soggiorno per insufficienza del reddito (TAR Campania, sent. 2 febbraio 2023, n. 259); due relative all'esclusione dai c.d. Centri di Assistenza Alloggiativa Temporanea (C.A.A.T) sempre per ragioni legate al reddito, stavolta considerato superiore al massimo consentito (TAR Lazio, sent. 23 settembre 2023, n. 15597, e 27 ottobre 2023, n. 15983).

avviare le pratiche burocratiche, non aveva potuto capire quanto riferitole dagli operatori in ragione della sua disabilità. Ciò aveva indotto gli operatori della Prefettura a determinare l'improcedibilità dell'iter amministrativo in ragione della **asserita non conoscenza della lingua italiana**. Il Tribunale di primo grado aveva accolto il ricorso, dichiarando l'acquisizione della cittadinanza ed evidenziando come la Prefettura non avesse tenuto in considerazione la condizione di disabilità della donna. Pur restando sullo sfondo **la mancata considerazione della condizione di disabilità**, tale decisione è stata confermata dalla Corte d'Appello bresciana, alla luce del fatto che l'amministrazione aveva introdotto un requisito non previsto dalla legge nei casi di richieste di cittadinanza da parte di persone straniere sposate con cittadino italiano.

L'ultima sentenza che vale la pena richiamare è la sentenza del TAR Lazio, sez. I-ter, 6 novembre 2023, n. 16454. Tre sorelle con disabilità straniere – ospitate presso un centro di accoglienza non in grado di garantirne gli specifici bisogni connessi alla loro disabilità – si vedevano respinta la richiesta di essere trasferite in una struttura adeguata alle loro condizioni fisiche. Il diniego veniva motivato per la mancanza di posti. Il TAR ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento impugnato, dal momento che **l'amministrazione** ha un vero e proprio «obbligo di risultato» e **non può dunque in alcun modo negare l'inserimento di persone straniere con disabilità in centri d'accoglienza capaci di garantirne le esigenze specifiche legate alle precarie condizioni di salute**: a tal proposito, spetta quindi all'Amministrazione il compito di attivarsi, effettuando i necessari coordinamenti con le ASL competenti per territorio e con gli enti locali di riferimento.

13. DECISIONI DI RILIEVO PENALISTICO

Le decisioni di rilievo penalistico possono essere suddivise in più filoni.

I) Innanzitutto, vanno considerati i provvedimenti relativi ai **reati, in particolare quelli commessi con violenza, perpetrati nei confronti delle persone con disabilità**. La ricerca per il 2023 non ha prodotto risultati particolarmente significativi dal punto di vista quantitativo; ciò nondimeno, in qualche caso, i giudici penali hanno offerto spunti di riflessione interessanti, meritevoli di attenzione.

Per quanto attiene alla violenza, nella sent. 23 marzo 2023, n. 18075, la sez. V della Corte di Cassazione penale ha ritenuto di **non concedere le circostanze attenuanti** generiche in favore dell'imputato, sottolineando la straordinaria gravità delle condotte di **tortura, sequestro di persona e lesioni**, realizzate in gruppo e con estrema ferocia, in danno di una persona con disabilità.

In modo non dissimile, la sentenza 29 giugno 2023, n. 498 della sezione penale della Corte d'Appello di Ancona – nel confermare la sentenza del Tribunale di Pesaro con cui era stato condannato l'imputato per **maltrattamenti aggravati** dal fatto che la vittima fosse una persona con disabilità – osserva che per quanto possano considerarsi positivamente valutabili l'incensuratezza dell'imputato e il suo corretto comportamento processuale, **il reato presenta aspetti di particolare gravità proprio perché è stato commesso in danno di persona con disabilità**, per di più approfittando della solitudine e dell'inclinazione affettiva di quest'ultima, che la rendeva particolarmente tollerante alle vessazioni subite. Viene qui in rilievo la fondamentale modifica intervenuta sull'art. 572 c.p. (reato di maltrattamenti) ad opera dell'art. 9 della legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), che ha avuto il merito di introdurre un'aggravante proprio in ragione della condizione di disabilità della vittima¹⁰⁰.

Con riferimento ad altri reati che hanno visto vittime persone con disabilità, nella sent. 19 gennaio 2023, n. 2251, la sez. V della Corte di Cassazione penale ha ricordato che può assumere rilievo, con riguardo al reato di **diffamazione sui social network**, «il riferirsi ad una persona con una espressione che, pur richiamando un handicap motorio effettivo, contenga una carica dispregiativa che, per il comune sentire, rappresenti una aggressione alla reputazione della persona, messa alla berlina per le sue caratteristiche fisiche». Per la Cassazione, del resto, è proprio la correlazione

¹⁰⁰ Il comma 2 dell'art. 572 c.p. prevede, a seguito della riforma citata nel testo, che «[l]a pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso in presenza o in danno di persona minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità come definita ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero se il fatto è commesso con armi». Per un approfondimento generale sul tema della violenza nei confronti delle donne, cfr. M. D'AMICO, C. NARDOCCI, S. BISSARO, (a cura di), *Le violenze contro la donna. Origini, forme, strumenti di prevenzione e repressione della violenza di genere*, Milano, 2023.

tra dignità e reputazione a venire in rilievo nel caso di specie, posto che le espressioni adoperate dell'imputato sottendono una *deminutio* della persona offesa, che, in quanto ipovedente, non avrebbe dignità di interlocuzione, sui *social network*, pari a quella delle altre persone.

Ancora, con la sent. 23 febbraio 2023, n. 8063, la sez. II della Cassazione penale ha condiviso la valutazione offerta dalla Corte d'Appello, nell'ambito del reato di **truffa**, in merito all'integrazione della circostanza aggravante di cui all'art. 61 n. 5 c.p. – «l'aver profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa» – dal momento che la persona in concreto truffata dall'imputato era un soggetto anziano e con una grave disabilità.

II) Per quanto concerne invece reati commessi da persone con disabilità¹⁰¹, vanno citate le sentenze del Tribunale di Nocera Inferiore sez. penale, 26 ottobre 2023, n. 2162, e della Corte d'Assise di Monza, 29 novembre 2023, n. 4, riguardanti specificatamente il tema della **capacità di intendere e di volere** al momento della commissione del fatto a causa della condizione di disabilità ed entrambe caratterizzate dall'applicazione delle **misure di sicurezza nelle c.d. Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (R.E.M.S.)**.

Nel primo caso, il Tribunale campano ha assolto, per difetto di imputabilità ai sensi dell'art. 88 c.p., un soggetto imputato di un furto aggravato, commesso con violenza sulle cose. All'esito della perizia disposta d'ufficio dal giudice, è stato in questo caso accertato che, all'epoca delle condotte contestate, il soggetto versava in una condizione di «disabilità intellettiva di grado moderato con turbe del comportamento, associata ad un disturbo da uso di sostanze»¹⁰². Ciò – secondo quanto si legge nella sentenza – aveva compromesso «del tutto la capacità di controllo degli impulsi e di autodeterminazione, oltre che pregiudicato la comprensione del disvalore dei propri gesti», imponendo la conclusione assolutoria. In simili casi, però, al Tribunale è richiesto dalla legge di formulare anche un giudizio prognostico sul **futuro comportamento dell'imputato** il quale, proprio in ragione della sua particolare condizione, potrebbe essere considerato socialmente pericoloso e, in quanto tale, meritevole di una misura di sicurezza. Da questo punto di vista, la sentenza del Tribunale di Nocera Inferiore afferma che «l'infermità mentale diagnosticata, non prossima a risoluzione, rende concreto il pericolo della

¹⁰¹ Si veda anche Corte di Cassazione pen., sez. V, sent. 20 marzo 2023, n. 11693, riguardante un'ipotesi di contraffazione di un contrassegno per il parcheggio riservato alle persone con disabilità.

¹⁰² Interessante rilevare che il Tribunale ha invece ritenuto sussistente, in capo allo stesso imputato, la capacità di partecipare coscientemente al processo ex art. 70 c.p.p.: richiamandosi a Corte di Cassazione pen., sez. VI, sent. 19 giugno 2015, n. 25939, il Tribunale di Nocera Inferiore ha ribadito che per escludere il requisito della capacità processuale «non è sufficiente la presenza di una patologia psichiatrica, ma è necessario che l'imputato risulti in condizioni tali da non comprendere quanto avviene in sua presenza e da non potersi difender».

commissione di nuovi delitti, a maggior ragione laddove persistesse l'abuso di sostanze psicotrope, da cui l'imputato non è riuscito a disintossicarsi, non essendo mai stato preso in carico dal S.E.R.D. competente». Il giudice ha quindi **applicato all'imputato la misura di sicurezza dell'assegnazione a una casa di cura e custodia per il periodo di sei mesi, da eseguirsi mediante ricovero in R.E.M.S.**

Analogamente, nel secondo caso citato, la Corte d'Assise di Monza, nell'ambito di un procedimento per omicidio aggravato, ha assolto l'imputato in quanto ritenuto totalmente incapace di intendere e di volere al momento dei fatti e, stante «l'elevata pericolosità sociale» dello stesso, ha disposto l'applicazione nei suoi confronti della misura di sicurezza del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario per la durata minima di dieci anni, anch'essa da eseguirsi presso una R.E.M.S.

III) Infine, occorre dare conto della sentenza n. 65 del 2023 della Corte costituzionale relativa alla **capacità di partecipare al processo penale in modo consapevole**. Si tratta di una tematica solo apparentemente settoriale, ma in realtà di di grande rilievo dal punto di vista dei principi in gioco. La questione di costituzionalità, prospettata in relazione all'art. 3 Cost., aveva ad oggetto l'art. 72-*bis* c.p.p., secondo cui: «se, a seguito degli accertamenti [...], risulta che lo stato mentale dell'imputato è tale da impedire la cosciente partecipazione al procedimento e che tale stato è irreversibile, il giudice, revocata l'eventuale ordinanza di sospensione del procedimento, pronuncia sentenza di non luogo a procedere o sentenza di non doversi procedere, salvo che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca».

La Corte muove dalla considerazione che alla persona con disabilità imputata nel processo penale debba incondizionatamente riconoscersi il diritto alla **“parità delle armi”**, che si esplica anche nel suo **diritto di autodifesa**, il quale può però essere compromesso – e questa circostanza rappresenta proprio il cuore del dubbio di costituzionalità prospettato dal giudice *a quo* – dall'insorgenza di una patologia, non solo di natura mentale ma anche fisica.

Ad avviso della Corte, la partecipazione cosciente al processo «non può intendersi limitata alla consapevolezza dell'imputato circa ciò che accade intorno a lui, ma necessariamente comprende anche la sua possibilità di essere parte attiva nella vicenda e di esprimersi, esercitando il suo diritto di autodifesa». In questa prospettiva, **anche per patologie diverse dalle malattie mentali¹⁰³, occorre che il giudice pronunci sentenza di non luogo a procedere o di non doversi procedere**

¹⁰³ Nel caso oggetto della sentenza della Corte costituzionale si trattava di una persona con sclerosi laterale amiotrofica (SLA), che ne aveva progressivamente determinato la paralisi, privandola dell'uso del linguaggio e della stessa autonomia respiratoria.

qualora lo stato psicofisico (e non solo quello mentale) dell'imputato sia tale da impedirne in modo irreversibile la cosciente partecipazione al processo¹⁰⁴.

La pronuncia n. 65 del 2023 si inserisce coerentemente nel solco di quell'evoluzione del concetto stesso di disabilità – promosso a livello internazionale dalla Convenzione ONU del 2006 e ribadita, sul fronte domestico, con la cd. *Legge quadro sulla disabilità* (cfr. legge n. 227 del 2021) – che intende la persona con disabilità, che si trovi a ricoprire la veste dell'imputato, come un soggetto comunque dotato di una “capacità giuridica universale”, che prescinde da rigide categorie classificatorie, a cui deve essere garantita la piena ed effettiva partecipazione al processo, fondata su una base di uguaglianza con gli altri soggetti del procedimento, anche in termini di apporto al processo stesso¹⁰⁵.

¹⁰⁴ In ragione di ciò, la Corte costituzionale è quindi giunta a dichiarare l'illegittimità dell'art. 72-bis, comma 1, c.p.p., per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui, stabilendo l'improcedibilità nei confronti dell'imputato che non possa partecipare coscientemente al processo per incapacità irreversibile, si riferisce unicamente allo stato “mentale”, anziché a quello “psicofisico”. In via consequenziale, sono stati poi dichiarati incostituzionali gli artt. 70, comma 1, 71, comma 1, e 72, comma 1 e 2, c.p.p., nella parte in cui si richiama la sola infermità o stato “mentale”, anziché quella “psicofisico”.

¹⁰⁵ Cfr., in questi termini, S. GRIECO, *Disabilità fisica e consapevole partecipazione dell'imputato al processo*, in *Sistema Penale*, 2024; si veda anche A. GERARDI VIRGILI, *Stato psicofisico e cosciente partecipazione processuale: il nuovo alveo dell'art. 72 bis c.p.p. Nota a Corte Cost., sent. n. 65 del 2023*, in *Osservatorio AIC*, 2/2024.

14. LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE

Nel 2023, le pronunce emesse dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito CGUE) in materia di diritti delle persone con disabilità sono state tre. Un numero replicato anche dalla Corte EDU. Si tratta di un riscontro non particolarmente significativo in termini quantitativi, ma, al di là del dato numerico, siamo in presenza di decisioni interessanti che vale la pena descrivere, pur con l'avvertenza che, soprattutto per quanto riguarda la Corte EDU, laddove tali decisioni si riferiscano a ordinamenti giuridici diversi da quello italiano, non è certamente possibile desumere automatiche conseguenze per il nostro sistema.

In due dei tre casi esaminati, le pronunce della CGUE sono state sollecitate dalla formulazione di questioni pregiudiziali da parte, rispettivamente, di una Corte irlandese (C-488/21 del 21 dicembre 2023) e di una Corte tedesca (C-518/22 del 7 dicembre 2023). Nel terzo caso (C-527/21 del 9 novembre 2023), invece, la Corte di Lussemburgo si è pronunciata quale giudice di appello rispetto alla decisione emessa dalla *General Court* sul ricorso sollevato da un cittadino (XC) contro la Commissione europea.

Le materie affrontate riguardano, nel primo caso, la libera circolazione dei lavoratori (C-488/21) e, negli altri due casi, il divieto di discriminazioni sul luogo di lavoro, sancito dalla Direttiva 2000/78/CE, tema che ricorre spesso all'interno delle pronunce della CGUE.

A ben vedere, una questione di parità di trattamento si registra anche nel primo caso citato, in cui la CGUE è stata chiamata ad esprimersi circa la conformità al diritto europeo della normativa irlandese che **impedisce ad un genitore con disabilità** a carico di un lavoratore, cittadino di uno degli Stati dell'Unione, regolarmente soggiornante in Irlanda, **di beneficiare dell'assegno di invalidità** (*Disability Allowance*). Il governo irlandese giustificava tale normativa sulla base del fatto che il pagamento della prestazione avrebbe determinato un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato. La Corte, nel dichiarare la non conformità della disciplina irlandese al diritto dell'UE, afferma al § 71: «con i contributi fiscali che un lavoratore migrante versa allo Stato membro ospitante nell'ambito dell'attività subordinata che egli vi esercita, tale lavoratore contribuisce al finanziamento delle politiche sociali di detto Stato membro e deve, di conseguenza, potersene avvalere alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali. Pertanto, **l'obiettivo consistente nell'evitare un onere finanziario eccessivo per lo Stato membro ospitante non può giustificare una disparità di trattamento tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali**».

Nel secondo caso citato, sempre originato da una questione pregiudiziale (C-518/22), la CGUE è stata chiamata ad offrire chiarimenti in merito al bilanciamento

tra il diritto a una tutela efficace contro la discriminazione fondata sull'età e il diritto della persona con disabilità a una protezione efficace contro la discriminazione fondata sulla sua disabilità. La vicenda alla base del caso è la seguente: una società che presta servizi di assistenza e di consulenza alle persone con disabilità aveva pubblicato un'offerta di lavoro in cui indicava che A., studentessa di 28 anni, cercava assistenti personali di sesso femminile per aiutarla in tutti gli ambiti della vita quotidiana. Tali assistenti avrebbero dovuto avere preferibilmente un'età compresa tra i 18 e i 30 anni. J.M.P., che aveva più di 30 anni, presentava domanda per tale offerta di lavoro, ricevendo una risposta negativa da parte della società incaricata della selezione e, per questa ragione, la stessa J.M.P. decideva di avviare una controversia.

La CGUE sancisce che, nel caso di specie, la differenza di trattamento fondata sull'età deriva da una misura necessaria alla tutela dei diritti e delle libertà altrui, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva 2000/78 e, di conseguenza, può essere giustificata. Infatti, la preferenza per una determinata fascia di età espressa dalla persona con disabilità può promuovere **il rispetto del diritto all'autodeterminazione** di tale persona al momento della prestazione di servizi di assistenza personale, in quanto appare ragionevole aspettarsi che una persona appartenente alla stessa fascia di età della persona con disabilità si integri più facilmente nell'ambiente personale, sociale e universitario di quest'ultima. La CGUE ha operato un richiamo esplicito alla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, sottolineando il ruolo che questa fonte gioca, anche a livello interpretativo, e precisando come «il rispetto dell'autodeterminazione delle persone con disabilità costituisce un obiettivo sancito dall'articolo 19 della Convenzione dell'ONU, le cui disposizioni possono essere invocate al fine di interpretare quelle della direttiva 2000/78» (§ 62). Inoltre, la CGUE **ha valorizzato il diritto all'autodeterminazione delle persone con disabilità**, evidenziando come tale diritto trovi una base normativa non solo nella legge tedesca, ma anche **nell'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali** che consente a tali persone «di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità».

Nella causa C-527/21, la CGUE ha deciso una questione concernente il concetto di accomodamento ragionevole: XC aveva presentato la propria candidatura ad un concorso generale indetto dall'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) per la costituzione di un «elenco riserva» per l'assunzione di funzionari. In ragione della sua disabilità visiva, XC aveva chiesto ad EPSO di utilizzare alcune misure compensative, come quella di poter sostenere le prove del concorso su carta con l'utilizzo di una penna, anziché su computer, e aveva affermato che, in virtù di una nuova disabilità appena diagnosticata, la cosiddetta prova *e-tray* (funzionale a valutare la capacità dei candidati, tra le altre cose, di analizzare e risolvere problemi, nonché il loro spirito organizzativo e la loro capacità di lavorare con gli altri) avrebbe

potuto discriminarlo. L'Ufficio europeo per il personale accoglieva parzialmente la domanda, concedendo a XC tempo aggiuntivo ma negandogli l'utilizzo delle altre misure compensative richieste. XC proponeva ricorso, che veniva annullato dal Tribunale dell'Unione europea. La decisione è stata poi impugnata dinanzi alla CGUE che ha accolto soltanto il motivo inerente alla violazione del principio del contraddittorio. La Corte, tuttavia, ha aggiunto che, per quanto riguarda la valutazione nel merito della questione, è importante ricordare che, quando un giudice dell'Unione statuisce sulle conseguenze risultanti dall'annullamento di una misura relativa alle procedure di selezione del personale dell'Unione, esso deve cercare di «**conciliare gli interessi dei candidati svantaggiati da un'irregolarità commessa nell'ambito di tale procedura e gli interessi degli altri candidati**, di modo che esso è tenuto a prendere in considerazione non soltanto la necessità di reintegrare i candidati lesi nei loro diritti, ma anche il legittimo affidamento dei candidati già selezionati». A tal fine, detto giudice deve tenere conto della natura dell'irregolarità in questione e dei suoi effetti, come anche delle varie misure prospettabili al fine di conciliare la necessità di ripristinare i diritti del ricorrente che siano stati violati, la posizione dei terzi e l'interesse del servizio. Nell'ambito di tale valutazione, possono essere altresì rilevanti il numero di persone interessate dall'irregolarità della procedura di selezione e il numero dei vincitori.

Con riferimento, invece, alle 3 sentenze emesse **dalla Corte Edu**, le materie coinvolte riguardano, in due casi (*T.H. v. Bulgaria - 46519/20* e *Berisha v. Switzerland - 4723/13*), il divieto di discriminazioni sancito dall'art. 14 CEDU e, in un caso, il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU (*Calvi and C.G. v. Italy 46412/21*). Tale caso è stato anche oggetto del decreto del Tribunale di Lecco di cui si è detto nel § 11.

Nel caso *Calvi and C.G. v. Italy 46412/21*, a seguito della richiesta da parte della sorella del secondo ricorrente (C.G.), un amministratore di sostegno veniva nominato dal giudice tutelare per gestire le finanze di C.G. In seguito, l'amministratore di sostegno veniva autorizzato dal giudice tutelare a adottare tutte le azioni necessarie per il trasferimento di C.G. in una RSA. Dopo la messa in onda di una trasmissione televisiva che documentava la condizione di C.G., quest'ultimo veniva privato di ogni contatto con l'esterno: tutte le telefonate e le visite erano ammesse solo dietro autorizzazione dell'amministrazione di sostegno o del giudice tutelare. A.C., il cugino di C. G., vistosi negare l'autorizzazione a far visita al proprio familiare, decideva di presentare ricorso alla Corte EDU, in proprio conto e in nome e per conto del cugino. A.C. contestava la violazione degli artt. 5 e 8 della Convenzione stante l'impossibilità di avere contatti con suo cugino in ragione della negata autorizzazione da parte dell'amministratore di sostegno. Le doglianze di C.G., invece, si concentrano sulla violazione dell'art. 8 della Convenzione, in ragione del suo collocamento in una RSA, dell'impossibilità di ricevere visite dall'esterno e di tornare nella propria abitazione.

Mentre la Corte EDU ha rigettato il ricorso di A.C. in quanto inammissibile per il mancato esperimento dei rimedi interni, ha invece accolto il ricorso di C.G., ritenendo sussistente la violazione dell'art. 8 della Convenzione. La Corte EDU, pur riconoscendo **le difficoltà incontrate dalle autorità italiane nel conciliare il diritto al rispetto della dignità e auto-determinazione dell'individuo con le esigenze di protezione e tutela dei suoi interessi, soprattutto in ragione dell'estrema vulnerabilità del ricorrente**, hanno ritenuto che il bilanciamento operato nel caso di specie non fosse legittimo. Sebbene l'Italia avesse agito al fine legittimo di tutelare il benessere di C.G., l'ingerenza dell'autorità pubblica nell'esercizio del diritto al rispetto della propria libertà personale del ricorrente ha esondato il margine di apprezzamento riconosciuto dalla Convenzione, dal momento che le misure adottate non possono essere considerate né adeguate alla sua situazione individuale, né proporzionali rispetto ai fini perseguiti. **C.G. è stato infatti reso totalmente dipendente dal suo amministratore di sostegno in tutti gli aspetti della propria vita** e le misure adottate dalle autorità italiane non sono state limitate nel tempo.

Nella decisione, la Corte, che si richiama direttamente alle raccomandazioni espresse dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dal Comitato sui diritti delle persone con disabilità e alla giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali, ribadisce che **gli Stati sono tenuti a facilitare la partecipazione delle persone con disabilità nella vita della comunità, così da prevenire il loro isolamento**. Nel caso di specie, invece, i diritti, i desideri e le preferenze di C.G. **non sono stati presi in considerazione**. C.G., infatti, è stato sottoposto a pesanti limitazioni nei contatti con la famiglia e tutte le decisioni che lo hanno riguardato sono state prese dal suo amministratore di sostegno, senza assicurare un suo coinvolgimento¹⁰⁶.

Il caso *Berisha v. Switzerland - 4723/13*, relativo all'accesso alle prestazioni assistenziali, era stato sollevato da una persona con una grave disabilità fin dalla nascita, che vive con i suoi genitori e riceve una pensione di invalidità (*rente d'invalidité*) destinata a chi, a causa di un danno alla propria salute, risulta limitato nella capacità di guadagno e nello svolgimento del proprio lavoro abituale. Inoltre percepisce un assegno per l'invalidità grave (*allocation pour impotent*) destinato a chi, a causa di un danno alla salute, deve ricorrere regolarmente all'aiuto di terzi per svolgere le attività

¹⁰⁶ Il caso è degno di nota anche per un altro profilo, quello della legittimazione attiva. L'art. 34 della CEDU, nell'interpretazione della Corte, consente anche a terzi, che non abbiano interessi confliggenti, di rappresentare in giudizio un individuo vulnerabile a cui non è garantita la tutela effettiva dei suoi diritti. A tal fine è necessaria un'autorizzazione scritta da parte della vittima. Sebbene tale autorizzazione manchi nel caso di specie, la Corte dichiara comunque sussistente la legittimazione attiva, in considerazione delle circostanze del caso (la vulnerabilità del rappresentato, soggetto ad amministrazione di sostegno e il rapporto tra il rappresentante e il rappresentato, privo di potenziali conflitti d'interesse), nonché del carattere fondamentale degli articoli di cui è stata invocata la violazione (art. 8).

della vita quotidiana, per far fronte alle necessità della vita o per mantenere i contatti sociali. La Cassa cantonale di compensazione svizzera informava il ricorrente che gli importi da lui richiesti per l'anno 2010 superavano il limite annuale per il rimborso delle spese legate alla malattia e all'invalidità. Dopo aver esperito i rimedi interni, il ricorrente si rivolge alla Corte EDU, lamentando che il limite massimo del rimborso delle spese di malattia e disabilità per l'assistenza domiciliare viola il suo diritto alla vita privata e familiare. Il ricorrente contesta altresì anche la violazione dell'art. 14 della Convenzione EDU, poiché tale limite massimo non si applica alle persone accolte nelle strutture residenziali. Secondo la Corte, non sussiste invece alcuna violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione EDU. Dalla lettera di questi articoli, **infatti, non può derivare un obbligo per lo Stato di coprire tutti i costi di malattia e invalidità di una persona così da consentirle di vivere nel proprio domicilio.** Inoltre, non risulta che la presenza di un tetto al rimborso delle spese per i suoi bisogni di cura abbia impedito al ricorrente di realizzare il suo desiderio di rimanere al suo domicilio, dal momento che non è mai stato costretto a spostarsi in una struttura residenziale a causa del suddetto limite alle prestazioni erogate. La Corte, infine, afferma che, sebbene in astratto il desiderio di una persona con grave disabilità di essere assistito presso il suo domicilio potrebbe rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8, nel caso di specie emergono profili di natura esclusivamente economica, che non rientrano di per sé nel diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ed escludono, pertanto, l'applicazione di quest'ultima disposizione e dell'art. 14.

Il caso *T.H. v. Bulgaria – 46519/20*, invece, è originato dalla richiesta di accomodamento ragionevole di un minore a cui è stato diagnosticato un disturbo da iperattività. Egli contestava di essere stato discriminato dalla scuola, che avrebbe mancato di assicurargli un livello di istruzione corrispondente a quello ricevuto dai suoi compagni di classe. Secondo i genitori, l'alunno, sin dall'ingresso al primo anno di scuola elementare, sarebbe stato oggetto di comportamenti marginalizzanti da parte degli insegnanti (in un caso il ragazzo veniva colpito anche da uno schiaffo) e dei compagni di classe, con conseguente peggioramento del suo *status* fisico e psicologico. Dopo due liti con esiti violenti con i compagni, la scuola aveva adottato anche alcune sanzioni disciplinari. L'amministrazione scolastica assumeva invece di aver adottato tutte le misure ragionevoli, ritenute sufficienti dall'ispettorato scolastico, per poter facilitarne l'inserimento scolastico, ancor prima che intervenisse la certificazione della condizione di disabilità del minore: aveva informato i genitori dei problemi comportamentali del figlio, aveva raccomandato loro le opportune consultazioni mediche, e aveva poi proposto un percorso scolastico individualizzato. A seguito della comunicazione della condizione di disabilità del minore con l'indicazione della necessità di un insegnante di sostegno, i genitori si erano rivolti alla scuola chiedendo di spostarlo in un'altra classe dove era presente un'insegnante ritenuta da loro più

compatibile con il figlio. La scuola aveva rigettato la richiesta affermando che non era possibile avere più di un bambino con bisogni educativi speciali per classe. In ragione del peggioramento della condizione del minore, il medico aveva poi raccomandato un temporaneo allontanamento dall'ambiente scolastico, e in effetti la scuola aveva consentito all'interruzione della frequenza.

La Corte ha ritenuto **non provata la discriminazione diretta**, sia perché diversi episodi si erano verificati prima che la scuola venisse messa a conoscenza della condizione di disabilità dell'alunno, sia perché il preside era comunque intervenuto a sanzionare l'insegnante che aveva schiaffeggiato il ragazzo, sia perché una volta avuta contezza della condizione di disabilità le sanzioni erano state annullate, sia perché l'allontanamento dalla scuola era stato suggerito dai sanitari. La Corte ha poi ritenuto che la scuola avesse comunque posto in essere degli accomodamenti ragionevoli, tra cui la predisposizione di un piano educativo individualizzato e la messa a disposizione di un insegnante di sostegno.

La Corte ha evidenziato inoltre la difficoltà di effettuare un bilanciamento tra gli accomodamenti necessari per l'alunno con disabilità e la necessità di tutelare i compagni di classe in presenza di comportamenti violenti e inappropriati di quest'ultimo e ha segnalato come la scelta relativa alla presenza di più alunni con disabilità nella stessa classe sia di esclusiva discrezionalità della scuola e non sindacabile dalla Corte stessa. In definitiva, **a fronte della predisposizione, da parte della scuola, di una serie di accomodamenti ragionevoli, la Corte ha affermato che non vi fossero gli estremi per dichiarare il mancato rispetto del principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione EDU.**

15. CONCLUSIONI

L'analisi relativa alle decisioni giudiziarie adottate nel corso del 2023 consente di pervenire ad alcune riflessioni conclusive.

In primo luogo, bisogna soffermarsi sul numero, tutt'altro che irrilevante, di pronunce che sono state analizzate nel corso della ricerca: più di 800 decisioni in dodici mesi – e, come chiarito in premessa, il numero di tali decisioni è certamente sottostimato – ci dicono che in ogni giorno del 2023 almeno due persone con disabilità sono state interessate da una pronuncia giudiziaria.

Se anche è vero che non tutte le pronunce hanno un esito favorevole alle persone con disabilità, resta incontrovertibile che **il ricorso al giudice è oggi un presidio indispensabile per poter assicurare l'effettività dei diritti loro riconosciuti.**

Se si considera, infine, il fatto che il ricorso al giudice non è ovviamente lo strumento cui tutte le persone con disabilità ricorrono o possono ricorrere, è fin troppo facile rilevare che i diritti delle persone con disabilità, nonostante il riconoscimento legislativo, **rimangono frequentemente affermati solo sulla carta.**

Il numero più alto di decisioni giudiziarie riguarda il **diritto allo studio**: è un dato che fa molto riflettere. Nonostante la giurisprudenza (anche costituzionale) in materia sia ormai da tempo consolidata, le istituzioni scolastiche e gli enti locali fanno fatica ad osservare principi giuridici che dovrebbero considerarsi granitici e costringono molte famiglie di alunni e alunne con disabilità ad adire le vie legali, con tutte le conseguenze negative che ciò comporta in termini personali ed economici. In questo contesto, come si è anticipato, suscita più di qualche perplessità e preoccupazione la recente emersione di un orientamento giurisprudenziale che torna a condizionare il diritto allo studio alla disponibilità di risorse economiche.

Questa **tendenza a non garantire piena attuazione a diritti che il legislatore ha da tempo affermato e la giurisprudenza ha ribadito** si registra – pur con riscontri numerici inferiori – anche su altri fronti: si pensi ad esempio a quanto si è detto sul contenzioso in materia di progetti di vita individuale e in materia di quote di compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie, su cui frequenti sono le inadempienze da parte delle amministrazioni locali.

Tali considerazioni possono essere riferite, pur tenendo presente le peculiarità della materia, anche all'istituto dell'**amministrazione di sostegno**: lo scarto tra le finalità di tale misura – richiamate con frequenza da decisioni della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione – e la concreta applicazione della stessa è stato emblematicamente messo in evidenza nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che nel caso *Calvi e C.G. c. Italia* ha condannato il nostro Paese, nonché nelle tante sentenze di merito che sembrano ancora riconoscere la centralità dell'interdizione.

A differenza di quanto appena detto, le sentenze in materia di accessibilità non sono invece particolarmente numerose, soprattutto se si riflette sulla perdurante diffusione delle barriere architettoniche all'interno delle nostre città. Cionondimeno, molte delle decisioni che si sono analizzate in materia sono da **salutare con favore** per il loro carattere innovativo. L'applicazione giudiziaria del diritto all'**accessibilità** sembra infatti sempre più riconoscere quella centralità che la **Convenzione Onu** gli attribuisce, in ragione del suo essere presupposto per il diritto alla vita indipendente e per la piena partecipazione alla società delle persone con disabilità.

Con riferimento al **diritto del lavoro delle persone con disabilità** l'orientamento della giurisprudenza – di legittimità e di merito – appare sempre più riconoscere la rilevanza del concetto del **ragionevole accomodamento**. Lo si evince in modo particolare dalle decisioni che prendono una posizione netta sulla natura discriminatoria dei licenziamenti disposti per superamento del periodo di comporto che non tengano conto delle peculiari condizioni delle persone con disabilità.

Per la riconosciuta conflittualità che questo tema ha determinato e ancora determina, vanno inoltre richiamate le decisioni relative alle **terapie ABA**, riconosciute come terapie certamente efficaci per il trattamento dei minori con autismo, la cui erogazione è però rimessa all'esclusiva valutazione delle Aziende sanitarie sulla base delle specifiche caratteristiche del singolo contenute nel progetto individuale.

Infine, va segnalato che permangono **alcuni ambiti** – su tutti, quello rappresentato dalla **violenza agita in danno di donne con disabilità** – in cui la ricerca **non sta per il momento offrendo riscontri giudiziari numericamente significativi**, nonostante sia ormai accertato che il fenomeno è molto diffuso su tutto il territorio nazionale¹⁰⁷.

¹⁰⁷ In tema di violenza a danno delle persone con disabilità si veda G. ARCONZO, *La violenza nei confronti delle donne con disabilità*, in *Le violenze contro la donna. Origini, forme, strumenti di prevenzione e repressione della violenza di genere*, (a cura di) M. D'AMICO, C. NARDOCCI, S. BISSARO, Milano, 2023, 213 ss. Per un'analisi quantitativa del fenomeno, cfr. il report della FISH – FEDERAZIONE ITALIANA PER IL SUPERAMENTO DELL'HANDICAP, *La violenza sulle donne con disabilità: i dati e i fatti*, pubblicato nel febbraio 2022 (www.fishonlus.it/la-violenza-sulle-donne-con-disabilita-i-dati-e-i-fatti/).

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2024
presso
Tecnografica di Sandrigo (VI)