

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

**LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI
DELLE PERSONE CON DISABILITÀ
ANNO 2024
SECONDO RAPPORTO ANNUALE**

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



Secondo rapporto annuale

**LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI
DELLE PERSONE CON DISABILITÀ
ANNO 2024**

**A cura di Giuseppe Arconzo, 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 2024

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

Laura Abet – Avvocata, Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi-LEDHA

Giulia Bassi – Avvocata, Centro Antidiscriminazione Franco Bompreszi-LEDHA

Maria Cristina Degoli – Ricercatrice TDA, Università degli Studi di Milano

Sara del Grosso – Avvocata e Dottoranda di ricerca, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Paola Pannia – Ricercatrice TDA, Università degli Studi di Milano

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

Federica Sammali – 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 dal Dott. Stefano Bissaro, Magistrato ordinario in tirocinio presso il tribunale di Milano, e dagli Avv.ti Gaetano De Luca, Alberto Guariso, Livio Neri e Francesco Trebeschi.

Per l'attenta lettura del rapporto si ringrazia la Prof.ssa Stefania Leone, associata di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milan, dove è anche Delegata della Rettrice per disabilità e dsa.

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. INTRODUZIONE	PAG. 9
2. L'INDAGINE RELATIVA ALLA GIURISPRUDENZA DEL 2024. UN "QUADRO D'INSIEME"	PAG. 15
3. ACCERTAMENTO E ACCESSO ALLE PRESTAZIONI	PAG. 22
4. PROGETTO DI VITA INDIVIDUALE	PAG.41
5. ACCESSIBILITÀ E BARRIERE ARCHITETTONICHE, MOBILITÀ E TRASPORTI	PAG. 57
6. DIRITTO ALLO STUDIO	PAG. 82
7. LAVORO	PAG. 96
8. <i>CAREGIVER</i>	PAG. 115
9. COMPARTECIPAZIONE ALLE SPESE PER I SERVIZI SOCIOSANITARI E SOCIOASSISTENZIALI	PAG. 128
10. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E LE ALTRE FORME DI TUTELA GIURIDICA	PAG. 138
11. PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ	PAG. 162
12. DECISIONI DI RILIEVO PENALISTICO	PAG. 173
13. LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE	PAG. 182
14. CONCLUSIONI	PAG. 194

CAP.1.
INTRODUZIONE
di Giuseppe Arconzo

1.1. Il contesto in cui si muove il progetto dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

Il secondo rapporto annuale (2024) dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità si inserisce, come il precedente, nell'ambito delle attività condotte nel *Progetto Musa - Multilayered Urban Sustainability Action, Spoke n. 6*.

Tra i principali obiettivi e risultati, il Progetto Musa ha visto l'istituzione, nel 2022, di **Human Hall** che, coordinato dalla Prof.ssa Marilisa D'Amico, si configura come un *hub*, centro di eccellenza interdisciplinare per la ricerca scientifica sui diritti fondamentali. Fin dalla sua origine, il progetto ha avuto come obiettivo la promozione di un sapere critico e responsabile, capace di interagire con le trasformazioni della società contemporanea attraverso approcci intersezionali, partecipativi e ad alto impatto sociale. Human Hall si propone di essere centro per lo sviluppo di attività da realizzare in collaborazione con il mondo delle imprese, il terzo settore e il Comune di Milano. Le linee di intervento di Human Hall 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, il rapporto che per la seconda volta si è realizzato si colloca nella cornice del

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

progetto *Empowerment of persons with disabilities: innovative tools for the inclusion of people with disabilities*, coordinato dal Prof. Giuseppe Arconzo. L'obiettivo più generale è quello di 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.

Successivamente, ha aderito all'Osservatorio anche l'Associazione Luca Coscioni, che da tempo si impegna per vedere rispettati i diritti delle persone con disabilità con importanti azioni politiche e giudiziarie.

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.

Inoltre, da gennaio 2025 viene pubblicata mensilmente la newsletter *Diritti ad ostacoli* su *LinkedIn* e sul sito internet dell'Osservatorio. Con questo strumento, l'Osservatorio vuole monitorare e fornire tempestivamente approfondimenti relativi alle novità legislative e

giurisprudenziali più significative, con un linguaggio accessibile anche ai non esperti.

1.2. Ambito, strumenti e metodologia della ricerca

Il rapporto dell'Osservatorio Human Hall sulla giurisprudenza del 2024 relativa ai diritti delle persone con disabilità muove dall'obiettivo di analizzare e sistematizzare le più importanti 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 2024 al 31 dicembre 2024. L'obiettivo di fondo del rapporto è quello di offrire a chiunque sia interessato – avvocati, magistrati, attivisti, operatori del settore e persone con disabilità – una prospettiva generale delle tendenze giurisprudenziali oggi in essere.

La stesura del report è stata preceduta da un articolato lavoro di ricerca delle decisioni giurisprudenziali rilevanti. Tale ricerca è stata condotta utilizzando i portali istituzionali (www.cortecostituzionale.it; www.cortedicassazione.it; www.giustizia-amministrativa.it) e le banche dati giuridiche pubbliche (*Banca dati di merito del Ministero della giustizia*) e private (es. *Dejure*, *Italggiure*, *Onelegale*, *Infoleges*). Le citate banche dati sono state consultate incrociando tecniche di ricerca e *keywords* differenti (es. *handicap*, *inclusione*, *persone con disabilità*, *progetto di vita*, *accessibilità*, ecc.).

Inoltre, la ricerca ha potuto beneficiare delle segnalazioni di alcune decisioni che alcuni **avvocati impegnati nel settore** hanno riscontrato nello svolgimento della loro attività professionale e messo a disposizione del gruppo di ricerca.

Come già si diceva nello scorso report, la *Banca dati di merito* del Ministero della giustizia² – che raccoglie i provvedimenti dei giudici civili (sentenze, decreti e ordinanze) – è particolarmente rilevante per l’attività di ricerca condotta.

Essa, infatti, offre un fin troppo ampio patrimonio di decisioni: basti pensare che inserendo la parola *disabilità* nel motore di ricerca, e circoscrivendo l’ambito di ricerca “soltanto” alle decisioni pubblicate nel corso dell’anno 2024, la banca dati restituisce oltre 9.100 pronunce (erano 7400 circa nel 2023).

Di fronte a questo così importante numero di provvedimenti, la ricerca delle pronunce giurisprudenziali³ ha dunque rappresentato solo il passaggio preliminare di un lavoro di indagine più complesso e si è posta come inevitabile la necessità di compiere delle **scelte nella selezione** della giurisprudenza di merito.

In primis, le sentenze sono state lette al fine di escludere dal novero di quelle da analizzare le decisioni in cui il tema della disabilità è stato evocato soltanto in relazione ad aspetti del tutto marginali.

In secondo luogo, anche sulla base dell’impostazione del primo report, si è data precedenza ad alcune materie ritenute di maggior interesse, isolando le pronunce in cui la condizione di disabilità ha giocato un ruolo meritevole di attenzione.

² Liberamente accessibile, previa autenticazione, al seguente link: <https://bdp.giustizia.it/login>.

³ 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.

La conseguenza è che il pur rilevante numero di decisioni analizzate costituisce solo una parte, per quanto significativa, della giurisprudenza di merito sui diritti delle persone con disabilità. L'auspicio è che, a fronte di un così elevato numero di decisioni da analizzare, la selezione effettuata non abbia pretermesso pronunce comunque importanti.

Come si dirà meglio nel capitolo che segue, dal punto di vista quantitativo, fatta questa scrematura, la ricerca ha comunque prodotto un numero di decisioni di interesse più elevato rispetto a quello dello scorso report: l'Osservatorio ha analizzato **oltre 1100 pronunce**, contro le circa 800 dello scorso anno. Di queste si darà conto nelle pagine che seguono.

Rispetto all'impostazione dello scorso anno, si è preferito suddividere i singoli capitoli in paragrafi, così da rendere leggibili con maggiore facilità i vari filoni relativi a ciascun ambito.

Un numero così rilevante di decisioni non può che confermare la conclusione già evidenziata nello scorso report: la normativa dedicata **alle persone con disabilità incontra, ancora oggi, molteplici difficoltà sul piano applicativo**. Su questo presupposto, **i giudici italiani vengono, dunque, costantemente investiti di questioni relative alla protezione dei diritti di tali persone**.

Si segnala che il testo integrale – laddove disponibile – delle sentenze più rilevanti può essere letto nella sezione archivio del sito dell'osservatorio, raggiungibile all'indirizzo www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it.

Come si evince da tutto quanto fin qui detto, il lavoro – che è stato particolarmente impegnativo e articolato – ha richiesto periodici e intensi momenti di confronto. Per questa ragione, chi ha ideato, organizzato e curato questo rapporto non può che esprimere sincera gratitudine per la

pazienza con cui, a volte anche quotidianamente, e anche nei giorni festivi ad orari improbabili, ogni componente del gruppo di ricerca ha supportato le richieste di approfondimenti, puntualizzazione e ulteriori indagini su quanto oggetto di analisi.

Il tutto, va detto, con la speranza, auspicabilmente non illusoria, che un lavoro di questo genere possa almeno contribuire parzialmente ad abbattere qualcuna delle barriere che ostacola quotidianamente la vita delle persone con disabilità.

CAP. 2.
L'INDAGINE SULLA GIURISPRUDENZA DEL 2024.
UN “QUADRO D’INSIEME”
di Giuseppe Arconzo

Come si è già anticipato nel capitolo introduttivo, l'attività di ricerca, nel 2024, ha portato all'individuazione e all'analisi di oltre **1100 pronunce da parte di giudici italiani** – cui si aggiungono 3 decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e 10 della Corte Europea dei diritti dell'Uomo – 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.

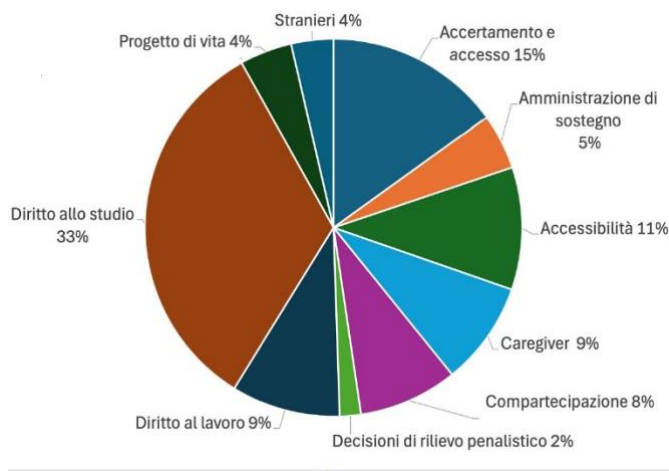


Fig. 1. Distribuzione percentuale

Per agevolare la lettura di questo grafico, si riportano di seguito anche i dati numerici assoluti relativi ai singoli ambiti analizzati:

Diritto allo studio	353
Accertamento e accesso alle prestazioni	213
Accessibilità	110
Diritto al lavoro	98
Caregiver	93
Compartecipazione alla spesa dei servizi	89
Amministrazione di sostegno	50
Progetto di Vita	47
Stranieri	38
Decisioni di rilievo penalistico	18
Totale complessivo	1109

Fig. 2. Distribuzione numerica.

Circa un terzo delle decisioni riguarda il diritto allo studio. È un dato – se è consentito – estremamente preoccupante, considerando che la giurisprudenza costituzionale, e non solo, da anni ha ormai evidenziato il rilievo fondamentale del diritto all'inclusione scolastica, che non tollera limitazioni.

La situazione assume toni ancora più allarmanti se si guarda alla distribuzione regionale delle pronunce.

Ovviamente, non sorprende tanto il dato che vede, nelle Regioni più popolate (come la Lombardia, la

Campania, la Sicilia e il Lazio) un numero di decisioni molto più elevato rispetto a quelle mediamente analizzate nei restanti territori (si veda la *Fig. 3*).

Quello che stupisce e rappresenta una vera e propria anomalia concerne **la situazione del diritto allo studio nella Regione Campania**: non è sbagliato dire che, sul tema, in Regione, c'è una vera e propria emergenza. Infatti, delle 353 decisioni individuate in totale a livello nazionale sulla mancata attuazione del diritto allo studio, 255 sono state pronunciate da tribunali campani (cfr. *fig. 4*). È molto difficile comprendere le ragioni di questa situazione che, come si vedrà nel cap. 6, è segnalata e sottolineata con preoccupazione dagli stessi giudici. Potrebbe essere il risultato di uno scarso ricorso al contenzioso giudiziario nel resto del territorio italiano o, viceversa, potrebbe essere la tangibile manifestazione dell'adozione di prassi non legittime da parte delle istituzioni scolastiche regionali. Certamente, quello che qui si può evidenziare è la necessità che una questione di tale portata sia affrontata nelle competenti sedi istituzionali.

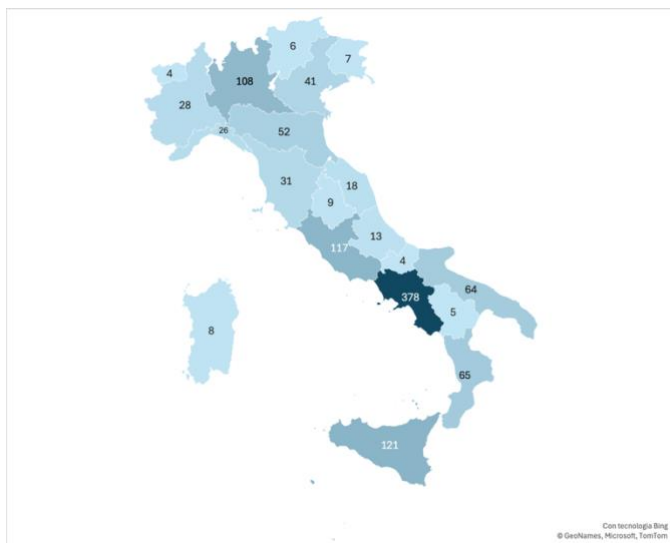


Fig. 3. Distribuzione regionale.

Regione	Numero sentenze
Campania	255
Sicilia	20
Lombardia	17
Calabria	11
Lazio	11
Emilia-Romagna	8
Puglia	8
Veneto	5
Sardegna	3
Abruzzo	2
Friuli-Venezia Giulia	2
Marche	2
Piemonte	2
Toscana	2
Basilicata	1
Liguria	1
Molise	1
Umbria	1
Valle d'Aosta	1
Trentino-Alto Adige	0
Totale	353

Fig. 4: Distribuzione regionale decisioni sul diritto allo studio

Tornando alla distribuzione delle decisioni tra i vari ambiti (cfr. di nuovo *fig. 2*), oltre a quelle relative al diritto allo studio, anche le pronunce in merito all'accertamento e all'accesso alle prestazioni socio-sanitarie presentano riscontri importanti in termini quantitativi.

Volendo fare un confronto con l'anno 2023 (cfr. *fig. 5*), le tendenze più significative appaiono quelle legate all'aumento del numero di pronunce sul diritto allo studio e sull'accessibilità. Rimane ancora esiguo il numero di decisioni penalistiche. Come si accennava nel cap. 1, questo può dipendere anche dalla non disponibilità di una banca dati ministeriale che contenga anche i provvedimenti dei giudici penali.

Accertamento e accesso alle prestazioni	202
Amministrazione di sostegno	52
Accessibilità	64
Caregiver	131
Compartecipazione alla spesa dei servizi	59
Decisioni di rilievo penalistico	7
Diritto al lavoro	73
Diritto allo studio	157
Progetto di Vita	39
Stranieri	7
Tempo libero	1
Altro	10
Totale complessivo	802

Figura 5: Tabella 2023

Infine, anche quest'anno deve rilevarsi – anzi, il dato percentuale è anche inferiore rispetto a quello riportato nello scorso – che il ricorso all'azione antidiscriminatoria di cui alla legge n. 67 del 2006 è particolarmente basso. Nonostante tale azione dovrebbe consentire di ottenere una più agevole e più rapida tutela, soltanto in 45 casi, sugli oltre 1100 analizzati, il procedimento giudiziario si è svolto nelle forme e con le modalità previste da tale legge. Se nel rapporto 2023 il dato percentuale oscillava intorno al 6%, le rilevazioni di quest'anno ci dicono che soltanto il 4% delle decisioni è il frutto di un procedimento antidiscriminatorio. Di questi 45 casi, la stragrande maggioranza (41 casi) è relativa al diritto allo studio.

Quali sono le ragioni di questo dato? Si può ipotizzare che, nonostante siano passati diciannove anni

dalla sua introduzione, la conoscenza di questo strumento non sia ancora particolarmente diffuso tra gli operatori giudiziari, o, più probabilmente, deve immaginarsi che, sia da un punto di vista processuale, sia da un punto di vista sostanziale, i vantaggi immaginati dal legislatore non siano poi così consistenti. Anche rispetto a questo dato, in ogni caso, sembra opportuno avviare una seria riflessione a livello istituzionale.

3. ACCERTAMENTO E ACCESSO ALLE PRESTAZIONI di Laura Abet e Sara del Grosso⁴

3.1 Le controversie sull'accertamento della condizione dello *status*

Come è noto, il nostro sistema di *welfare* prevede, per le persone con disabilità, **prestazioni assistenziali, economiche e sociali**: si tratta di misure di supporto fornite dallo Stato o dagli enti locali per migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità, favorire la loro autonomia e inclusione sociale, così come previsto dalla normativa nazionale e sovranazionale.

L'accesso a questo tipo di prestazioni è garantito però soltanto a coloro che – in attesa che le modifiche apportate dal d.lgs. n. 62 del 2024 entrino in vigore in tutta Italia – sono in possesso di una certificazione di cui all'art 3 della legge n. 104 del 1992 e/o dello *status* di invalidità civile. Questo è il motivo per cui, in questo paragrafo, vengono trattate insieme le decisioni relative all'**accertamento degli status di invalidità e all'accesso alle prestazioni**.

In tutto, considerando anche quelle sull'accesso alle prestazioni, sono state analizzate oltre 200 decisioni, un numero tutto sommato non distante da quello del report dello scorso anno (cfr. cap. 2). Tuttavia, in entrambi i casi si tratta solo di una parte del totale dei ricorsi effettivamente presentati, il cui numero complessivo è sicuramente più elevato, alla luce di quanto si è detto anche nel cap. 1, sulla

⁴ I paragrafi 3.1, 3.2 e 3.3 sono stati redatti da Laura Abet; il paragrafo 3.4 da Sara Del Grosso.

necessità di dover effettuare una selezione sul numero amplissimo di decisioni fornite soprattutto dalla banca dati ministeriale. Questo conferma come il contenzioso in materia continui a mantenersi su livelli significativamente alti.

Le decisioni ex art. 445-*bis* c.p.c. con le quali sono state definiti i ricorsi che contestano la valutazione dell'INPS – che, come noto, è l'ente che certifica le **condizioni di invalidità civile, cecità civile, sordità civile e handicap – sono circa una quarantina.** In questi casi, viene richiesto al giudice un accertamento finalizzato a verificare nuovamente, ma in giudizio, la propria situazione sanitaria e sociale, per ottenere i benefici legati allo *status* riconosciuto. Il numero sopra citato include anche 4 decisioni che concernono unicamente questioni processuali.

È opportuno dare conto di due sentenze che chiariscono profili essenziali.

La **Corte di Cassazione, sez. lavoro, sent. 13 dicembre 2024, n. 32452**, ad esempio, ribadisce che nel procedimento ai sensi dell'art. 445-*bis* c.p.c., l'unico soggetto che deve essere citato in giudizio è l'INPS, anche se il beneficio richiesto dipende da un altro ente. Nel caso esaminato, il ricorso aveva ad oggetto, infatti, l'accertamento della condizione di disabilità necessario per potersi iscrivere nelle liste protette ai fini dell'inserimento lavorativo mirato delle persone con disabilità.

Anche se l'effetto pratico di quel riconoscimento riguarda quindi altri enti o soggetti (nel caso esaminato, i centri per l'impiego), è comunque l'INPS l'unico soggetto responsabile del procedimento dell'accertamento sanitario. Altrimenti detto, chi contesta un verbale INPS deve agire solo nei confronti dell'INPS, anche se poi il riconoscimento sanitario serve per ottenere un beneficio da un altro

soggetto⁵. In casi come questi, anche la condanna al pagamento delle spese è pertanto a carico di INPS.

Occorre dunque distinguere tra l'accertamento sanitario e il beneficio che grazie all'accertamento si potrà ottenere: «L'indicazione del diritto sotteso alla richiesta di accertamento, infatti, è finalizzata a giustificare l'interesse all'accertamento sanitario che forma oggetto del procedimento, ma tale accertamento non può mai condurre né confondersi con l'accertamento del diritto al beneficio».

Il profilo è meglio precisato da **Corte di Cassazione, sez. lavoro, sent. 9 dicembre 2024, n. 31591**, che richiama il principio già sancito con la precedente sent. 15 settembre 2021, n. 24953⁶: «in tema di accertamento tecnico preventivo ex art. 445-*bis* c.p.c., **l'interesse ad agire per il riconoscimento della condizione di portatore di handicap grave**, di cui all'art. 3, comma 3, della L. n. 104 del 1992, **sussiste indipendentemente dalla specificazione di un determinato beneficio**, in quanto la predetta condizione assume un pieno rilievo giuridico, essendo tutelata dall'ordinamento **in funzione**

⁵ Cass., sez. lavoro, sent. 13 dicembre 2024, n. 32452: «L'oggetto del procedimento, invero, non è il riconoscimento del diritto al singolo beneficio o alla specifica prestazione, ma è il solo accertamento dello stato psicofisico utile a fungere da presupposto per il riconoscimento di un beneficio assistenziale al medesimo correlato. Tale opzione interpretativa non è quindi smentita dalla considerazione che l'Istituto non è titolare di competenze in tema di collocamento agevolato, sul piano dell'amministrazione attiva, come rilevato dalla difesa dell'INPS».

⁶ La Cassazione aveva allora stabilito che è legittimo chiedere al giudice il riconoscimento dello stato di handicap grave anche senza indicare subito un beneficio specifico, perché si tratta di uno *status* giuridico che dà accesso a diversi diritti e tutele, e quindi l'interesse ad agire è comunque presente.

del successivo riconoscimento di molteplici misure finalizzate a rimuovere le singole situazioni di discriminazione dalla stessa generate».

Molte tra le pronunce esaminate sono poi costituite da decreti di omologa dell'accertamento tecnico preventivo (ATP) ex art. 445-bis, comma 5, c.p.c.⁷.

In molti altri casi, le decisioni sull'accertamento dello *status* determinano anche il conseguente riconoscimento delle relative indennità.

Altre ancora hanno ad oggetto, più in generale, l'accertamento e il riconoscimento dell'indennità di frequenza o di accompagnamento⁸.

⁷ Il decreto di omologa è un provvedimento del giudice che conclude il procedimento dell'accertamento tecnico preventivo obbligatorio in materia di prestazioni previdenziali e assistenziali, come l'invalidità civile o l'assegno di invalidità, con cui il giudice recepisce e fa proprie le risultanze tecniche, limitandosi al solo accertamento del requisito sanitario.

⁸ Ad esempio, la sent. del Trib. Brindisi, 9 gennaio 2024, n. 10, ha rigettato la richiesta del riconoscimento dell'indennità di frequenza a seguito di ATP, in cui il CTU aveva escluso la sussistenza del requisito sanitario. Ancora, la sent. del Trib. Cagliari, 7 maggio 2024, n. 668, ha affrontato la revoca dell'indennità di frequenza dopo una visita di revisione, opponendosi alle conclusioni sfavorevoli del CTU, accogliendo il ricorso e accertando che la minore presentava effettivamente difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età.

Nel caso deciso dal Trib. Frosinone, sez. lavoro, sent. 25 settembre 2024, n. 1618, la madre di un minore aveva agito in giudizio per ottenere l'indennità di frequenza di cui alla legge n. 289 del 1990, dopo la revoca del beneficio a seguito di una visita di revisione. Dopo un tentativo di accertamento tecnico preventivo (ATP) conclusosi negativamente, ha contestato le risultanze del precedente CTU. Nel giudizio, il nuovo consulente

3.2. Il contenzioso sull'indebito INPS

Per quanto riguarda i giudizi concernenti il cosiddetto “indebito INPS”, relativi cioè alle richieste dell'INPS di restituire somme che sarebbero state indebitamente erogate, sia a seguito di una revisione dello stato di invalidità, sia per il superamento dei limiti di reddito previsti, **sono state individuate 38 decisioni**⁹.

tecnico d'ufficio ha effettivamente accertato che il minore presentava difficoltà persistenti a svolgere i compiti propri dell'età, confermando la sussistenza dei requisiti sanitari per il diritto all'indennità. È stata anche verificata la situazione socio-economica della famiglia, ritenuta conforme ai parametri previsti. Il Tribunale ha così accolto il ricorso, accertando il diritto all'indennità di frequenza e condannando l'ente previdenziale al pagamento dei ratei arretrati con interessi legali, nonché al rimborso delle spese legali e della consulenza tecnica.

Nella sent. del Trib. Palmi, sez. lavoro, 3 novembre 2024, n. 577, è stato invece riconosciuto il diritto di una persona – che aveva notificato il decreto ingiuntivo nei confronti dell'INPS – a ricevere gli arretrati di un'indennità di accompagnamento, ma al netto delle trattenute IRPEF. Tale decisione ha determinato la revoca del decreto ingiuntivo, ma ha comunque condannato INPS a versare gli arretrati.

⁹ Dai tribunali campani sono state emesse 8 sentenze, 7 ne sono state adottate nel Lazio. Si rinviengono poi 6 sentenze in Sicilia, 4 in Calabria, 3 in Puglia, e infine, le regioni con il numero più basso di sentenze sono Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Liguria e Toscana, con 2 sentenze ciascuna.

Per quanto concerne pronunce legate ad aspetti puramente processuali, cfr., in tema di spese processuali, Cass., sez. lavoro, sent. 13 dicembre 2024, n. 32452; Cass., sez. lavoro, ord., 9 dicembre 2024, n. 31591; in tema di legittimazione passiva, cfr. Cass., sez. lavoro, ord. 8 dicembre 2024, n. 31511; Cass., sez.

Il principio fondamentale da cui muove la giurisprudenza è che l'INPS non può chiedere la restituzione se il beneficiario ha agito in buona fede e non era consapevole dell'indebito pagamento continuando a ricevere il beneficio da parte dell'INPS.

Le decisioni non sono però univoche.

Particolare il caso del Tribunale di Torre Annunziata, sez. lavoro, sent. 17 luglio 2024, n. 1475. La ricorrente aveva contestato la richiesta di indebito dell'INPS, sostenendo che la sospensione dell'indennità di accompagnamento e la richiesta di restituzione dell'indebito per un periodo di 6 mesi, dovuto a un'assenza alla visita di revisione la cui lettera di convocazione non era stata mai ricevuta, fossero illegittime. Il Tribunale campano, poiché la lettera di convocazione era stata in effetti ritirata da un'altra persona che la beneficiaria non conosceva, ha accolto il ricorso, ritenendo sussistente un legittimo affidamento della ricorrente a percepire le somme chieste in ripetizione dall'INPS e condannando lo stesso INPS a pagare i ratei dell'indennità sospesa, oltre alle spese legali¹⁰.

Lo stesso Tribunale di Torre Annunziata, sent. 9 ottobre 2024, n. 1793, ha invece respinto la richiesta di

lavoro, ord. 3 dicembre 2024, n. 30868; Cass., sez. lavoro, ord. 27 novembre 2024, n.30553.

¹⁰ In tema cfr. Trib. Torre Annunziata, sez. lavoro, sent. 9 ottobre 2024, n. 1793 (relativa a pensione di inabilità); Trib. Torre Annunziata, sez. lavoro, sent. 16 luglio 2024, n. 1470 (relativa a indebito su pensione cecità); Trib. di Torre Annunziata, sez. lavoro, sent. 16 luglio 2024, n. 1461 (per indebito su indennità di accompagnamento); Trib. Torre Annunziata, sez. lavoro, sent. 14 maggio 2024, n. 999, (per indebito su assegno ordinario); Corte di Appello di Napoli, sent. 18 ottobre 2024, n. 3694 (su indebito pensione di invalidità civile); Corte di Appello di Napoli, sent. 6 settembre 2024, n. 3168.

ripristino della pensione e di annullamento del recupero INPS, in quanto è stata ritenuta valida la notifica della visita di revisione tramite raccomandata, anche se non ritirata (*compiuta giacenza*).

Dei pochi casi individuati in Toscana, il giudizio del Tribunale di Lucca, sez. lavoro, sent. 18 settembre 2024, n. 280, è interessante perchè riguarda l'indebita percezione delle provvidenze per ciechi assoluti, a causa della carenza dei requisiti sanitari accertati da una visita medica. Gli eredi di una signora con disabilità visiva – richiesti di restituire gli importi di circa 4 anni di provvidenza – censuravano il fatto che la sospensione dell'erogazione della prestazione fosse avvenuta molti anni dopo la visita, laddove la normativa prevede che la sospensione avvenga immediatamente e la revoca nei successivi 90 giorni. Il Tribunale ha accolto il ricorso, ritenendo che non ci fosse dolo e che l'affidamento della signora dovesse ritenersi incolpevole, sia in ragione dell'effettivo perdurare della condizione di disabilità visiva, sia in ragione della mancata tempestiva sospensione nell'erogazione della provvidenza.

In senso contrario rispetto a quanto appena visto, cfr. Tribunale di Forlì sez. lavoro, 11 dicembre 2024, n. 279, che ha invece ritenuto legittima la richiesta di recupero delle somme da parte dell'INPS, in quanto, in quel caso era stata omessa «la comunicazione dei redditi rilevanti agli effetti della determinazione della misura del trattamento», circostanza considerata equivalente a **dolo omissivo**.

È stata poi ritenuta legittima dal Tribunale di Vasto, sez. lavoro, sent. 20 novembre 2024, n. 333, la decisione dell'INPS di sospendere il pagamento dell'indennità di accompagnamento in ragione del ricovero dell'avente diritto presso una struttura residenziale, così come previsto per legge.

3.3. Il contenzioso sull'accesso alle prestazioni

Le decisioni che si analizzeranno in questo paragrafo riguardano il mancato riconoscimento dei presupposti per accedere a misure e contributi economici variamente denominati e destinati alle persone con disabilità gravissime o a prestazioni sanitarie¹¹.

Per comprendere appieno la questione è necessaria una premessa che riguarda proprio il contenzioso sulle misure destinate alle persone con disabilità gravissime: il Fondo nazionale per le non autosufficienze, istituito con la legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha l'obiettivo di garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali sull'intero territorio nazionale, con particolare attenzione alle persone non autosufficienti. Le Regioni sono responsabili della definizione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l'attuazione degli interventi di sostegno. Tuttavia, si tratta di un diritto che non è immediatamente esigibile: il riconoscimento delle prestazioni dipende dalla verifica delle condizioni stabilite a livello regionale. Le Regioni, infatti, possono introdurre ulteriori criteri selettivi, purché siano coerenti con le finalità sociali del fondo.

Delle **75 sentenze** individuate, se ne registra una **concentrazione maggiore** nelle regioni del **Sud Italia**, in

¹¹ In alcuni casi, poi, le decisioni riguardano il diritto al rimborso per spese mediche effettuate in altra regione (Trib. Lanciano, sent. 12 giugno 2024, n. 119, su cui, vedi anche oltre nel testo) o all'estero (TAR Puglia, Lecce, sez. III, sent. 12 marzo 2024, n. 366).

particolare Campania¹², Sicilia¹³, Puglia¹⁴ e Calabria¹⁵. Al contrario, nel Centro-Nord le poche decisioni riscontrate sono distribuite tra alcune regioni come Lombardia, Piemonte, Lazio, Toscana, Trentino, Valle d'Aosta e Umbria. Questo squilibrio potrebbe indicare una differente

¹² Tra le 27 decisioni, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, il 24 gennaio 2024, n. 767; Consiglio di Stato, sez. III, il 3 ottobre 2024, n. 7950; TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 7 maggio 2024, n. 2979; TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 17 settembre 2024, n. 4989; TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 31 dicembre 2024, n. 7463; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 22 maggio 2024, n. 1121; Trib. Napoli Nord, sez. lavoro, 15 marzo 2024, n. 1245; Trib. Napoli, sez. Lavoro, 28 maggio 2024, n. 3915.

¹³ *Ex multis*, Corte di Appello di Catania, sez. lavoro, 22 marzo 2024, n. 236; Corte di Appello di Catania, sez. lavoro, 7 novembre 2024, n. 960; Trib. Sciacca, sez. lavoro, sent. 11 dicembre 2024 n. 489 e Trib. Marsala, sez. lavoro 27 marzo 2024 n. 265, che a vario titolo hanno rigettato il ricorso per il riconoscimento della prestazione correlata alla condizione di disabilità gravissima; in senso contrario, tra i tanti, TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 26 marzo 2024, n. 1074, TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 15 aprile 2024, n. 1288; Trib. Agrigento, sez. lavoro 16 luglio 2024 n. 1051 che hanno invece accolto. TAR Sicilia, Catania, sez. IV, 31 dicembre 2024, n. 4299, chiede invece una nuova verifica all'amministrazione.

¹⁴ *Ex multis*, respingono il ricorso TAR Puglia, Lecce, sez. II, sent. 2 gennaio 2024, n. 7; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 2 gennaio 2024, n. 9; TAR Puglia, Lecce, sez. II, sent. 19 febbraio 2024, n. 258 ; Trib. Taranto, sez. lav., sent. 19 febbraio 2024; Trib. Taranto, sez. lav. sent. 26 novembre 2024; in Trib. Lecce, sez. lav., sent. 22 maggio 2024, si dichiara invece difetto di giurisdizione.

¹⁵ Nelle quattro decisioni individuate, i ricorsi sono stati respinti: cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 10 aprile 2024, n. 591; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 30 settembre 2024, n. 1373; Trib. Catanzaro, sez. lavoro, 16 aprile 2024, n. 396; Trib. Reggio Calabria, sez. II, 27 settembre 2024, n. 1185.

propensione al ricorso alla giustizia, una diversa consapevolezza dei diritti o un minore ricorso al contenzioso sull'accesso alle prestazioni. Pur tenendo conto della non esaustività dei mezzi di individuazione delle sentenze in nostro possesso, il dato numerico apre una finestra interessante sulle disuguaglianze territoriali e richiama la necessità di una riflessione più ampia sull'effettiva uniformità dell'applicazione dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU e dalla normativa nazionale.

Le sentenze individuate nel 2024 offrono un quadro chiaro di come la giurisprudenza stia cercando di garantire una maggiore uniformità nell'accesso alle misure di sostegno per le persone con disabilità, contrastando disomogeneità territoriali e rafforzando il principio di uguaglianza sostanziale.

Ad esempio, **TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 15 aprile 2024, n. 1288**, chiarisce che le ASP (Aziende Sanitarie Provinciali) **non possono introdurre criteri autonomi e più restrittivi rispetto a quelli fissati dalla legge nazionale o regionale**¹⁶. Tale orientamento tutela il principio di parità di trattamento su base regionale, ritenendo inammissibile che l'accesso a diritti fondamentali possa variare in base alla residenza.

Quanto alle Regioni, vero che le stesse possono introdurre specifici criteri di selezione, ma, come si diceva, deve trattarsi di criteri coerenti con la finalità del Fondo, al fine ancora una volta di evitare ingiustificate

¹⁶ Il contributo economico per le persone con disabilità gravissima è stato istituito, nella Regione Sicilia, con legge regionale n. 4 del 2017. I requisiti di accesso, di generale applicazione, sono disciplinati dal D.M. 26 settembre 2016 – che all'art. 3 contiene la definizione di disabilità gravissima – e dal decreto del Presidente della Regione n. 589 del 2018.

differenziazioni. In questa prospettiva, il TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 31 dicembre 2024, n. 7463, ha dichiarato l'illegittimità e l'irragionevolezza della previsione vigente in Regione Campania rispetto alla scelta di assicurare «priorità assoluta agli anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale nell'accesso alle misure a valere sul Fondo nazionale per le non autosufficienti». La norma è stata ritenuta «illegittima perché **all'interno della normativa nazionale non è previsto alcun criterio preferenziale legato all'età, che anzi risulta escluso**. Irragionevole perché un tale criterio porterebbe all'esclusione di soggetti altrettanto meritevoli di tutela, la cui situazione è parimenti tutelata sia dal Piano Nazionale per la non autosufficienza sia dalla delibera regionale attuativa dello stesso. Il dato anagrafico viene qualificato come elemento neutro. Elemento pregnante nella valutazione deve invece essere il bisogno assistenziale». La priorità deve essere quindi garantita alle persone con disabilità gravissima sulla base dell'intensità del bisogno assistenziale, indipendentemente dall'età.

La sent. del **TAR Puglia, Lecce, sez. II, 28 ottobre 2024 n. 1139**, affronta proprio il tema dei criteri per la selezione tra aventi diritto in **contesti di risorse limitate**. Viene confermata la legittimità di criteri di priorità, purché razionali, proporzionati e coerenti con la finalità della misura. Tali criteri non devono inoltre alterare la finalità perseguita dall'assegno di cura, ma, anzi, devono essere diretti ad individuare i soggetti – tutti riconosciuti con disabilità gravissima – maggiormente bisognosi dell'assegno. Il Tar riconosce legittime le seguenti priorità di accesso: condizione lavorativa dei componenti il nucleo familiare; condizione di fragilità sociale del nucleo familiare; fruizione di altre prestazioni sociali agevolate e/o di altre

prestazioni socio-assistenziali; fruizione di altre prestazioni sanitarie e sociosanitarie domiciliari, anche riabilitative.

È interessante anche la sent. del **TAR Piemonte, sez. II, 16 agosto 2024, n. 931**, che ha respinto il ricorso di alcune associazioni che contestavano due delibere della **Regione Piemonte** (DGR n. 1-5265/2022 e DGR n. 10-5445/2022) relative alle modalità di accesso al **ricovero temporaneo in RSA** di anziani non autosufficienti dimessi da ospedale. Le associazioni criticavano sia il limite massimo di 60 giorni per il ricovero a carico del Servizio Sanitario che la quota di compartecipazione (50%) a carico dell'utente dopo 30 giorni. Il TAR ha stabilito che la misura è **legittima**, e **non viola il diritto alla salute**, e serve a **garantire una continuità assistenziale temporanea**, in attesa di una valutazione completa del bisogno e della soluzione più adatta (domicilio, RSA, ecc.). In particolare, il TAR segnala che «[è] **legittima e ragionevole la previsione di una verifica preventiva di appropriatezza come criterio per l'accesso della persona non autosufficiente ai servizi residenziali**, anche alla luce della necessità di bilanciare il diritto alla salute con l'uso sostenibile delle risorse pubbliche».

Sul fronte della **giurisdizione**, le sentenze del **TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 10 aprile 2024, n. 591** e del **TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 14 ottobre 2024 n. 2842** offrono un chiarimento significativo sulla ripartizione delle competenze tra giudice amministrativo e giudice ordinario. In particolare, mettono in luce i criteri utili per stabilire quale giudice sia competente a decidere, distinguendo i casi in cui si discute di provvedimenti amministrativi da quelli in cui è in gioco il riconoscimento di diritti soggettivi. Così, il **giudice amministrativo** è chiamato a decidere sui casi in cui l'amministrazione esercita un potere discrezionale nel valutare i presupposti

dell'intervento pubblico; e ha giurisdizione esclusiva sull'esercizio dei poteri amministrativi volti alla verifica della sussistenza e permanenza dei requisiti. Viceversa, è il **giudice ordinario** a doversi pronunciare in presenza di un diritto soggettivo già accertato (es. quando i requisiti sanitari, e il conseguente diritto all'erogazione della misura, sono già stati riconosciuti dalla Pubblica amministrazione e si chiede solo l'erogazione della misura). Trova infatti applicazione il principio, richiamato dalla citata sent. del TAR Calabria in base al quale «se il contributo è riconosciuto direttamente dalla legge, e alla pubblica amministrazione compete la sola verifica dell'esistenza dei presupposti legali, la giurisdizione è in capo al giudice ordinario, anche in relazione alla fase di concessione del finanziamento, mentre sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo se la legge non ha individuato i presupposti per il riconoscimento del contributo, anche considerando che lo stesso non può essere concesso indiscriminatamente ad ogni soggetto richiedente (cfr. Corte di Cassazione, SS.UU., 7 gennaio 2013, n. 150 e, più di recente, Corte di Cassazione, SS.UU., 30 luglio 2020, n. 16457; ma, in senso conforme, anche il Consiglio di Stato, sez. III, 1 febbraio 2022, n. 702)». Si tratta di un chiarimento essenziale per orientare correttamente il contenzioso.

In questa prospettiva, ben si inquadrano le due sentenze del **Tribunale di Napoli, sez. lavoro, 31 gennaio 2024 n. 753** e **sez. lavoro, 20 luglio 2024, n. 3809**, che, precisando come la valutazione della disabilità incida sull'importo dell'assegno di cura, confermano che nel momento in cui l'ente locale riconosce la sussistenza dello *status* sanitario cui consegue il diritto di ottenere la materiale erogazione dell'assegno, **nessuno spazio rimane alla discrezionalità amministrativa per la concessione dell'assegno stesso**.

È inoltre interessante, sul profilo relativo al **momento da cui decorre il diritto** al beneficio economico previsto per le persone con disabilità gravissima, la sent. del **Tribunale di Caltanissetta, sez. lavoro, 15 febbraio 2024, n. 82**. Il giudice richiama e fa proprio l'orientamento della Corte d'Appello di Caltanissetta¹⁷, che stabilisce che il beneficio non può essere subordinato a una mera formalità (l'inclusione nell'elenco dei soggetti con disabilità gravissima), se la condizione era già nota alla PA in presenza di documentazione medica e amministrativa antecedente (invalidità certificata dal 1996, esenzione visite, forniture continuative di ausili). Il Tribunale nisseno ha quindi accolto il ricorso di un cittadino, rafforzando il principio secondo cui le omissioni o i ritardi della pubblica amministrazione non devono pregiudicare i diritti soggettivi dei cittadini, specie in ambito assistenziale e socio-sanitario.

Degna di nota per il riferimento alla legge n. 67/2006, è poi la sent. del Tribunale di Lanciano, sent. 12 giugno 2024, n. 119, che ha ad oggetto il diritto al rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno – previsto dalla legge regionale Calabria, n. 8 del 1999 – per lo svolgimento di **cure mediche autorizzate fuori regione**. In particolare, il ricorrente chiedeva al Tribunale di pronunciarsi sulla natura discriminatoria della condotta consistente nel mancato rimborso delle spese da lui sostenute, lamentando che mentre ad altre persone con disabilità il rimborso era sempre stato regolarmente riconosciuto, lui si era trovato più volte costretto a ricorrere all'autorità giudiziaria. Ricostruita la tutela prevista dalla **legge n. 67 del 2006**, il **Tribunale abruzzese si interroga sulla possibilità che la norma ricomprenda anche l'ipotesi della**

¹⁷ Corte d'Appello di Caltanissetta, sent. 29 marzo 2023 n. 81

discriminazione tra stesse persone con disabilità. Il Tribunale ritiene di dover rispondere in modo positivo all'interrogativo osservando «che il legislatore, nella formulazione della norma, utilizzando la locuzione ampia e generica “rispetto ad altre persone” non abbia inteso circoscrivere il rapporto suscettibile di dar luogo alla condotta discriminatoria solo a quello tra disabili e non disabili, consentendo, piuttosto, di individuare in concreto la sussistenza di un comportamento discriminatorio ponendo in relazione anche due distinte categorie di disabili, seppur con caratteristiche differenti». Tale principio, calato nel caso di specie, porta il Tribunale a escludere però la presenza di una condotta discriminatoria dal momento che **non era stato dimostrato in che modo la modalità di erogazione dei rimborsi per le spese di viaggio e soggiorno fuori regione, avesse avvantaggiato alcune persone con disabilità a scapito di altre.**

Nel complesso, le decisioni citate confermano il ruolo cruciale della giustizia nel bilanciare, in sede di controllo, diritti individuali e sostenibilità pubblica. Rimane però evidente una persistente frammentazione tra territori e una tendenza a ricorrere sempre più frequentemente al sistema giudiziario per far valere i propri diritti, piuttosto che cercare soluzioni attraverso canali amministrativi, politici o negoziali, che impone ulteriori riflessioni sulle disuguaglianze nell'accesso ai servizi e sulla necessità di una governance più equa e trasparente.

3.5. L'accesso, la prosecuzione e l'ampliamento del trattamento ABA

Come già si evidenziava nel report 2023, la questione dell'accesso e della prosecuzione del trattamento riabilitativo secondo il metodo ABA (*Applied Behavior Analysis*) per i soggetti con un disturbo dello spettro

autistico rappresenta un ambito di crescente attenzione da parte della giurisprudenza, sia amministrativa che ordinaria.

Il numero significativo di pronunce recenti individuate – pari a 55 – evidenzia un’attenzione particolare verso il diritto alla salute dei minori con disabilità e sottolinea il dovere delle amministrazioni pubbliche, in particolare delle Aziende Sanitarie Locali (ASL), di garantire terapie appropriate e individualizzate in conformità con le normative vigenti e i principi costituzionali.

In primo luogo, le sentenze del Consiglio di Stato¹⁸ confermano con chiarezza l’obbligo delle ASL di provvedere all’erogazione del trattamento ABA laddove questo risulti prescritto o necessario per il benessere del paziente. Tale obbligo discende dal riconoscimento dell’ABA quale trattamento rientrante tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), ai sensi dell’articolo 60 del D.P.C.M. 12 gennaio 2017. Di conseguenza, tale prestazione deve essere garantita anche tramite strutture private accreditate, qualora le strutture pubbliche non siano in grado di erogarla direttamente.

Una parte rilevante della giurisprudenza amministrativa si concentra sulla valutazione della legittimità e adeguatezza dei piani terapeutici individuali predisposti dalle amministrazioni sanitarie. La sent. del Consiglio di Stato, sez. III, 13 novembre 2024, n. 9130, ad esempio, ribadisce che rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie sulla mancata erogazione del trattamento o sull’inadeguatezza del piano terapeutico. Un’altra importante pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, sent. 15 ottobre 2024, n. 8275, precisa in ogni

¹⁸ Consiglio di Stato, Sez. III, sent. 25 giugno 2024, n. 5620; Consiglio di Stato, Sez. III, sent. 15 ottobre 2024, n. 8275; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 13 giugno 2024, n.5321.

caso il limite del sindacato dei giudici rispetto all'area di discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione: tale discrezionalità è insindacabile, salvo che non si dimostri una macroscopica irragionevolezza o illogicità delle scelte adottate.

Accanto a queste pronunce di principio, si registra una forte eterogeneità di decisioni da parte dei vari TAR. Alcune sentenze si mostrano particolarmente favorevoli nei confronti delle famiglie, riconoscendo, anche sulla base di consulenze tecniche d'ufficio (CTU), il diritto del minore a un trattamento ABA più intensivo, come nel caso del TAR Campania, Napoli, Sez. III, sent. 9 febbraio 2024 n. 403 e immediatamente successive¹⁹. Tali decisioni mettono al centro la tutela del diritto alla salute in senso pieno, inteso come diritto al miglior sviluppo possibile del minore, in coerenza con le sue condizioni cliniche e i bisogni evolutivi.

Al contrario, una giurisprudenza più restrittiva si riscontra in alcune pronunce del TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, sent. 10 ottobre 2024, n. 1440-1445, che hanno negato il diritto al rimborso delle spese sostenute per terapie private in assenza di una previa richiesta di presa in carico da parte dell'ASL. In questi casi, è stato evidenziato che, pur essendo il metodo ABA incluso tra i LEA, l'erogazione effettiva del trattamento è subordinata a una valutazione tecnico-diagnostica da parte dell'autorità sanitaria competente. Senza tale richiesta preventiva o una prescrizione esplicita, secondo il TAR, non può parlarsi di

¹⁹ TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 9 febbraio 2024 n. 404; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 9 febbraio 2024 n. 405; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 7 ottobre 2024 n. 1802; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 7 ottobre 2024 n. 1806; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 7 ottobre 2024 n. 1809.

omissione o inerzia colpevole della pubblica amministrazione.

Di segno diverso, invece, sono le pronunce del TAR Lazio, Roma, sez. III e IV, in particolare le sentenze n. 7195, 7441e 8918 del 2024, le quali hanno accolto i ricorsi dei genitori in ragione dell'**inerzia** dell'amministrazione sanitaria. In tali casi, l'elemento determinante per l'accoglimento delle domande di rimborso delle terapie private è stato infatti il comportamento inerte o dilatorio della ASL, incapace di prendere tempestivamente in carico il minore o di redigere un piano terapeutico adeguato.

Merita attenzione anche il filone giurisprudenziale sviluppatosi presso il giudice ordinario, che appare in alcuni casi ancora più favorevole alla tutela del diritto alla salute e alla non discriminazione. Particolarmente significative sono l'ordinanza del trib. di Bologna, sez. lavoro, ord. n. 1667 del 2024 e quella del trib. di Siracusa, sez. lavoro, ord. n. 2698 del 2024. Nel primo caso, è stato riconosciuto **il carattere discriminatorio dell'esclusione del metodo ABA in ambito scolastico**, con conseguente ordine di adottare misure concrete per garantire l'accesso del minore a un'istruzione effettivamente inclusiva. Nell'ordinanza del Tribunale di Siracusa, il giudice, citando la sent. della Cassazione n. 10963 del 2001, ha qualificato il diritto alla terapia ABA come espressione del diritto assoluto alla salute, da tutelarsi anche con provvedimenti d'urgenza e a prescindere da considerazioni di carattere economico o organizzativo da parte della pubblica amministrazione.

In conclusione, il quadro giurisprudenziale appare in via di consolidamento nel riconoscere il trattamento ABA come prestazione sanitaria fondamentale per i soggetti con disturbo dello spettro autistico. Tuttavia, permangono divergenze interpretative, specie sul versante della responsabilità delle amministrazioni pubbliche e delle

condizioni per il rimborso delle spese sostenute privatamente. L'elemento discriminante tra pronunce favorevoli e contrarie sembra essere la prova dell'inerzia dell'amministrazione o della dimostrata inadeguatezza delle misure adottate, elementi che, se debitamente documentati, conducono con maggior probabilità all'accoglimento delle domande proposte dalle famiglie.

4. PROGETTO DI VITA INDIVIDUALE

di *Gaia Patarini*

Nel corso della ricerca sono state individuate 47 pronunce sul progetto di vita individuale, che, come ben noto, riveste un ruolo centrale per la tutela dei diritti delle persone con disabilità. Tale strumento è al centro del percorso di riforma avviato dal d. lgs. n. 62 del 2024, su cui, nel febbraio 2024, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha approvato il consueto parere²⁰. Nei mesi successivi, sono state approvate ulteriori disposizioni di attuazione della riforma: il D.M. 14 gennaio 2025, n. 30 ha definito le modalità di formazione per tutti i soggetti coinvolti nei processi di valutazione e progettazione per le persone con disabilità e il D.M. 31 gennaio 2025 n. 17 ha stabilito i tempi, i criteri e gli obblighi di comunicazione ai fini dell'autogestione del budget di progetto. Nonostante la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale di tali regolamenti, lo stato di attuazione della riforma non può certo dirsi a buon punto: mancano ancora i provvedimenti delle Regioni, indispensabili per la realizzazione dei nuovi progetti e, in ogni caso, l'entrata in vigore a regime è stata posticipata al 1° gennaio 2027.

Nel frattempo, la normativa di riferimento rimane quella tuttora vigente ex art. 14 della legge n. 328 del 2000, ai sensi della quale i Comuni sono obbligati a redigere i progetti di vita, e su cui i giudici hanno continuato a porre la loro attenzione anche nel corso del 2024.

²⁰ Cons. di Stato, sez. Consultiva per gli Atti Normativi, 8 febbraio 2024, n. 131.

4.1. Considerazioni generali in materia di progetto di vita

In via generale può dirsi che il tema ha interessato soprattutto i giudici amministrativi, anche se non sono mancate quattro decisioni pronunciate dai giudici di merito. In ragione di ciò appare utile ricordare preliminarmente qual è la ripartizione della **giurisdizione** in materia: quando la controversia verte sulla redazione del progetto individuale o ne vengano contestati gli esiti, la giurisdizione è radicata nel giudice amministrativo; quando invece si lamenti la mancata (o incompleta) attuazione o esecuzione del documento già redatto, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario²¹.

A questo proposito, vale la pena di soffermarsi sulla sent. del TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 3 gennaio 2024, n. 171, con cui il giudice amministrativo ha dichiarato inammissibile un ricorso per difetto di giurisdizione declinandolo in favore del giudice ordinario. Nel caso di specie, i genitori di due minori con disabilità avevano agito in giudizio per chiedere che i progetti di vita predisposti in favore dei loro figli – asseritamente frammentati e incompleti – fossero aggiornati con la corretta individuazione dei servizi necessari al fabbisogno dei minori. Il giudice amministrativo, dichiarando inammissibile il ricorso, ha richiamato la pacifica giurisprudenza in materia, ribadendo che la cognizione della controversia relativa alla mancata attuazione, in favore di una persona con disabilità, del progetto individuale appartiene al giudice ordinario poiché, «a seguito dell'adozione di tale progetto, il portatore di disabilità diviene titolare di una posizione di diritto soggettivo alla

²¹ Trib. Civitavecchia, sez. lav., sent. 3 ottobre 2024, n. 392; TAR Calabria, Reggio Calabria, sent., 1° febbraio 2024, n. 86.

concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi ivi programmati, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di alcuna potestà autoritativa». Viceversa, tenuto conto che la giurisdizione del giudice amministrativo è limitata alla fase di ammissione della persona al programma di assistenza ed ai relativi servizi pubblici, una volta che il minore abbia conseguito tale ammissione e siano state quindi disposte le misure di cui all'art. 14 della l. n. 328 del 2000, «gli aggiornamenti del relativo piano dipendono esclusivamente dalla evoluzione della condizione soggettiva della persona assistita e non più da determinazioni discrezionali dell'Amministrazione». In altre parole, l'adeguamento e l'aggiornamento delle misure previste nel progetto di vita rientrano nel concetto di attuazione del progetto stesso ricadendo nella giurisdizione del giudice ordinario.

La pronuncia citata merita attenzione anche in punto di merito, perché il giudice ha ribadito l'importanza e la necessità di un **aggiornamento costante del progetto di vita**, dal momento che «tutti gli elementi costitutivi del piano (valutazioni diagnostico funzionali, recupero ed integrazione sociale, superamento di condizioni di povertà, potenzialità ed eventuali sostegni) costituiscono il predicato necessario di una funzione continuativa nel tempo, quindi intrinsecamente adattativa, che sottende verifiche ed aggiornamenti quali condizioni esecutive naturalmente prodromiche agli scopi (unitari) di tutela di cui all'art. 1 della medesima legge (n. 328 del 2000)».

Nella stessa direzione, il TAR Sicilia, Catania, sez. IV, con sent. 16 ottobre 2024, n. 3409, ha aggiunto che l'aggiornamento del progetto di vita è necessario qualora «emergano nuove e più pressanti esigenze espresse dalla persona disabile». Richiamando la giurisprudenza del

Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia²², ha sottolineato che solo così «emerge lo scopo del progetto individuale, quale strumento necessario ad evitare che vengano erogate prestazioni e servizi senza tenere conto delle relazioni che esistono tra i diversi contesti (scuola, formazione, lavoro, tempo libero, sanità, riabilitazione, assistenza sociale, famiglia)».

Altre pronunce si sono invece concentrate sui **contenuti** che un progetto di vita deve presentare. Nella sent. del TAR Campania, Napoli, sez. VI, 26 agosto 2024, n. 4655, si legge che il progetto di vita deve comprendere la valutazione diagnostico-funzionale o il profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del SSN, il PEI a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale, definendo le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare. Un progetto di vita che non indichi in maniera precisa, analitica e puntuale le misure, i servizi e le prescrizioni idonee alla predisposizione del progetto stesso non rispetta il paradigma normativo dettato dalla legge n. 328 del 2000²³. Si aggiunga inoltre che, una volta predisposto e definito il progetto individuale, il suo contenuto diviene vincolante e gli interventi indicati devono essere garantiti, non potendo

²² Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., sent. 20 novembre 2020, n. 1088.

²³ Nel medesimo senso si vedano TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 23 gennaio 2024, n. 618; TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 8 gennaio 2024, n. 182; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 5 giugno 2024 n. 1912.

l'Amministrazione comunale nemmeno invocare l'assenza di una copertura finanziaria poiché, nel momento in cui l'amministrazione ha assunto l'obbligo di eseguire le prestazioni dettagliate nel progetto, **deve avere già individuato le risorse utilizzabili per la copertura finanziaria** (Trib. Vibo Valentia, sent. 27 giugno 2024, n. 351).

4.2. I soggetti obbligati alla predisposizione del Progetto

Un secondo gruppo di pronunce si concentra sui **soggetti che devono attivarsi** per la predisposizione del progetto di vita individuale e sulla natura **dell'obbligo gravante su di loro**.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000, sono «i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali» a predisporre, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale.

Nonostante la legge sia esaustiva nell'indicare le amministrazioni sanitaria e comunale quali soggetti obbligati ad adottare il progetto, nella giurisprudenza del 2024 – così come in quella analizzata nel report del 2023 – sono numerose le sentenze originate da ricorsi finalizzati a censurare proprio l'inerzia delle stesse, di fronte a richieste di predisposizione del progetto di vita. Tra queste, molte si sono concentrate sul ruolo decisivo assegnato al Comune, che deve essere quello di residenza del richiedente, e sul ruolo comunque ricoperto dall'ASL.

Così, ad esempio, il TAR Campania, Napoli, sez. VI, con sent. 10 ottobre 2024, n. 5317, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Comune capofila dell'ambito territoriale di riferimento, affermando che titolare del potere di predisposizione del progetto di vita è il **Comune di residenza** e ha invece confermato la legittimazione

passiva dell'ASL competente, considerato che l'art. 14 della l. n. 328 del 2000 prevede che l'adozione del progetto avvenga di intesa con la ASL. Ha tuttavia ribadito che è sull'Amministrazione comunale che incombe, per dare concreta applicazione alla tutela dei diritti delle persone con disabilità «uno specifico, inderogabile dovere di agire che impone alla medesima di adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni sia effettiva e quanto più possibile esaustiva»²⁴.

Proprio il rapporto tra ASL e Comune nella predisposizione del progetto di vita è stato oggetto di altre decisioni, tra cui la sent. n. 2545 del 12 settembre 2024, con cui il TAR Sicilia, Catania, sez. III, si è pronunciato sulla richiesta di una madre di un minore autistico di dichiarare l'illegittimità del silenzio-rifiuto del Comune di Gela rispetto alla richiesta di predisposizione del progetto individuale ex art. 14 della l. n. 328 del 2000, nonché di accertare il diritto del minore al risarcimento del danno non patrimoniale per la omessa predisposizione del progetto stesso. L'amministrazione comunale, da parte sua, imputava il ritardo esclusivamente all'inerzia dell'Azienda Sanitaria Provinciale. Il TAR ha dichiarato il ricorso fondato **ordinando al Comune di predisporre il progetto** entro 30 giorni, già nominando un commissario *ad acta* in caso di ulteriore inerzia dell'ente. In particolare, il giudice ha ribadito che, nonostante il progetto individuale costituisca **un atto complesso esterno e diseguale** e che in giudizio possano resistere sia il Comune che l'ASL, è comunque l'amministrazione comunale ad avere l'obbligo di superare

²⁴ Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 20 marzo 2024, n. 1831; TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 10 ottobre 2024, n. 5317; TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 14 giugno 2024, n. 151.

eventuali arresti procedimentali e dare impulso alla conclusione del procedimento²⁵.

Infatti, sul Comune, incombe non solo un inderogabile **dovere di agire** nel senso di adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni previste in favore della persona con disabilità sia effettiva, ma anche l'obbligo di dare riscontro con un **provvedimento espresso** alle istanze avanzate dai ricorrenti direttamente volte ad ottenere la predisposizione di un progetto di vita individuale (TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 1° ottobre 2024, n. 17013)²⁶.

Affinché l'obbligo di predisposizione del progetto di vita possa considerarsi adempiuto, non è inoltre sufficiente che il Comune invii un documento via mail. In questo senso, il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sent. 1° febbraio 2024, n. 86, ha considerato il documento – contenente il progetto di vita con l'indicazione di una firma non digitale né olografa del dirigente – informalmente inoltrato via mail ai ricorrenti, alla stregua di una mera bozza, risolvendosi in una mera proposta di progetto, priva tuttavia di qualsivoglia valore provvedimentale e, come tale, inidonea a superare l'inerzia dell'amministrazione comunale. La proposta di progetto inviata via mail è dunque da considerarsi soltanto un atto di natura endo-procedimentale ed istruttoria non ancora confluito nell'adozione di un provvedimento amministrativo (delibera o determinazione) in forza del quale il progetto di

²⁵ Cfr. ad esempio TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 4 giugno 2024, n. 1885; Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, sez. giurisdizionale, sent. 18 marzo 2024, n. 216 e n. 217; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 19 marzo 2024 n. 1029; TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 2 febbraio 2024, n. 90.

²⁶ Nei medesimi termini, TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 2 gennaio 2024, n. 1 e sent. 22 febbraio 2024, n. 691.

vita di cui al documento inoltrato via mail possa dirsi adottato dal Comune²⁷.

4.3. Il danno non patrimoniale da mancata predisposizione del progetto

In terzo luogo, occorre ricordare che la mancata o tardiva predisposizione da parte del Comune del progetto di vita può causare un **danno non patrimoniale**, c.d. esistenziale (dinamico-relazionale), alla persona con disabilità. Infatti, come evidenziato dalla sent. del Consiglio di Stato, sez. III, sent. 12 febbraio 2024, n. 1373, proprio l'assenza di una idonea rete di supporto, causata dalla mancata tempestiva predisposizione del progetto individualizzato, fa sì che la qualità della vita della persona con disabilità (nel caso di specie, un bambino) ne risenta significativamente, non potendo ritenersi idonei a sopperire a tale mancanza, per la loro frammentarietà e slegamento da una cornice unitaria e coordinata dei bisogni assistenziali del minore, gli interventi autonomamente attuati dai *caregiver*.

Perché il danno non patrimoniale sia considerato sussistente e risarcibile, è però necessario che ne **venga data prova**. Per provare l'esistenza di tale danno è necessario dimostrare il peggioramento delle condizioni psico-fisiche della persona con disabilità, attraverso la produzione di apposita certificazione medica comprovante, con ragionevole certezza, il suo stato di salute antecedente e quello successivo all'emanazione ed attuazione del piano personalizzato. In altri termini, deve essere dimostrato il peggioramento che si verifica tra la richiesta del progetto e la predisposizione dello stesso (Consiglio di Giustizia

²⁷ Vedi anche TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 8 luglio 2024, n. 453.

Amministrativa della Regione Siciliana, sent. 1° febbraio 2024, n. 79).

È necessario poi specificare che il danno esistenziale si differenzia dal danno alla salute, richiedendo ciascuno una prova diversa per il risarcimento. In questo senso, nella sent. TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 17 ottobre 2024, n. 2880, il giudice è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso di una persona con disabilità che chiedeva di condannare un Comune al risarcimento del danno derivante dall'illegittimità – dichiarata in sede giurisdizionale – del provvedimento con il quale quest'ultimo aveva disposto l'erogazione di sole 22/23 ore settimanali di servizi domiciliari/extra domiciliari per il recupero e l'integrazione sociale invece delle 24 ore giornaliere previste dal PAI. Secondo il ricorrente, ciò gli avrebbe cagionato un danno psico-fisico e avrebbe compromesso l'aspetto relazionale della vita con il conseguente danno esistenziale. Nella sua decisione, **il TAR non ha ritenuto dimostrato il danno da peggioramento della salute**, in quanto il ricorrente aveva allegato una relazione medica risalente al 2021, in cui si dava conto di un peggioramento delle sue condizioni rispetto ad un precedente controllo del 2020, mentre avrebbe dovuto dimostrare un peggioramento immediatamente successivo alla dichiarazione di illegittimità del provvedimento del Comune, risalente al 2019. Diversamente, il danno esistenziale è stato ritenuto provato poiché dalle documentazioni mediche emergeva che il ricorrente si trovava in una situazione di *stress* correlata alle sue condizioni cliniche e sociali, che aveva determinato una persistenza del suo disturbo e la deflessione del tono dell'umore, già riconosciute in precedenza, con necessità di sostegno psicologico individuale e adeguata terapia farmacologica specifica. Una situazione persistente e che non può essere stata mitigata dall'adozione di servizi socio-

assistenziali ampiamente insufficienti rispetto a quelli previsti dal Piano personalizzato.

Per quanto riguarda invece il risarcimento del **danno da mero ritardo** nella predisposizione del progetto da parte del Comune, la giurisprudenza ha chiarito che è necessario preliminarmente fare ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9-*bis*, della legge n. 241 del 1990²⁸, pena la preclusione del risarcimento di tale danno.

4.4. La discrezionalità delle Amministrazioni coinvolte

Un quarto filone giurisprudenziale concerne le decisioni relative al **contenuto delle valutazioni effettuate dalle amministrazioni nella predisposizione del progetto**. A tal proposito, va evidenziato che soltanto in due pronunce su otto il ricorso è stato dichiarato fondato. Nella maggior parte dei casi, i giudici hanno ribadito **l'ampia discrezionalità** riconosciuta al comune e all'ASL nelle scelte tecniche da compiere nella predisposizione del progetto di vita.

Ad esempio, in TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 23 ottobre 2024, n. 1505, il giudice da un lato ha dichiarato illegittimo il silenzio-inadempimento del Comune di fronte all'istanza di predisposizione del progetto e l'ha condannato – quale unico soggetto su cui grava l'obbligo di adottare il provvedimento – a pronunciarsi sulle istanze dei ricorrenti

²⁸ Si tratta di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini nel caso in cui vi sia inerzia o ritardo nel rilascio di un provvedimento amministrativo. Ci si può infatti rivolgere ad una figura interna all'amministrazione che si sostituisce all'organo inadempiente. Tale figura deve essere individuata tra le figure apicali dell'amministrazione. Sul punto cfr. anche TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 6 dicembre 2024, n. 727 e sent. 19 dicembre 2024, n. 767.

entro 60 giorni con contestuale nomina di un commissario *ad acta* in caso di inerzia. Dall'altro lato, il TAR ha però respinto la domanda di condanna alla predisposizione del progetto: sebbene il Comune sia tenuto ad adottare un provvedimento espresso per la predisposizione del progetto di vita, permangono in capo allo stesso cospicui margini di discrezionalità. Ciò comporta che la reale consistenza del progetto individuale e la definizione delle prestazioni in esso comprese dipendono da **una valutazione complessiva, che può svolgere solo il Comune**, che tenga conto delle esigenze del minore con disabilità, nonché delle risorse disponibili e, più in generale, delle risorse concretamente messe a disposizione per la realizzazione dei progetti.

Secondo TAR Liguria, sez. II, sent. 5 settembre 2024, n. 606, stante l'ampia discrezionalità riconosciuta all'amministrazione, qualora non vi siano profili di macroscopica illogicità nel progetto di vita predisposto dagli specialisti del Comune e della ASL, gli ulteriori rilievi mossi ai contenuti del documento programmatico veicolano in realtà il tentativo di sostituire i contenuti proposti, non assumendo alcun rilievo ai fini del giudizio di legittimità cui è chiamato il giudice²⁹.

Nelle parole del TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 20 aprile 2024, n. 1357, si evidenzia poi come **non sono solo ed esclusivamente i desideri della persona con disabilità** e della propria famiglia a poter sostanziare il progetto individuale. Il giudice, infatti, richiama

²⁹ Nel caso di specie, secondo il TAR, i ricorrenti, agendo contro il Comune e l'ASL per chiedere la predisposizione di un progetto chiaro e completo, avrebbero invece tentato di sostituire i contenuti proposti dal loro consulente privato a quelli predisposti dalle amministrazioni competenti. Nei medesimi termini si veda TAR Liguria, sez. II, sent. 10 settembre 2024, n. 613.

espressamente quanto sostenuto in precedenza dalla stessa sezione del TAR, con sent. n. 46 del 2023, secondo cui «oltre e al di là di essi vi è invece **una competenza tecnica** di organi sanitari circa le “strategie” migliori per affrontare le difficoltà dell’handicap».

Deve comunque darsi conto di TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 23 febbraio 2024, n. 1237, che, pur consapevole del profilo altamente tecnico e specialistico delle scelte dell’amministrazione sanitaria, ha ritenuto il contenuto del progetto suscettibile di sindacato giurisdizionale. A giustificazione di questo approdo, la circostanza che, dall’analisi degli atti la normativa era stata rispettata solo apparentemente. In particolare, l’ASL aveva modificato *in peius* il trattamento terapeutico individuale di un minore con disabilità, limitando le ore di psicomotricità e sospendendo del tutto le due ore settimanali di logopedia. Dall’analisi dei verbali dell’ASL risultava però che il miglioramento logopedistico del minore con disabilità non fosse tale da giustificare la sospensione della relativa assistenza, con la conseguenza di ritenere dunque perdurante la necessità delle ore precedentemente assegnate³⁰.

4.5. La mancata attuazione del progetto come condotta discriminatoria

La mancata attuazione delle attività predisposte nel progetto di vita è a tutti gli effetti una **discriminazione** che può essere censurata proponendo ricorso davanti al giudice ordinario ai sensi della legge n. 67 del 2006. Nella

³⁰ In senso opposto, sempre con riguardo alla discrezionalità tecnica dell’ASL, si vedano TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 8 gennaio 2024, n. 214 e Consiglio di Stato, sez. III, sent. 16 febbraio 2024, n. 1570.

giurisprudenza del 2024 relativa al progetto di vita si rinviene però una sola pronuncia originata dal ricorso ex l. n. 67 del 2006, peraltro conclusasi con il respingimento. Si tratta della decisione della Corte d'Appello di Palermo, I sez. civ., sent. 19 settembre 2024, n. 18. La ricorrente aveva agito nel giudizio contro le Amministrazioni interessate (comunale e sanitaria), lamentando la mancata attuazione del progetto individuale. In primo grado, il Tribunale aveva in effetti riconosciuto la sussistenza della condotta discriminatoria consistente nella mancata erogazione dei servizi, e aveva ordinato alle Amministrazioni convenute di dare attuazione al progetto, nonché di risarcire il danno non patrimoniale subito dalla ricorrente.

Nel giudizio d'appello, la Corte ha invece ritenuto che – **in mancanza di elementi probatori** – la persona con disabilità non poteva ritenersi vittima di discriminazione e di conseguenza ha dichiarato insussistente il diritto al risarcimento del danno. Altrimenti detto, secondo la Corte d'appello, **la ritardata attuazione degli interventi individuati dal progetto di vita individuale non costituisce, di per sé e automaticamente, una discriminazione ai sensi della legge n. 67 del 2006.**

Secondo la Corte d'Appello palermitana, dopo aver lamentato il ritardo nella predisposizione del progetto di vita, la ricorrente si sarebbe limitata ad allegare l'assenza di una pari violazione dei servizi essenziali sociosanitari rivolti ai cittadini non disabili, assumendo che per gli stessi non vi siano problematiche burocratiche e finanziarie che ne ostacolano l'offerta, senza fornire però alcun dato probatorio di fatto. In altri termini, la deduzione che le persone non disabili ricevano con più rapidità ed efficienza i servizi socioassistenziali loro rivolti e che rispetto a costoro il Comune sia più efficiente – anche se nel caso di

specie si tratta a tutti gli effetti di un servizio rivolto solo alle persone con disabilità – è apparsa, ad opinione della Corte, affermazione generica e priva di alcun riscontro.

La motivazione del giudice palermitano desta tuttavia alcune perplessità: se, come richiamato dal giudice stesso in questa sent. «la giurisprudenza riconosce la sussistenza di una discriminazione solo laddove – a fronte del diritto ad un medesimo servizio – vi sia nei confronti del disabile un trattamento tale da non consentirgli di usufruirne parimenti al normodotato, talché è stato ritenuto discriminatorio l'omesso riconoscimento del diritto dell'alunno disabile all'insegnane di sostegno perché ciò determina una diversa offerta dell'istruzione; il divieto di accesso alle scale mobili ai cani guida, perché determina l'impossibilità per i non vedenti di usufruirne; la presenza di barriere architettoniche che impediscano o limitino l'accesso a edifici» non è ben chiaro il motivo per il quale il ritardo nella predisposizione del progetto di vita, strumento centrale e fondamentale per l'esercizio di tutti gli altri diritti da parte della persona con disabilità, inclusi i servizi socioassistenziali, non possa considerarsi allo stesso modo discriminatorio.

4.6. Il rapporto tra il progetto di vita e la legge n. 112 del 2016

Da ultimo, considerando la relazione esistente tra il progetto di vita individuale e la **legge 22 giugno 2016, n. 112 (cd. Legge sul dopo di noi)**, occorre citare la decisione del TAR Sicilia, Palermo, sez. III, ord. 18 gennaio 2024. Il TAR ha respinto la domanda cautelare presentata da una persona con disabilità per l'annullamento del provvedimento di revisione del progetto individualizzato, nonché per l'accertamento e la dichiarazione del suo diritto ad ottenere un progetto individuale completo con l'erogazione del necessario sostegno assistenziale. In

particolare, il ricorrente lamentava che, sebbene nella premessa il progetto revisionato individuasse in maniera corretta le proprie necessità e il relativo bisogno di beneficiare di un'assistenza completa, permanente e senza soluzione di continuità, poi però prevedeva in concreto l'accesso a risorse economiche per l'assunzione in forma indiretta di una sola figura professionale in grado di garantire assistenza, senza quindi la possibilità di raggiungere la copertura delle 16 ore diurne richieste. **Non sarebbe stata invece considerata, in sede di revisione, l'evoluzione nel tempo delle specifiche necessità dell'istante e del relativo nucleo familiare, con particolare riferimento all'età dei propri genitori** (rispettivamente di 71 e 65 anni).

Il TAR, respingendo il ricorso, ha riportato ciò che è stato previsto per il ricorrente nel progetto impugnato e cioè l'attivazione di «tutte quelle azioni [che] prevedono l'accesso a risorse economiche per l'assunzione in forma indiretta di una badante regolarmente contrattualizzata», con l'indicazione di tutte le risorse attivabili.

Tra queste ultime sono stati individuati il fondo per i «Progetti per la Vita Indipendente», quelli del «Dopo di Noi», nonché l'erogazione dell'assegno mensile «Patto di Cura». Tutte misure che il TAR ha ritenuto coerenti con la l. n. 328 del 2000, con particolare riguardo alla previsione di cui all'art. 1, co. 2, della l. n. 112 del 2016, in quanto **non ostacolano – in vista del venir meno del sostegno familiare e in considerazione dell'avanzamento dell'età dei due genitori conviventi con il ricorrente – la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori.**

5. ACCESSIBILITÀ E BARRIERE ARCHITETTONICHE, MOBILITÀ E TRASPORTI

di Giuseppe Arconzo, Gaia Patarini
e Federica Sammali³¹

Nel corso del 2024, il macro-ambito rappresentato dall'accessibilità è stato nuovamente al centro della giurisprudenza, con oltre cento decisioni dei giudici italiani, che hanno toccato diversi profili di interesse.

5.1. La rimozione delle barriere architettoniche negli edifici privati

Il tema rappresentato dalle **barriere architettoniche negli edifici privati** ha visto, in relazione all'accessibilità, il maggior numero di pronunce, tra le quali emergono in particolare quelle relative alle controversie sorte nell'ambito dei condomini per la realizzazione di ascensori o altri mezzi meccanici al fine di eliminare le barriere architettoniche stesse. Si tratta di un dato piuttosto significativo: **su 111 decisioni in materia di accessibilità, 51 riguardano proprio la costruzione di un ascensore in un edificio condominiale**³².

³¹ Il paragrafo 5.1 è stato redatto dal Prof. Giuseppe Arconzo, i paragrafi 5.2 e 5.3 sono stati redatti dalla Dott.ssa Gaia Patarini, i paragrafi 5.4 e 5.5 dalla Dott.ssa Federica Sammali.

³² La Cass. civ., sez. II, ord. 21 marzo 2024, n. 7609, ha chiarito che la legge n. 13 del 1989 in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, e le deroghe che questa implica, non si applicano qualora l'ascensore insista su spazio di proprietà esclusiva, ma solo quando insista su suolo condominiale. Di conseguenza, le distanze legali di cui all'art. 907 c.c. – che possono essere derogate in caso di opera finalizzata all'abbattimento delle barriere architettoniche – devono essere rispettate quando si esuli dall'ambito condominiale.

In via preliminare, è interessante segnalare la sent. del TAR Veneto, sez. II, sent. 21 maggio 2024, n. 1113, per l'interpretazione che il giudice amministrativo ha dato del concetto di accessibilità. In particolare, con questa decisione, il giudice ha annullato il provvedimento con il quale il Comune di Vicenza aveva respinto un'istanza di permesso di costruzione in sanatoria di un porticato fatto costruire nel 2005 da una signora con un grado di invalidità all'80%³³. Il Tribunale ha richiamato **un moderno concetto di superamento delle barriere architettoniche che, in senso molto estensivo, ingloba il concetto di benessere e di migliore qualità della vita**, senza limitazioni di tutela orientate a garantire il solo accesso fisico alle strutture di una persona con disabilità. Benessere che, nel caso di specie, il TAR sembra individuare nella possibilità di avere un riparo per consentire alla persona con disabilità di accedere, nei giorni invernali o di maltempo,

³³ Nel caso di specie, nonostante l'ordine di sospensione dei lavori emanato dal Comune sin dal 2005, il porticato veniva realizzato. La signora, nel 2009, vedeva aggravarsi la propria condizione di invalidità al 100% e il porticato le garantiva così di avere un ingresso accessibile all'abitazione in occasione degli spostamenti con l'automobile. Sempre nel 2009 il Comune, verificando la mancata demolizione della struttura abusiva, preannunciava l'irrogazione di sanzioni amministrative; successivamente, i figli, nell'interesse della madre, presentavano istanza di permesso in sanatoria, sulla base delle disposizioni della Regione Veneto in materia di superamento delle barriere architettoniche. Il Comune rigettava l'istanza rilevando che l'abuso edilizio era stato accertato prima che venisse riconosciuta l'invalidità totale e permanente della richiedente e che la costruzione di un porticato non poteva essere considerata in ogni caso un'opera funzionale al superamento delle barriere architettoniche.

«all’abitazione e/o di prendere aria senza esporsi alle intemperie».

Sempre in via generale, ma sotto un altro profilo, va ricordato che le **opere di abbattimento delle barriere architettoniche**, proprio perché ispirate dal principio di solidarietà sociale, **prescindono ormai dalla presenza di una persona con disabilità all’interno di un edificio**. In questo senso, tra le altre decisioni³⁴, il Tribunale di Torre Annunziata, sez. I civ. con sent. 1° luglio 2024, n. 1924, ha chiarito che ai fini della costruzione di un ascensore per l’abbattimento delle barriere architettoniche e ai fini dell’applicabilità della l. n. 13 del 1989 **è totalmente irrilevante la presenza di persone con disabilità nell’edificio**, in quanto le disposizioni di legge sono volte a consentire a tutte le persone l’accesso senza difficoltà in tutti gli edifici. Si tratta di un principio già enunciato e affermato dalla precedente giurisprudenza, e desumibile sin dalla storica sent. della Corte costituzionale n. 167 del 1999, con cui il giudice costituzionale aveva qualificato l’accessibilità quale “*qualitas* essenziale degli edifici”.

Passando poi, nello specifico, all’annosa questione relativa al diritto di installare un ascensore in mancanza di autorizzazione dell’assemblea condominiale, deve darsi atto che la giurisprudenza ordinaria sembra ormai affermare la possibilità, per la persona con disabilità, di procedere a proprie spese a tale installazione, indipendentemente dall’assenso del condominio³⁵.

³⁴ Nei medesimi termini v. Trib. Milano, sez. XIII civ., ord. 27 luglio 2024; Trib. Savona, sez. civ., sent. 11 novembre 2024, n. 809; Trib. Napoli, sez. VI civ., ord. 5 agosto.

³⁵ Oltre a quelle citate nel testo, cfr., *ex multis*, Corte d’Appello di Genova, sez. II civ., sent. 27 maggio 2024, n. 738; Corte d’Appello di Genova, sez. II civ., sent. 28 luglio 2024, n. 1050; Trib. Verona, sez. III civ., ord. 26 luglio 2024; Trib. Napoli, sez. VI civ., sent.

Ad esempio, richiamando la necessità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata del concetto di proprietà e di procedere ad un contemperamento degli interessi in gioco, con la sent. del 23 febbraio 2024, n. 2343, il Tribunale di Napoli, sez. IV civ., ha affermato che è necessario **«superare la concezione esclusivamente patrimoniale della proprietà** e del condominio perché la proprietà, pur garantita e protetta, è a propria volta permeata da principi solidaristici e temperata dalla necessità di eguale considerazione per altrui diritti e per la dignità e libertà della persona». Ha poi aggiunto che il **diritto all'accessibilità delle persone con disabilità è espressione di un principio di solidarietà sociale**, persegue finalità di carattere pubblicistico e prevale in casi in cui il condominio e gli interventori «antepongono il loro interesse a non subire neppure piccoli disagi, veramente minimi, al diritto dei residenti di eliminare le barriere architettoniche e poter condurre una vita più accettabile».

Applicando tali principi al caso di specie, il giudice ha così accertato il diritto di una persona con disabilità alla costruzione di un ascensore nel cortile del condominio al fine di abbattere le barriere architettoniche. La ricorrente, in particolare, aveva impugnato la delibera assembleare del condominio con cui le era stata negata l'autorizzazione a costruire, a sue spese, tale ascensore per consentire alla madre con disabilità, con lei convivente, di accedere in autonomia alla propria abitazione. Dopo aver ampiamente ripercorso e richiamato la più recente e consolidata

23 gennaio 2024, n. 912; Trib. Como, sez. I civ., sent. 29 gennaio 2024, n. 105; Trib. Trani, sez. civ., sent. 5 gennaio 2024, n. 15; Trib. Catania, sez. III civ., ord. 4 luglio 2024, Trib. Firenze, sez. II civ., sent. 28 agosto 2024, n. 2681.

giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia³⁶, il giudice ha ribadito che il diritto di installare un ascensore all'interno del condominio a proprie spese, ai sensi della legge n. 13 del 1989, e a determinate condizioni, prescinde totalmente dall'autorizzazione dell'assemblea condominiale.

Nella stessa direzione, il Tribunale di Tivoli, sez. civ., con sent. 3 gennaio 2024, n. 43, sempre richiamando la giurisprudenza della Cassazione in materia di *quorum* deliberativo e installazione di ascensori, ha ribadito che nel caso dell'installazione di un ascensore per l'abbattimento delle barriere architettoniche, devono essere valutati i contrapposti interessi, della persona con disabilità e degli altri condomini, **anche alla luce dei principi costituzionali non solo di tutela della salute (art. 32 Cost.), ma soprattutto degli artt. 2 e 3 della Costituzione nello spirito della “funzione sociale” che la proprietà privata dovrebbe rivestire nell'ordinamento (art. 42, comma 2, Cost.).**

Nelle parole del Tribunale tiburtino, **«la proprietà privata, nell'ottica ispiratrice della Costituzione, deve comunque essere permeata da principi solidaristici e temperata dalla necessità di considerazioni sulla libertà e sulla dignità della persona»**. Nel caso di specie, il giudice ha ritenuto che il bilanciamento del diritto della persona con disabilità con il godimento della proprietà da parte del privato, doveva propendere a favore del primo,

³⁶ Cass. Civ., sez. II, sent. 30 giugno 2014, n. 14809; Cass. Civ., sez. II, sent. 27 gennaio 2017, n. 7938; Cass. Civ., sez. II, sent. 26 novembre 2019, n. 30838. È necessario tenere in debita considerazione che le sentenze richiamate risalgono al periodo precedente all'entrata in vigore del d.l. n. 76 del 2020 (su cui *infra* nel testo).

considerato che, anche alla luce delle osservazioni del CTU, l'intervento di realizzazione dell'ascensore non avrebbe comportato alcun disagio per gli altri condomini né avrebbe compromesso il decoro dell'edificio.

Va però detto che si rinviene, nella giurisprudenza amministrativa, un **isolato caso** (TAR Veneto, sez. II, sent. 23 gennaio 2024, n. 106) in cui questa interpretazione non è stata accolta e si è affermato che il diritto all'installazione dell'ascensore, in mancanza di delibera condominiale, non sussiste. Il giudice amministrativo ha in effetti accolto i ricorsi presentanti da alcuni condomini contro il Comune di Cortina d'Ampezzo e contro uno dei proprietari di uno degli appartamenti dell'edificio a cui erano stati rilasciati il permesso di costruire e l'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un ascensore, senza il preventivo consenso dell'assemblea condominiale.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza e ricostruito il «frastagliato» quadro normativo risultante dall'ultimo intervento sul tema (d.l. n. 76 del 2020, c.d. Decreto Semplificazioni), il TAR ha affermato i seguenti principi: «a) l'installazione di un ascensore all'interno di un cortile o giardino condominiale è qualificabile in termini di “innovazione” (art. 1120 c.c.) [...]; b) la decisione di assoggettare il cortile/giardino condominiale a siffatta innovazione deve essere assunta, necessariamente, dal Condominio, sia pure con le maggioranze ridotte di cui all'art. 2, comma 1, l. n. 13 del 1989; c) in assenza di siffatta delibera condominiale, giusto il disposto di cui al secondo comma del citato art. 2 l. n. 13 del 1989, i condomini interessati all'adozione di strumenti di superamento delle barriere architettoniche sono legittimati esclusivamente ad installare, a proprie spese, servoscala nonché strutture mobili e facilmente rimovibili o modificare l'ampiezza delle

porte d'accesso, al fine di rendere più agevole l'accesso agli edifici, agli ascensori e alle rampe dei garages».

In altre parole, secondo il TAR Veneto, il singolo condomino può installare su sua esclusiva iniziativa (dopo aver inutilmente sollecitato l'intervento del Condominio) soltanto opere di minore impatto come un servoscala; per le opere più impattanti, come la realizzazione di un ascensore, occorrerebbe tuttora il consenso dell'assemblea condominiale, sia pure con maggioranze ridotte³⁷.

Inoltre, secondo il TAR Veneto, se è vero che l'art. 10, comma, 3 del d.l. n. 76 del 2020, consente a ciascun condomino di realizzare a proprie spese le opere di rimozione delle barriere architettoniche, anche servendosi della cosa comune, ciò deve avvenire «pur sempre “nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 1102 del codice civile” e, quindi, laddove siffatti limiti non vengano rispettati e ci si trovi dinanzi ad una “innovazione”, deve necessariamente intervenire una delibera assembleare».

Di conseguenza, pur dovendo tenere in debita considerazione il progressivo ampliamento delle tutele riconosciute alle persone con disabilità, **le norme attualmente vigenti in materia non riconoscerebbero *sic et simpliciter* il diritto della persona con disabilità (o altri soggetti fragili) di installare, ancorché a proprie spese, un ascensore esterno in ambito condominiale.**

Lo stesso TAR riconosce però che l'interpretazione che lo stesso accoglie non è l'unica possibile: decisivo, nel

³⁷ In tema di consenso dell'assemblea, il TAR Campania, Salerno, sez. III, con sent. 12 gennaio 2024, n. 34, ha chiarito che non può ritenersi che il consenso, manifestato oltre 10 anni prima dall'assemblea condominiale ad un intervento proposto da altro soggetto con disabilità, e non realizzato, possa valere a sorreggere irrevocabilmente la autorizzazione alla realizzazione dell'ascensore.

caso risolto dal giudice amministrativo, è il fatto che il ricorso avesse ad oggetto la legittimità di un permesso di costruire l'ascensore e non un conflitto di carattere civilistico tra privati. Conflitto che, valutati gli interessi in gioco, avrebbe potuto – come lo stesso TAR evidenzia – portare alla soluzione opposta. Circostanza che, come visto sopra, si è effettivamente riscontrata in molte decisioni dei giudici ordinari.

Va però precisato che il diritto alla costruzione dell'ascensore o di altro strumento adeguato all'abbattimento delle barriere architettoniche **deve in ogni caso fare salvo il diritto di proprietà degli altri condomini**. In altre parole, l'innovazione **non deve arrecare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato³⁸, né deve rendere talune parti comuni dell'edificio inservibili all'uso o al godimento anche di un solo condomino**.

Così, ad esempio, il Tribunale di Savona, sez. civ., con sent. 29 febbraio 2024, n. 203, constatando, dalla documentazione prodotta in giudizio, l'evidente prossimità dell'ascensore da costruire alla finestra che accedeva alla proprietà dell'attore, aveva accolto il ricorso e annullato la delibera che aveva invece approvato l'installazione dell'ascensore, ritenendo esistente un pregiudizio sia in termini di luce che in riferimento alla sicurezza dell'immobile. Secondo il Giudice ligure, l'art. 1102 c.c. non autorizza un bilanciamento fra i diritti dei condomini sugli spazi comuni e i diritti degli stessi sulle proprietà individuali ma **solo un contemperamento fra i contrapposti diritti di uso sulla cosa comune**, ovvero sui beni e sugli spazi in

³⁸ Per un caso in cui la delibera assembleare viene annullata in ragione del possibile pregiudizio alla sicurezza dell'edificio, cfr. Trib. Matera, sez. civ., sent. 8 ottobre 2024, n. 759.

comproprietà. Ciò comporta che, salvo che il singolo condomino non intenda acconsentire alla compressione del suo diritto di proprietà, non è concesso all'assemblea condominiale il potere di imporre una limitazione della proprietà individuale che comporti un danno alla stessa, a meno che si tratti di un danno totalmente «intangibile», ovvero del tutto inesistente.

Il Tribunale di Locri, poi, con sent. 26 febbraio 2024, n. 114, ha affrontato il tema **dell'iter amministrativo necessario per accedere al beneficio previsto dalla legge n. 13 del 1989 come contributo per l'abbattimento delle barriere architettoniche**. In particolare, il giudice si è pronunciato sulla richiesta di accertamento dell'inadempimento di un'amministrazione comunale, per la mancata erogazione del beneficio stesso. Nel caso di specie, nel giugno 2014, una persona con invalidità del 100% aveva chiesto al Comune il contributo ex legge n. 13 del 1989, in quanto necessitava di un montascale, al fine di abbattere le barriere architettoniche presso l'abitazione familiare. Nel dicembre 2016, il Comune riconosceva all'erede del richiedente – nel frattempo deceduto – l'assegnazione dei fondi per gli anni 2013-2015. Tuttavia, successivamente, il Comune comunicava l'impossibilità della erogazione del contributo per l'anno 2015, essendo intervenuto, alla fine dell'anno 2014, il decesso del richiedente.

Il giudice ha accolto la domanda e ha accertato e dichiarato il diritto alla corresponsione del beneficio, condannando il Comune al pagamento delle somme dovute. Secondo il tribunale, la peculiarità del caso di specie risiede nella circostanza che il richiedente sia deceduto nelle more dell'iter amministrativo. Per la risoluzione del caso è però decisiva la verifica della sussistenza dei due requisiti richiesti dalla legge per l'accertamento del diritto al

contributo: in primo luogo la sussistenza della condizione di invalidità al momento della presentazione della domanda; in secondo luogo, la realizzazione delle opere successivamente alla domanda. Il giudice dichiara non fondata la tesi della controparte per cui è presupposto imprescindibile per l'assegnazione dei fondi l'esistenza in vita del soggetto nel cui interesse devono essere eliminate le barriere architettoniche. Infatti, la legge non contempla l'ipotesi della morte del beneficiario quale ipotesi di decadenza dal contributo, ed elemento dirimente risulta soltanto la realizzazione dei lavori che, nel caso di specie, si era conclusa prima del decesso.

5.2. segue: il bilanciamento tra l'accessibilità negli edifici privati e la tutela dei beni paesaggistici e del patrimonio artistico

Si rinviangono poi alcune decisioni in cui i giudici sono stati chiamati a verificare se l'opera di eliminazione delle barriere architettoniche, incidendo su **beni paesaggistici e culturali**, incontri o meno il limite del **decoro architettonico**³⁹. Su questo tema, come si vedrà subito, ha inciso in modo significativo la modifica apportata dal d.l. n. 76 del 2020, che ha eliminato il riferimento al decoro architettonico come limite alla installazione di opere di abbattimento delle barriere architettoniche.

Il Tribunale di Bergamo, sez. IV civ., con sent. 12 gennaio 2024, n. 87, si è pronunciato sulla richiesta di annullamento della delibera condominiale con cui l'assemblea, a seguito dell'invio da parte degli attori del progetto per la realizzazione nel giardino di loro proprietà

³⁹ Si vedano, oltre a quelle citate nel testo, anche Trib. Potenza, sez. civ., sent. 7 ottobre 2024, n. 1590 e Trib. Matera, sez. civ., sent. 8 ottobre 2024, n. 759.

di un ascensore e di un terrazzino, si era opposta all'esecuzione di tali opere in quanto idonee a modificare l'estetica delle facciate nelle forme, nel colore e nel volume. Secondo i ricorrenti, la delibera impugnata avrebbe violato l'art. 10, comma 3, del d.l. n. 76 del 2020. Alla luce delle modifiche normative citate, la realizzazione dell'ascensore e del terrazzo a proprie spese rientrerebbe infatti nell'ambito di applicazione dell'art. 1102 c.c. e non sarebbe soggetta al rispetto del decoro architettonico. Il Giudice ha in effetti riconosciuto il diritto degli attori di avvalersi della disciplina di favore prevista dalla l. n. 13 del 1989 e ha dichiarato la nullità della delibera limitatamente alla parte in cui i condomini si sono opposti per ragioni estetiche alla realizzazione dell'ascensore, opera riconducibile alla nozione di barriere architettoniche, respingendo invece l'impugnazione del punto della delibera relativo alla realizzazione del terrazzo, a cui non poteva essere estesa la disciplina della legge n. 13 del 1989.

Nella motivazione, il giudice in primo luogo ha ribadito che è riconosciuta in generale ai singoli condomini la legittimazione a intervenire per l'eliminazione delle barriere architettoniche, **anche in assenza di persone con disabilità nel condominio**; in secondo luogo, ha ricordato che, ai sensi dell'art. 10 del d.l. n. 76 del 2020, le **opere finalizzate all'eliminazione delle barriere architettoniche** rientrano nei limiti di cui all'art. 1102 c.c. e **per la loro realizzazione resta fermo unicamente il divieto di innovazioni che possano recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza del fabbricato, senza alcun riferimento al decoro architettonico**, che invece doveva essere tenuto presente con riguardo alla costruzione del terrazzo.

Tale concetto è stato ribadito anche dal Tribunale di Bologna, II sez. civ., che, con ord. 14 febbraio 2024, si è

pronunciato sulla richiesta di alcuni condomini di inibire l'esecuzione delle opere volte alla installazione, nel cortile dell'edificio del condominio, di una piattaforma elevatrice a servizio dei due appartamenti al primo piano di proprietà dei convenuti. I ricorrenti si opponevano all'installazione dell'ascensore sia per questioni legate alla regolarità dell'opera in relazione a previsioni pubblicistiche, sia per questioni relative alla protezione dei beni condominiali, alla diretta tutela dei beni di loro proprietà e al possibile pregiudizio al decoro architettonico dell'edificio, prospettando come soluzione alternativa l'installazione di un servoscala. Il Tribunale ha rigettato il ricorso: in primo luogo, ha ritenuto che nel caso di specie la soluzione del servoscala fosse preclusa dalle norme tecniche e sconsigliata per ragioni di sicurezza; in secondo luogo, sulla base delle relazioni di uno degli ingegneri delle parti, ha concluso per la regolarità dell'ascensore in base alle norme pubblicistiche, ricordando inoltre che la disciplina speciale in materia di superamento di barriere architettoniche contempla espressamente e quindi autorizza con regime di favore (la deroga alle norme sulle distanze previste dai regolamenti edilizi) l'ipotesi di costruzione di impianti realizzati nei cortili interni e nelle chiostrine di fabbricati condominiali, come nel caso di specie. Infine, per quanto qui più interessa, con riguardo al possibile pregiudizio del decoro architettonico prospettato dai ricorrenti, il tribunale ha ribadito che, a seguito dell'entrata in vigore e conversione in legge del d.l. n. 76 del 2020, non c'è più alcun riferimento al decoro quale limite alla costruzione di opere per l'abbattimento delle barriere architettoniche. In ogni caso, se anche se tale elemento dovesse mantenere una qualche rilevanza, **«le finalità di tutela di un interesse di rango anche costituzionale» quale quello all'accessibilità dei luoghi «alzano la soglia di tolleranza e incidono nella**

coscienza sociale influenzando il giudizio estetico e orientandolo in senso favorevole al superamento delle barriere architettoniche».

5.3. La costituzione coattiva delle servitù di passaggio

Un terzo filone in materia di accessibilità ha riguardato il tema relativo alla costituzione delle **servitù di passaggio** per garantire l'accessibilità e la rimozione delle barriere architettoniche⁴⁰.

Conviene partire dalla decisione del Tribunale di Como, sez. I civ., che, con sent. 2 gennaio 2024, n. 13, ha accolto la domanda di costituzione di una servitù coattiva di passaggio carrabile a favore del fondo degli attori. Il giudice lariano, ha accertato che l'accesso pedonale, costituito da un portico di larghezza limitata, non consentisse il transito veicolare, e che ciò compromettesse la piena fruizione del fondo in relazione alla sua destinazione abitativa, con particolare riferimento alle esigenze di mobilità delle persone con disabilità e alla possibilità di accesso di mezzi di soccorso.

La decisione si fonda su **un'interpretazione evolutiva dell'art. 1052 c.c., avvalorata dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale**⁴¹. Sulla base di quest'ultima, il Tribunale ha ribadito che la costituzione di servitù coattiva di passaggio non si limita alle necessità agricole o industriali, ma include anche **l'accessibilità dei veicoli alle abitazioni**. Analogamente,

⁴⁰ Corte d'Appello di Catanzaro, sez. I civ., sent. 1° giugno 2024, n. 670; Corte d'Appello di Milano, sez. II civ., sent. 14 febbraio 2024, n. 447.

⁴¹ Negli stessi termini Trib. Genova, sez. III civ., sent. 13 maggio 2024, n. 1466.

ha precisato che l'art. 1052 c.c. deve essere letto alla luce della **sent. n. 167 del 1999** della Corte costituzionale, secondo cui il passaggio coattivo può essere imposto per garantire le esigenze abitative, anche in assenza di interclusione totale del fondo, per assicurare una piena accessibilità, conforme al moderno sviluppo sociale e tecnologico. Tale interpretazione tiene conto del fatto che un'abitazione debba essere **accessibile non solo a piedi, ma anche tramite mezzi meccanici, tra cui veicoli per il trasporto di persone con disabilità o mezzi di soccorso**.

In una diversa controversia, il Tribunale di Salerno, II sez. civ., con sent. 7 maggio 2024, n. 2474, si è pronunciato su una richiesta di costituzione di servitù coattiva di passaggio, motivata dal fatto che non era possibile per la ricorrente accedere agli immobili di sua proprietà con mezzi meccanici ma soltanto attraverso le scale, e che tale circostanza rendeva inaccessibile il passaggio alle persone con disabilità. Si costituivano le proprietarie del fondo servente sostenendo l'insussistenza dei requisiti per la costituzione della servitù di passaggio. Il Tribunale ha dichiarato la domanda fondata, accertando e dichiarando, ai sensi dell'art. 1052 c.c., il diritto di servitù di passaggio. Anche in questo caso, il giudice ha richiamato **la sent. n. 167 del 1999 della Corte costituzionale** in materia di servitù di passaggio affermando che il **riconoscimento del relativo diritto prescinde dalla sussistenza o meno di una disabilità in capo a chi lo richiede**. Nelle parole del Tribunale è irrilevante «il fatto che l'odierna attrice non sia affetta da disabilità, bastando invero che una siffatta inaccessibilità attraverso mezzi meccanici riguardi anche eventuali fruitori del fondo dominante nella qualità di ospiti

per un qualsivoglia titolo ed a prescindere dal tasso di necessità, stabilità o frequenza»⁴².

Infine, si segnala l'ord. 12 febbraio 2024 del Tribunale di Torino, sez. III civ., che ha affrontato il tema del rapporto tra la costruzione di un ascensore per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la costituzione di una servitù di passaggio. Nel caso di specie, il ricorrente deduceva di essere proprietario di un fabbricato con annessa una parte di cortile all'interno di un condominio e che, a favore del suo fondo, sussisteva una servitù di passaggio sulla porzione del cortile di proprietà del condominio stesso. La realizzazione dell'ascensore – finalizzata all'abbattimento delle barriere architettoniche – avrebbe comportato per il ricorrente di non poter più esercitare la servitù di passaggio sulla porzione di cortile di proprietà esclusiva del condominio in corrispondenza dell'ascensore, e al contempo per gli altri condomini di dover necessariamente transitare, per accedere al cortile, per la parte di proprietà esclusiva del ricorrente, anche in assenza di una formale servitù. Dopo aver richiamato la sent. n. 167 del 1999 della Corte costituzionale e la successiva giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudice ha rigettato il ricorso. In particolare, ha affermato che **la costruzione dell'ascensore, pur invertendo la servitù di passaggio, non determina in capo al ricorrente un danno ingiusto**, in quanto l'operato del condominio risulta conforme all'interpretazione delle norme dell'ordinamento data dalla Corte costituzionale.

Secondo il tribunale, **la costituzione della servitù di passaggio sul fondo del ricorrente come conseguenza diretta della costruzione dell'ascensore**

⁴² V. anche Corte d'Appello di Genova, sez. II civ., sent. 27 febbraio 2024, n. 290.

«rappresenta una limitazione alla proprietà privata funzionale al superamento delle barriere architettoniche, superamento che ha rilevanza giuridica maggiore rispetto alle modalità di uso del cortile in comune».

5.4. Le barriere architettoniche negli spazi e negli edifici pubblici

Un quarto filone molto rilevante, che annovera una decina di decisioni, è quello relativo alla **presenza di barriere architettoniche negli spazi e negli edifici pubblici.**

Tra le decisioni di maggiore interesse relative agli edifici pubblici, si segnala la sent. della Corte d'Appello di Milano del 19 marzo 2024. Il caso nasce da un ricorso promosso ai sensi della legge n. 67 del 2006: un giudice di pace con disabilità motoria si era rivolto in primo grado al Tribunale di Pavia per chiedere di accertare l'asserita condotta discriminatoria del Ministero della Giustizia consistente nella mancata rimozione di varie barriere architettoniche presenti negli uffici giudiziari di Pavia e Voghera.

In primo grado, il Tribunale pavese aveva solo parzialmente riconosciuto la presenza di una condotta discriminatoria. In particolare, aveva **sorprendentemente ritenuto che non costituisse discriminazione indiretta il fatto che l'ascensore, di dimensioni non sufficienti ad accogliere la carrozzina utilizzata dalla persona con disabilità, potesse essere usato soltanto «per mezzo di una speciale carrozzina sulla quale deve essere eseguito il trasbordo del passeggero».** Il trasbordo veniva ripetuto per ogni accesso e ogni uscita dal piano superiore e consisteva nel **sollevamento a braccia della persona da parte del personale di vigilanza**, tra l'altro

non abilitato ad eseguire una siffatta operazione. Si sarebbe trattato, secondo il Tribunale di Pavia, di una «operazione complessa ma adeguata a rendere fruibile alle persone con disabilità gli spazi interni dell'immobile posti ai piani superiori» (*sic!*).

Il ricorrente aveva sul punto appellato la sent. di primo grado chiedendone la riforma. La Corte d'Appello milanese ha accolto il ricorso, e, per quanto qui interessa, ha qualificato come condotta **indirettamente discriminatoria l'azione di trasbordo** dell'appellante sulla carrozzina speciale che consentiva l'utilizzo dell'ascensore di ridotte dimensioni.

L'operazione è stata infatti qualificata dalla Corte come un «**significativo impedimento di accesso agli spazi comuni**», non idonea, dunque, a sopperire alle barriere architettoniche presenti, in quanto **non avrebbe consentito all'appellante di muoversi in autonomia, liberamente e secondo necessità**, contribuendo, anzi, a comprometterne in maniera significativa sia l'autonomia che la sicurezza negli spostamenti.

Ribadendo che spetta al giudice «**individuare le opere utili a raggiungere la finalità particolare richiesta da parte appellante e quella sociale perseguita dal legislatore nella materia della tutela antidiscriminatoria nei confronti delle persone con disabilità**», la Corte ha poi ritenuto adeguata – come soluzione atta a far venir meno la condotta discriminatoria – l'installazione di un servoscala richiudibile, soluzione “non demolitoria”, di carattere additivo e meno complesso, idonea anche a bilanciare il diritto all'accessibilità dell'appellante con la tutela dell'integrità storica dell'edificio.

Altre significative pronunce si sono concentrate sulla **mancata o tardiva approvazione del “Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche” (PEBA)**.

In tal senso, il TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, con sent. del 3 giugno 2024, n. 11353, si è pronunciato in merito al caso del Comune di Santa Marinella, già condannato, nell’ambito di un giudizio promosso ai sensi della legge n. 67 del 2006, dal Tribunale di Civitavecchia con ordinanza del 10 ottobre 2023, n. 1625 (si veda il Rapporto 2023), per l’inadempimento rispetto all’obbligo di adottare il PEBA.

Il PEBA adottato dal Comune nell’ottobre 2023 a seguito di tale giudizio è risultato però lacunoso, innanzitutto, per quanto riguarda l’individuazione dei luoghi da considerare, poiché molti spazi pubblici di particolare rilevanza, caratterizzati da un’alta densità abitativa e dalla presenza di servizi essenziali per la collettività, non erano stati presi in considerazione. Inoltre, il Piano ometteva la rilevazione e la mappatura delle barriere architettoniche e senso-percettive, indicate nella CTU, in relazione agli interventi da adottare per le disabilità sensoriali, in particolare per la disabilità visiva, condizione con cui convive peraltro il ricorrente.

L’Associazione Luca Coscioni ha quindi proposto ricorso e il TAR Lazio, con la citata sent., pur riconoscendo l’incompletezza del PEBA, ha ritenuto che ciò non determinasse la possibilità di annullarlo. Il TAR Lazio suggeriva però alla parte ricorrente di procedere contro il silenzio-inadempimento dell’amministrazione. Così veniva fatto, ma, in mancanza dell’adeguamento richiesto, l’Associazione Luca Coscioni adiva nuovamente il TAR Lazio per sentire dichiarare l’inadempimento del Comune. In effetti, nella sent. del 22 novembre 2024 n. 9509, il TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, ha accolto il ricorso, affermando, in tale decisione, che **l’adozione di un PEBA**

incompleto «non costituisce un esatto adempimento dell'obbligo di provvedere gravante sul Comune», quando risulti evidente **«la macroscopica incompletezza di tale atto»**. In ragione di ciò, il TAR ha concesso 180 giorni di tempo al Comune per provvedere, anticipando che, in caso di ulteriore inerzia, si dovrà procedere con la nomina di un commissario *ad acta*.

Un caso non dissimile è stato trattato dal Tribunale di Tivoli, che ha esaminato un ricorso ex legge n. 67 del 2006 presentato da una cittadina nei confronti dell'amministrazione comunale di un Comune della città metropolitana di Roma, per il ritardo di oltre 30 anni nell'approvazione del PEBA e per la inaccessibilità di alcuni edifici comunali. Il Tribunale ha accolto il ricorso, riconoscendo la condotta indirettamente discriminatoria dell'amministrazione ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 67 del 2006, evidenziando come tale inadempimento, che ha reso per lungo tempo inaccessibili spazi pubblici fondamentali, ha portato ad una grave **«limitazione dei diritti delle persone con disabilità relativamente alla mobilità, accessibilità ed inclusione sul territorio comunale»**. Inoltre, il Tribunale ha precisato che eventuali ritardi non possono essere giustificati dall'inerzia di enti terzi, come quelli preposti alla tutela del patrimonio monumentale, ribadendo che **l'obbligo di adottare tempestivamente il PEBA è inderogabile** e incombe integralmente sul Comune, che deve adempiervi nei tempi e nei modi previsti dalla normativa vigente. Ne consegue, altresì, l'obbligo di rimuovere entro sei mesi le barriere che impediscono l'accesso all'interno dell'edificio comunale. Interessante, in questa decisione, l'entità del danno non patrimoniale riconosciuto alla ricorrente, quantificato in 25.000 Euro, cui si aggiungono 150 Euro per

ogni giorno di ritardo nella rimozione delle barriere oltre i sei mesi indicati.

Per quanto concerne, poi, l'**accessibilità e la fruibilità delle località balneari**, risulta significativa l'ord. del Tribunale di Latina del 19 settembre 2024, che ha suscitato una qualche eco a livello locale. Con tale provvedimento è stata dichiarata **indirettamente discriminatoria**, ai sensi della legge n. 67 del 2006, la condotta del Comune di Terracina per il mancato abbattimento delle barriere architettoniche che impedivano l'accesso alle spiagge, nonostante quanto previsto dal PEBA. L'ordinanza sottolinea come la presenza diffusa di barriere architettoniche, sia nelle spiagge libere, sia in quelle attrezzate, abbia di fatto precluso alle persone con disabilità l'accesso al bene demaniale. In accoglimento della domanda, il giudice ha condannato il Comune al risarcimento del danno non patrimoniale e ha ordinato di completare, entro il 31 maggio 2025, tutti gli interventi necessari a rendere pienamente accessibili gli arenili in vista della successiva stagione balneare.

Infine, ulteriori decisioni di rilievo si riferiscono alle azioni risarcitorie, ai sensi degli artt. 2051 e 2043 c.c., per i danni derivanti da presunta inadeguatezza e presenza di barriere negli spazi pubblici⁴³.

Un esempio di rilievo è fornito dalla sent. della Corte d'Appello di Firenze del 27 marzo 2024 n. 625, in cui la ricorrente, una persona con disabilità visiva, ha citato in giudizio un complesso museale a seguito di una caduta causata da uno scalino non segnalato nella corte interna

⁴³ Negli stessi termini Trib. Genova, sez. III civ., sent. 13 maggio 2024, n. 1466; Corte d'Appello di L'Aquila, sent. 4 aprile 2024 n. 464; Corte d'Appello di Venezia, sez. IV civ., sent. 23 febbraio 2024, n. 416.

della struttura. In questo caso, la Corte, riformando il giudizio di primo grado, ha riconosciuto che il pericolo derivante da una barriera – come il gradino non visibile – costituisce un **«pericolo certo e intrinseco per una persona con disabilità visiva**, poiché tale ostacolo **si configura come già dannoso per esperienza comune a seguito della mancata percezione della sua presenza»**.

Di diverso esito è il caso trattato dalla Corte d'Appello di Venezia nella sent. del 23 febbraio 2024 n. 416, in cui la domanda di risarcimento proposta da una signora con disabilità visiva, a seguito di una caduta su un marciapiede in cattivo stato di manutenzione, è stata, invece, respinta. La Corte ha ribadito **che la valutazione sulla derivazione causale del danno non deve essere astratta, ma deve essere effettuata sulla base della ricostruzione concreta del fatto**. In relazione alla presunta barriera costituita dal marciapiede, la Corte ha sottolineato che molteplici fattori – come l'eventuale assenza del bastone bianco o la non consapevolezza della presenza di un cordolo – possono oggettivamente causare la caduta di una persona con disabilità visiva, senza che ciò implichi necessariamente l'esistenza di una barriera architettonica. Ha pertanto concluso affermando che **un marciapiede, indipendentemente dalla tecnica costruttiva, presenterà sempre ed inevitabilmente dei cordoli, e che ciò non può automaticamente comportare l'esistenza di una barriera architettonica**.

5.5. Il diritto alla mobilità

Per quanto concerne il filone relativo al tema della mobilità si richiama, innanzitutto, la sent. del 26 novembre 2024, n. 1102, con cui il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto ha accolto il ricorso presentato dalla sezione di San Filippo Mela dell'Associazione AIAS contro il Comune di

Terme Vigliatore, in provincia di Messina, ritenendo quest'ultimo responsabile della mancata stipula della convenzione per il servizio di trasporto pubblico urbano dedicato alle persone con disabilità e condannandolo, così, al pagamento delle spese di trasporto sostenute da AIAS ⁴⁴. Nell'accogliere il ricorso, il Tribunale ha affermato che l'erogazione del **servizio di trasporto gratuito** mira a **superare «le barriere di movimento e di accesso, valorizzando il trasporto come momento relazionale ed educativo»**. La mancata predisposizione di tale servizio, dunque, può causare «seri pregiudizi alla salute ed alle condizioni di vita dei soggetti coinvolti». Il giudice evidenzia che la **non attuazione della convenzione, unita all'inerzia amministrativa** che ha precluso l'attivazione del servizio di trasporto, ha creato **un danno significativo per le persone con disabilità** che dipendono dal trasporto pubblico per l'accesso a strutture sanitarie e assistenziali, formative, nonché a luoghi di lavoro e associazioni per il tempo libero.

Alcune pronunce, in secondo luogo, hanno riguardato il tema della concessione di stallo di sosta riservato a persona con disabilità⁴⁵.

⁴⁴ AIAS aveva infatti provveduto a garantire ugualmente il trasporto gratuito, nonostante il mancato adempimento del Comune agli obblighi previsti dalla Legge Regionale Siciliana n. 68 del 1981, che impone ai Comuni di fornire servizi essenziali, tra cui il trasporto gratuito per le persone con disabilità. Inoltre, la Legge Regionale Siciliana n. 16 del 1986 prevede che i Comuni, attraverso convenzioni con enti come AIAS, erogino contributi a copertura dei costi per i servizi di trasporto; anche in questo caso il Comune non aveva rispettato la disposizione.

⁴⁵ Trib. Roma, sez. XII civ., sent. 21 febbraio 2024, n. 3300; Trib. Brindisi, sez. civ., 26 marzo 2023, sent. n. 448; Trib. Vasto, ord. 22 giugno 2024; Trib. Como, sez. II civ., sent. 18 ottobre 2024, n.

Tra queste, merita particolare menzione la sent. del TAR Campania, Salerno, del 2 luglio 2024, n. 1811. Con essa, il TAR ha dichiarato che **l'imposizione del requisito - introdotto da Regolamento comunale⁴⁶ – riguardante il possesso di patente speciale ai fini della concessione dello spazio di sosta gratuito “personalizzato”, non può essere richiesto alle persone in condizioni di disabilità che precludono la capacità di guidare autoveicoli in maniera autonoma.**

Nel caso di specie, la ricorrente, una persona con disabilità aveva promosso ricorso contro il Comune per la mancata concessione dello stallo di sosta riservato, affermando di non essere in possesso di patente speciale poiché impossibilitata a guidare in ragione della condizione di disabilità e di doversi avvalere, dunque, dell'ausilio del coniuge per l'utilizzo dell'autovettura di sua proprietà.

Il giudice ribadisce che, secondo quanto affermato anche in altri precedenti⁴⁷, laddove **le direttive comunali prevedano la concessione di posti auto riservati alle persone con disabilità** garantendola anche a chi, di loro, non è abilitata alla guida con patente speciale, **«le finalità di cui alla disposizione del Reg. al Codice della Strada⁴⁸ possono ritenersi soddisfatte»**. Diversamente, l'imposizione del possesso di patente speciale si tradurrebbe

1127; TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sent. 24 luglio 2024, n. 15170; Cons. di Stato, sez. IV, sent. 28 agosto 2024, n. 7292; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 2 luglio 2024, n. 1811.

⁴⁶ Il *Regolamento per l'assegnazione a titolo gratuito degli spazi di sosta personalizzati a favore delle persone con particolari condizioni di invalidità* del Comune di Salerno, all'art. 5 prescrive come requisito «il possesso della patente di guida speciale con relativo veicolo adattato».

⁴⁷ Cfr. TAR Toscana, Firenze, sez. I, sent. 13 luglio 2018, n. 1015.

⁴⁸ Art. 181 del Codice della Strada.

in una «violazione delle finalità cui la normativa è finalizzata», comportando un'ingiustificata **disparità di trattamento**, oltre alla **violazione dei diritti sociali della persona coinvolta**.

Ancora sul tema della mobilità, alcune pronunce rimandano al contenzioso tra cittadini e amministrazioni comunali sui verbali di accertamento per il transito in Zona a Traffico Limitato (ZTL) senza autorizzazione. In tali occasioni, il giudice ha ritenuto che la circolazione in ZTL è consentita dalla legge solo quando l'autovettura è utilizzata per il trasporto della persona titolare del relativo contrassegno, poiché esso ha carattere strettamente personale e che, dunque, non è sufficiente la sua sola disponibilità o esposizione sul veicolo se non è dimostrato che sia stato usato **per trasportare effettivamente la persona a cui è intestato**⁴⁹.

Infine, di significativa importanza è la sent. del Consiglio di Stato del 22 agosto 2024, che ha visto il rigetto del ricorso proposto da Ryanair contro una disposizione dell'ENAC che imponeva alle compagnie aeree **l'assegnazione gratuita dei posti a sedere vicini agli accompagnatori di minori e passeggeri a mobilità ridotta**, in quanto rientranti nelle "*Special Categories of Passengers*". Di fronte alla contestazione di Ryanair, che ha lamentato, tra le altre cose, la violazione della normativa sulla concorrenza e della libertà tariffaria, il Consiglio di Stato ha affermato che il provvedimento di ENAC mira a **garantire la sicurezza delle operazioni di volo e la tutela dei passeggeri vulnerabili** in linea con il Regolamento UE n. 965/2012. Di conseguenza, come già evidenziato in primo grado e ribadito dal Consiglio di Stato,

⁴⁹ Trib. Avellino, sez. II civ., sent. 14 febbraio 2024, n. 331; Trib. Lecce, sez. I civ., sent. 27 febbraio 2024, n. 777.

nel momento in cui la compagnia aerea ponga ostacoli, anche economici, all'assegnazione dei posti nei termini indicati dalla normativa europea, ossia contigui tra minori o passeggeri a mobilità ridotta e accompagnatori, ciò integra «il mancato rispetto dello standard operativo e pertanto la violazione delle disposizioni sulla sicurezza delle operazioni di volo (*safety*)».

6. DIRITTO ALLO STUDIO

di Giulia Bassi

In continuità con il precedente Report, anche nel 2024 l'ambito in cui si è riscontrato il maggior ricorso all'Autorità giudiziaria è quella del diritto allo studio, con oltre 350 provvedimenti.

Le decisioni analizzate hanno principalmente ad oggetto la mancata redazione di un Piano Educativo Individualizzato (PEI) in grado di rispondere alle effettive esigenze dei singoli alunni ed alunne con disabilità, e la mancata o parziale attuazione di quanto previsto all'interno del PEI.

Questa distinzione ha grande rilevanza dal punto di vista processuale dal momento che l'approvazione del PEI costituisce «lo spartiacque, prima del quale sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, e oltre il quale matura, invece, il diritto soggettivo del minore all'assistenza, del quale conosce il giudice ordinario, salvo che non si metta in discussione la correttezza del potere amministrativo esercitato attraverso l'adozione del PEI»⁵⁰.

⁵⁰ Cit. TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 15 aprile 2024, n. 1100, in cui viene dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quello ordinario in un caso di mancata assegnazione delle ore di assistenza educativa previste all'interno del PEI di un minore con disabilità. Nello stesso senso anche, *ex multis*, Trib. Taranto, sez. I, ord. 12 luglio 2024; Trib. Roma, sez. XVIII, sent. 18 novembre 2024, n. 17528; in Trib. Napoli, sez. X, ord. 9 dicembre 2024, al contrario, viene dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo per mancata redazione del PEI sulla base delle effettive esigenze degli alunni e delle alunne con disabilità.

6.1. La mancata adozione del PEI

Nel primo filone rientrano, quindi, le decisioni in cui i genitori di alunni ed alunne con disabilità hanno censurato – con riferimento alla figura dell’insegnante di sostegno – la mancata adozione del PEI o la non adeguatezza dello stesso rispetto alle esigenze dei propri figli, come emergenti anche dalla certificazione di disabilità ai fini dell’inclusione scolastica e dal profilo di funzionamento.

In TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 21 marzo 2024, n. 689 e TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 7 novembre 2024, n. 2103 viene definita **illegittima la prassi di prescindere dalla redazione del PEI e, quindi, dalla situazione specifica del minore, a favore di una modalità di attribuzione delle ore di sostegno standardizzata, basata su criteri generali e astratti**⁵¹.

Il contenzioso principale ha riguardato la possibilità di prevedere la figura dell’insegnante di sostegno a copertura dell’intero orario scolastico. Nonostante nessuna preclusione normativa, e nonostante il consolidamento di una giurisprudenza che in TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 15 febbraio 2024, n. 383 viene definita «granitica», permane la prassi – illegittima – di far prevalere le esigenze di bilancio sulle determinazioni del GLO e del PEI. Tale prassi porta ad una situazione paradossale per cui non solo gli alunni con disabilità non possono beneficiare del supporto di cui necessitano, ma anche le scuole subiscono l’inevitabile conseguenza della scarsità delle risorse di

⁵¹ Situazioni di automatismi non sono isolate. In Trib. Ancona, sez. I, sent. 8 marzo 2024, n. 501 veniva dichiarata l’illegittimità di un regolamento comunale che prescindeva dai PEI e che aveva previsto l’assegnazione dell’assistente *ad personam* (art. 13 comma 3, legge n. 104 del 1992) solo agli alunni e alle alunne con disabilità in possesso di certificazione di handicap in situazione di gravità ai sensi dell’art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

personale. In TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 30 gennaio 2024, n. 778, viene inoltre ricordato che in attuazione degli artt. 2, 3, 34, comma 1, e 38, comma 3, Cost., il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità è diritto fondamentale, che non può in nessun caso essere sacrificato da ragioni di carattere finanziario. Riprova ne è anche la normativa in materia di "assunzioni in deroga" degli insegnanti di sostegno.

Merita attenzione il fatto che **questa tipologia di contenzioso caratterizza l'attività del TAR Campania, Napoli**⁵². Non è possibile non constatare come siano gli stessi Giudici ad evidenziare come «il mancato adeguamento alla “costante e pacifica giurisprudenza”, oltre che connotare come illegittimo l'atto impugnato adottato senza tener conto dei principi consolidati in materia, ha di fatto **perpetrato la prassi di attendere le decisioni giudiziali per garantire il pieno esercizio del diritto fondamentale allo studio**⁵³, così incentivando il relativo contenzioso giudiziale e i conseguenti effetti discriminatori».

⁵² Le sentenze esaminate sono state circa 220, ma all'interno della sezione "Decisioni e Pareri" del portale Giustizia Amministrativa, la ricerca con i seguenti parametri: ricerca libera PEI DISAB*, sede Napoli, anno 2024, restituisce 757 risultati tra decreti cautelari, ordinanze cautelari, sentenze, sentenze brevi e altri provvedimenti.

⁵³ A titolo esemplificativo, si segnala che in TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 29 ottobre 2024, n. 5782, è lo stesso Giudice ad evidenziare che era stato il GLO a sollecitare la famiglia a ricorrere giudizialmente al fine di poter ottenere la copertura di insegnante di sostegno necessaria al figlio.

Il TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 8 novembre 2024, n. 6022, richiamando la consolidata giurisprudenza⁵⁴, evidenzia che «nei fatti - come risulta chiaramente dalla stessa esistenza del **contenzioso seriale** posto all'esame dei TAR e del Consiglio di Stato, per i casi di attribuzione di ore in numero inferiore a quelle indicate nelle “proposte” – **solo i genitori [...] che propongano il ricorso giurisdizionale, e ne abbiano i mezzi anche economici per farlo**⁵⁵, **possano ottenere una pronuncia che ordini all'Amministrazione scolastica di consentire la fruizione delle ore nel numero determinato dal G.L.H.O., mentre lo stesso non avviene per i genitori che di tali mezzi siano privi**».

Si è quindi in presenza di una situazione patologica – più volte segnalata alla Procura Generale della Corte dei Conti per la Campania – «sintomatica di un vero e proprio sviamento dell'esercizio del potere amministrativo rispetto al fine assegnato (il P.E.I. «garantisce il rispetto e l'adempimento delle norme relative al diritto allo studio degli alunni con disabilità», art. 2 del decreto interministeriale 182/2020), che è la tutela, mediante l'esercizio del potere amministrativo attribuito all'amministrazione scolastica, del diritto fondamentale allo studio degli alunni disabili (Corte cost. 80/2010)⁵⁶».

I Giudici segnalano, inoltre, che la situazione risulta ulteriormente aggravata dal ricorso reiterato all'Autorità giudiziaria. Non sono infatti isolati casi in cui le stesse

⁵⁴ Cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. VI, 14 settembre 2017 n. 4341

⁵⁵ In controtendenza, merita attenzione che nella quasi totalità delle sentenze risulta che i legali delle famiglie si siano dichiarati antistatari.

⁵⁶ TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 30 gennaio 2024, n. 778.

famiglie ripropongono all'inizio di ogni anno scolastico ricorso volto a garantire ai propri figli la continuità dell'assegnazione dell'insegnante di sostegno per l'intero orario scolastico⁵⁷.

6.2 La mancata o parziale attuazione del PEI

Numerose sentenze riguardano poi la mancata o parziale attuazione di quanto previsto all'interno del PEI, sia con riferimento alla figura dell'insegnante di sostegno⁵⁸, sia con riferimento all'assistente alla persona, alla comunicazione⁵⁹ o all'assistente di base⁶⁰.

⁵⁷ *Ex multis*, TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 25 settembre 2024, n. 5369; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 18 ottobre 2024, n. 5500 e 5506; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 26 novembre 2024, n. 6554-6556; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 23 dicembre 2024, n. 7316, 7323 e 7329; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 31 dicembre 2024, n. 7464 e 7474. In tutti i casi viene «rilevato che la situazione soggettiva del minore è stata già portata alla cognizione della Sezione».

⁵⁸ *Ex multis*, Trib. Padova, sez. II, ord. 15 gennaio 2024; Trib. Forlì, sez. famiglia, ord. 26 febbraio 2024; Trib. Napoli, sez. X, ord. 4 marzo 2024; Trib. Vallo della Lucania, sez. unica, ord. 4 aprile 2024; Trib. Cagliari, sez. I, ord. 12 aprile 2024; Trib. Venezia, sez. II, ord. 14 novembre 2024.

⁵⁹ Assistenza alla comunicazione LIS (Lingua Italiana dei Segni) TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, sent. 12 aprile 2024, n. 254; Trib. Torino, sez. I, ord. 15 ottobre 2024; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, sent. 10 dicembre 2024, n. 925; assistenza CAA (Comunicazione Aumentativa Alternativa): Trib. Gela, sez. civ., ord. 10 dicembre 2024.

⁶⁰ Trib. Catania, sez. lav., ord. 15 gennaio 2024; Corte di Appello di Firenze, sez. IV, sent. 6 febbraio 2024, n. 241; Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 11 giugno 2024, n. 5191; Trib. Catania, sez. lav., ord. 2 dicembre 2024. Merita attenzione che in tutti i casi è

Per tutti questi casi, in continuità con Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sent. 25 novembre 2014, n. 25011, il principio applicato è quello in base al quale l'amministrazione è tenuta a dare integrale attuazione alle previsioni del PEI. L'amministrazione che disattende le indicazioni del GLO e che, quindi, non assegna le risorse qualificate come necessarie all'interno del PEI pone in essere una discriminazione indiretta.

Come si è già anticipato nel precedente Report, si segnala, però, che – se il principio appare indiscusso con riferimento alle ore di sostegno – la situazione non è così pacifica con riferimento alla vincolatività delle previsioni del PEI per gli enti locali con riferimento alle ore di assistenza. La questione è stata del resto oggetto di ampio dibattito in questi mesi⁶¹.

Si riscontrano in effetti due orientamenti contrapposti: secondo un orientamento minoritario, gli enti locali possano derogare alle previsioni del PEI qualora non abbiano a disposizione sufficienti risorse economiche. Così si è espressa la sez. III del Consiglio di Stato, nella sent. 12 agosto 2024, n. 7089, con riferimento all'assistenza educativa di cui all'art. 13 della legge n. 104 del 1992. Nello stesso senso anche il TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, sent. 12 aprile 2024, n. 254 che, nel confermare la non obbligatorietà del PEI nei confronti del Comune, opera una curiosa distinzione tra necessità di “sostegno”

stata la famiglia a colmare il vuoto degli enti preposti facendosi carico direttamente del servizio nelle more della sua assegnazione.

⁶¹ F. GIRELLI, *Inciampi estivi alla garanzia dell'assistenza scolastica per gli alunni con disabilità*, in [Consultaonline.org](https://www.consultaonline.org); S. NOCERA, *Riflessioni su quella sent. del Consiglio di Stato*, in [Tecnica dellascuola.it](https://www.tecnica dellascuola.it); G. ARCONZO, *Il diritto allo studio di uno studente con disabilità? Non può essere una questione di soldi*, in [Vita.it](https://www.vita.it), “Diritti ad Ostacoli” – newsletter n. 1, [Osservatoriadisabilitahumanhall.unimi.it](https://www.osservatoriadisabilitahumanhall.unimi.it).

all'apprendimento (assistenza educativa) e la necessità di assistenza strumentale a garantire l'accesso all'istruzione (nel caso di specie, assistenza alla comunicazione LIS). In particolare, il TAR emiliano ha ritenuto che la presenza dell'interprete LIS «essendo strumentale all'accesso all'istruzione in senso stretto, non poteva essere oggetto di riduzione, a differenza di quello previsto per i disabili che necessitano di “sostegno” e, quindi, di un ausilio per la migliore valorizzazione della fruizione della scuola cui hanno comunque “accesso” anche in assenza dell'insegnante di sostegno». Tale differenza rappresenterebbe, quindi, il discrimine per individuare il punto di equilibrio tra la promozione del diritto allo studio – prevalente per l'assistenza che consente l'accesso allo studio come l'assistenza alla comunicazione LIS, «veicolo fisico [...] necessario ad assicurare il nucleo di garanzie minime che rendono effettivo il diritto fondamentale tutelato» – e il limite delle risorse finanziarie⁶².

In senso opposto, e prevalente, si pone l'orientamento, conforme alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi nel corso degli anni, che non ritiene che l'assistenza sia limitabile per ragioni economiche. La sent. 20 novembre 2024, n. 9323 della sez. VII del Consiglio di Stato, anche se con riferimento al servizio di trasporto scolastico, ribadisce che i diritti fondamentali finanziariamente condizionati, di cui le misure di inclusione scolastica sono il massimo esempio, non possono essere «mortificati» da scelte dell'ente, prive di valide e comprovate

⁶² In senso analogo anche TAR Emilia-Romagna, Bologna, sent. 10 dicembre 2024, n. 925, che distingue l'assistenza alla comunicazione, considerata irrinunciabile, da altre forme di assistenza, per le quali il bilanciamento sembrerebbe essere invece ammissibile.

cause di giustificazione. È infatti compito degli enti e delle loro amministrazioni adottare ogni misura e accomodamento ragionevole per garantire agli alunni e alle alunne con disabilità il diritto all'istruzione e alla piena inclusione scolastica (art. 34 Costituzione, art. 24 CRPD).

Anche la giurisprudenza di merito maggioritaria⁶³, ribadisce che il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità costituiscono diritto fondamentale costituzionalmente garantito, e che pertanto le prestazioni a tutela dell'attuazione di tale diritto non conoscono restrizioni collegate ad esigenze di bilancio.

Ad emblema, si segnala Tribunale di Marsala, sent. 19 aprile 2024, n. 334, in cui viene chiarito che tale principio opera anche nel caso di enti locali in situazioni di dissesto. «La discriminazione indiretta di cui all'art. 2 della L. 67/2006 [infatti] rileva obiettivamente, restando la sua configurabilità immune alla diversa intensità dell'atteggiamento psicologico dell'agente». Con riferimento alla situazione di dissesto del Comune, il Tribunale specifica che la stessa «integra un autonomo motivo di rimprovero, per non aver adottato quelle precauzioni necessarie a salvaguardare le risorse del bilancio da destinarsi alla soddisfazione dei servizi essenziali. [...] Il Comune pur consapevole del tendenziale aumento della richiesta (già registrato da anni) ha diminuito le risorse destinate al servizio. Non trovano pertanto applicazione i vincoli nascenti dalla dichiarazione di dissesto, peraltro

⁶³ *Ex multis*, Trib. Cosenza, sez. II, ord. 2 gennaio 2024; Trib. Marsala, sent. 29 febbraio 2024, n. 191; Trib. Monza, sez. IV, sent. 24 aprile 2024, n. 1300; Trib. Barcellona Pozzo di Gotto, ord. 8 luglio 2024; Trib. Taranto, sez. I, ord. 12 luglio 2024; Trib. Santa Maria Capua a Vetere, ord. 7 dicembre 2024.

superabili, trattandosi di spesa relativa a servizi locali indispensabili».

Ricorda, inoltre, il Tribunale che la procedura di dissesto impone agli enti locali l'onere di reperire le risorse per superare la situazione di crisi attivando entrate proprie, iniziative di riscossione, di contrasto all'evasione e di alienazione del proprio patrimonio immobiliare.

Sullo stesso tema pare opportuno richiamare l'ord. del Tribunale di Torino, sez. I, del 15 ottobre 2024, in cui viene chiarito che le risorse complessivamente assegnate dall'ente locale all'assistenza educativa (nel caso di specie per la disabilità sensoriale) non costituiscono limite alle risorse disponibili. Trattandosi di servizio ad attuazione di diritto fondamentale, l'ente locale ha l'onere di accedere ad altri fondi ed eventualmente anche rivedere la determinazione delle risorse e del proprio bilancio. L'attività degli enti locali deve infatti essere orientata dal principio in base a cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa esecuzione»⁶⁴.

A completamento, si segnalano due pronunce aventi ad oggetto la nomina di personale di supporto specializzato in tecniche ABA. Il Consiglio di Stato, sez. V, nella sent. 13 giugno 2024, n. 5321, afferma che «se è indiscutibile che – in presenza dei presupposti di legge – sussista un preciso obbligo del Comune di assicurare un ausilio scolastico (*id est*, un educatore professionale qualificato per le ore considerate) al minore in situazione di disabilità, è pur vero che nessuna norma a rigore impone al detto ente locale lo specifico obbligo di provvedere alla nomina di un operatore con specializzazione ABA». Il Consiglio di Stato precisa che la necessità di un educatore specializzato in tecniche ABA,

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. 16 dicembre 2016, n. 275.

per essere esigibile, avrebbe dovuto essere attestata dalla Neuropsichiatria competente in base al progetto terapeutico individualizzato.

Interessante poi anche l'ord. 14 gennaio 2024 del Tribunale di Bologna, sez. lavoro, in cui l'assegnazione di personale formato in metodo ABA – in questo caso prescritta dalla Neuropsichiatria – viene qualificata come accomodamento ragionevole, la cui possibilità di attuazione viene valutata in modo differente a seconda che si tratti della figura dell'insegnante di sostegno o dell'assistenza scolastica. Con riferimento all'insegnante di sostegno, viene rilevato che nella scuola statale l'assegnazione di tutti i docenti avviene in base a graduatoria, in cui la formazione ABA non è titolo obbligatorio per i docenti di sostegno, ma solo aggiuntivo. Considerato che il rispetto delle graduatorie è imprescindibile, anche a garanzia della posizione giuridica dei singoli docenti iscritti, «imporre il sovvertimento dell'ordine di graduatoria per consentire l'assegnazione al minore disabile di personale specializzato nel metodo ABA comporterebbe un onere e un sacrificio che appare sproporzionato ed eccessivo e pertanto esula dal concetto, consolidato nel diritto di fonte comunitaria, di “accomodamento ragionevole”».

Diversa, invece, è la conclusione per l'assistenza educativa. Il Comune, infatti, procede alla sua attivazione mediante contratto di appalto di servizi a cooperativa che procederà direttamente all'assegnazione degli educatori sulla base della loro esperienza maturata. Non essendoci, quindi, selezione del personale tramite graduatoria pubblica, viene ritenuto che «l'assegnazione al minore di educatori formati sul metodo ABA costituisca un accomodamento ragionevole, non implicante eccessivi oneri a carico dell'ente».

6.3. L'anno di saldatura

Anche in questa annualità si rileva una importante pronuncia sul cosiddetto “anno di saldatura”, che consiste nella permanenza nella classe di provenienza per un ulteriore anno scolastico in presenza di motivi di salute e gravi impedimenti del minore.

In TAR Lombardia, Brescia, sez. II, sent. 16 ottobre 2024, n. 815, la famiglia di un minore con disabilità agiva contro il diniego del secondo anno di saldatura presso la scuola dell'infanzia. A base del diniego veniva posta la mancanza delle condizioni sanitarie necessarie e l'impossibilità di concedere una seconda deroga. La scuola faceva riferimento alla circolare ministeriale, che prevede che la permanenza dei minori con disabilità presso la scuola dell'infanzia non può essere superiore ad un anno scolastico. Il TAR, rilevato che il limite di un anno non è previsto da alcuna norma legislativa, chiarisce che «lo stesso limite non deve essere inteso come limite temporale assoluto al diritto di trattenimento nella scuola dell'infanzia (per il quale il legislatore ha ammesso una deroga per il tempo necessario, presupponendo come doveroso un intervento individualizzato) ma come limite temporale relativo della vigenza della deroga, scaduto il quale sarà onere dell'amministrazione procedere ad una nuova valutazione prognostica sulla base di documentata certificazione e su istanza della famiglia». Nel caso di specie il ricorso viene così accolto e il minore ammesso a frequentare in deroga per un secondo anno scolastico la scuola dell'infanzia. A fronte di un quadro clinico di eccezionale gravità, ad essere ritenuta prevalente è dunque la tutela della salute del minore.

6.4 Il diniego di iscrizione

Rispetto al report 2023, vanno purtroppo segnalati alcuni casi in cui alunni con disabilità si sono visti rifiutare l'iscrizione o si sono visti rifiutare il *nulla osta* per il trasferimento in altra scuola.

Nella sent. del 23 luglio 2024 del Tribunale di Termini Imerese, sez. civile, è stata accertata come condotta discriminatoria quella posta in essere da un Liceo che aveva rifiutato la domanda di iscrizione di un'alunna con disabilità in virtù dell'asserito superamento del numero massimo di alunni accoglibili da parte dello stesso Liceo. La scuola evocava a sostegno di tale decisione quanto prescrive l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 81 del 2009, secondo cui «Le classi iniziali delle scuole ed istituti di ogni ordine e grado, ivi comprese le sezioni di scuola dell'infanzia, che accolgono alunni con disabilità sono costituite, di norma, con non più di 20 alunni, purché sia esplicitata e motivata la necessità di tale consistenza numerica, in rapporto alle esigenze formative degli alunni disabili». Secondo il Tribunale siciliano, un siffatto diniego si presenta invece discriminatorio, poiché la citata previsione che regola la formazione delle classi, non contiene invero «alcuna prescrizione normativa in ordine al numero massimo di alunni della classe ospitante soggetti [con] disabilità», come si evince dal fatto che la stessa disposizione contiene la locuzione «di norma».

Allo stesso modo, in TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. 11 marzo 2024, n. 366, viene annullato il provvedimento con cui non veniva accolta l'iscrizione di un alunno con disabilità per raggiungimento dell'asserito numero massimo di studenti con disabilità iscritti. Chiarisce il Giudice amministrativo che il citato art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 81 del 2009, «va interpretato come garanzia di adeguatezza pedagogica in caso di presenza di alunni

disabili, e non può costituire – al contrario - una barriera all'accesso del disabile all'integrazione scolastica. Si tratta, in effetti, di una disposizione che, lungi da avere un effetto preclusivo e potenzialmente pregiudizievole nei confronti degli alunni disabili, deve essere interpretata nel senso di impegnare le istituzioni scolastiche ad approntare tutte le misure più idonee a garantire l'esplicarsi del diritto allo studio». Nel caso di specie, invece, la norma, da strumento che vuole garantire l'istruzione scolastica dell'alunno con disabilità, si era trasformata in concreto in un ostacolo all'accesso ad un'istruzione superiore coerente con le inclinazioni dello stesso.

In modo non dissimile, il TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 24 ottobre 2024, n. 279, ha ritenuto illegittima la mancata concessione (*recte*, il ritiro) del *nulla osta* al trasferimento di un alunno con disabilità in un altro istituto scolastico, che aveva segnalato alla scuola “cedente” la sua difficoltà nell'accogliere lo studente «in ragione dell'alto numero di alunni disabili» già presenti a scuola. Ragioni di carattere organizzativo del sistema scolastico, argomenta il giudice amministrativo, non possono ledere il diritto-dovere genitoriale all'istruzione dei figli, che si sostanzia anche nella scelta della scuola.

Si segnala, infine, TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 30 luglio 2024, n. 1601, con cui viene annullato il diniego di iscrizione di una studentessa con disabilità alla classe terza del liceo che già frequentava per raggiungimento della maggiore età e «per mancanza di personale specializzato al contenimento fisico dell'alunna». In particolare, il limite del diciottesimo anno di età – peraltro non sorretto da alcuna normativa – viene dichiarato «privato di rilevanza ostativa», anche considerato che integrerebbe una violazione del diritto allo studio degli studenti con disabilità maggiorenni che si vedrebbero così

illegittimamente privati della possibilità di terminare il proprio percorso di studi. Con riferimento al secondo motivo a fondamento del diniego, il TAR ricorda che l'intera normativa in materia di inclusione scolastica degli studenti e delle studentesse con disabilità è fondata sul principio della personalizzazione. È onere della scuola e del GLO garantire l'attuazione del diritto all'istruzione degli studenti – anche maggiorenni – con disabilità, adottando ogni misura e accomodamento ragionevole necessario a dare risposta alle sue esigenze specifiche, anche eventualmente con il supporto di tutti gli operatori che hanno in carico la persona (es. Neuropsichiatria, ente locale).

6.5. BES E DSA

A conclusione, e per completezza, anche se formalmente non afferenti alla ricerca, si segnalano numerose sentenze relative all'adozione di misure compensative e dispensative per alunni e alunne BES e DSA, con riferimento al mancato superamento dell'anno scolastico⁶⁵.

⁶⁵ *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 9 dicembre 2024, n. 9839; TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, sent. 17 ottobre 2024, n. 436; TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 14 maggio 2024, n. 1444; TAR Toscana, sez. IV, sent. 20 febbraio 2024, n. 192.

7. LAVORO

di Maria Cristina Degoli

Il macro-ambito rappresentato dal lavoro è stato interessato, nel corso del 2024, da circa 100 pronunce, che possono essere ricondotte a diversi filoni tematici.

Tuttavia, prima di procedere alla loro individuazione ed analisi, può osservarsi, che, in linea generale, le pronunce emesse nel corso dell'anno 2024 dalle corti di merito e dalla Corte di cassazione in materia non si sono discostate in modo significativo dagli orientamenti giurisprudenziali già consolidatisi. Deve però segnalarsi che sempre più va consolidandosi l'orientamento relativo alla necessità del **datore di lavoro di adottare “accomodamenti ragionevoli” per garantire al lavoratore disabile pari opportunità di occupazione** (cfr. § 7.5).

7.1. L'ingresso nel mondo del lavoro

Con riferimento al **tema dell'ingresso nel mondo del lavoro delle persone con disabilità**, va segnalato in primo luogo e in via generale che, per quanto riguarda **l'obbligo di assunzione** di personale con disabilità stabilito dalla legge n. 68 del 1999⁶⁶, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., sent. 22 aprile 2024, n. 10744, ha affermato che **è onere del datore di lavoro dimostrare l'incompatibilità assoluta tra le mansioni disponibili e l'invalidità del potenziale lavoratore con disabilità**.

Se da un lato, infatti, non esiste un obbligo in capo al datore di lavoro di procedere ad adattamenti dell'organizzazione per consentirne l'impiego – diversamente dall'ipotesi del licenziamento determinato

⁶⁶ Si veda anche Corte di Appello di Trieste, sez. lav., sent. 28 novembre 2024, n. 190.

dall'aggravarsi dell'infermità – dall'altro, ricade comunque su quest'ultimo l'onere della prova dell'incompatibilità assoluta con tutte le mansioni disponibili. Si tratta, proseguono i giudici di legittimità, di un obbligo, espressione dei principi di correttezza e buona fede che sovrintendono allo svolgimento del rapporto di lavoro, che deve guidare la condotta della parte datoriale. Quest'ultima, in via generale, e salvo i casi di esonero di cui all'art. 5, della stessa legge n. 68 del 1999, è dunque tenuta ad assumere lavoratori con disabilità. Infine, deve rammentarsi che è possibile, per il datore di lavoro, presentare domanda per un esonero parziale⁶⁷ in relazione ai requisiti dell'attività e condizionatamente al versamento del contributo esonerativo al Fondo regionale per l'occupazione dei lavoratori con disabilità per ogni giorno lavorativo, per ciascun lavoratore disabile non occupato.

⁶⁷ Di esclusioni, esoneri parziali e contributi esonerativi, si è interessato il Trib. di Firenze con la sent. n. 597 del 6 luglio 2024. Con riferimento a società datrici di lavoro operanti nell'ambito delle attività del settore di trasporto pubblico aereo, il Tribunale toscano ha affermato che la natura delle mansioni svolte dagli addetti all'*handling*, trattandosi di attività di assistenza a terra, di organizzazione ed effettuazione del trasporto dei passeggeri, dell'equipaggio, dei bagagli, delle merci e della posta tra diverse aerostazioni dello stesso aeroporto, oltre che di qualsiasi trasporto speciale richiesto dall'utente, o di assistenza di operazioni in pista, «non possono essere incluse nella nozione di stretta interpretazione [...] di personale "viaggiante e navigante"». Pertanto, stante il «carattere tassativo» delle ipotesi di esclusione dagli obblighi di collocamento obbligatorio in ragione del settore di attività in cui si opera, non passibile di interpretazione additiva, la domanda di esonero parziale non può essere accolta al di fuori dei casi previsti dalla norma.

Sempre con riferimento all'ingresso nel mondo del lavoro, anche nel 2024 si riscontra una sentenza che ha visto un'aspirante lavoratrice non assunta in ragione della parziale inidoneità allo svolgimento di alcune mansioni.

In particolare, il Tribunale di Benevento, sez. lav., sent. 21 giugno 2024, n. 674, ha affrontato il caso di una lavoratrice risultata vincitrice di concorso pubblico per la copertura a tempo indeterminato di posti di infermiere, ma successivamente esclusa in ragione della sua "inidoneità con prescrizione"⁶⁸ allo svolgimento della mansione per cui la selezione si era svolta. Nello specifico, il bando, fra i requisiti per l'ammissione, prevedeva l'idoneità alla mansione specifica del profilo professionale, da intendersi quale giudizio di idoneità rilasciato dal medico competente, all'esito della visita medica preventiva, intesa a constatare l'assenza di controindicazioni al lavoro a cui il lavoratore, o la lavoratrice, è destinato/a, al fine di valutare la sua idoneità

⁶⁸ 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» (Cass. pen., sez. V, sent. 9 luglio 2021, n. 26151).

alla mansione specifica. All'esito della visita medica, la lavoratrice era stata dichiarata idonea alla mansione con limitazioni o prescrizioni, ossia con «esclusione dal lavoro notturno, evitare la movimentazione di carichi pesanti [...], esclusioni di attività a rischio biologico alto». Secondo il Tribunale campano, il comportamento del datore di lavoro, che ha **negato l'assunzione della lavoratrice con disabilità**, vincitrice del concorso, **costituisce una discriminazione indiretta** in quanto la facoltà di verificare l'idoneità del lavoratore alla mansione o alla funzione che deve essere svolta «non può costituire un impedimento all'accesso alla posizione lavorativa soprattutto se le limitazioni prescritte al lavoratore non impediscono affatto l'efficienza e l'adeguatezza della prestazione lavorativa. [...] Le prescrizioni e le limitazioni indicate dal medico addetto alla sorveglianza sanitaria non impediscono pertanto lo svolgimento della mansione di infermiera, né possono costituire motivi per i quali, assumendo la ricorrente, l'ente pubblico non possa garantire ai pazienti prestazioni e servizi adeguati ed efficienti». A fronte degli elementi presuntivi della discriminazione provenienti dal comportamento del datore di lavoro, apparentemente neutro ma incidente sui soggetti portatori di disabilità, **facilmente superabili con la predisposizione di un turno solo diurno e con l'assegnazione presso un reparto non richiedente attività ad alto rischio biologico**, il datore di lavoro avrebbe dovuto fornire – cosa che non ha fatto – «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, costituendo tali caratteristiche un requisito essenziale determinante per lo

svolgimento dell'attività nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza».

In senso analogo, il Tribunale di Roma, con la sent. del 1° febbraio 2024, n. 1248, ha ritenuto discriminatoria la condotta aziendale posta in essere nei confronti di una lavoratrice che aveva vinto una diversa selezione per l'assunzione a tempo indeterminato come operatore ecologico. Nel caso di specie, la lavoratrice veniva esclusa da questa diversa assunzione a causa di un giudizio medico che la dichiarava “idonea con prescrizione”, con l'obbligo di utilizzo di otoprotettori se esposta a rumori superiori a 80 decibel e divieto di lavoro notturno. Il Tribunale laziale ha affermato che **la prescrizione sanitaria non impediva lo svolgimento delle mansioni essenziali e la società datrice di lavoro non ha provato l'impossibilità di un'organizzazione del lavoro che tenesse conto di tali limitazioni**. Pertanto, affermando che la discriminazione si verifica anche ove il disabile sia escluso per esigenze aziendali non proporzionate o fondate su oneri gestionali irrisori, è stata esclusa la rilevanza dell'idoneità “piena” nella fase preassuntiva.

In materia di **pubblico impiego privatizzato**, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la sent. 26 febbraio 2024, n. 5048, ha poi precisato che, ex art. 63, del d.lgs. n. 165 del 2001, non sono ravvisabili ostacoli alla creazione del rapporto contrattuale da parte del giudice che riconosca il diritto all'assunzione di un lavoratore iscritto nelle liste di collocamento obbligatorio e risultato idoneo, seppure con prescrizioni, allo svolgimento delle mansioni del caso. Spetta quindi al giudice il compito di valutare, «con accertamento di fatto, se siano o meno praticabili ragionevoli accomodamenti per rendere concretamente compatibile l'ambiente lavorativo con le limitazioni

funzionali del lavoratore disabile⁶⁹». **L'adozione di tali misure organizzative è prevista in ogni fase del rapporto di lavoro, anche in quella genetica⁷⁰** e, quindi, anche per i lavoratori con disabilità assunti nell'ambito del collocamento obbligatorio. Come noto, del resto, l'onere in capo al datore di lavoro trova il suo limite solo qualora tale onere finanziario sia sproporzionato o eccessivo⁷¹.

7.2. Il trasferimento del lavoratore/lavoratrice con disabilità

Frequenti casi di contenzioso sorgono con riferimento **al trasferimento del lavoratore con disabilità**, istituto disciplinato dall'art. 33, comma 6, della legge n. 104 del 1992⁷².

Il Tribunale di Milano, sez. lav., con la sent. 16 settembre 2024, n. 3975, ha esaminato il ricorso promosso da una lavoratrice dipendente con certificazione di invalidità

⁶⁹ La Cassazione afferma in modo esplicito che il controllo da parte del giudice sull'accomodamento «postula per sua natura un'interazione fra una persona individuata, con le sue limitazioni funzionali, e lo specifico ambiente di lavoro che la circonda, interazione che, per la sua variabilità, non ammette generalizzazioni».

⁷⁰ Conformemente, Trib. Roma, sez. lav., 31 ottobre 2024, n. 10993.

⁷¹ Si deve precisare che l'accomodamento ragionevole non può dirsi *ex se* sproporzionato allorché «l'onere è compensato in modo sufficiente da misure esistenti nel quadro della politica dello Stato membro a favore dei disabili»; cfr. Cass. civ., sez. lav., 9 marzo 2021, n. 6497.

⁷² 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. 8.

civile e in condizione di disabilità ex art. 3, comma 1, legge n. 104 del 1992, in seguito al rifiuto della società datrice di lavoro di adibirla alla sede più vicina alla propria abitazione. La condotta del datore di lavoro non è stata riconosciuta discriminatoria alla luce del fatto che (i) la sede lavorativa più vicina al domicilio della lavoratrice non presentava mansioni compatibili con le limitazioni della ricorrente e (ii) la lavoratrice era stata correttamente adibita a mansioni compatibili con il suo stato di salute. Infine, il giudice meneghino ha affermato l'impossibilità per la ricorrente di invocare il diritto al trasferimento ex art. 33, comma 6, legge n. 104/1992 alla luce della mancanza del requisito di gravità della condizione di disabilità, elemento essenziale per il riconoscimento della tutela.

Di particolare rilievo l'ordinanza del 10 settembre 2024, n. 24336, con la quale la Corte di Cassazione civile, sez. lav., ha rinviato una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, formulando due quesiti in tema di mobilità del lavoratore scolastico disabile tra province. Il giudice di legittimità ha affrontato il caso di una docente di materie giuridiche ed economiche in una scuola superiore che non aveva ottenuto il trasferimento nella sua provincia, in ragione della mancanza di posti nella sede richiesta, poiché questi ultimi erano già stati assegnati in sede di mobilità endoprovinciale. La lavoratrice in questione, in possesso di una certificazione di handicap e con una riduzione permanente della capacità lavorativa del 70% – e dunque superiore ai 2/3 – aveva indicato di volersi valere della precedenza prevista dall'art. 21, legge n. 104 del 1992, in sede di mobilità tra province. Tuttavia, il sistema di mobilità scolastica di diritto nazionale, così come confermato dalla contrattazione collettiva integrativa del Comparto Scuola, nel disciplinare i trasferimenti di sede, ha previsto che i trasferimenti dei docenti entro la stessa

provincia abbiamo priorità rispetto a quelli tra province. Alla luce di tale quadro normativo, la Cassazione ha chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi **in primo luogo** sull'interpretazione dell'art. 5 recante le «Soluzioni ragionevoli per i disabili», della Direttiva 2000/78/CE, al fine di verificare se la disposizione debba essere interpretata nel senso che essa non è compatibile con una normativa nazionale, quale quella sopra sinteticamente ricostruita, che fa precedere la mobilità endoprovinciale alla mobilità tra province⁷³. **Con il secondo quesito**, la Corte di Cassazione ha chiesto se – ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. b), i), della Direttiva 2000/78/CE – la situazione di particolare svantaggio in cui possono essere messi i docenti con disabilità superiore ai due terzi dalle suddette disposizioni nazionali sia oggettivamente giustificata da una finalità legittima, per dover assicurare lo svolgimento delle operazioni di mobilità territoriale assai complesse, che coinvolgono tutto il territorio nazionale, per l'inizio dell'anno scolastico e se i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati. O se, viceversa, la suddetta disciplina comporti una discriminazione in danno dei suindicati docenti che si traduce nella vanificazione, della riconosciuta precedenza nelle procedure di mobilità perché riguardante solo la mobilità endoprovinciale e non quella tra province e quindi priva di carattere assoluto, come previsto per altre categorie di lavoratori con disabilità.

⁷³ Cfr. il combinato disposto degli artt. 6, commi 2, e 13, comma 1, del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo, che riconosce la precedenza di cui al punto III, n. 1, del suddetto art. 13, comma 1, al personale scolastico disabile di cui all'art. 21, della legge n. 104/1992, richiamato dall'art. 601 del d.lgs. n. 297 del 1994.

7.3 Il licenziamento dei lavoratori con disabilità per superamento del periodo di comportamento

Il terzo filone è costituito da un rilevante gruppo di decisioni che hanno affrontato le problematiche relative al **licenziamento dei lavoratori con disabilità per superamento del periodo di comportamento**.

È di particolare rilievo la sent. della Corte di Cassazione civile, sez. lav., del 2 maggio 2024, n. 11731, perché conferma che il principio di attenuazione dell'onere della prova⁷⁴ opera anche nell'ipotesi di discriminazione indiretta, realizzata mediante licenziamento per superamento dell'ordinario periodo di comportamento nei confronti del lavoratore disabile. Il peculiare regime vale anche in riferimento alla consapevolezza del datore di lavoro della condizione di salute del proprio dipendente⁷⁵:

⁷⁴ Tale principio, applicabile sia nei casi di procedimento speciale antidiscriminatorio che di azione ordinaria promossa dal lavoratore o dal consigliere di parità, è sancito dall'art. 40 del d. lgs. n. 198 del 2006. Secondo costante giurisprudenza, tale principio «non stabilisce un'inversione dell'onere probatorio, ma solo un'attenuazione del regime probatorio ordinario in favore del ricorrente, prevedendo a carico del datore di lavoro [...], l'onere di fornire la prova dell'inesistenza della discriminazione, ma a condizione che il ricorrente abbia previamente fornito al giudice elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, anche se non gravi, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori» (cfr., oltre a Cass., sez. lav., 2 maggio 2024, n. 11731, anche Cass., sez. lav., 12 ottobre 2018, n. 25543).

⁷⁵ Conformemente, Cass. civ., sez. lav., 5 giugno 2024, n. 15723. La pronuncia ha accertato che la datrice di lavoro fosse a conoscenza della grave patologia con cui conviveva la lavoratrice; ciononostante, non era stato applicato un differente calcolo delle assenze per malattia in ragione della condizione di disabilità. La Corte di legittimità, coerentemente con il proprio orientamento

ciò che determina, in capo allo stesso datore, una volta che sia reso edotto della condizione effettiva di disabilità del dipendente, l'onere di attivarsi per approfondire le ragioni delle assenze per malattia eventualmente derivanti dalla nota condizione di disabilità. I giudici di legittimità, richiamando la pronuncia del 31 marzo 2023, n. 9095, hanno qualificato come **discriminazione indiretta la fissazione di un identico termine di comportamento per i lavoratori senza disabilità e per quelli con disabilità**⁷⁶.

Inoltre, la Corte ha ricordato che, «al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento delle persone con disabilità, appare [...] necessaria, a norma dell'art. 3, comma 3-*bis* del d.lgs. n. 216/2003, l'adozione, da parte dei datori di lavoro pubblici e privati, di ogni **ragionevole accomodamento organizzativo** che, senza comportare oneri finanziari sproporzionati, sia idoneo a contemperare, il nome dei principi di solidarietà sociale, buona fede e correttezza, l'interesse del disabile al mantenimento di un lavoro confacente alla sua condizione psicofisica con quello del datore di garantirsi una prestazione lavorativa utile all'impresa, anche attraverso una valutazione comparativa con le posizioni degli altri lavoratori»⁷⁷.

giurisprudenziale, ha ribadito che l'uguaglianza formale nel trattamento del periodo di comportamento può configurare disparità sostanziale e quindi discriminazione, se non accompagnata da accomodamenti ragionevoli proporzionati allo stato di salute del lavoratore disabile.

⁷⁶ Nello stesso senso, Cass. civ., sez. lav., 6 settembre 2024, n. 24052.

⁷⁷ Conformemente, Cass. civ., sez. lav., 9 marzo 2021, n. 6497. Si veda *infra*, § 7.4, in tema di sopravvenuta condizione di disabilità incidente sull'idoneità al lavoro e sullo svolgimento delle mansioni affidate in precedenza.

Tale decisione è stata ripresa anche dalla sent. della Corte di Cassazione civ., sez. lav., del 23 maggio 2024, n. 14402: «in un’ottica di bilanciamento tra l’interesse protetto del lavoratore disabile con la legittima finalità di politica occupazione, la contrattazione collettiva, per sfuggire al rischio di trattamenti discriminatori, dovrebbe prendere in specifica considerazione la posizione di svantaggio del disabile e **non è sufficiente una disciplina negoziale che valorizzi unicamente il profilo oggettivo dell’astratta gravità della patologia: deve, infatti essere considerato anche e soprattutto l’aspetto soggettivo della disabilità in relazione alla quale adottare gli accomodamenti ragionevoli**».

La giurisprudenza di legittimità ha inoltre chiarito che **la discriminazione indiretta si fonda sull’effetto oggettivo del trattamento deteriore indipendentemente dall’intento⁷⁸ discriminatorio** del datore di lavoro.

Diverse sentenze di merito hanno seguito l’orientamento appena citato, evidenziando come il licenziamento del lavoratore con disabilità per superamento del periodo di comportamento si configuri come discriminatorio qualora non vengano adottati accomodamenti ragionevoli⁷⁹.

⁷⁸ Il medesimo orientamento giurisprudenziale può riscontrarsi nella sent. della Cass. civ., sez. lav., del 22 maggio 2024, n. 14316.

⁷⁹ Corte di Appello di Trento, sez. lav., sent. 4 novembre 2024, n. 40; Trib. Viterbo, sez. lav., sent. 18 settembre 2024, n. 516; Trib. Asti, sez. lav., sent. 30 ottobre 2024, n. 427; Trib. Messina, sez. lav., sent. 16 settembre 2024, n. 3620; Trib. Milano, sez. lav., sent. 16 settembre 2024, n. 3620; Trib. Milano, sez. lav., sent. 11 settembre 2024, n. 3927; Trib. Milano, sez. lav., sent. 16 ottobre 2024, n. 4547; Trib. Reggio Calabria, sez. lav., sent. 14 ottobre 2024, n. 1242; Trib. Roma, sez. lav., sent. 2 dicembre 2024, n. 12308; Trib. Roma, sez. lav., sent. 3 dicembre 2024, n. 12377;

Di peculiare interesse la decisione della Corte d'Appello di Torino, sez. lav., che, con la sent. del 4 novembre 2024, n. 391, ha ritenuto che **il prolungamento del periodo di comportamento concesso – e prima ancora deciso – unilateralmente dal datore di lavoro, peraltro mai comunicato al lavoratore, «non può [...] essere considerato un ragionevole accomodamento**, in quanto il periodo di comportamento per i lavoratori disabili, proprio per evitare scelte arbitrarie del datore di lavoro, **deve essere concordato in via generale con le organizzazioni sindacali; e, nell'inerzia della contrattazione nazionale, una specifica pattuizione – o, quantomeno,**

Trib. Torino, sez. lav., sent. 19 novembre 2024, n. 2319; Trib. Trani, sez. lav., sent. 18 novembre 2024, n. 2104; Corte di Appello di Milano, sez. lav., sent. 31 gennaio 2024, n. 38; Trib. Avellino, sez. lav., sent. 14 marzo 2024, n. 291; Trib. Benevento, sez. lav., sent. 9 luglio 2024, n. 736; Trib. Cagliari, sez. lav., sent. 9 maggio 2024, n. 677; Trib. Catania, sez. lav., sent. 21 febbraio 2024, n. 1013; Trib. Como, sez. lav., sent. 11 luglio 2024, n. 189; Trib. Ferrara, sez. lav., sent. 20 marzo 2024, n. 13; Trib. Napoli, sez. lav., sent. 15 luglio 2024, n. 5389; Trib. Napoli Nord, sez. lav., sent. 5 aprile 2024, n. 1712; Trib. Torino, sez. lav., sent. 18 marzo 2024, n. 570; Trib. Treviso, sez. lav., sent. 30 ottobre 2024, n. 690; Trib. Treviso, sez. lav., sent. 14 novembre 2024, n. 736; Trib. Velletri, sez. lav., sent. 27 novembre 2024, n. 1702; Trib. Bergamo, sez. lav., sent. 18 aprile 2024, n. 402; Trib. Cosenza, sez. lav., sent. 4 novembre 2024, n. 1936; Trib. Ferrara, sez. lav., sent. 19 gennaio 2024, n. 13; Trib. Firenze, sez. lav., sent. 9 dicembre 2024, n. 1378; Trib. Lodi, sez. lav., sent. 22 ottobre 2024, n. 442; Trib. Nocera Inferiore, sez. lav., sent. 12 luglio 2024, n. 1196; Trib. Roma, sez. lav., sent. 4 aprile 2024, n. 3978; Trib. Roma, sez. lav., sent. 7 novembre 2024, n. 11187; Trib. Roma, sez. lav., sent. 25 marzo 2024, n. 1392; Trib. Siacca, sez. lav., sent. 26 luglio 2024, n. 196.

un'interlocuzione sul punto – deve intervenire a livello aziendale»⁸⁰.

Sempre sul licenziamento operato in considerazione del superamento del periodo di comportamento che determina discriminazione indiretta, il Trib. di Milano, sez. lav., con la sent. dell'11 settembre 2024, n. 3927, ha affermato che l'accertata nullità del licenziamento intimato alla dipendente **non può essere sanata dalla mancata conoscenza da parte del datore di lavoro della situazione di disabilità del lavoratore**. In conformità con quanto già affermato dalla Corte di Cassazione civile, sez. lav., sent. del 22 maggio 2024, n. 14316, in presenza del serio infortunio patito dal lavoratore e dell'andamento sicuramente anomalo delle assenze per malattia, sintomatico di una patologia non ordinaria, la società datrice di lavoro avrebbe dovuto coinvolgere, per una corretta applicazione delle norme in materia, «il lavoratore ai fini di **acquisire necessari chiarimenti in ordine alle assenze effettuate** non essendo sufficiente, per ritenere giustificata l'omessa conoscenza della disabilità, che il dipendente non avesse segnalato che le patologie che avevano dato luogo alle sue assenze fossero collegate al suo handicap ovvero che non gli risultasse trasmesso il verbale di riconoscimento dello Stato di portatore di handicap del dipendente stesso».

7.4 L'incidenza sul rapporto di lavoro di una sopravvenuta condizione di disabilità

Il quarto ambito di interesse è costituito dalle decisioni relative alle problematiche legate alla **sopravvenuta condizione di disabilità e all'incidenza**

⁸⁰ Concordemente, Trib. Pisa, sez. lav., 23 settembre 2024, n. 489.

che questa può avere sullo svolgimento delle mansioni affidate in precedenza⁸¹.

La sent. della Corte di Cassazione civ., sez. lav., del 22 maggio 2024, n. 14307, ha affrontato il caso di un lavoratore, impiegato come guardia particolare giurata, licenziato dall'azienda in considerazione della asserita sopravvenuta inidoneità. Nel confermare le conclusioni raggiunte nei primi gradi di giudizio, la Cassazione ha riconosciuto il carattere discriminatorio del licenziamento intimato al lavoratore con disabilità in violazione dell'obbligo di predisporre "accomodamenti ragionevoli". Pertanto, **attua una discriminazione diretta il datore di lavoro che licenzi un dipendente disabile in violazione degli obblighi posti a suo carico di rimuovere gli ostacoli che impediscono alla persona stessa di lavorare in condizioni di parità con gli altri lavoratori**, giacché quest'ultimo subisce un trattamento sfavorevole in ragione di una sua particolare caratteristica che costituisce il fattore discriminatorio protetto.

Con riferimento **all'onere della prova, dell'impossibilità del *repêchage* e dell'adozione di**

⁸¹ Cass. civ., sez. lav., ord. 2 luglio 2024, n. 18094; la giurisprudenza di legittimità ha affermato che in caso di aggravamento delle condizioni di salute del lavoratore con disabilità, o di variazioni organizzative aziendali – e.g. la soppressione del posto di lavoro –, l'idoneità delle mansioni deve essere accertata dalla speciale Commissione integrata di cui all'art. 10, comma 3, legge n. 68/1999. Conformemente, Trib. Roma, sez. lav., 8 novembre 2024, n. 11255, ha affermato che l'accertamento delle condizioni di salute del lavoratore con disabilità non può essere eseguito dal medico aziendale; pertanto, il recesso datoriale è legittimo solo se la speciale Commissione accerti la definitiva impossibilità al reinserimento, anche previa adozione di "accomodamenti ragionevoli".

accomodamenti **ragionevoli**, l'orientamento giurisprudenziale richiamato nelle diverse pronunce di merito⁸² appare ormai consolidato. Si prenda per tutte la Corte di Appello di Palermo, sez. lav., sent. 25 luglio 2024, n. 577, secondo cui grava sul datore di lavoro l'allegazione della prova sull'impossibilità di *repêchage* del dipendente licenziato, alla quale si aggiunge il distinto onere probatorio relativo all'adempimento dell'obbligo di accomodamento ragionevole che condiziona la legittimità del recesso.

Ribadendo quanto già sostenuto dai giudici di legittimità⁸³, «il comportamento imposto dall'articolo 3, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 216/2003 si caratterizza per il suo profilo di azione e si sostanzia nella ricerca di misure organizzative ragionevoli che consentano al disabile lo svolgimento dell'attività lavorativa, altrimenti preclusa, e, pertanto, l'onere gravante sul datore potrà essere assolto mediante la deduzione del compimento di atti o di

⁸² Corte di Appello di Catania, sez. lav., sent. 20 febbraio 2024, n. 103; Trib. Benevento, sez. lav., sent. 8 ottobre 2024, n. 935; Trib. Mantova, sez. lav., sent. 2 agosto 2024, n. 173; Trib. Napoli Nord, sez. lav., sent. 29 ottobre 2024, n. 4714; Trib. Parma, sez. lav., sent. 12 novembre 2024, n. 881; Trib. Roma, sez. lav., sent. 26 novembre 2024, n. 12034; Trib. Termini Imerese, sez. lav., sent. 25 ottobre 2024, n. 1158; Corte di Appello di Bari, sez. lav., sent. 9 luglio 2024, n. 1012; Corte di Appello di Roma, sez. lav., sent. 3 gennaio 2024, n. 4450; Trib. Genova, sez. lav., sent. 8 gennaio 2024, n. 959; Trib. Milano, sez. lav., sent. 3 giugno 2024, n. 1695; Trib. Siracusa, sez. lav., sent. 16 maggio 2024, n. 436; Trib. Venezia, sez. lav., sent. 25 marzo 2024, n. 56; Trib. Marsala, sez. lav., sent. 10 gennaio 2024, n. 13; Trib. Padova, sez. lav., sent. 18 luglio 2024, n. 540; Trib. Roma, sez. lav., sent. 28 maggio 2024, n. 6175; Trib. Verona, sez. lav., sent. 13 maggio 2024, n. 186; Trib. Alessandria, sez. lav., sent. 11 luglio 2024, n. 247.

⁸³ Cass. civ., sez. lav., 29 marzo 2023, n. 8917.

operazioni strumentali rispetto all'avveramento dell'accomodamento ragionevole, dai quali si possa desumere, anche mediante ricorso all'argomentazione presuntiva e tenuto conto di ogni circostanza rilevante nel caso concreto, che il **datore di lavoro abbia compiuto uno sforzo diligente ed esigibile per trovare una soluzione organizzativa appropriata al fine di scongiurare il licenziamento**». Pertanto, non spetta al lavoratore, né tantomeno al giudice, individuare quali possano essere le possibili modifiche organizzative appropriate e ragionevoli, idonee a salvaguardare il posto di lavoro, né si può richiedere al lavoratore una collaborazione nell'individuare l'accomodamento ragionevole, collaborazione del resto non prevista neanche per il normale *repêchage*. Nel caso di specie, il datore di lavoro affermava di essere sollevato dall'onere di dimostrare l'impossibilità del *repêchage* poiché il lavoratore non aveva provveduto ad indicare altre posizioni lavorative presenti in azienda nelle quali avrebbe potuto essere utilmente ricollocato.

Da ultimo, si segnalano alcune sentenze⁸⁴ che, al contrario, evidenziano **la legittimità del licenziamento quando non è possibile garantire la conservazione del posto di lavoro** a seguito della sopravvenuta condizione di disabilità.

Il Tribunale di Avellino, sez. lav., con sent. 9 maggio 2024, n. 9, ha affrontato il caso di un lavoratore affetto da atassia spino-cerebellare al quale era stato intimato il licenziamento per sopravvenuta inidoneità alla mansione.

⁸⁴ Trib. Locri, sez. lav., sent. 10 agosto 2024, n. 645; Trib. Mantova, sez. lav., sent. 17 ottobre 2024, n. 240; Trib. Modena, sez. lav., sent. 2 gennaio 2024, n. 1; Trib. Treviso, sez. lav., sent. 28 febbraio 2024, n. 110.

La Commissione medica si era pronunciata con un giudizio di «idoneità con limitazione: evitare prolungata stazione eretta». Il Tribunale campano ha sottolineato come la parte datoriale avesse dapprima provveduto a fornire la prova dell'incompatibilità tra la mansione di conduttore di macchina da stampa, alla quale era originariamente adibito e la sopravvenuta condizione di salute che gli impediva la prolungata stazione eretta; ha inoltre dimostrato che le caratteristiche tipiche dello strumento di lavoro – la macchina da stampa – rendono impossibile per l'operatore svolgere le proprie mansioni da seduto. Inoltre, il datore di lavoro aveva ugualmente assolto al suo onere di dimostrare di aver provveduto all'attuazione di accomodamenti ragionevoli volti a preservare il posto di lavoro del dipendente. Il datore di lavoro ha infatti dimostrato di aver provveduto ad attuare una serie di modifiche organizzative volte a preservare il posto di lavoro, nonostante la prestazione del dipendente fosse sempre più discontinua. Infine, il datore aveva ripetutamente acconsentito a cambi di turno e a richiesta di modifica degli orari di entrata e/o in uscita dal lavoro, molto spesso con preavviso minimo, sempre al fine di preservare il posto di lavoro del dipendente. Il Tribunale di Avellino, dunque, ha concluso ritenendo «evidente» che l'azienda avesse compiuto «uno sforzo diligente ed esigibile per trovare una soluzione organizzativa appropriata che scongiurasse il licenziamento».

7.5. L'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli ai fini dello svolgimento della prestazione lavorativa

Rispetto al report 2023, appare importante dar conto del consolidarsi di un sempre più cospicuo orientamento relativo **all'obbligo – da parte del datore di lavoro – di**

adottare accomodamenti ragionevoli per garantire al lavoratore disabile pari opportunità di occupazione.

Sempre più spesso, dunque, al di là dei già segnalati casi relativi al superamento del periodo di comporto e alle situazioni di sopravvenuta inidoneità allo svolgimento delle mansioni, i giudici si soffermano sulla centralità degli accomodamenti ragionevoli. Ovviamente si tratta di soluzioni da vagliare caso per caso che non sempre possono essere oggetto di generalizzazione applicata.

La Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la sent. del 21 novembre 2024, n. 30080, sovvertendo le pronunce dei precedenti gradi di giudizio, ha osservato l'erroneo giudizio espresso dai giudici di merito nel valutare il licenziamento intimato per assenza ingiustificata ad un lavoratore invalido al 100%, con disabilità in condizione di gravità. In particolare, il lavoratore si era rifiutato, allo scadere di un periodo di aspettativa non retribuita e dopo aver ripetutamente e inutilmente richiesto il trasferimento presso una sede vicina al luogo in cui stava conducendo la terapia oncologica, di riprendere servizio presso la sede di ultima assegnazione. I giudici di legittimità hanno ribadito che **il datore di lavoro ha l'onere di adottare accomodamenti ragionevoli in presenza di lavoratori con disabilità**. Questi ultimi risultano destinatari di una peculiare protezione di salvaguardia di fondamentali esigenze di vita e di salute. Pertanto, il rifiuto di accomodamenti ragionevoli realizza un atto discriminatorio, affetto di nullità, di cui il datore di lavoro non può trarre vantaggio⁸⁵.

Il Tribunale di Roma, con la sent. del 16 maggio 2024, n. 5733, è stato interessato del licenziamento intimato

⁸⁵ Corte di Appello di Napoli, sez. lav., sent. 26 marzo 2024, n. 863; Corte di Appello di Venezia, sez. lav., sent. 28 aprile 2024, n. 54.

nei confronti di un lavoratore assunto come magazziniere dichiarato temporaneamente inidoneo alla movimentazione manuale dei carichi in seguito ad un intervento chirurgico. Nonostante la temporaneità dell'inidoneità, il recesso datoriale era giustificato dall'impossibilità di un ricollocamento per carenza organizzativa. **La condotta della società datrice di lavoro è risultata discriminatoria alla luce dell'equiparazione di un'inidoneità temporanea con una definitiva, omettendo qualsiasi tentativo di adattamento organizzativo**, come la temporanea sospensione dal servizio⁸⁶.

⁸⁶ Cfr. anche Corte di Appello di Roma, sez. lav., sent. 27 giugno 2024, n. 2543; Trib. Nola, sez. lav., sent. 29 novembre 2024, n. 1826; Trib. Pavia, sez. lav., sent. 20 agosto 2024, n. 441; Trib. Pisa, sent. 26 settembre 2024, n. 538; Trib. Roma, sez. lav., sent. 28 maggio 2024, n. 6230; Trib. Treviso, sent. 4 settembre 2024, n. 531; Corte di Appello di Milano, sez. lav., sent. 5 gennaio 2024, n. 1057; Trib. Catania, sez. lav., sent. 19 gennaio 2024, n. 268; Trib. Catania, sez. lav., sent. 2 maggio 2024, n. 2385; Trib. Milano, sez. lav., sent. 5 luglio 2024, n. 3468; Trib. Roma, sez. lav., sent. 11 giugno 2024, n. 6866; Trib. Trani, sez. lav., sent. 8 aprile 2024, n. 746; Cass. civ., sez. lav., sent. 7 novembre 2024, n. 28657; Cass., civ., sez. lav., sent. 18 aprile 2024, n. 10568.

8. CAREGIVER

di Maria Cristina Degoli

Per quanto concerne la tutela dei diritti dei lavoratori che siano anche *caregiver*, le pronunce esaminate nel 2024 hanno riguardato per la maggior parte gli strumenti previsti dall'art. 33 della legge n. 104/1992. In linea di massima, l'insieme delle sentenze sul tema pronunciate nel corso dell'anno 2024 dalle corti di merito e da quella di legittimità non si discostano dagli orientamenti già affermati nell'anno solare precedente.

8.1 Il diritto alla scelta della sede e a non essere trasferiti senza consenso

Il comma 5 dell'art. 33 della legge n. 104 del 1992 sancisce il diritto dei lavoratori dipendenti *caregiver*, **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.**

Tuttavia, questo diritto può cedere a fronte di rilevanti esigenze economiche, organizzative o produttive dell'impresa e, nei casi di rapporto di lavoro pubblico, ad interessi della collettività ostativi di fatto all'operatività della scelta. **L'onere di provare la sussistenza delle ragioni ostative al godimento del diritto** è, come si vedrà in molte delle pronunce richiamate, **a carico del datore di lavoro** che è chiamato ad allegare e dimostrare, con riferimento al singolo posto di lavoro, le concrete esigenze che impediscono la realizzazione del diritto soggettivo del lavoratore a scegliere la sede più vicina al famigliare disabile⁸⁷.

⁸⁷ In questo senso, Corte di Appello di Catanzaro, sez. lav., sent. 23 aprile 2024, n. 267; Corte di Appello di Roma, sez. lav., sent.

Proprio sul bilanciamento relativo al diritto alla scelta della sede e al conseguente trasferimento si sono concentrate molte sentenze analizzate.

La Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la sent. del 2 gennaio 2024, n. 47, ha affrontato il caso del diniego della datrice di lavoro nei confronti della richiesta di trasferimento dall'unità territoriale dell'Emilia a quella campana promossa da un lavoratore per assistere un familiare con disabilità. I giudici di legittimità, confermando le pronunce di merito, hanno ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale **«è posto a carico del datore di lavoro l'onere di provare la sussistenza di ragioni organizzative, tecniche e produttive che impediscono l'accoglimento delle richieste del lavoratore incaricato di assistere un familiare disabile, spettando al giudice procedere al necessario bilanciamento, imposto dal quadro normativo nazionale e sovranazionale, tra gli interessi e i diritti del lavoratore e del datore di lavoro, ciascuno meritevole di tutela, valorizzando le esigenze di assistenza e di cura del familiare disabile del lavoratore ogni volta che le esigenze tecniche, organizzative e produttive non risultino effettive e comunque insuscettibili di essere altrimenti soddisfatte»**. Nel caso di specie, la Corte d'appello aveva accertato che, nel periodo contestato, la datrice di lavoro aveva effettuato nuove assunzioni presso entrambe le sedi lavorative, fornendo così la prova dell'esistenza di posti vacanti in ambedue le sedi, nonché della decisione aziendale di coprire gli stessi. Infine, mancava la prova delle ragioni tecnico-organizzative e produttive atte a giustificare il rifiuto al trasferimento del dipendente. Secondo la Cassazione, **le ragioni idonee a giustificare tale rifiuto**

25 giugno 2024, n. 2438; Trib. Rimini, sez. lav., sent. 19 marzo 2024, n. 86.

«devono rivestire particolare intensità e rilevanza nel caso in cui il trasferimento sia richiesto ai sensi dell'articolo 33», comma 5, della legge n. 104 del 1992.

Nello stesso senso si è espresso il Tribunale di Cuneo, con la sent. dell'11 ottobre 2024, n. 329, che ha accolto il ricorso promosso nei confronti della decisione datoriale di assegnare la lavoratrice – vincitrice di un concorso pubblico per consulente protezione sociale – ad una sede lavorativa diversa rispetto a quella più prossima al comune di residenza del minore con disabilità del quale ella risulta *caregiver*. Il giudice ha rilevato che l'ente datore di lavoro «non ha assolto l'onere di provare che le esigenze di copertura dell'organico presso la sede [*di assegnazione*] non siano suscettibili di essere diversamente soddisfatte; né tantomeno ha provato la lesione in concreto delle esigenze organizzative datoriali che deriverebbero dallo spostamento» della lavoratrice dalla sede di assegnazione a quella più vicina al domicilio del figlio minore con disabilità. Inoltre, i dati offerti dall'ente datore di lavoro erano irrilevanti, atteso che **la necessità di bilanciamento degli interessi in conflitto non opera tra gli interessi delle due sedi di lavoro, bensì «tra l'interesse economico-organizzativo del datore di lavoro alla copertura di un ufficio con copertura di organico e l'interesse della lavoratrice a scegliere la sede più vicina al domicilio» della persona da assistere.**

In caso di mancanza del consenso al trasferimento del dipendente che assiste un familiare con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, la Corte di Appello di Napoli, sez. lav., con la pronuncia del 14 giugno 2024, n. 852, ha affermato che suddetto «consenso [...] è imprescindibile ed è direttamente ricollegabile all'adempimento degli obblighi di assistenza familiare in caso di effettività e della gravità della disabilità».

Pertanto, il datore di lavoro, disponendo un trasferimento incompatibile con i doveri assistenziali del dipendente viola gli obblighi di buona fede e correttezza⁸⁸.

Ulteriori criticità riguardano **la presenza, o meno, di posti vacanti o carenze di organico** sia nella sede di origine, che in quella prescelta dal lavoratore *caregiver*.

La sent. del Tribunale di Brescia dell'8 maggio 2024, n. 406, ha rigettato il ricorso promosso dal lavoratore avverso il diniego opposto dal datore di lavoro alla richiesta di trasferimento presso un'unità produttiva più vicina al domicilio degli anziani genitori. La datrice di lavoro motivava il rifiuto al trasferimento in virtù della **carenza di organico presso la sede di provenienza del lavoratore e la contestuale eccedenza di personale presso la sede individuata da quest'ultimo**. Il Tribunale lombardo ha affermato che il diritto in questione non si configura come un diritto assoluto e **necessita di essere bilanciato con le esigenze produttive ed organizzative del datore di lavoro**. Tale bilanciamento, alla luce di quanto emerso nella fase istruttoria era stato correttamente operato dalla datrice di lavoro che aveva fornito prova di quanto asserito nella motivazione di rifiuto al trasferimento del lavoratore⁸⁹.

⁸⁸ Dello stesso parere, Trib. Roma, sez. lav., sent. 5 novembre 2024, n. 10110.

⁸⁹ Conformemente, Trib. Milano, sez. lav., sent. 17 ottobre 2024, n. 4233; Trib. Milano, sez. lav., sent. 29 novembre 2024, n. 5387; Trib. Roma, sez. lav., sent. 10 luglio 2024, n. 8199; Corte di Appello di Napoli, sez. lav., sent. 3 maggio 2024, n. 18466; Trib. Roma, sez. lav., sent. 23 febbraio 2024, n. 2250; Trib. Roma, sez. lav., sent. 28 marzo 2024, n. 3790. In tema di rifiuto opposto dal lavoratore al trasferimento richiesto dalla società datrice di lavoro per un periodo di tempo determinato – cosiddetto trasferimento temporaneo – la giurisprudenza di merito ha stabilito che quest'ultimo non può essere equiparato ad un trasferimento

Per quanto concerne il trasferimento del lavoratore in ambito scolastico, con particolare riferimento alla cosiddetta **mobilità interregionale**, la giurisprudenza di merito ha affermato che la questione riguarda il corretto bilanciamento tra la regola del vincolo triennale di permanenza nella sede di prima assegnazione ed il diritto di precedenza alla mobilità per assistenza di un familiare con disabilità in condizione di gravità⁹⁰.

Con la pronuncia del 25 novembre 2024, n. 158, il Tribunale di Gorizia è stato interessato del ricorso presentato da una dirigente scolastica che lamentava il diniego alla propria richiesta di mobilità interregionale. La lavoratrice era stata inizialmente assegnata, con incarico triennale, presso un primo istituto scolastico e, successivamente, ad altra sede a seguito dell'attuazione del Piano di dimensionamento della rete scolastica regionale, previa risoluzione del predetto incarico. A seguito della risoluzione anticipata e dell'assegnazione del nuovo incarico con scadenza posticipata, la lavoratrice contestava la compressione del suo diritto a chiedere il trasferimento nella sede da lei scelta, o in altra sede vicina alla propria residenza per finalità di cura. Il Tribunale, alla luce del mancato presupposto per far applicazione dell'art. 33, comma 5, legge n. 104 del 1992, poiché nessun familiare era

definitivo. Pertanto, il trasferimento temporaneo non rientra nelle tutele previste dall'art. 33, comma 5, legge 104/1992, che vieta lo spostamento del lavoratore senza il suo preventivo consenso (cfr. Trib. Cassino, sez. lav., sent. 15 dicembre 2024, n. 1079).

⁹⁰ Oltre al caso citato nel testo, cfr. Corte di Appello di Roma, sez. lav., sent. 13 settembre 2024, n. 2870; Trib. Modena, sez. lav., sent. 5 novembre 2024, n. 804; Trib. Ancona, sez. lav., sent. 21 febbraio 2024, n. 90; Trib. Nola, sez. lav., sent. 18 gennaio 2024, n. 97; sulla mobilità interprovinciale, Trib. Catanzaro, sez. lav., sent. 15 luglio 2024, n. 667.

portatore di disabilità, ha ritenuto inderogabile il primo vincolo triennale di permanenza.

8.2. I permessi ex art. 33, comma 3, legge 104 del 1992 e i congedi biennali

La giurisprudenza si è spesso occupata dei tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

Molte pronunce si sono in particolare soffermate sui casi di **licenziamento connessi all'assenza dal lavoro per la fruizione di permessi soltanto asseritamente finalizzati all'assistenza del familiare disabile**.

La Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la sent. 9 maggio 2024, n. 12679, ha affermato che **«l'impiego di una frazione di tempo assai limitata rispetto alla durata complessiva del permesso» per attività diverse dall'assistenza diretta alla persona in condizione di disabilità grave non costituisce un abuso del diritto**. Nel caso di specie, la datrice di lavoro contestava la condotta del lavoratore che, nei giorni di fruizione dei permessi, portava il cane dal veterinario. Confermando quanto stabilito in secondo grado, i giudici di legittimità hanno ritenuto che l'accudimento dell'animale domestico di famiglia da parte del marito comporti comunque una diminuzione dell'aggravio delle attività destinate ad essere alternativamente svolte dal coniuge disabile. Inoltre, il carattere urgente e non prevedibile delle cure veterinarie in concreto praticate ha portato la Corte ad escludere la rilevanza disciplinare della condotta ascritta al lavoratore.

Analogamente, con la pronuncia del 10 ottobre 2024, n. 26417, la Corte di Cassazione civile, sez. lav., ha ribadito l'orientamento interpretativo che identifica l'ipotesi di abuso del diritto allorquando il comportamento del

prestatore di lavoro subordinato si avvalga del permesso ex art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992 non per l'assistenza al familiare, bensì per attendere ad altre attività⁹¹. Tuttavia, entro tale perimetro funzionale, **l'assistenza in favore del familiare deve essere intesa in senso ampio**. Quest'ultima, infatti, **non può intendersi**

⁹¹ Si veda anche, Cass. civ., sez. lav., 3 maggio 2024, n. 11999; Trib. Milano, sez. civ., sent. 12 febbraio 2024, n. 708; Trib. Nola, sez. lav., sent. 27 febbraio 2024, n. 470; Trib. Ascoli Piceno, sez. lav., sent. 31 maggio 2024, n. 177; Corte di Appello di Palermo, sez. lav., sent. 9 settembre 2024, n. 481; Trib. Bari, sez. lav., sent. 19 novembre 2024, n. 4834; Trib. Bergamo, sez. lav., sent. 20 giugno 2024, n. 719; Trib. Cassino, Sez. lav., sent. 2 settembre 2024, n. 648; Trib. Como, sez. lav., sent. 22 aprile 2024, n. 719; Trib. Napoli, sez. lav., sent. 8 ottobre 2024, n. 6523; Trib. Roma, sez. lav., sent. 30 settembre 2024, n. 9569; Trib. Torino, sez. lav., sent. 27 settembre 2024, n. 2399; Trib. Trani, sez. lav., sent. 4 dicembre 2024, n. 1870; Cass. civ., sez. lav., sent. 14 maggio 2024, n. 13274; Corte di Appello di Napoli, sez. lav., sent. 4 novembre 2024, n. 3849; Trib. Cassino, sez. lav., sent. 19 marzo 2024, n. 253; Corte di Appello di Napoli, sez. lav., sent. 19 marzo 2024, n. 1063; Corte di Appello di Napoli, sez. lav., sent. 23 gennaio 2024, n. 4322; Corte di Appello di Catanzaro, sez. lav., sent. 23 aprile 2024, n. 193; Trib. Bari, sez. lav., sent. 19 novembre 2024, n. 4487. In tema di sanzione disciplinare per mancata o ritardata presentazione della procedura per fruire dei congedi per l'assistenza del familiare disabile ai sensi dell'art. 33, comma 3, legge n. 104 del 1992, il Trib. Lecce, sez. lav., con sent. sent. 3 luglio 2024, n. 2195 ha ritenuto che la tempestiva comunicazione da parte del lavoratore della fruizione del permesso, anche in presenza di mancata presentazione del modulo aggiuntivo richiesto dal datore di lavoro, non comporti una condotta passibile di sanzione disciplinare. Diversamente, in mancanza di avvenuta comunicazione, la sanzione sospensiva irrogata al lavoratore per assenza ingiustificata è da ritenersi legittima. Cfr. Trib. Lecce, sez. lav., 17 settembre 2024, n. 2579.

riduttivamente come mera presenza fisica presso il domicilio della persona da assistere, bensì essa include tutte le attività necessarie alle effettive esigenze del disabile. Nel caso di specie, una lavoratrice era stata licenziata in quanto si sarebbe recata presso il domicilio del padre invalido da assistere solo per una parte delle giornate di permesso, dedicandosi per il resto ad attività estranee all'assistenza del congiunto. In realtà, le attività poste in essere dalla dipendente al di fuori del domicilio del padre – spesa, poste, farmacia, medico – in base alle risultanze istruttorie, erano da ricondursi a forme di assistenza indiretta di quest'ultimo⁹².

Infine, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la sent. dell'11 ottobre 2024, n. 26514, ha affermato, ancora una volta, che **non integra abuso del diritto** lo svolgimento delle attività di assistenza al familiare disabile in condizione di gravità in orario non integralmente coincidente con il turno di lavoro, in quanto si tratta di permessi giornalieri su base mensile, e non su base oraria⁹³.

⁹² Concordemente, le seguenti pronunce di merito: Corte di Appello di Ancona, sez. lav., sent. 22 marzo 2024, n. 84; Trib. Reggio Calabria, sez. lav., sent. 7 marzo 2024, n. 377; Trib. Roma, sez. lav., sent. 8 marzo 2024, n. 2862; Corte di Appello di Venezia, sez. lav., sent. 12 giugno 2024, n. 249; Trib. Ancona, sez. lav., sent. 5 giugno 2024, n. 245; Trib. Potenza, sez. lav., sent. 19 novembre 2024, n. 840; Trib. Tempio Pausania, sez. lav., sent. 16 dicembre 2024, n. 302; Trib. Ancona, sez. lav., sent. 5 giugno 2024, n. 277; Corte di Appello di Roma, sez. lav., sent. 11 giugno 2024, n. 1937; Trib. S. Maria Capua a Vetere, sez. lav., sent. 25 settembre 2024, n. 2142; Trib. Ancona, sez. lav., sent. 6 febbraio 2024, n. 63.

⁹³ Conformemente, Cass. civ., sez. lav., 9 agosto n. 22643. Nello stesso senso anche il Trib. Aosta, sez. lav., sent. 11 dicembre 2024, n. 87.

Per quanto riguarda la **legittimità del ricorso da parte del datore di lavoro ad un'agenzia investigativa**, allorché si tratti di verificare l'uso improprio dei permessi, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con la pronuncia del 12 marzo 2024, n. 6468, ha confermato il costante orientamento della giurisprudenza. Come ricordato nella stessa sentenza, «il controllo demandato all'agenzia investigativa è legittimo ove non abbia ad oggetto l'adempimento della prestazione lavorativa ma sia finalizzato a verificare comportamenti che possano configurare ipotesi penalmente rilevanti od integrare attività fraudolente, come proprio nel controllo finalizzato all'accertamento dell'utilizzo improprio, da parte di un dipendente, dei permessi ex art. 33 legge n. 104 del 1992»⁹⁴.

Sull'**impossibilità di computare i giorni relativi alla fruizione del permesso per assistere un familiare con disabilità ai fini del superamento del periodo di prova**, il Tribunale di Milano, sez. lav., con la sent. del 17 settembre 2024, n. 3994, ha chiarito, che ai fini del computo del periodo di prova, il costante orientamento giurisprudenziale prevede che possano essere presi in considerazione solo i giorni di effettivo servizio prestato, escludendo ferie, malattia e permessi retribuiti⁹⁵.

⁹⁴ Si veda anche Corte di Appello di Salerno, sez. lav., sent. 26 febbraio 2024, n. 21; Trib. Roma, sez. lav., sent. 25 novembre 2024, n. 9312. Sui controlli investigativi non comprovanti l'assenza totale di attività assistenziali, si veda Corte di Appello di Ancona, sez. lav., sent. 19 dicembre 2024, n. 425; Trib. Nola, sez. lav., sent. 18 aprile 2024, n. 476; Trib. Velletri, sez. lav., sent. 15 novembre 2024, n. 1637.

⁹⁵ Cfr. Trib. Roma, sez. lav., sent. 28 maggio 2024, n. 5996; il giudice di merito si è occupato dell'esclusione dal computo dei giorni di assenza giustificata dalla fruizione dei permessi ai fini del calcolo di emolumenti aggiuntivi alla paga base. Il Tribunale

Per quanto concerne **l'esonero dal lavoro notturno**, di cui all'art. 11, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 66 del 2003, previsto a favore dei lavoratori e delle lavoratrici che abbiano a proprio carico un soggetto disabile, può citarsi per tutte la sent. del Tribunale di Ravenna, sez. lav., 9 aprile 2024, n. 107, che ha ribadito che l'esonero **non è vincolato alla gravità dell'handicap**⁹⁶.

Trovano spazio in questo paragrafo anche le sentenze relative al **congedo biennale**⁹⁷ di cui all'art. 4,

lazionale, disapplicando parzialmente gli accordi aziendali, ha riconosciuto la natura discriminatoria del comportamento datoriale che con accordo integrativo aveva escluso dal conteggio tali giornate. Si veda anche, Trib. Roma, sez. lav., sent. 2 ottobre 2024, n. 9611; Trib. Roma, sez. lav., sent. 28 novembre 2024, n. 12194; Trib. Venezia, sez. lav., sent. 23 luglio 2024, n. 502. In Corte di Appello di Torino, sez. lav., sent. 5 novembre 2024, n. 399, sulla mancata equiparazione tra le assenze per assistenza ai familiari disabili e le giornate in presenza in servizio, il giudice di merito ha rilevato il carattere discriminatorio operato dal datore di lavoro in quanto fondato sulla condizione di handicap del familiare assistito.

⁹⁶ Conformemente, Trib. Reggio Calabria, sez. lav., sent. 13 giugno 2024, n. 870; Trib. Venezia, sez. lav., sent. 11 luglio 2024, n. 462; Trib. Napoli, sez. lav., sent. 17 dicembre 2024, n. 8727.

⁹⁷ In materia di nullità del licenziamento per carattere discriminatorio e ritorsivo, intimato nei confronti di lavoratori in fruizione del congedo straordinario ex art. 42, d.lgs. n. 151 del 2001, si veda Trib. Pistoia, sez. lav., sent. 9 luglio 2024, n. 50; Trib. Pordenone, sez. lav., sent. 13 agosto 2024, n. 50; Trib. Milano, sez. lav., sent. 13 novembre 2024, n. 5044. Con riferimento a quest'ultima pronuncia, l'illegittimità del licenziamento è stata rilevata per assenza di motivo economico; la natura ritorsiva, invece, è stata esclusa per inesistenza del nesso causale tra la fruizione dei permessi di assistenza e l'intimazione della sanzione disciplinare espulsiva.

comma 2, della legge n. 53 del 2000, a favore del coniuge convivente di soggetto con disabilità in situazione di gravità. Con la sent. del 29 novembre 2024, n. 5932, il Tribunale di Napoli ha rigettato il ricorso presentato dalla lavoratrice nei confronti del licenziamento intimatole dal datore di lavoro per assenza ingiustificata. Secondo il giudice campano, la revoca del congedo precedentemente concesso alla lavoratrice era stata legittimamente disposta. Quest'ultima, parente di terzo grado del familiare con disabilità grave, non ha infatti fornito sufficienti prove a dimostrazione della mancanza o della incapacità di altri familiari aventi priorità nella richiesta del congedo.

8.3. L'incerta legittimazione del caregiver all'azione antidiscriminatoria

Una considerazione a parte merita il tema della possibile **legittimazione del caregiver ad azionare la tutela antidiscriminatoria riconosciuta alla persona con disabilità dalla Direttiva 2000/78/CE**. Un simile avallo interpretativo permetterebbe di riconoscere in capo a coloro che subiscono un trattamento meno favorevole fondato sulla ragione di assistenza, ovvero sul legame con la persona in condizione di disabilità, la potestà d'agire direttamente a tutela dei loro diritti. Con ordinanza del 17 gennaio 2024, n. 1788, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., ha rinviato la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, formulando i seguenti quesiti:

a) se il diritto europeo debba interpretarsi nel senso che sussista la legittimazione del caregiver familiare di minore gravemente disabile, il quale deduca di aver patito una discriminazione indiretta in ambito lavorativo come conseguenza dell'attività di assistenza da lui prestata;

b) se, nell'ipotesi di risposta affermativa al quesito a), il diritto europeo vada interpretato nel senso che gravi sul

datore di lavoro del *caregiver* l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli per garantire, altresì in favore del detto caregiver, il rispetto del principio della parità di trattamento nei confronti degli altri lavoratori, sul modello di quanto previsto per i lavoratori disabili dall'art. 5 della dir. 2000/78/CE;

c) se, nell'ipotesi di risposta affermativa alla questione a) e/o alla questione b), il diritto europeo vada interpretato nel senso che per caregiver, ai fini dell'applicazione della dir. 2000/78/CE, si debba intendere qualunque soggetto, appartenente alla cerchia familiare o convivente di fatto, che si prenda cura in un ambito domestico, pure informalmente, in via gratuita, quantitativamente significativa, esclusiva, continuativa e di lunga durata di una persona che, in ragione della propria grave disabilità, non sia assolutamente autosufficiente nello svolgimento degli atti quotidiani della vita. Oppure se il diritto europeo vada interpretato nel senso che la definizione di caregiver sia più ampia o più ristretta di quella sopra riportata.

La fattispecie ha avuto origine nel ricorso presentato al Tribunale di Roma da parte di una lavoratrice, *caregiver* del figlio minore con grave disabilità, al fine di accertare il carattere discriminatorio indiretto del comportamento tenuto nei suoi riguardi dal datore di lavoro, per aver rifiutato di assegnarla ad un turno di mattina per lo svolgimento delle mansioni sino ad allora disimpegnate o anche, con il suo consenso, a mansioni di livello inferiore, al fine di consentirle di assistere il figlio nelle ore pomeridiane e nel contempo continuare a svolgere la propria attività lavorativa in condizioni di eguaglianza con gli altri dipendenti.

Sempre la Corte di Cassazione civile, sez. lav., con la pronuncia del 20 maggio 2024, n. 13934, in relazione al

ricorso avverso il licenziamento intimato alla lavoratrice, *caregiver* del marito con disabilità in condizione di gravità, ha rilevato che la Corte territoriale non aveva adeguatamente esaminato la fattispecie alla luce di una possibile discriminazione diretta che si estende anche alle persone che si prendono cura del familiare con disabilità e che prestano a quest'ultimo la parte essenziale delle cure⁹⁸. Per questo motivo, la Cassazione ha cassato la sentenza impugnata con rinvio alla Corte di Appello al fine di verificare se la sanzione disciplinare di natura espulsiva integri o meno una discriminazione diretta.

⁹⁸ La pronuncia richiama la sent. della Corte di Giustizia europea, grande sezione, del 17 luglio 2008, n. 303. La natura discriminatoria del licenziamento, invece, è stata esclusa nelle seguenti pronunce di merito: Trib. Civitavecchia, sez. lav., sent. 16 settembre 2024, n. 349; Trib. Firenze, sez. lav., sent. 11 novembre 2024, n. 1150; Trib. Lecco, sez. lav., sent. 17 giugno 2024, n. 96; Trib. Milano, sez. lav., sent. 3 settembre 2024, n. 3455.

9. COMPARTECIPAZIONE ALLE SPESE PER I SERVIZI SOCIOSANITARI E SOCIOASSISTENZIALI di Giulia Bassi

Anche per il 2024 le decisioni in materia di compartecipazione alla spesa dei servizi possono essere suddivise in due macrocategorie.

9.1. Gli atti degli enti locali di fronte al giudice amministrativo

Nel primo paragrafo di questo capitolo si analizzano le decisioni del giudice amministrativo, cui ricorrono le persone con disabilità e i loro familiari per impugnare gli atti degli enti locali o, più in generale, i Regolamenti comunali di accesso alle prestazioni dei servizi sociali, che determinano la modalità di compartecipazione alla spesa prescindendo o attuando in maniera scorretta il DPCM n. 159 del 2013, normativa di riferimento.

Per prima cosa, è importante premettere che ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 328 del 2000, la compartecipazione del Comune costituisce obbligo previsto dalla legge, che dispone infatti che «Per i soggetti per i quali si renda **necessario** il ricovero **stabile** presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica».

Sul punto, va richiamato innanzitutto l'orientamento del Consiglio di Stato, secondo cui i requisiti di “necessarietà e stabilità” del ricovero in struttura residenziale indicati dalla legge devono essere **interpretati in senso estensivo**, sia per evitare disparità di trattamento, sia per evitare difficoltà nell'individuare l'ente soggetto al

pagamento. L'applicazione della suddetta disposizione può quindi essere regolarmente estesa **anche ai casi di ricovero temporaneo, necessario per far fronte alla condizione di disabilità della persona**. Una diversa interpretazione, infatti, tradirebbe lo spirito della legge, che ha come finalità quella di assicurare la compartecipazione pubblica a tutti i soggetti in stato di fragilità e bisogno⁹⁹.

In secondo luogo, la giurisprudenza amministrativa afferma che la capacità economica delle persone con disabilità deve essere **valutata esclusivamente sulla base dell'ISEE sociosanitario**. «L'ISEE, di cui al D.P.C.M. 159/2013, entrato in vigore l'1.1.2015, all'art. 6, impone [...] di considerare solo la situazione economica del disabile, del coniuge e dei figli, e, ai sensi dell'art. 2, ha assunto natura di livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. m), Cost., sicché **è assolutamente inderogabile, in senso peggiorativo per il disabile, da parte dei Comuni**¹⁰⁰». Come evidenziato in TAR Veneto, sez. III, sent. 14 febbraio 2024, n. 261, l'ISEE non è infatti solo «unico parametro per la determinazione della quota a carico del comune», ma costituisce anche «limite di esposizione economica del beneficiario».

Viceversa, dunque, la decisione di alcuni Comuni di **prendere in considerazione altri elementi non considerati nell'ISEE è illegittima**.

Così, ad esempio, in TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. 13 marzo 2024, n. 730, viene dichiarata illegittima

⁹⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. 19 giugno 2024, n. 5493: un Comune aveva rifiutato la compartecipazione alla spesa della retta di una comunità alloggio ad un minore. Il ricovero era stato previsto in modalità temporanea dalla competente neuropsichiatria.

¹⁰⁰ Così il TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. 19 novembre 2024, n. 922.

la decisione di un Comune che, in deroga al DPCM n. 159 del 2013, prevedeva per una persona con disabilità con ISEE sociosanitario pari ad € 0 il versamento della quasi totalità delle provvidenze economiche percepite dalla persona ricoverata (pensione di inabilità e indennità di accompagnamento) per il pagamento della retta. Evidenzia il TAR che le provvidenze percepite in ragione della disabilità non rientrano nel «reddito disponibile» e che «l'unico indicatore della situazione economica equivalente da applicare, non solo ai fini dell'accesso ma anche ai fini della compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali, resta quello ancora oggi disciplinato dal d.P.C.M. n. 159 del 2013, di modo che, **in presenza di un ISEE dell'assistito pari a zero, è da escludersi che, all'interno di una disciplina di settore inerente ai livelli essenziali di assistenza, e che dunque deve ricevere uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, vi possa essere l'uso da parte dei Comuni di criteri ulteriori o difformi**, quanto a elementi reddituali e patrimoniali considerati, rispetto a quelli indicati nel decreto sopracitato al fine di determinare il livello di capacità economica del beneficiario del contributo»¹⁰¹.

In TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 21 novembre 2024, n. 3291, nel ribadire che le provvidenze economiche percepite dalla persona con disabilità non devono essere computate, viene evidenziato che «non hanno pregio le difese dell'ente comunale, secondo cui, ove la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento non venissero utilizzate per pagare la retta dell'istituto di ricovero, la ricorrente conseguirebbe un ingiustificato

¹⁰¹ Nello stesso senso anche, TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. 24 gennaio 2024, n. 175; TAR Lombardia, Milano, sez. III, sent. 29 gennaio 2024, n. 219.

arricchimento poiché, non essendo autosufficiente, non potrebbe impiegare in altro modo siffatte indennità assistenziali. [...] **Questi emolumenti non costituiscono incrementi di ricchezza, bensì poste compensative della situazione di svantaggio legata alla disabilità**, sicché il loro incameramento non può financo essere considerato un “arricchimento”. Tantomeno, esso può dirsi “ingiustificato”, visto che il diritto agli emolumenti in discorso ha titolo nella legge e prescinde dal loro successivo impiego; né le modalità di impiego possono essere sindacate dall’amministrazione comunale, perché ciò sfocerebbe in una grave intromissione nell’autonomia e nella libertà della persona».

Si segnala, poi, per la sua peculiarità, TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 7 maggio 2024, n. 1370, avente ha ad oggetto la definizione della modalità di compartecipazione alla spesa della retta di un CDD (Centro Diurno Disabili) con costo superiore alla media per la presenza di **servizi “personalizzati”** attivati per la persona con disabilità. In questo caso il TAR opera una distinzione tra “servizi essenziali” – il cui costo è conforme alla media e per cui è prevista l’applicazione della quota di compartecipazione esclusivamente sulla base dell’ISEE – e **“servizi personalizzati e aggiuntivi”, per i quali l’ente locale è invece legittimato a richiedere una contribuzione** «considerando anche i redditi non soggetti a IRPEF (quindi i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari)». Tale contribuzione, che deve essere comunque determinata nel rispetto del principio di proporzionalità, trova la sua *ratio* nell’impossibilità per le Amministrazioni di farsi carico di tutti gli oneri, a maggior ragione se relativi a servizi aggiuntivi e scelti.

Oggetto di compartecipazione, in ogni caso, devono essere anche i c.d. “servizi accessori” (es.

trasporto, mensa). In TAR Marche, sez. II, sent. 24 maggio 2024, n. 507, viene ricordato che **il servizio di trasporto rientra nell'ambito di applicazione del DPCM n. 159 del 2013** dal momento che costituisce prestazione sociosanitaria funzionale alla frequenza del CDD. In attuazione del DPCM n. 159 del 2023, quindi, anche la compartecipazione del servizio trasporto deve essere calcolata sulla base dell'ISEE.

È, inoltre, **illegittima la previsione di “fasce” o “soglie” che prescindono dalla valutazione della capacità economica dell'interessato, possibile solo attraverso l'ISEE**. In TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 4 luglio 2024, n. 2069, in cui veniva impugnato un regolamento comunale che subordinava la presa in carico al possesso di un ISEE sociosanitario non superiore a una soglia determinata annualmente, viene ribadito che **«l'insussistenza di un potere dei Comuni di introdurre criteri e parametri derogatori rispetto all'ISEE [...] non può che dispiegare i suoi effetti anche nell'ipotesi in cui l'Amministrazione, piuttosto che derogare direttamente ai parametri ISEE, pretende di darvi attuazione attraverso la previsione di “fasce”, sulla base delle quali diversamente modulare, fino ad escluderla, la propria compartecipazione alla retta di ricovero di un soggetto, a cui la stessa spetterebbe in base all'ISEE»**.

La determinazione della compartecipazione non può prescindere dal **caso concreto**. In TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 21 novembre 2024, n. 3291, viene dichiarato illegittimo il provvedimento con cui un Comune ha calcolato la modalità di compartecipazione non sulla base del servizio in cui la persona con disabilità era inserita, ma di quello che il Comune stesso aveva ritenuto maggiormente idoneo. Ribadita la libertà di scelta nell'accesso alle strutture sanitarie e sociosanitarie, viene

evidenziato che «**le amministrazioni** preposte alla gestione e alla erogazione dei servizi sanitari e socio-sanitari **non possano, con propri provvedimenti, né coartare la decisione dell’assistito né subordinare la presa in carico all’indicazione di una particolare struttura**». Il necessario bilanciamento tra la libertà di scelta e le questioni di bilancio delle Amministrazioni, deve essere risolto con la previsione dell’ammissibilità dell’intervento finanziario pubblico solo con riferimento agli operatori accreditati, che sono così vincolati agli standard qualitativi e al sistema tariffario regionale. Nel caso di specie, posto che la persona con disabilità era inserita in struttura di «operatore accreditato e a contratto con il SSN, [- e che, peraltro, tale inserimento era stato previsto dal progetto individuale della persona, mai contestato dal Comune -] non è possibile ostacolare, attraverso la prospettazione di una minore compartecipazione comunale alla retta, la decisione della ricorrente di iscriversi in tale struttura».

La compartecipazione alla spesa non può essere rifiutata adducendo generiche esigenze di bilancio, che, al contrario, devono essere provate¹⁰². In TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 21 febbraio 2024, n. 657, in linea con la sent. n. 275 del 2016 della Corte costituzionale, si precisa che il principio di riferimento per cui «**le posizioni soggettive delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria**» si applica non soltanto al diritto all’educazione e al sostegno scolastico, per cui è stato coniato il concetto di “diritto al sostegno in deroga”, ma **deve trovare applicazione anche nell’ambito dell’assistenza socio-sanitaria mediante erogazione**

¹⁰² Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. 19 giugno 2024, n. 5493; TAR Veneto, sez. III, sent. 14 febbraio 2024, n. 261; TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 21 novembre 2024, n. 3291.

delle prestazioni di volta in volta necessarie». Nel caso di specie viene ritenuto legittimo l'inserimento di una persona con disabilità psichica nella lista d'attesa per il ricovero in comunità alloggio. La modalità comunale di regolamentazione della formazione della lista d'attesa, in base a cui non rileva il solo dato cronologico, ma anche l'intensità e l'urgenza del bisogno, nonché la previsione di garantire immediatamente interventi indifferibili, viene ritenuta un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di tutela del diritto alla salute e all'assistenza sociale, e la salvaguardia delle risorse di cui l'ente pubblico dispone¹⁰³.

9.2 La quantificazione della quota sociale e sanitaria delle rette di struttura residenziale

In questo secondo paragrafo si darà sinteticamente conto delle decisioni del giudice ordinario, cui ricorrono le persone con disabilità – principalmente anziane – e i loro familiari per la corretta quantificazione e attribuzione della quota sociale e di quella sanitaria di cui si compongono le rette previste per le strutture residenziali.

Oggetto della gran parte di queste decisioni è la remunerazione della retta dei servizi residenziali¹⁰⁴ – principalmente delle RSA (Residenze Sanitarie per Anziani) – da parte di persone con demenza senile e morbo di Alzheimer.

Il DPCM del 14 febbraio 2001 prevede che il costo delle prestazioni relative all'assistenza – per gli anziani e le

¹⁰³ Nello stesso senso anche, TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 10 aprile 2024, n. 1357.

¹⁰⁴ Si precisa, per completezza, che il contenzioso, anche se in modo più residuale, riguarda anche le RSD (Residenze Sanitarie per Disabili). *Ex multis*, Trib. Aosta, sent. 3 luglio 2024, n. 131; Trib. Brescia, sez. III, sent. 23 ottobre 2024, n. 4332; Trib. Como, sez. II, sent. 8 novembre 2024, n. 1188.

persone non autosufficienti con patologie cronico-degenerative – sia interamente a carico del SSN nella fase intensiva (caratterizzata da un impegno riabilitativo specialistico di tipo diagnostico e terapeutico, di elevata complessità e di durata breve e definita) e nella fase estensiva (caratterizzata da una minore intensità terapeutica, tale comunque da richiedere una presa in carico specifica, a fronte di un programma assistenziale di medio o prolungato periodo definito).

Diversamente, sempre lo stesso DPCM dispone che il costo delle prestazioni relative alla cosiddetta “lungo-assistenza” (finalizzata a mantenere l'autonomia funzionale possibile della persona e a rallentare il suo deterioramento, nonché a favorire la partecipazione alla vita sociale, anche attraverso percorsi educativi) che si svolge in strutture residenziali e semiresidenziali è per il 50%, che costituisce la quota sanitaria, a carico del SSN e per il restante 50%, che costituisce la quota sociale, a carico dei Comuni, fatta salva la eventuale compartecipazione da parte dell'utente.

Molte delle decisioni analizzate traggono origine da ricorsi al giudice ordinario, cui si rivolgono gli enti gestori dei servizi sia semiresidenziali sia residenziali per ottenere il pagamento delle rette insolute relative proprio alle prestazioni di lungo-assistenza (oppure da opposizioni ai decreti ingiuntivi riferiti sempre a tali insoluti).

Si tratta di un contenzioso – sempre più diffuso, lungo e dispendioso per le persone anziane e i loro familiari¹⁰⁵ – che si caratterizza per l'assenza di un orientamento univoco nella giurisprudenza.

Ciò che conduce, in alcuni casi, a porre una quota della spesa complessiva (la c.d. quota sociale) a carico della

¹⁰⁵ Cfr. <https://www.vita.it/il-caos-rette-per-le-rsa-e-figlio-della-riforma-bloccata/>.

persona, in altri invece a imputarla, assieme a quella sanitaria, al SSN, con l'effetto di sgravare totalmente l'interessato¹⁰⁶.

La giurisprudenza di legittimità, sebbene non sempre puntualmente seguita, sta cercando di orientare quella di merito mediante la seguente enunciazione di principio. Si afferma cioè che, «ferma restando la tendenziale autonomia delle prestazioni socio-assistenziali», quando «le prestazioni di natura sanitaria non possano, invece, essere eseguite “se non congiuntamente” alla attività di natura socioassistenziale», «prevale in ogni caso la natura sanitaria del servizio, in quanto le altre prestazioni – pur di natura diversa – debbono ritenersi avvinte alle prime da un nesso di strumentalità necessaria essendo dirette a consentire la cura della salute dell'assistito» (così, *ex multis*, Cass. civ., sez. III, ord. 29 luglio 2024, n. 21162; Cass. civ. sez. III, ord. 24 dicembre 2024, n. 34388).

¹⁰⁶ La tesi secondo cui la quota sociale va computata a carico della persona è stata fatta propria, *ex multis*, da Trib. Pavia, sez. III, sent. 7 febbraio 2024, n. 288; Trib. Parma, sez. II, sent. 16 febbraio 2024, n. 296; Trib. Taranto, sez. I, sent. 12 settembre 2024, n. 2293; Trib. Reggio Emilia, sez. II, sent. 19 ottobre 2024, n. 1015; Trib. Roma, sez. II, sent. 9 dicembre 2024, n. 18751; Trib. Torino, sez. I, sent. 18 dicembre 2024, n. 6445; Trib. Brescia, sez. II, sent. 23 dicembre 2024, n. 5317.

L'orientamento per cui la quota sociale deve essere sempre equiparata a quella sanitaria, quindi a carico del SSN, è invece sposato, tra le altre, da Trib. Firenze, senz. III, sent. 18 giugno 2024, n. 1934; Trib. Firenze, sez. III, sent. 9 settembre 2024, n. 2745; Corte di Appello di Venezia, sez. I, sent. 8 novembre 2024, n. 1969; Trib. Firenze, sent. 20 novembre 2024, n. 3624; Corte di Appello di Milano, sez. II, sent. 19 dicembre 2024, n. 3489.

In sostanza, nell'ipotesi in cui le prestazioni sanitarie si associno a «prestazioni sanitarie “inscindibili” con quelle socioassistenziali» (come può accadere per molte persone con Alzheimer, quando debbano essere sottoposte ad un programma di trattamento terapeutico personalizzato che non può essere somministrato se non congiuntamente alla prestazione assistenziale¹⁰⁷) la spesa deve essere interamente a carico dell'amministrazione pubblica.

¹⁰⁷ Cfr. anche, con specifico riferimento al morbo di Alzheimer, Cass. civ., sez. III, ord. 17 ottobre 2024, n. 26943; Cass. civ., sez. III, ord. 19 dicembre 2024, n. 33394; Cass. civ., sez. III, ord. 20 dicembre 2024, n. 33699.

10. L'AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO E LE ALTRE FORME DI TUTELA GIURIDICA di Paola Pannia

Le pronunce di merito e di legittimità emesse nel 2024 con riferimento all'amministratore di sostegno (di seguito ads) sono numerose. Quelle individuate all'interno di questo studio sono 50 e possono essere classificate in base a diversi filoni tematici.

10.1 Le finalità dell'istituto e la procedura di nomina dell'ads

Un primo filone giurisprudenziale è rappresentato da quei casi in cui il giudice, per giungere alla decisione, incentra il suo ragionamento sulle **finalità** dell'istituto dell'amministrazione di sostegno valorizzando l'elemento dell'**autodeterminazione** e il **necessario coinvolgimento dell'interessato**. Spesso la decisione è sollecitata dal soggetto destinatario della misura di tutela che si oppone all'apertura dell'amministrazione di sostegno¹⁰⁸ o chiede la sostituzione dell'ads in carica¹⁰⁹. In questi casi, richiamandosi alla giurisprudenza costituzionale¹¹⁰ e alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (in

¹⁰⁸ Cass. civ., sez. I civ., ord. 12 febbraio 2024, n. 3751; Cass. civ., sez. I, ord. 17 gennaio 2024, n. 1782; Cass. civ., sez. I, ord. 27 maggio 2024, n. 14689; Cass. civ., sez. I, ord. 10 settembre 2024, n. 24251; Cass. civ., sez. I, ord. 16 settembre 2024, n. 24732; Cass. civ., sez. I, ord. 17 settembre 2024, n. 24878.

¹⁰⁹ Cass. civ., sez. I, ord., 20 marzo 2024, n. 7414.

¹¹⁰ Si veda il richiamo operato dai giudici della Cass. Civ., sez. I, nella decisione del 12 febbraio 2024, n. 3751 con riferimento alla decisione della Corte Cost. n. 114 del 2019.

particolare all'art. 12)¹¹¹, i giudici affermano che la finalità dell'istituto è quella di tutelare gli interessi del soggetto attraverso **la minor compressione possibile del suo diritto all'autodeterminazione**. Si afferma, dunque, il carattere centrale della volontà e dell'opinione del beneficiario che deve essere sempre coinvolto nelle questioni che lo riguardano e messo in condizione di esprimersi e di comunicare con il giudice tutelare in modo rapido e informale.

Allo stesso modo, il giudice tutelare, in quanto “giudice di prossimità”, deve essere in grado di **comunicare in modo semplice e agile con tutti i soggetti coinvolti** nella protezione dei diritti e dei bisogni del beneficiario, incluso l'ads. Queste considerazioni hanno portato la Corte di Cassazione civ., sez. I, nell'ord. n. 7414 del 20 marzo 2024, a considerare legittima la decisione con cui il giudice tutelare ha rimosso l'ads in carica, in risposta alla volontà espressa in tal senso dalla beneficiaria, tramite una comunicazione via mail e senza una formale istanza di revoca, dando contro altresì della difficile comunicazione, che egli stesso aveva sperimentato, con l'ads in carica.

Il diritto del beneficiario ad essere informato e ascoltato si traduce anche nel suo diritto ad un'effettiva partecipazione al procedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno. In tal senso, la Corte di Cassazione civ., sez. I, nell'ord. n. 24732 del 16 settembre 2024, ha dichiarato nulla la consulenza tecnica su cui i giudici di merito hanno basato il giudizio sull'apertura dell'amministrazione di sostegno, dal momento che era

¹¹¹ Questo articolo della Convenzione ONU è espressamente richiamato nelle seguenti sentenze: Cass. civ., sez. I, ord. 20 marzo 2024, n. 7414; Cass. civ., sez. I, ord. 27 maggio 2024, n. 14689; Cass. civ., sez. I, ord. 10 settembre 2024, n. 24251.

stato impedito al difensore del beneficiario di partecipare. La Corte ha affermato, in proposito, che deve essere fatta salva la facoltà del beneficiario di partecipare alle operazioni peritali «in persona e a mezzo dei propri consulenti tecnici e dei difensori». Questa garanzia non può dirsi rispettata con la sola presenza del consulente di parte e non può essere impedito al difensore del beneficiario di partecipare solo perché è presente il consulente tecnico.

In un altro caso, con l'ord. n. 19935 del 19 luglio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che, affinché il diritto di difesa e di contraddittorio siano rispettati, è necessario che **il beneficiario sia informato della pendenza del procedimento** per l'apertura dell'amministrazione di sostegno e **della facoltà di nominare un difensore**. Inoltre, il ricorso in Cassazione e il reclamo proposto in appello avverso l'apertura dell'amministrazione di sostegno devono essere **notificati al beneficiario personalmente** e non all'ads che non è legittimato a rappresentarlo in giudizio.

L'unico caso in cui il diritto all'ascolto del beneficiario sembra conoscere una possibile, seppure temporanea, limitazione, riguarda la nomina **dell'amministratore provvisorio**. In questi casi, il Tribunale di Ancona, con decreto del 21 marzo 2024, ha affermato che, in presenza dei presupposti di urgenza e necessità, questa nomina può essere legittimamente effettuata senza il preventivo ascolto del beneficiario, basandosi sulla documentazione presente nel fascicolo e l'assunzione di sommarie informazioni, se consentito dai tempi processuali.

La centralità riservata all'autodeterminazione delle persone con disabilità e le finalità proprie dell'istituto hanno portato la Corte di Cassazione civ. sez. I, nell'ord. n. 24878 del 17 settembre 2024, a dichiarare **illegittimo il**

provvedimento con cui il giudice tutelare, su istanza del figlio del beneficiario stesso ma contro la volontà del diretto interessato, ha proceduto alla nomina di un ads al fine di ricostruire il patrimonio di quest'ultimo e la sua gestione. La Corte di legittimità ha evidenziato che il giudice tutelare e la Corte di appello non avevano neppure individuato la condizione di menomazione della capacità del soggetto di provvedere ai suoi interessi. Inoltre, ha chiarito **che l'istituto dell'ads non può avere finalità istruttorie o di monitoraggio, né può avere un obiettivo "prudenziale"**. La verifica circa il deficit di competenze dell'amministrato è dunque condizione preliminare alla nomina dell'ads e non può essere oggetto di accertamento successivo. Nello stesso senso, la Corte di Cassazione ha affermato che, ai fini dell'apertura dell'amministrazione di sostegno, in mancanza di accertamenti clinici certi ed univoci, **non può essere decisiva la sussistenza di una condotta non collaborativa da parte del potenziale amministrato**¹¹².

Inoltre, con ord. n. 14689 del 10 settembre 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che il Giudice tutelare deve interrogarsi «in maniera specifica e circostanziata sia rispetto alle condizioni di menomazione del beneficiario, sia rispetto all'incidenza delle stesse sulla sua capacità di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, verificando la possibilità, in concreto, che tali esigenze possano essere attuate anche con strumenti diversi come, ad esempio, avvalendosi, in tutto o in parte, di un sistema di deleghe o di un'adeguata rete familiare».

¹¹² Si veda anzi Cass. civ., sez. I, ord. 10 settembre 2024, n. 24251 in cui si afferma che le ragioni della beneficiaria devono essere prese in considerazione e sono indizio di una evidente capacità di autodeterminazione della beneficiaria.

Proponendo una sorta di **procedimentalizzazione delle verifiche che il giudice tutelare deve compiere**, la Corte di Cassazione ha affermato a più riprese che la scelta della misura di tutela e la definizione del contenuto dell'amministrazione di sostegno (che è un "vestito su misura" e non può seguire dei "moduli standardizzati") dovranno privilegiare la soluzione che comporti **una minore invasione possibile della sfera di autodeterminazione della persona, seguendo un principio di proporzionalità** e col supporto di un'adeguata motivazione¹¹³.

Il rispetto del diritto all'autodeterminazione delle persone con disabilità, tuttavia, non deve condurre a sacrificare le esigenze di tutela dell'interessato. Con riferimento a ciò, nell'ord. n. 13578 del 16 maggio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che, per un verso, **il giudice non può imporre l'apertura di un'amministrazione di sostegno qualora il beneficiario, pienamente lucido**, si opponga alla nomina e la sua protezione sia di fatto assicurata dai familiari o da un sistema di deleghe già attivato dall'interessato. Per altro verso, tuttavia, **qualora l'interessato sia privo, in tutto o in parte, di autonomia, e richieda una forma di protezione dei suoi interessi, il giudice mantiene una discrezionalità solo rispetto al *quomodo* della tutela (amministrazione di sostegno, inabilitazione, interdizione), e non rispetto all'*an***, pena la «privazione,

¹¹³ Cass. civ., sez. I civ., ord. 10 settembre 2024, n. 24251; Cass. civ., sez. I, ord. 12 febbraio 2024, n. 3751; Cass. civ., sez. I, ord. 17 gennaio 2024, n. 1782.

per il soggetto incapace, di ogni forma di protezione dei suoi interessi, ivi compresa quella meno invasiva»¹¹⁴.

L'opinione del beneficiario richiede di essere adeguatamente presa in considerazione anche con riferimento alla sostituzione dell'ads. Pertanto, secondo la Corte di Cassazione civ., sez. I, (ord. n. 24732 del 16 settembre 2024), la mancanza di una motivazione adeguata rispetto alla scelta di un ads diverso da quello precedentemente individuato dal beneficiario realizza un'ingiustificata limitazione della capacità di quest'ultimo.

Dall'altro lato, invece, il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, sez. civ., con decreto del 16 luglio 2024, ha chiarito che le **indicazioni dei familiari rispetto alla nomina dell'ads non hanno effetto vincolante**, soprattutto in assenza di controindicazioni rispetto alla nomina già effettuata. Allo stesso modo, con ordinanza del 19 febbraio 2024, il Tribunale di Napoli, I sez. civ., ha sottolineato che il rapporto con un parente, qualora non sia accompagnato da un effettivo legame affettivo e di fiducia, non è sufficiente, da solo, a far ritenere che questi sarebbe più adatto a rispondere agli interessi della beneficiaria, e a giustificare, una sostituzione dell'ads in carica.

Infine, con ord. n. 13612 del 16 maggio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez., richiamando l'art. 12 della Convenzione ONU, afferma che, nella scelta dell'ads, il giudice di merito può discostarsi dalla volontà della beneficiaria solo in presenza di gravi circostanze e purché ne dia adeguata motivazione. In particolare, nel rigettare il ricorso contro l'apertura dell'amministrazione di sostegno

¹¹⁴ In termini simili si veda anche Cass. civ., sez. I, ord. 27 maggio 2024, n. 14681 che ha cassato la decisione della Corte di appello che aveva revocato il decreto di nomina dell'ads, senza verificare adeguatamente la debolezza e fragilità del beneficiario.

presentato dalla beneficiaria e dal figlio, la Cassazione rileva che sebbene la beneficiaria ricorrente avesse, in precedenza, attribuito al figlio – secondo ricorrente – una procura generale per l'amministrazione del suo patrimonio, risultava nondimeno pacifico, agli atti, un conflitto endo-familiare tra i due fratelli figli della beneficiaria che aveva provocato un forte stress alla madre. Questo conflitto ha giustificato la scelta del giudice di escludere l'idoneità dei fratelli ad essere nominati quali ads stante il sospetto (implicito, ma chiaro, emerso da un accertamento dei fatti non sindacabile in cassazione) che essi potessero essere «mossi, principalmente, da interessi personali, con il rischio di anteporli a quelli della madre». Ciò porta la Corte a formulare il seguente principio di diritto: «In tema di nomina dell'ads, qualora sia accertato che sussista un conflitto endo-familiare che, in quanto fonte di stress e di disagi, non garantisca un'adeguata rete protettiva per il beneficiario, diretta a preservarne gli interessi personali e patrimoniali, trova fondamento la nomina, quale ads, di un estraneo al nucleo familiare il cui compito primario consisterà nella ricostituzione della necessaria rete protettiva, in funzione della migliore cura degli interessi del beneficiario».

All'interno di questo filone giurisprudenziale, si segnalano, infine, alcune sentenze in cui la Cassazione ha rigettato il reclamo contro il provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno con una pronuncia di inammissibilità, in ragione del fatto che **la valutazione delle prove compete ai giudici di merito** e, se adeguatamente motivata, non può essere oggetto di revisione all'interno del giudizio di legittimità¹¹⁵. Queste

¹¹⁵ Cass. civ., sez. I, 12 febbraio 2024, n. 3753; Cass. civ., sez. I, ord. 7 maggio 2024, n. 12285; Cass. civ., sez. I civ., ord. 16 maggio

decisioni stimolano alcune riflessioni su come le decisioni in materia di ads portino la Corte di Cassazione a (re)interpretare il proprio ruolo, offrendo una lettura di volta in volta più ampia o più ristretta dei confini della propria competenza. Una maggiore elaborazione su questo punto esorbita dagli obiettivi di questo report. Al tempo stesso, questi dati invitano a condurre future ricerche empiriche che possano esplorare meglio i fattori e le circostanze che influenzano la geometria variabile dell'intervento del giudice di legittimità in questi casi.

10.2. I rapporti tra amministrazione di sostegno e altre forme di tutela

In stretta connessione con le sentenze già esaminate, si possono analizzare alcune decisioni in cui il giudice è chiamato a meglio definire i **rapporti tra l'amministrazione di sostegno e le altre forme di tutela** e nelle quali si ribadisce il carattere residuale degli istituti dell'inabilitazione e dell'interdizione.

Richiamando la giurisprudenza costituzionale e di legittimità¹¹⁶, con decreto n. 1195 del 17 giugno 2024, il Tribunale di Avellino, sez. I civ., afferma, in particolare, che la differenza tra l'interdizione e l'amministrazione di sostegno non è meramente quantitativa, relativa cioè all'intensità o alla durata della menomazione dell'interessato, bensì funzionale, dal momento che richiede di «tener conto della natura e del tipo di attività che l'incapace non è più in grado di compiere da sé e dell'idoneità dell'uno o dell'altro

2024, n. 13578, Cass. civ., sez. I, ord. 8 febbraio 2024, n. 3600; Cass. civ., sez. I, ord. 16 maggio 2024, n. 13612.

¹¹⁶ In particolare, si richiamano la pronuncia della Corte Cost. n. 440 del 2005, e quella della Cass. civ., sez. I, sent. 12 giugno 2006, n. 13584.

istituto ad assicurare all'incapace la protezione più adeguata con il suo minore sacrificio».

Così, sebbene la beneficiaria sia affetta da una grave patologia (schizofrenia e deterioramento cognitivo), con sent. del 28 marzo 2024, il Tribunale di Locri ritiene che l'amministrazione di sostegno costituisca una misura pienamente adeguata ad assicurarne la protezione, anche in considerazione delle sue condizioni personali (la residenza in una struttura residenziale protetta) e patrimoniali (la titolarità di benefici assistenziali e previdenziali).

In termini simili si esprime anche il Tribunale di Padova, sez. I, nella decisione n. 1050 resa il 4 giugno 2024. Nonostante la beneficiaria abbia una grave disabilità psichica, sia invalida al 100% con indennità di accompagnamento e non sia in grado di gestire le proprie finanze, infatti, il giudice dispone la revoca dell'inabilitazione e individua nell'amministrazione di sostegno la misura più idonea.

L'amministrazione di sostegno viene preferita alla misura dell'interdizione anche nella citata sent. n. 1195 resa dal Tribunale di Avellino il 17 giugno 2024, in cui la beneficiaria, che risiede in stato di libertà vigilata presso una struttura polifunzionale sanitaria, presenta un disturbo schizofrenico di tipo paranoideo. Il giudice ribadisce che l'amministrazione di sostegno può essere individuata quale misura di tutela idonea anche in casi di grave infermità psichica. Peraltro, nel caso di specie, il giudice evidenzia come la beneficiaria mantenga una parziale capacità intellettuale (risulta in grado di orientarsi nel tempo e nello spazio; non ha nessuna difficoltà nel movimento e nella parola; ha risposto adeguatamente alle domande del giudice) e stia seguendo efficacemente la terapia riabilitativa.

Accanto all'orientamento appena illustrato, occorre segnalare tre decisioni in cui la misura dell'interdizione viene

invece individuata quale strumento di tutela più adeguato a garantire la protezione dell'interessato. In un caso, il beneficiario, a seguito di una malformazione congenita, presenta tetraparesi, assenza di linguaggio e deficit cognitivo. Sulla base della documentazione medica e dell'esame della persona, il Tribunale di Savona, con sent. del 30 gennaio 2024, motiva la scelta dell'interdizione perché, a differenza dell'amministrazione di sostegno, è l'unica misura che «legittimi una collocazione protratta, anche contro la volontà dell'interessato e [...] una sostituzione al paziente nel consenso a terapie e trattamenti sanitari e chirurgici (art. 37 Codice Medico Deontologico [...]) ovvero nella scelta di modalità assistenziali».

Con le medesime argomentazioni, nella decisione resa il 20 maggio 2024, il Tribunale di Savona dispone l'interdizione della beneficiaria che presenta un grave deficit cognitivo e una ridotta capacità di intendere e di volere. Secondo il giudice, detta misura è l'unica in grado di garantire un'adeguata tutela dell'interessata per ciò che concerne la sua assistenza, cura della persona e gestione patrimoniale, attraverso una rappresentanza integrale nella gestione dei suoi interessi. Al contrario, l'ads non potrebbe sostituirsi alla beneficiaria nelle scelte terapeutiche o nella gestione di ogni atto di natura patrimoniale, come richiesto nel caso in esame, in cui la beneficiaria non risulta avere consapevolezza del proprio stato di salute o dei farmaci da assumere, né risulta essere in grado di provvedere in modo autonomo alla gestione della propria quotidianità e del proprio patrimonio, di garantirsi un'assistenza e una collocazione adeguata, di rilasciare un consenso informato.

Infine, la misura dell'interdizione viene preferita ad altri strumenti di tutela anche dal Tribunale di Potenza con sent. n. 1544 del 30 settembre 2024, in un caso relativo ad una beneficiaria ricoverata in RSA, affetta da psicosi schizo-

affettiva cronica grave con progressivo decadimento cognitivo e deficit nella deambulazione, con conseguenti gravi disturbi comportamentali ed intellettivi e una condizione di immobilismo al letto. Alla luce della documentazione depositata e, soprattutto, dell'esame della beneficiaria (che presenta importanti difficoltà a livello motorio e risulta disorientata nel tempo e nello spazio), il giudice decide che è l'interdizione lo strumento più opportuno di supporto e protezione, dal momento che la beneficiaria risulta del tutto incapace «di provvedere in ordine ai semplici gesti della vita quotidiana, necessitando di supporto costante e intenso». Risulta decisiva, pertanto, la mancanza di «una minima capacità di intendere e volere» unita all'incapacità «di porre in essere in autonomia i basilari e semplici gesti della vita quotidiana» e al patrimonio non esiguo riferibile a quest'ultima.

10.3. L'incidenza sulla capacità del beneficiario di amministrazione di sostegno di compiere determinati atti

La **capacità** di compiere particolari atti da parte del beneficiario sottoposto ad amministrazione di sostegno costituisce l'oggetto di molteplici decisioni.

Con la sent. n. 756 del 29 luglio 2024, il Tribunale di Rimini chiarisce che, diversamente dall'interdetto, il beneficiario di ads mantiene **intatta la propria capacità di compiere atti personalissimi, quali donare, testare o contrarre matrimonio**, a meno che essi non siano vietati dal giudice tutelare con specifico provvedimento. In assenza di un tal divieto, pertanto, tali atti sono nulli se posti in essere dall'ads. Nel caso di specie, la defunta aveva **designato erede universale** un ente ecclesiastico, mentre l'ads aveva successivamente stipulato alcuni contratti di assicurazione sulla vita che individuavano, quali beneficiari,

terzi diversi dall'erede universale, configurando così una **donazione indiretta, ovvero un atto personalissimo posto in essere senza il consenso della beneficiaria**. Le clausole di designazione del beneficiario contenute nelle polizze stipulate dall'ads vengono pertanto dichiarate nulle dal giudice.

Il principio di diritto secondo cui il beneficiario di amministrazione di sostegno **mantiene la capacità di donare, salvo limitazioni del giudice tutelare**, è al centro dell'ord. n. 8456 del 28 marzo 2024, in cui la Corte di Cassazione civ., sez. II, deve decidere in merito all'annullamento della donazione disposta dal beneficiario di ads a seguito di un provvedimento del giudice tutelare che prevedeva per gli atti di straordinaria amministrazione (tra cui rientrava la donazione di beni immobili) l'assistenza dell'ads stesso e l'autorizzazione del Tribunale. La decisione di annullamento della donazione veniva contestata dalla donataria che faceva valere la sua mancata conoscenza del provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno e la mancata verifica della capacità di intendere e di volere del beneficiario da parte della corte di merito. Il ricorso viene rigettato dalla Cassazione, secondo cui, qualora il giudice tutelare abbia espressamente stabilito che gli atti di straordinaria amministrazione possano essere compiuti validamente solo con l'assistenza dell'ads, la donazione attuata dall'amministrato è annullabile.

Le limitazioni alla capacità del beneficiario che derivano dal provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno impegnano la Corte di Cassazione civ., sez. I, anche nell'ord. n. 16052 del 10 giugno 2024. Il caso riguarda un ads, figlio della beneficiaria che, in qualità di avvocato, assumeva, senza informare il Giudice tutelare, il patrocinio della madre in numerose cause contro i familiari e si autoliquidava parcelle per un

ammontare di oltre 800.000 euro nel giro di 4 anni. Il Giudice Tutelare non approvava i rendiconti e chiudeva altresì l'amministrazione di sostegno, in ragione dell'intervenuta interdizione della persona. L'ads ricorreva in Cassazione eccependo l'avvenuto rilascio, da parte della madre, prima dell'apertura dell'amministrazione di sostegno, di una procura che conteneva **un mandato alle liti**. La Cassazione dichiara inammissibile il ricorso e afferma che un'eventuale procura rilasciata dall'amministrato **prima della nomina dell'ads** si estingue qualora al beneficiario il Giudice tutelare abbia imposto una limitazione alla capacità di agire per il compimento di atti in merito ai quali si richiede la preventiva autorizzazione del Giudice stesso. In tal caso, infatti, viene meno il presupposto a fondamento della procura, ovvero «la piena capacità di esercitare quei diritti e di disporne».

Al crocevia tra la capacità del beneficiario e i poteri dell'ads si pone un'altra decisione di grande rilievo emessa dal Tribunale di Ascoli Piceno il 23 dicembre 2024. Con questa decisione, il giudice tutelare decide di rigettare, allo stato degli atti, l'istanza con cui l'ads chiede una modifica dei propri poteri di rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, al fine di estenderli al **rifiuto al trattamento sanitario di sostegno vitale**. Nel caso in esame, questo trattamento consisteva in una tracheotomia da effettuarsi a favore del beneficiario, ricoverato nel reparto di rianimazione a seguito di una insufficienza respiratoria acuta. Alla luce del quadro giuridico esistente, l'ads può esprimere un consenso o rifiuto ai trattamenti sanitari vitali solo se autorizzato espressamente a ciò dal giudice tutelare nel decreto di nomina. Investito dalla richiesta di autorizzazione, in assenza di ulteriori indicazioni a livello legislativo e giurisprudenziale, il giudice tutelare fonda la sua decisione sull'accertamento dei seguenti elementi, desunti in

via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale: a) l'incapacità di autodeterminarsi; b) la presunta volontà della persona beneficiaria. A seguito dell'istruttoria condotta, delle relazioni mediche acquisite e dell'esame diretto del beneficiario presso il reparto di rianimazione, il giudice accerta che, in primo luogo, non sussiste in modo inequivocabile l'irreversibilità della condizione di non autodeterminazione dell'interessato. In secondo luogo, per il giudice non risulta accertata l'inequivocabile volontà di rifiuto dell'intervento di tracheotomia. Invero, a questo proposito, il giudice dà conto di alcune circostanze, tra cui le dichiarazioni dei parenti in relazione al rifiuto della condizione di stato vegetativo espresso in passato dal beneficiario, nonché la particolare fragilità psichiatrica di quest'ultimo che ha una storia personale caratterizzata da rifiuti di cura e tentativi di suicidio. Tuttavia, in considerazione della complessità dell'operazione e della particolare fragilità psichiatrica dell'interessato, il giudice conclude per la necessità di ulteriori accertamenti, da effettuarsi successivamente all'intervento, anche attraverso consulenze *ad hoc*, al fine di verificare la volontà del beneficiario di rifiuto al trattamento sanitario.

10.4. I poteri e le responsabilità dell'amministrazione di sostegno

Come emerge anche dall'ultima decisione citata, i giudici sono spesso chiamati a decidere con riferimento al contenuto e all'estensione dei **poteri** e delle **responsabilità dell'ads**.

Con sent. del 1° marzo 2024, avente ad oggetto la domanda di responsabilità contrattuale e risarcimento per danni fatta valere dalla beneficiaria nei confronti del suo ads per il negligente espletamento del suo incarico, il Tribunale di Velletri sottolinea che la responsabilità dell'ads è di tipo

“contrattuale”, in quanto «i doveri riguardano un rapporto obbligatorio, che intercorre tra l’ads con il beneficiario in conseguenza della nomina del giudice tutelare». Da ciò deriva che l’ads è tenuto ad eseguire i propri compiti (individuati nel decreto di nomina) con la diligenza del buon padre di famiglia. Al tempo stesso, per vedere riconosciuta la responsabilità dell’ads è necessario provare non solo la condotta negligente, ma anche il rapporto causale tra questa condotta e il danno lamentato. Nel respingere la domanda, il giudice rileva che, nel caso di specie, parte attrice non è stata in grado di provare né la condotta negligente dell’ads né il nesso causale tra questa e il danno.

La decisione n. 929, resa il 29 marzo 2024 dal Tribunale di Torre Annunziata riguarda invece la validità dei testamenti con cui la *de cuius* aveva lasciato i suoi beni alla sua ads e la capacità di quest’ultima di succedere. Per esplicita disposizione normativa (art. 411 c.c.) le norme che prevedono l’incapacità a succedere del tutore e del protutore, tra cui l’art. 596 c.c., si applicano anche in materia di amministrazione di sostegno. Tuttavia, tale applicabilità deve essere limitata ai casi in cui il giudice tutelare abbia attribuito all’ads una funzione sostitutiva e non meramente assistenziale a favore del beneficiario. Secondo il giudice, nel caso di specie, deve ritenersi sussistente l’incapacità a ricevere per testamento da parte dell’ads, in ragione degli ampissimi poteri di rappresentanza ad essa conferiti dal giudice tutelare. Né possono trovare applicazione le ipotesi di esclusione di cui all’art. 411, comma 3, c.c.: i rapporti tra la *de cuius* e l’amministratrice di sostegno, infatti, sono sempre stati caratterizzati da corrispettività e non presentano natura para-familiare. Non possono, invece considerarsi nulle le disposizioni testamentarie fatte a favore dell’ads prima che quest’ultima venisse nominata tale.

Altre due decisioni riguardano l'ampiezza dei poteri da riconoscersi all'ads a livello processuale. Nel rigettare l'eccezione relativa al difetto di **legittimazione processuale dell'ads**, con ord. n. 4192 del 15 febbraio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. II, afferma che, in ragione del richiamo che l'art. 411 c.c. opera a favore dell'art. 374 c.c., tra gli atti che richiedono un'autorizzazione del giudice tutelare figura il promovimento di giudizi. A questa regola, tuttavia, fanno eccezione le ipotesi di prosecuzione del giudizio in sede di appello e ricorso per cassazione. L'ads, pertanto, può legittimamente appellare le sentenze che riguardano il beneficiario anche senza autorizzazione del giudice.

Con ord. n. 8088 del 26 marzo 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, precisa che qualora l'eccezione processuale sull'assenza di legittimazione dell'ads venga sollevata d'ufficio dal giudice d'appello, questi ha l'obbligo di attivare il contraddittorio tra le parti, così da consentire allo stesso ads di allegare in giudizio il decreto di autorizzazione del giudice tutelare, e di sanare il difetto di legittimazione processuale eccepito. In caso contrario, la sentenza deve essere annullata, come accade nella decisione richiamata.

Altre tre decisioni riguardano, invece, il **diritto all'indennità dell'amministratore di sostegno**. In particolare, in un caso avente ad oggetto la riscossione del credito avanzata dai legatari di un defunto ads nei confronti degli eredi della beneficiaria, con ord. n. 9930 del 12 aprile 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, sottolinea che l'assegnazione dell'indennità per la funzione svolta in qualità di ads deve essere richiesta al giudice tutelare, che provvederà all'esito di una valutazione discrezionale, e non può, invece, essere sollecitata in sede giudiziale. Peraltro, il diritto di credito rivendicato non poteva considerarsi

sussistente dal momento che l'ads non aveva depositato il rendiconto né aveva depositato istanza di liquidazione per il suo compenso.

Anche nell'ord. n. 22982 del 20 agosto 2024, nel confermare la decisione impugnata con cui si negava l'indennità ad un ads, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ribadisce che l'indennità viene liquidata all'esito di una **valutazione discrezionale che ha quale unico parametro l'equità** e tiene in considerazione le difficoltà della gestione, l'entità del patrimonio dell'amministrato e le spese esborsate. L'indennità, infatti, non ha natura corrispettiva ma serve a ristorare gli oneri e le spese non facilmente documentabili sostenute dall'amministratore. Nel caso di specie, la Corte stabilisce che detta indennità non poteva essere riconosciuta all'ads che aveva depositato il rendiconto finale circa due anni dopo la morte del beneficiario, violando, così, gli obblighi della sua funzione.

Infine, un'ultima decisione (Corte di Cassazione civ., sez. I, ord. 3 gennaio 2024, n. 165) trae origine dal decreto ingiuntivo con cui l'ads della beneficiaria chiedeva agli eredi di quest'ultima il pagamento delle prestazioni professionali svolte a suo beneficio, in qualità di avvocato, in alcuni giudizi civili. L'opposizione al decreto ingiuntivo presentata dagli eredi della beneficiaria era giunta davanti alla Cassazione che aveva precedentemente stabilito che il compenso per le prestazioni effettuate non doveva essere inquadrato nel rapporto contrattuale avvocato-cliente, regolato dalle tariffe professionali, bensì nell'ambito delle attività prestate in qualità di ads, da liquidarsi nei termini di equa indennità. Il decreto con cui il giudice tutelare liquidava l'equa indennità all'ads veniva però successivamente reclamato dagli eredi della beneficiaria che contestavano l'avvenuta prescrizione del credito. Contro la decisione di accoglimento del reclamo emessa dalla Corte di appello, la

ricorrente ha proposto ricorso in Cassazione. Nell'accogliere il ricorso, la Corte ha evidenziato che il diritto fatto valere dall'ads nel procedimento di giurisdizione volontaria (il diritto al ristoro economico derivante dall'attività professionale prestata durante l'amministrazione di sostegno in favore della beneficiaria) era coincidente con quello fatto valere nel precedente processo, le cui attività, quindi, erano da considerarsi idonee a interrompere la prescrizione.

10.5. Questioni processuali

Si segnala, infine, una serie di decisioni che hanno ad oggetto la risoluzione di una vasta gamma di **questioni processuali**.

Un primo gruppo di sentenze ha ad oggetto **l'individuazione del criterio idoneo ad individuare il giudice territorialmente competente** per l'apertura dell'amministrazione di sostegno.

Così, con l'ord. n. 18832 del 10 luglio 2024, la Cassazione civ., sez. I, ha stabilito che, qualora l'interessato sia stato sottoposto a detenzione in esecuzione di una sentenza definitiva di condanna, il luogo della sua residenza anagrafica (prima dell'inizio dell'esecuzione) costituisce il criterio che radica la competenza territoriale del giudice tutelare.

Con ord. n. 2719 del 21 ottobre 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che, qualora il beneficiario di amministrazione di sostegno sia stato ricoverato in via temporanea in una struttura residenziale e il beneficiario stesso non voglia collocare presso la struttura il centro dei propri interessi, la competenza per territorio spetta al giudice tutelare del luogo in cui il beneficiario ha la propria dimora abituale e non al giudice del luogo in cui ha sede la struttura residenziale.

Nello stesso senso si esprime anche l'ord. n. 34423 del 25 dicembre 2024 della Corte di Cassazione civ., sez. I, con cui si stabilisce che, qualora il beneficiario abbia il proprio stabile domicilio in un luogo diverso da quello della residenza anagrafica, è con riferimento al primo che si radica la competenza territoriale per l'apertura dell'amministrazione di sostegno. Solo questo criterio, infatti, consente di valorizzare la cifra distintiva dell'istituto, ovvero di realizzare un'interlocuzione agile, semplice ed efficace tra il giudice tutelare e l'amministrato, anche successivamente alla nomina dell'ads.

Sempre con riferimento alle questioni processuali, con ord. n. 5222 del 27 febbraio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che, qualora la trattazione ritardata possa produrre un grave pregiudizio alle parti, come nel caso dei provvedimenti di apertura e chiusura dell'amministrazione, si applica l'eccezione alla regola della sospensione dei termini durante il periodo feriale. Inoltre, in analogia a quanto avviene nel giudizio di interdizione, la morte dell'amministrando determina la cessazione della materia del contendere, facendo venir meno la necessità di una pronuncia sullo *status* (Cassazione civile, sez. I, sent. 12 marzo 2024, n. 6445).

Un corposo gruppo di sentenze riguarda invece la **corretta instaurazione del contraddittorio**. In particolare, con ord. n. 451 dell'8 gennaio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha chiarito che il procedimento per l'apertura di un'amministrazione di sostegno non determina un litisconsorzio necessario. La nomina dell'ads, infatti, produce effetti solo sulla sfera giuridica del beneficiario, unica parte necessaria. **I parenti, invece, non sono mai da considerarsi "parti" del giudizio, dal momento che non sono titolari né di un diritto soggettivo ad agire in giudizio, né di un interesse riflesso.** Ciò implica che, se

nel primo grado alcuni parenti si sono costituiti, non è necessario che venga integrato il contraddittorio nei loro confronti nel successivo grado di appello. Per altro verso, i parenti che possiedono la legittimazione ad agire, se presenti al processo, in quanto contraddittori processuali, possono essere condannati alle spese in caso di soccombenza. Nel caso di specie, la condanna alle spese dei parenti intervenuti nel primo grado di giudizio si spiega alla luce del fatto che questi avevano resistito al reclamo proposto dal beneficiario affermando la necessità di un'amministrazione di sostegno con un contenuto fortemente limitativo della capacità del beneficiario. Per altro verso, è stato affermato che, nel procedimento di sostituzione dell'ads, il giudice tutelare è tenuto a sentire il precedente ads, a comunicare a quest'ultimo l'istanza di sostituzione e a indicare le motivazioni della sostituzione, pena la violazione del contraddittorio.

Con specifico riferimento alla capacità processuale del beneficiario, con ord. n. 17113 del 20 giugno 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. III, ha affermato che, in caso di giudizio pendente, qualora il minore con disabilità diventi maggiorenne e venga nominato a suo beneficio un ads, i giudici sono tenuti a verificare se l'intervenuta nomina abbia mera valenza informativa o, al contrario, esprima la chiara e univoca volontà di fare valere un evento interruttivo. In questa seconda ipotesi, i giudici devono dichiarare l'interruzione del giudizio, per consentire alla parte di riassumerlo mediante il suo nuovo rappresentante legale.

In un altro caso, con ord. n. 3762 del 12 febbraio 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, ha evidenziato che **la validità della notifica che ha come destinataria una persona sottoposta ad amministrazione di sostegno dipende dai poteri attribuiti dal giudice tutelare all'ads:** se questi ha poteri sostitutivi, gli atti del processo andranno

notificati solo all'amministratore. Se l'ads, invece, ha poteri di assistenza, la capacità processuale del beneficiario non viene meno e quindi, in questo caso, il procedimento di notificazione ha carattere complesso e può considerarsi perfezionato solo quando l'atto sia giunto a conoscenza tanto dell'amministrato quanto dell'ads, che solo così potrà svolgere la sua funzione di assistenza.

Questo principio trova applicazione anche in ambito penale. In due decisioni, la Corte di Cassazione, sezione penale, ha precisato che **le notifiche degli atti processuali devono essere effettuate all'ads, a pena di nullità, qualora si verifichi che il beneficiario sottoposto a detenzione presenti uno stato mentale tale da comprometterne la partecipazione al processo**¹¹⁷.

Due decisioni riguardano poi la reclamabilità dei provvedimenti del giudice tutelare. Con ord. n. 21938 del 2 agosto 2024, la Corte di Cassazione civ., sez. I, statuisce che, in materia di amministrazione di sostegno, i decreti del giudice tutelare sono reclamabili unicamente dinanzi alla Corte d'Appello, ai sensi dell'art. 720-bis, comma 2, c.p.c..

Inoltre, il Tribunale di Catania, con la decisione del 26 aprile 2024, n. 4533, chiarisce che il provvedimento di nomina dell'ads provvisorio, poichè ha natura interinale, non è assoggettabile al reclamo ex art. 739 c.p.c..

Merita, infine, di essere richiamata l'ord. della Corte d'Appello di Milano, sez. II, del 9 gennaio 2024, con cui i giudici chiariscono che deve ritenersi valida l'autorizzazione alla vendita di un immobile di provenienza ereditaria, rilasciata dal notaio in favore della beneficiaria, ai sensi dell'art. 21 del d. lgs. n. 149 del 2022, senza aver preventivamente acquisito il parere del giudice tutelare. La

¹¹⁷ Cass. pen., sez. I, sent. 12 aprile 2024, n. 28929 e Cass. pen., sez. I, sent. 12 novembre 2024, n. 46638.

norma, infatti, risponde ad un obiettivo di razionalizzazione dei procedimenti in materia di famiglia, volto a sgravare l'attività giudiziaria in tale settore¹¹⁸.

10.6. La notifica del provvedimento di TSO

Da ultimo, si segnala una decisione di estrema rilevanza che, seppure non necessariamente e strettamente connessa all'amministrazione di sostegno, ricade nell'alveo degli strumenti di tutela che possono essere garantiti alle persone con disabilità. Si tratta dell'ordinanza con cui la Corte di Cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale relativa ad alcune delle previsioni che regolano il, trattamento sanitario obbligatorio (TSO, artt. 33, 34 e 35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833)¹¹⁹. I parametri costituzionali invocati ricomprendono, oltre agli artt. 2, 3, 13, 24, 32 e 111 Cost., anche gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Come noto, il TSO è una misura di *extrema ratio*, pensata a tutela della salute dell'interessato, considerato temporaneamente incapace di proteggere la sua stessa salute e, per questo, privato della sua libertà personale. Esso viene disposto con provvedimento emanato dal sindaco, su proposta motivata di un medico.

La legge n. 833 del 1978 viene censurata dalla Cassazione nella parte in cui non prevede che il provvedimento motivato con cui il sindaco dispone il TSO in condizione di degenza ospedaliera venga notificato all'interessato o al legale rappresentante. Analoghe censure sono mosse alla previsione che non dispone che il destinatario del TSO venga avvisato che il provvedimento sarà sottoposto a convalida del giudice tutelare entro le 48

¹¹⁸ Corte appello Milano, sez. II, ord. 9 gennaio 2024.

¹¹⁹ Cass. civ., sez. I, ord. 9 settembre 2024, n. 24124.

ore successive, nè che l'interessato ha diritto di comunicare con chiunque ritenga opportuno o di essere sentito dal giudice tutelare prima della convalida e di chiedere la revoca del provvedimento. Queste disposizioni, infine, non prevedono neppure che l'ordinanza di convalida del giudice tutelare sia immediatamente notificata all'interessato o al suo legale rappresentante, comunicando la possibilità di presentare ricorso contro di essa.

In tal modo, il destinatario del TSO è privato di garanzie fondamentali. Detta mancanza, argomenta la Corte di Cassazione, è particolarmente problematica perché gli interventi connessi al TSO vanno a limitare libertà fondamentali, quali il diritto a rifiutare le cure e la capacità di autodeterminarsi in materia di scelte sanitarie. Il che, in ultima analisi, priverebbe l'individuo con patologia psichiatrica di alcuni diritti fondamentali, quali il diritto di essere informato, di esprimere le proprie opinioni e di partecipare alle procedure decisionali che lo riguardano, violandone, così, la dignità¹²⁰.

¹²⁰ Rinviando al report 2025 l'analisi dettagliata della sentenza, si anticipa che la questione di legittimità costituzionale è stata accolta dalla Corte Cost., con sent. n. 76 del 2025. Pertanto, l'art. 35 della legge n. 833 del 1978 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il provvedimento del sindaco che dispone il TSO in condizioni di degenza ospedaliera sia comunicato alla persona sottoposta al trattamento (o al suo legale rappresentante, ove esistente); che la stessa sia sentita dal giudice tutelare prima della convalida; e che il relativo decreto di convalida sia notificato alla persona sottoposta al trattamento o al suo legale rappresentante, ove esistente. L'obbligo di comunicazione si applica anche ad una eventuale decisione di proroga del TSO.

11. PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ

di Paola Pannia e Federica Sammali¹²¹

11.1 La concessione della cittadinanza

Diverse decisioni relative alle persone straniere con disabilità hanno riguardato la concessione della cittadinanza.

Per il rilievo che ha avuto, va ricordata innanzitutto la vicenda che ha portato poi alla sent. della Corte cost. n. 25 del 2025, in relazione **alla impossibilità, per una persona straniera con disabilità, di imparare la lingua italiana.**

La questione era stata sollevata dal TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, con ord. 30 maggio 2024, n. 145. Il TAR era chiamato a decidere il ricorso presentato contro il provvedimento con cui la Prefettura di Reggio Emilia aveva dichiarato inammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza in ragione della circostanza che «dall'istruttoria esperita è emerso che il requisito di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa». La ricorrente si era opposta a tale decisione facendo valere le proprie limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età e dall'invalidità civile, adeguatamente dimostrata con documentazione rilasciata dall'INPS.

Aderendo alle ragioni della ricorrente, il TAR ha sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui – non considerando che l'impossibilità di acquisire la conoscenza della lingua italiana in ragione di una grave ed accertata

¹²¹ Il capitolo è frutto del lavoro congiunto delle due autrici. In ogni caso, Paola Pannia ha materialmente redatto i §§ 11.3 e 11.4; Federica Sammali ha redatto i §§ 11.1 e 11.2.

disabilità è preclusiva del conseguimento della cittadinanza – non esenta dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana il richiedente impossibilitato a farlo proprio a causa della certificata condizione di disabilità.

A dire del giudice, la previsione, infatti, avrebbe violato gli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost., nonché l'art. 18 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, nella misura in cui preclude all'individuo con disabilità di acquisire lo *status* di cittadino e, dunque, un «inserimento completo ed effettivo nella collettività alla quale oramai appartiene, solo a causa dell'impedimento determinato da condizioni psicofisiche».

Si può qui anticipare, rinviando al report 2025 la descrizione della decisione, che la Corte costituzionale, nella citata sent. n. 25 del 2025, ha accolto la questione dichiarando incostituzionale la previsione censurata.

È cospicua la giurisprudenza amministrativa che conferma il proprio orientamento relativo alla **impossibilità di computare le misure economiche assistenziali** (pensioni di invalidità ed altro) percepite da persone straniere con disabilità **ai fini della valutazione del reddito necessario per poter ottenere la concessione della cittadinanza italiana**¹²².

¹²² TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 12 febbraio 2024, n. 2768; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 17 maggio 2024, n. 780; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 6 maggio 2024, n. 8961; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 3 gennaio 2024, n. 201; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 31 dicembre 2024, n. 23882; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 4 dicembre 2024, n. 21825; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 2 dicembre 2024, n. 21550; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 25 ottobre 2024, n. 18693; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 9 ottobre 2024, n. 17311; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 5 febbraio 2024, n. 2184; TAR

L'orientamento prevalente richiama, a tal proposito, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato¹²³, in cui si sottolinea che il requisito reddituale risponde all'esigenza di verificare che il richiedente sia in grado di ottemperare ai doveri di solidarietà sociale e di contribuire, tramite il prelievo fiscale, al finanziamento della spesa pubblica destinata ai servizi essenziali. In questa prospettiva, **le prestazioni assistenziali**, tra le quali rientra, ad esempio, la pensione di invalidità civile, poiché prive di natura reddituale e non soggette a ritenute fiscali o previdenziali, **non possono essere computate ai fini del soddisfacimento del requisito richiesto**¹²⁴.

Si rinviene una sola pronuncia (TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 9 dicembre 2024, n. 22143) che si discosta dalla giurisprudenza appena segnalata. Essa riguarda l'accoglimento del ricorso di una cittadina straniera che, a causa della grave disabilità del figlio minore, percepisce prestazioni assistenziali erogate dal Comune di residenza. In questo caso, il Ministero, nel rigettare l'istanza di cittadinanza, non aveva tenuto conto né dell'impossibilità per la ricorrente di svolgere attività lavorativa per accudire il figlio, né del fatto che il reddito percepito — pur derivando da indennità assistenziali — risultasse quasi doppio rispetto alla soglia prevista dalla normativa.

La singolarità della pronuncia del Tribunale Amministrativo, in questo caso, sembra risiedere soprattutto nella critica alla modalità con cui l'amministrazione ha valutato l'istanza, piuttosto che in

Bolzano, sez. autonoma, sent. 1° ottobre 2024, n. 223; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 27 agosto 2024, n. 15939.

¹²³ Cons. di Stato, sez. III, sent. 11 maggio 2023, n. 4767.

¹²⁴ Un precedente contrario, risalente all'anno 2023, si legge nel parere definitivo del Consiglio di Stato, 19 ottobre 2023, n. 1443.

un'espressa messa in discussione dell'esclusione delle prestazioni assistenziali percepite dalla ricorrente dal calcolo del reddito minimo necessario per ottenere la cittadinanza italiana. Il Commissario del Governo, inizialmente interpellato dalla difesa della ricorrente, aveva infatti riconosciuto la validità del reddito da prestazioni assistenziali, ritenendolo utile ad integrazione del requisito ai fini della valutazione della domanda di cittadinanza. Tuttavia, in una successiva comunicazione, aveva espresso un parere opposto, preannunciando il rigetto per insufficienza del reddito da lavoro. Il TAR censura, in particolare, **l'assenza di adeguata motivazione a sostegno di tale cambio di posizione**, rilevando come il diniego definitivo dell'amministrazione si limiti a escludere il reddito assistenziale **senza spiegare in che modo esso impedirebbe, in considerazione della particolare situazione della ricorrente, una prognosi favorevole della sua integrazione sociale**.

11.2 La condizione di disabilità e la protezione internazionale

Un secondo filone di interesse è rappresentato dalle sentenze in cui il cittadino straniero presenta la domanda di riconoscimento della protezione internazionale facendo leva sulla propria condizione di disabilità.

Se in un caso la Cassazione ha rigettato il ricorso perché inammissibile (i fatti dedotti, in parte nuovi, non risultavano sufficientemente circostanziati)¹²⁵, in tre casi, ribaltando l'esito della decisione della Commissione territoriale, i giudici hanno attribuito al richiedente asilo una forma di protezione.

¹²⁵ Cass. civ., sez. I, sent. 28 ottobre 2024, n. 27822.

In particolare, con decreto del 30 settembre 2024, il Tribunale di Torino ha riconosciuto lo **status di rifugiato**, in virtù dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, a un **cittadino tunisino con disabilità uditiva che, in caso di rimpatrio, avrebbe corso il rischio di subire una grave emarginazione**. Infatti, sebbene il quadro costituzionale e normativo tunisino proibisca la discriminazione sulla base della disabilità sia fisica che intellettuale, la scarsità di servizi e di infrastrutture adeguate, nonché di informazioni pubbliche, non consente di garantire l'uguaglianza effettiva delle persone con disabilità e non ne impedisce l'isolamento e l'emarginazione.

In un altro caso, con decreto dell'11 marzo 2024, il Tribunale di Torino ha attribuito lo *status* di rifugiato, sempre in ragione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, a un **cittadino straniero di origine guineana che, in ragione della sua polidattilia, ha, fin dall'infanzia, subito discriminazioni in diversi contesti della propria vita**, da quello familiare a quello lavorativo, venendo associato ad uno **spirito maligno, in grado di «fare cose cattive»**.

Infine, in un terzo caso, con decreto dell'8 maggio 2024, il Tribunale di Reggio Calabria ha ritenuto sussistenti i requisiti per il riconoscimento della protezione speciale a un **cittadino bengalese con disabilità uditiva**. Il Tribunale ha riconosciuto, infatti, che detta circostanza costituisce “fattore fondante” di una condizione di vulnerabilità, a maggior ragione tenuto conto **dell'indigenza del ricorrente e dell'impossibilità che la sua disabilità venga adeguatamente trattata nel suo territorio di provenienza, dove, di fatto, «non esiste la sanità pubblica»**.

11.3. L'accesso alle prestazioni economiche assistenziali

Un filone giurisprudenziale particolarmente nutrito è rappresentato dalle sentenze che riguardano l'accesso a provvidenze economiche assistenziali di varia natura e la titolarità del permesso di soggiorno.

In primo luogo, va segnalata la sent. **n. 42 del 2024** con cui la **Corte Costituzionale** ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, nella parte in cui subordinava la concessione del contributo rivolto al sostegno delle famiglie con figli minori disabili al **requisito della residenza continuativa di 24 mesi in Toscana**, sia del genitore che del figlio. Secondo la Corte, questo requisito viola il principio di eguaglianza e i suoi corollari di proporzionalità e ragionevolezza, non essendo in alcun modo correlato alle finalità della misura economica prevista e alla situazione di necessità a cui essa intende rispondere, tanto più che «sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale».

Per quanto concerne la giurisprudenza di merito, le decisioni riguardano, nella maggior parte dei casi, l'interpretazione dell'art. 41 del Testo Unico Immigrazione (D. lgs. n. 286 del 1998, di seguito: TUI) che, nel disciplinare l'accesso degli stranieri a provvidenze e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale individua, tra i requisiti, la titolarità di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno¹²⁶.

¹²⁶ L'art. 41, comma 1, TUI, recita: «Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno [...] e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di

Nella maggior parte dei casi, i giudici hanno riconosciuto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno per cure mediche (tendenzialmente di durata inferiore all'anno, suscettibile di rinnovo)¹²⁷ e per attesa occupazione¹²⁸ il diritto a fruire della provvidenza economica ad oggetto, sulla base di **un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 41 TUI**. Secondo i giudici, infatti, un'interpretazione letterale della disposizione in questione finirebbe col subordinare il riconoscimento di prestazioni sociali volte a rispondere ai bisogni primari della persona ad un requisito che non risulta né ragionevole né proporzionato. Il principio di non discriminazione (espresso a livello costituzionale,

soggiorno [...] **sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale**, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

¹²⁷ Trib. Siena, sent. 25 settembre 2024, n. 102; Corte di Appello di Genova, sent. 2 dicembre 2024, n. 316; Trib. Perugia, sez. lav, sent. 12 gennaio 2024; Trib. Genova, sez. lav, sent. 6 febbraio 2024, n. 160; Trib. Lucca, sent. 6 febbraio 2024, n. 70; Trib. Civitavecchia, sez. lav, sent. 18 aprile 2024, n. 198; Trib. Prato, sez. civ, sent. 22 aprile 2024 n. 45. V'è da menzionare, poi, la decisione del Trib. Lecce, sent. 18 giugno 2024, n. 1947, in cui si dichiara cessata la materia del contendere perché nelle more del processo la pubblica amministrazione aveva provveduto a corrispondere la prestazione rivendicata dal cittadino straniero, titolare di un permesso di soggiorno per cure mediche, rinnovato semestralmente.

¹²⁸ Trib. Roma, sez. II lav, sent. 19 giugno 2024, n. 7149. Merita precisare che, in questo caso, la domanda era stata introdotta nell'ambito di un'azione civile promossa ex art. 28, D. lgs. n. 150 del 2011.

eurounitario e sovranazionale) nonché la giurisprudenza costituzionale (cfr., per tutte, le sent. n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) impongono piuttosto di valorizzare la presenza stabile e non episodica del cittadino straniero sul territorio italiano.

In tre casi, invece, il giudice esclude l'allargamento della platea dei destinatari di queste misure di provvidenza assistenziali. In due casi, il diniego è stato fondato sull'interpretazione letterale della disposizione ¹²⁹.

In un caso, invece, la decisione è stata giustificata dalle caratteristiche della misura economica in oggetto: il reddito di cittadinanza, motiva il giudice, in quanto misura di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, impedisce che possa farsi riferimento ad «una valutazione complessiva della presenza sul territorio italiano del cittadino extracomunitario»¹³⁰.

Infine, va segnalata l'ordinanza del 22 aprile 2024 con cui il Tribunale di Roma ha stabilito che allo straniero con *status* di inabilità lavorativa totale e permanente venisse rilasciato un permesso di soggiorno per cure mediche di durata annuale (e non semestrale come deciso dalla Questura). Ciò, ha motivato il giudice, risponde non solo alla necessità che lo straniero venga sottoposto a controlli oncologici per almeno cinque anni dopo la conclusione della terapia post-operatoria, ma è anche funzionale a superare le restrizioni imposte dal dettato normativo di cui all'art. 41.

Il requisito della residenza della persona straniera è stato al centro della sent. n. 288 resa dal Tribunale di

¹²⁹ Trib. Rovigo, sent. 1 marzo 2024, n. 65; Trib. Parma, sez. lav, sent. 30 maggio 2024, n. 510.

¹³⁰ Trib. Genova, sez. lav., sent. 20 marzo 2024, n. 372, che richiama la decisione n. 19 del 2022 della Corte costituzionale.

Torino, sez. lav., il 6 novembre 2024. Qui, il giudice ha dichiarato illegittimo il provvedimento con cui la pubblica amministrazione ha sospeso e poi revocato i benefici assistenziali disposti nei confronti del ricorrente, titolare dell'assegno di invalidità e dell'indennità di accompagnamento, per sopravvenuta mancanza del requisito della residenza (lo straniero si era recato nel suo paese di origine e vi aveva soggiornato per 9 mesi). Secondo il Tribunale, infatti, **dall'allontanamento temporaneo del beneficiario non può desumersi né il venir meno di una permanenza stabile** sul territorio dello Stato italiano, né la volontà di recidere qualsiasi legame con esso.

Infine, sempre in tema di permesso di soggiorno e accesso alle misure di sicurezza sociale, con sent. n. 910 del 6 dicembre 2024, il Tribunale di Padova, sez. I civ., ha affermato che queste **non possono essere sospese nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno** perché ciò non implica necessariamente il venir meno dei relativi presupposti.

11.4. La condizione di disabilità e il rinnovo del permesso di soggiorno

In altri due casi, la condizione di disabilità è venuta in rilievo ai fini della decisione circa il rinnovo o meno del permesso di soggiorno, e, dunque, circa la conseguente espulsione, del cittadino straniero condannato per alcuni reati.

Nello specifico, è stato affermato che la condizione di disabilità dello straniero¹³¹, o dei suoi figli¹³², richiede un accurato bilanciamento, guidato dai principi di ragionevolezza e proporzionalità, tra le ragioni di sicurezza

¹³¹ Cass. civ., sez. I, sent. 30 aprile 2024, n.11646.

¹³² Consiglio di Stato, sez. III, sent. 22 febbraio 2024, n. 1759.

pubblica e le ragioni di salute e di tutela della vita privata e familiare.

In particolare, con la sent. n. 11646 del 30 aprile 2024, la Cassazione pen., sez. I, ha accolto il ricorso presentato da un cittadino straniero contro la convalida del decreto di espulsione emessa da un giudice di pace. A fronte della revoca del permesso di soggiorno per lavoro del ricorrente, infatti, il giudice di pace aveva considerato automaticamente prevalenti le condanne penali per reati contro il patrimonio e aveva mancato, invece, di tenere in debita considerazione, tra le altre cose, la condizione di disabilità di quest'ultimo. Invero, l'art. 19 TUI, al comma 2-*bis*, vieta esplicitamente: «il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità». Il giudice di pace ha mancato di operare una valutazione in concreto e di verificare se anche le condizioni di salute della persona straniera fossero ostative all'espulsione.

Ancora, con la decisione n. 1759 resa il 22 febbraio 2024, il Consiglio di Stato, sez. III, ha accolto l'appello presentato da un cittadino straniero contro la convalida da parte del TAR del diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari e della conversione in permesso di soggiorno per lavoro autonomo, in ragione dei reati di cessione e detenzione di stupefacenti per cui il ricorrente era stato condannato. Richiamando ampi estratti della sent. della Corte Cost. n. 88 del 2023, in materia di principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, il Consiglio di Stato ha imposto alla Questura di riesaminare la situazione del cittadino straniero effettuando una valutazione in concreto, adeguatamente motivata, e guidata dai principi di ragionevolezza e proporzionalità, che tenesse conto da un lato del reato commesso, e dell'altro della

condizione lavorativa e familiare del ricorrente (inclusa la condizione di disabilità di due dei suoi tre figli).

12. DECISIONI DI RILIEVO PENALISTICO

di Gaia Patarini

Come già successo per il report dello scorso anno, la ricerca condotta sulle decisioni di rilievo penalistico nel corso del 2024 non ha prodotto numerosi risultati. Ciò, si ipotizza, è dovuto principalmente all'assenza di banche dati giuridiche analoghe a quella che il Ministero della Giustizia ha creato per il processo civile. L'attività di ricerca sulla giurisprudenza penale si è dunque potuta giovare unicamente del ricorso alle banche dati tradizionali e al sito internet della Corte di Cassazione, nonché alle segnalazioni di alcuni operatori giudiziari.

Le decisioni individuate sono state ricondotte a tre differenti filoni: un primo relativo **ai reati ai danni o in presenza di una persona con disabilità**, con l'applicazione della relativa circostanza aggravante; un secondo, in cui si darà conto di alcune decisioni che hanno coinvolto gli **amministratori di sostegno**; un terzo, relativo ai **requisiti per l'accesso alla detenzione domiciliare**, quale misura di differimento dell'esecuzione della pena.

12.1. I reati in danno o in presenza di persone con disabilità

Con la sent. 20 marzo 2024, n. 11724, la VI sez. della Corte di Cassazione pen. si è pronunciata sul ricorso proposto avverso una pronuncia della Corte d'Appello di Torino con cui il ricorrente era stato dichiarato responsabile per il reato ex art. 572, comma 1 e 2, c.p. (*Maltrattamenti contro familiari o conviventi*) ai danni delle due figlie conviventi. La Cassazione ha fatto chiarezza sulla **configurabilità**

dell'aggravante costituita dall'aver commesso il fatto in danno di persona con disabilità ex art. 3 della legge n. 104 del 1992.

Nel caso di specie, il ricorrente, con il secondo motivo alla base del ricorso, deduceva l'erronea applicazione dell'art. 572, comma 2, c.p. non ritenendo sufficiente, ai fini della configurabilità dell'aggravante, la generica invalidità civile di cui alla legge n. 118 del 1971, e in base alla quale la figlia maggiore era stata riconosciuta invalida civile e non persona con handicap ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992.

La Corte di Cassazione ha dichiarato il motivo infondato in considerazione del fatto che **l'aggravante prevista dalla lettera dell'art. 572, comma 2, c.p., nonostante faccia esplicito riferimento alla «persona con disabilità come definita ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992», non richiede per la sua sussistenza il previo formale riconoscimento della condizione di “handicap” attraverso le procedure previste dalla l. 104 del 1992. La Cassazione, dunque, sembra interpretare la previsione in modo sostanziale, facendo riferimento esclusivamente alla condizione della persona**¹³³.

¹³³ Nei medesimi termini e con richiamo alla sent. stessa, cfr. Cass. Pen., sez. V, sent. 18 luglio 2024, n. 29271 e Cass. Pen, sez. VI, sent. 21 ottobre 2024, n. 38903.

Pur con qualche diversa sfumatura, sembra potersi leggere in senso analogo anche la sent. 9 aprile 2024, n. 31844 della Cass. pen., sez. V. In questa decisione, è stato accolto il ricorso di un cittadino straniero, con disabilità intellettiva di grado medio/lieve, riconosciuto colpevole per non avere ottemperato, senza giustificato motivo, all'ordine di esibizione del passaporto (o di altro documento identificativo) e del permesso di soggiorno. Cassando la sent. della Corte di appello, la quale aveva considerato irrilevante la disabilità del ricorrente ai fini dell'art. 89 c.p. (vizio

Infatti, nelle parole della Corte, «a prescindere dall'adozione del procedimento amministrativo, l'inquadramento della persona offesa quale soggetto disabile ben potrà essere conseguente all'accertamento in sede penale in base agli indici fattuali disponibili, che giustifichi la esistenza di minorazioni fisiche e psichiche incidenti sulle relazioni sociali della persona tali da determinare uno svantaggio sociale o la sua emarginazione»¹³⁴.

12.2 La responsabilità penale per peculato dell'ads

In secondo luogo, deve darsi conto di diverse decisioni della Corte di Cassazione sui reati di peculato commessi dagli amministratori di sostegno in danno dei loro assistiti¹³⁵.

parziale di mente), sulla base dell'assunto per cui la coscienza e volontà di dichiarare il falso rispetto al permesso di soggiorno «non richiedono una particolare capacità di intendere e di volere», la Cassazione afferma invece che **Pirrilevanza della disabilità intellettiva dell'imputato non può essere desunta semplicemente dalla condotta materiale posta in essere, richiedendo piuttosto un fondamento in una legge scientifica o in una massima di esperienza verificabile.**

¹³⁴ Nel caso di specie, la parte offesa era stata considerata come persona con handicap in quanto affetta da disturbo depressivo cronico, disturbo di personalità NAS e sindrome delle gambe senza riposo, con un'invalidità riconosciuta del 67%, indipendentemente dalla mancanza di certificazione di cui alla legge n. 104 del 1992.

¹³⁵ Vedi, ad esempio, Cass. pen., sez. VI, sent. 30 gennaio 2024, n. 4018; Cass. pen., sez. VI, sent. 28 marzo 2024, n. 19107; Cass. pen., sez. VI, sent. 23 maggio 2024, n. 27647; Cass. pen., sez. VI, sent. 19 giugno 2024, n. 31922; Cass. pen., sez. VI, sent. 10 luglio 2024, n. 34280.

La Corte di Cassazione pen., sez. VI, con sent. 9 gennaio 2024, n. 13338, ha in primo luogo ribadito alcuni consolidati principi in materia per cui **«integra il delitto di peculato la condotta dell’ads che, essendo abilitato ad operare sul libretto di deposito postale intestato alla persona sottoposta ad amministrazione, si appropria delle somme di denaro giacenti sullo stesso per finalità non autorizzate e comunque estranee agli interessi dell’amministrato»**. È, inoltre, configurabile il concorso morale dell’*extraneus* a condizione che questi, prima dell’appropriazione dei beni, ponga in essere una condotta volta a determinare o rafforzare il proposito criminoso dell’*intraneus*, con la consapevolezza, anche solo unilaterale, del ruolo svolto dal concorrente e con la volontà di contribuire alla condotta illecita». Nel caso di specie, la Cassazione ha ritenuto corretta la valutazione della Corte d’Appello circa il concorso di altri coimputati nella realizzazione della condotta di reato, data la contestualità tra la loro ricezione delle somme prelevate dal conto corrente di una persona con disabilità da parte dell’ads – madre e compagna dei coimputati – e il loro successivo reimpiego. Tale contestualità dimostra che gli imputati non si sono limitati alla mera ricezione delle somme di denaro profitto del peculato, ma hanno agito sulla base di un previo accordo con l’ads sull’utilizzo delle stesse, anche in ragione dei loro rapporti familiari e di convivenza.

In un’altra decisione – Cass. Pen., sez. VI, sent. 21 febbraio 2024, n. 13045 – la stessa sezione della Cassazione ha chiarito la **differenza tra peculato e peculato d’uso**. Il ricorrente aveva impugnato in Cassazione la sentenza con cui la Corte di appello di Messina aveva confermato la sua condanna, per essersi appropriato – in qualità di ads – di circa €27.000 dal libretto postale intestato alla persona assistita. Il ricorrente contestava l’errata applicazione del

reato di peculato, sostenendo che nel suo caso si fosse trattato tutt'al più di peculato d'uso, poiché la somma illecitamente prelevata era stata restituita prima della denuncia. Lamentava dunque la sussistenza di una disparità di trattamento, essendo stata riservata la stessa sanzione a fatti oggettivamente diversi con un diverso grado di offensività, mettendo sullo stesso piano l'aver trattenuto il denaro e l'averlo restituito.

La Corte di Cassazione ha dichiarato il ricorso inammissibile e ha ribadito che **l'ipotesi di peculato d'uso si configura solo per cose di specie e non per beni fungibili come il denaro**. In secondo luogo, la Corte ha ricordato **la necessità di non sottrarre mai il denaro alle prioritarie finalità a cui è istituzionalmente destinato**, nemmeno per un periodo limitato di tempo, **soprattutto nei casi in cui tali finalità rientrano in un meccanismo normativo diretto alla tutela dei soggetti fragili**, quale lo strumento dell'amministrazione di sostegno.

Con sent. 11 luglio 2024, n. 33016, sempre la VI sez. della Corte di Cassazione pen. ha chiarito invece cosa accade quando **l'appropriazione del denaro da parte dell'ads ha luogo dopo la morte dell'amministrato**. In particolare, per effetto della morte, il patrimonio dell'amministrato è sottoposto all'ordinaria disciplina della successione ereditaria, non potendo l'ads svolgere alcuna ulteriore attività. All'amministratore non è attribuito infatti un compito di mera conservazione e gestione del patrimonio residuo, perché la *ratio* dell'istituto non attiene alla tutela del patrimonio, bensì alla gestione delle esigenze di un soggetto non in grado di provvedervi autonomamente. Così, la Corte ha affermato che **eventuali condotte appropriative commesse in epoca successiva alla cessazione della carica non possono ricadere nell'alveo del delitto di peculato, ma nella "più lieve"**

ipotesi dell'appropriazione indebita. Nel caso di specie, inoltre, il presupposto fattuale che aveva consentito l'appropriazione non era funzionalmente collegato alla qualifica rivestita, bensì trovava fondamento nei “soli” legami parentali¹³⁶.

Vale infine la pena di citare la sent. 14 maggio 2024, n. 23205 della VI sez. della Corte di Cassazione, originata dal ricorso proposto dal PM di Genova avverso la sentenza con cui il GIP aveva proscioltto l'imputato dall'accusa di peculato, contestatagli per essersi appropriato, in qualità di tutore del fratello, di una consistente somma di denaro giacente sul conto corrente dello stesso. Secondo il giudice, date le circostanze di fatto (autodenuncia, impiego della somma per acquistare un immobile dove far vivere il fratello con disabilità, anche se a sé intestato), nella fattispecie sarebbe mancato il dolo. La Corte di Cassazione ha invece accolto il ricorso aderendo all'inquadramento giuridico della fattispecie proposto dal PM. In particolare, **essendo l'ads un pubblico ufficiale e dovendosi quindi applicare il relativo statuto, l'errore** dallo stesso compiuto «circa la propria facoltà di disporre dei beni non configura un errore di fatto su legge diversa da quella penale, atto ad escludere il dolo, ma **costituisce errore o ignoranza della legge penale il cui contenuto è integrato dalla norma amministrativa che disciplina la destinazione del bene pubblico o nel caso in esame del denaro di proprietà privata**, dal momento che l'art. 314 cod. pen. non tutela

¹³⁶ La ricorrente era cointestataria del conto corrente della madre già prima dell'assunzione della qualifica di ads e la disponibilità del denaro non era funzionalmente collegata al ruolo ricoperto, bensì trovava una causa antecedente nei rapporti di solidarietà familiare e nell'esigenza di consentire alla ricorrente di coadiuvare la madre nella gestione patrimoniale.

dall'indebita appropriazione solo il patrimonio pubblico, ma anche il “denaro o altra cosa mobile altrui”».

12.3 La condizione di disabilità come requisito per l'accesso alla detenzione domiciliare

Da ultimo, con riferimento alla possibilità di accedere alla detenzione domiciliare legata alla sussistenza di una condizione di disabilità, è utile dare conto di due decisioni.

Nella prima, la Corte di Cassazione pen., sez. I, con sent. 4 novembre 2024, n. 40488, si è pronunciata sul ricorso proposto da una madre in stato di detenzione contro l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza con cui era stata dichiarata inammissibile l'istanza di detenzione domiciliare speciale, ai sensi dell'art. 47-*quinquies* della legge sull'ordinamento penitenziario.

La richiesta di detenzione domiciliare era motivata dalla **necessità della madre detenuta di assistere il figlio con disturbi dello spettro autistico, minore quattordicenne**. Il Tribunale di sorveglianza aveva ritenuto la richiesta inammissibile in quanto la disabilità del figlio era espressamente classificata come “non grave”, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992, mentre la Corte costituzionale, nel dichiarare con la sent. n. 18 del 2020 l'incostituzionalità dell'art. 47-*quinquies* ordin. penit. nella parte in cui non prevedeva la concessione della detenzione domiciliare speciale anche in favore della madre di un figlio affetto da handicap, aveva stabilito che deve trattarsi di un handicap “grave”, ritualmente accertato in base a detta norma. La Corte di Cassazione ha quindi dichiarato il ricorso infondato, affermando che la sentenza della Corte costituzionale richiamata ha individuato con estrema chiarezza i presupposti del requisito richiesto per la concessione della **misura alternativa, che può essere riconosciuta solo se i figli della persona condannata**

siano affetti da una disabilità accertata come “grave” ai sensi dell’art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992, secondo le procedure di tale legge.

Nella stessa decisione – a differenza di quanto visto nel precedente § 12.1 – la Cassazione ha inoltre affermato che il giudice penale o un perito non possono sostituirsi alla commissione medica prevista dalla legge n. 104 del 1992 «poiché il loro intervento potrebbe persino portare a risultati contrari agli interessi e ai diritti del minore con disabilità, in quanto una valutazione di mancanza di gravità dell’handicap non sarebbe impugnabile, diversamente dall’accertamento condotto ai sensi della legge n. 104/1992, che è sempre impugnabile, anche in ordine alla valutazione di gravità dell’handicap, con ricorso al giudice ordinario».

La seconda pronuncia da segnalare è relativa alla richiesta da parte di un detenuto di accedere alla detenzione domiciliare¹³⁷. A fondamento della richiesta, la possibilità evidenziata dal detenuto di muoversi esclusivamente su una sedia a rotelle e la necessità di ricevere costante aiuto per il compimento di tutti i gesti della vita quotidiana. La Cassazione pen., sez. I, con la sent. 5 giugno 2024, n. 35809, ha ribadito i contorni dell’istituto.

In particolare, la Corte ha ricordato che **lo stato di salute non compatibile con il regime carcerario**, e che legittima il differimento dell’esecuzione della pena a causa dello stato di infermità fisica ovvero l’applicazione della detenzione domiciliare, «**non è circoscritto** alle situazioni nelle quali ricorra una patologia implicante **un immediato pericolo per la vita** del soggetto detenuto, dovendosi invece prendere in considerazione **ogni stato morboso** –

¹³⁷ Cfr. Cass. pen., sez. VI, sent. 18 luglio 2024, n. 34184; Cass. pen., sez. V, sent. 18 settembre 2024, n. 39744; Cass. pen. sez. V, sent. 13 novembre 2024, n. 44760.

o forma di decadimento fisico – che appaia in grado di cagionare un livello esistenziale degradato, che si collochi sotto la soglia di dignità che deve essere sempre assicurata, anche a chi versi in una condizione di restrizione in ambiente carcerario».

Quindi, in linea di principio, **un trattamento contrario al senso di umanità ben può essere integrato dalla carenza di terapie mediche appropriate e dalla detenzione in una condizione inappropriata**, in relazione alla gravità di un determinato stato patologico, che potrebbe avere – in altro luogo – una più adeguata assistenza. In questo contesto, il giudice è dunque chiamato a svolgere un attento esame della situazione concreta, sia sotto il profilo clinico, sia quanto alle possibilità di cura e assistenza che sia possibile assicurare al condannato, non potendosi limitare a un'astratta considerazione del quadro patologico e dei presidi sanitari e terapeutici posti a disposizione del detenuto.

13. LA GIURISPRUDENZA DELLE CORTI EUROPEE

di Paola Pannia

Nel corso del 2024 la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, Corte EDU) ha emesso 10 sentenze con riferimento alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, mentre le pronunce della Corte di Giustizia (d'ora in avanti, CGUE) sul punto sono 3.

13.1 Le decisioni della Corte EDU

Con riferimento alle pronunce della Corte EDU, nelle 10 decisioni adottate, la Corte ha verificato la sussistenza di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti CEDU) nel comportamento messo in atto o omesso dalle autorità statali. In tre di queste decisioni vi sono espressi richiami alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità¹³⁸. Pur trattandosi di una casistica molto variegata al proprio interno, è possibile individuare alcuni filoni giurisprudenziali sulla base del diritto della CEDU di volta in volta fatto valere. Per il suo generale rilievo, inoltre, va segnalata la posizione della Corte EDU secondo cui il margine di apprezzamento che gli Stati hanno rispetto alle scelte che riguardano le persone con disabilità si restringe in

¹³⁸ Corte EDU, *M.T.S. et M.J.S. c. Portugal*, 10 dicembre 2024, n. 39848/19, Corte EDU, *Diaconeasa v. Romania*, 20 maggio 2024, n. 53162/2021, mentre nella decisione della Corte EDU, *Validity Foundation on behalf of T.J. v. Hungary*, 10 ottobre 2024, n. 31970/2020, risulta menzionata dalle parti ma non dai giudici nella motivazione.

considerazione della loro vulnerabilità in ragione delle gravi e sistematiche discriminazioni sofferte in passato¹³⁹.

13.2 segue: la violazione del diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU

In tre casi, la Corte di Strasburgo è stata chiamata a decidere in merito alla violazione dell'art. 8 della CEDU, posto a tutela del diritto alla vita privata e familiare.

Il caso *Martinez Alvarado v. The Netherlands* riguarda le norme in materia di immigrazione fissate dallo stato olandese e il diritto, rivendicato da un cittadino peruviano con disabilità intellettive, al ricongiungimento familiare con una delle sue quattro sorelle residenti nei Paesi Bassi¹⁴⁰. Tale diritto gli era stato negato in considerazione della presenza in Perù di un altro fratello e della possibilità che il ricorrente potesse essere inserito in una casa di cura nel suo paese di origine. Secondo la Corte, invece, tale provvedimento ha violato il diritto alla vita familiare del ricorrente. **La sua condizione di disabilità, infatti, ne giustifica la totale dipendenza dalle cure altrui e, nello specifico, dalle sorelle che si sono sempre occupate di lui.** Inoltre, la Corte mostra di tenere in considerazione la condizione di vulnerabilità del ricorrente, evidenziando come questi, in ragione della sua disabilità, abbia una diversa percezione della società e che la sua famiglia rappresenta «la maggior parte del suo mondo».

Nel caso *M.T.S. et M.J.S. c. Portugal*, invece, la Corte ha condannato il Portogallo per aver mancato di assicurare alla ricorrente le garanzie necessarie a proteggerne e tutelarne gli interessi nel procedimento che

¹³⁹ Corte EDU, *Diaconeasa v. Romania*, cit.

¹⁴⁰ Corte EDU, *Martinez Alvarado v. The Netherlands*, 10 dicembre 2024, n. 4470/21.

ha portato alla sua interdizione¹⁴¹. I giudici portoghesi, infatti, nominando tutore il figlio maggiore della beneficiaria, hanno omesso di prendere in considerazione le dichiarazioni rilasciate dalla beneficiaria, alla presenza dei medici, in due atti notarili precedenti l'apertura del procedimento di interdizione, in cui la signora esprimeva la volontà che fosse la figlia a prendersi cura di lei e dell'amministrazione dei suoi beni. Oltre a non aver mai sentito i medici e il notaio, i giudici portoghesi **non hanno mai ascoltato la beneficiaria**, contravvenendo, così, al dettato dell'art. 12 della Convenzione ONU e realizzando un'ingerenza illegittima e ingiustificata nella vita privata della ricorrente.

Infine, nel caso *Diaconeasa v. Romania*, la Corte ha affermato che la decisione con cui le autorità rumene hanno privato la ricorrente del supporto di un'assistente personale integra una violazione dell'art. 8 della CEDU. La decisione di ridurre il livello di assistenza, infatti, è stata presa senza effettuare una valutazione accurata e approfondita dei bisogni della ricorrente e senza tenere in considerazione gli esami medici, sociali e neurologici da cui emergeva che quest'ultima non fosse in grado di provvedere a se stessa autonomamente e fosse invece bisognosa di aiuto per numerose attività. Con tale decisione, le autorità rumene sono venute meno agli obblighi positivi che discendono dall'art. 8 della CEDU, che impongono allo stato di adottare tutte le misure necessarie al rispetto della vita privata dell'individuo anche nella sfera delle relazioni sociali, come

¹⁴¹ Corte EDU, *M.T.S. et M.J.S. c. Portugal*, 10 dicembre 2024, n. 39848/19.

pure sancito dalla Convenzione ONU, di cui la Romania è parte¹⁴².

13.3 segue: la violazione del diritto alla vita di cui all'art. 2 CEDU

Un secondo filone giurisprudenziale concerne invece le violazioni riscontrate dalla Corte EDU con riferimento al diritto alla vita, sancito dall'art. 2 CEDU.

In particolare, nel caso *Haugen v. Norway*¹⁴³ la Corte ha ravvisato la responsabilità delle autorità norvegesi per il suicidio in carcere del figlio del ricorrente che conviveva con una grave disabilità psichica. Le autorità norvegesi, infatti, avevano omesso di adottare le misure necessarie perché il figlio del ricorrente venisse seguito adeguatamente da un punto di vista medico una volta trasferito in prigione e ricevesse le cure e la supervisione necessarie alla sua particolare condizione. Le autorità norvegesi, inoltre, avevano disposto il trasferimento del figlio del ricorrente dall'ospedale alla prigione, senza richiedere una valutazione medica approfondita sul suo stato di salute mentale¹⁴⁴.

Nel caso *Validity Foundation on behalf of T.J. v. Hungary*, i giudici di Strasburgo hanno accertato la responsabilità delle autorità ungheresi per la morte di T. J., donna con grave disabilità cognitiva e psichica¹⁴⁵. La donna,

¹⁴² Corte EDU, *Diaconeasa v. Romania*, 20/05/2024, n. 53162/2021.

¹⁴³ Corte EDU, *Haugen v. Norway*, 15 ottobre 2024, n. 59476/21.

¹⁴⁴ Nel caso citato nel testo, la Corte ha ravvisato inoltre la violazione dell'art. 13 CEDU per la mancanza di rimedi offerti dal quadro normativo norvegese di fronte alle violazioni contestate dal ricorrente alle autorità norvegesi.

¹⁴⁵ Corte EDU, *Validity Foundation on behalf of T.J. v. Hungary*, 10 ottobre 2024, n. 31970/2020.

che aveva comportamenti aggressivi accompagnati dall'impossibilità di comunicare verbalmente, ha vissuto dall'età di 10 anni in una casa di cura pubblica, dove è morta all'età di 45 anni per una polmonite. Le autorità ungheresi erano al corrente delle condizioni della casa di cura, documentate in un report redatto dalla *Validity Foundation*, nonché nelle relazioni pubblicate dal Ministro ungherese della salute e del *welfare* e dal Comitato ungherese per i diritti fondamentali, a seguito di apposite ispezioni. Da questi documenti emergevano diversi profili allarmanti: mancanza di vitto e riscaldamento appropriati, staff medico insufficiente, incapacità di assicurare cure individualizzate e adeguate, anche al fine di permettere ai residenti di sviluppare le proprie capacità fisiche e mentali, uso eccessivo di misure restrittive della libertà personale, vicende di abusi e violenze e un numero elevato di decessi tra i residenti. Nonostante le evidenze emerse, le autorità ungheresi non hanno assunto i provvedimenti necessari per tutelare la vita dei residenti della casa di cura e, con particolare riferimento a T. J., non hanno assunto le misure idonee a impedire il peggioramento delle sue condizioni di salute, che hanno poi condotto alla sua morte. La violazione dell'articolo 2 della CEDU viene ravvisata dalla Corte anche sotto l'aspetto procedurale, per la risposta inadeguata e insufficiente con cui il sistema di giustizia ungherese ha risposto alle allegazioni di gravi violazioni dei diritti umani prospettate dalla ricorrente, la ong *Validity Foundation*, che aveva sporto denuncia, prospettando un collegamento tra le condizioni della casa di cura e i decessi di alcuni residenti.

13.4 segue: la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU

Meritano attenzione, poi, quattro decisioni in cui la Corte EDU ha ravvisato una violazione dell'art. 3 CEDU che proclama il divieto di trattamenti inumani e degradanti.

In particolare, il caso ***I.G. v. Türkiye*** riguarda le omissioni delle autorità inquirenti e giudicanti turche che hanno mancato di apprestare una tutela effettiva al ricorrente, affetto da disabilità fisica e intellettuale, per lo stupro subito. A causa dei ritardi accumulati durante le indagini, infatti, il procedimento penale è andato in prescrizione e il risarcimento riconosciuto è risultato decisamente inferiore rispetto a quanto generalmente attribuito dalle corti in casi simili¹⁴⁶.

Rientra in questo filone anche il caso ***V.I. v. The Republic of Moldova*** che riguarda un minore con disabilità intellettuale, rimasto orfano e sottoposto alla tutela del sindaco della sua città. Il minore veniva trasferito contro la sua volontà in un ospedale psichiatrico, dove rimaneva ricoverato per diversi mesi, sottoposto ad una terapia farmacologica non necessaria e successivamente trasferito nella sezione per adulti dello stesso ospedale¹⁴⁷. Secondo la Corte, le autorità moldave devono essere considerate responsabili di numerose omissioni in punto di tutela del minore. Esse, infatti, complice anche il quadro normativo lacunoso, hanno omesso di verificare se il ricovero ospedaliero del minore e il piano farmacologico fossero adeguati e necessari, di monitorare le decisioni del tutore e di condurre un'indagine efficace rispetto alle condizioni materiali sperimentate dal minore, di tenere in considerazione la sua condizione di vulnerabilità e di

¹⁴⁶ Corte EDU, *I.G. v. Türkiye*, 16 dicembre 2024, n. 32887/19.

¹⁴⁷ Corte EDU, *V.I. c. Moldova*, 26 marzo 2024, n. 38963/18.

ascoltarne le opinioni. Alla luce di tutto ciò, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione¹⁴⁸.

Le autorità moldave sono coinvolte anche in un altro caso, ***Clipea and Grosu v. The Republic of Moldova***, che riguarda due persone con disabilità intellettiva, sottoposte periodicamente ad alcuni trattamenti in un ospedale psichiatrico su base volontaria¹⁴⁹. In questa decisione, la Corte ha introdotto innanzitutto una **distinzione tra ospedalizzazione volontaria e involontaria**, evidenziando come quest'ultimo caso richieda una valutazione particolarmente rigorosa circa il rispetto degli obblighi di tutelare le persone con disabilità. Con riferimento al caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno osservato che una serie di fattori (tra cui l'assenza di un consenso formalmente dato dai ricorrenti; il divieto di fare passeggiate all'aria aperta; la contenzione fisica e/o l'iniezione di sedativi; la natura chiusa della struttura, testimoniata dall'impossibilità dell'autorità di vigilanza nazionale di visitarla) devono far ritenere che il soggiorno dei ricorrenti e **i trattamenti da questi ricevuti devono essere considerati come, di fatto, non volontari**. Così inquadrati i fatti, la Corte ha accertato la sussistenza di una violazione dell'art. 3 CEDU, sia da un punto di vista sostanziale (per le condizioni di vita sofferte dai ricorrenti all'interno dell'ospedale psichiatrico) che procedurale (per le carenze delle indagini condotte dalle autorità moldave, tra

¹⁴⁸ Inoltre, la Corte accerta anche la violazione dell'art. 13 CEDU, letto insieme agli artt. 3 e 14, constatata l'assenza di rimedi giurisdizionali offerti dal quadro giuridico moldavo in favore dei minori con disabilità intellettive (nello specifico contro l'illegittima sottoposizione a ricovero psichiatrico e a trattamento farmacologico).

¹⁴⁹ Corte EDU, *Clipea and Grosu V. The Republic of Moldova*, 19 novembre 2024, n. 39468/17.

cui devono annoverarsi i ritardi, la decisione del primo pubblico ministero di sottoporre i ricorrenti a un esame psicologico nello stesso ospedale in cui si erano verificate le violazioni contestate, le violazioni circa il diritto dei ricorrenti ad essere informati dell'avanzamento del processo e a parteciparvi in modo efficace)¹⁵⁰.

Infine, il caso ***Miranda Magro c. Portugal*** riguarda le condizioni dei pazienti psichiatrici nelle strutture carcerarie¹⁵¹. In particolare, il ricorrente, sottoposto a processo per una serie di reati, era stato considerato penalmente irresponsabile in virtù della schizofrenia paranoide che gli era stata diagnosticata. Le autorità portoghesi, tuttavia, hanno mancato di approntare i farmaci e le cure mediche adeguate, così pure le attività terapeutiche, riabilitative e ricreative, utili a controllare il disturbo mentale e a ridurre la pericolosità sociale del ricorrente. Queste omissioni, secondo la Corte, hanno integrato una violazione, oltre che dell'art. 3, anche dell'art. 5 della CEDU, posto a tutela della libertà personale.

13.5 segue: la violazione di altri diritti sanciti dalla CEDU

Il caso ***Bogdan v. Ukraine***, riguarda la violazione del diritto all'equo processo garantito dall'art. 6 della Convenzione¹⁵². Il ricorrente, imputato per una serie di reati, aveva dichiarato di rinunciare ad essere assistito da un avvocato. Tuttavia, in quel momento, versava in una condizione di menomazione cognitiva causata da

¹⁵⁰ Come si dirà in seguito, nel caso *de quo*, la Corte ravvisa inoltre la violazione dell'art. 14.

¹⁵¹ Corte EDU, *Miranda Magro c. Portugal*, 9 gennaio 2024, n. 30138/21.

¹⁵² Corte EDU, *Bogdan v. Ukraine*, 24 agosto 2024, n. 3016/16.

tossicodipendenza e da una crisi di astinenza in corso. La Corte ha accertato che il carattere volontario della rinuncia, e dunque, la sua validità, non sono stati adeguatamente valutati dai giudici nazionali. Inoltre, il ricorrente non è stato informato del suo diritto a rimanere in silenzio, e ciò ha ulteriormente inficiato la validità della sua rinuncia. Pertanto, la Corte ha accertato una violazione dell'art. 6 CEDU.

Infine, merita segnalare come, con riferimento alle condizioni di particolare vulnerabilità vissute dalle persone con disabilità, la Corte abbia avuto modo di constatare in due dei casi menzionati anche la violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, e di rilevare così la presenza di discriminazioni strutturali poste in essere dalle istituzioni coinvolte.

In particolare, nel caso *V.I. v. The Republic of Moldova*, la Corte ha denunciato una forte tendenza all'istituzionalizzazione psichiatrica dei minori con disabilità psico-sociale in Moldavia, che affonderebbe le sue radici negli stereotipi generalizzati e nella cultura discriminatoria che colpisce le persone con disabilità psico-sociali in questo paese¹⁵³. La cultura stigmatizzante che caratterizza l'atteggiamento delle autorità moldave nei confronti delle persone con disabilità intellettive viene richiamata pure nel caso *Clîpea and Grosu v. The Republic of Moldova*, a spiegare le carenze delle indagini svolte rispetto a quanto subito dai ricorrenti nell'ospedale psichiatrico in cui erano stati ricoverati¹⁵⁴.

In collegamento con quanto appena descritto, pur senza accertare la violazione dell'art. 14, la Corte ha modo

¹⁵³ Corte EDU, *V.I. c. Moldavia*, cit., par. 167 ss.

¹⁵⁴ Corte EDU, *Clîpea and Grosu v. The Republic of Moldova*, cit., par. 97.

di evidenziare la presenza di problemi sistemici per i pazienti psichiatrici nelle strutture carcerarie portoghesi dovuti alle carenze di personale qualificato, anche sanitario, e alla mancanza dell'attrezzatura tecnica¹⁵⁵.

13.6 La giurisprudenza della CGUE

Le pronunce emesse dalla CGUE con riferimento alla tutela dei diritti delle persone con disabilità sono 3, tutte sollecitate dalla formulazione di questioni pregiudiziali.

Nel caso **C-116/23, 11 aprile 2024**, il rinvio pregiudiziale è sollevato da un tribunale austriaco e prende avvio dal rifiuto opposto dal competente ministero di concedere l'indennità di congedo richiesta da un cittadino italiano, che risiede e lavora in Austria, per assistere il suo familiare in Italia¹⁵⁶. La normativa austriaca, infatti, subordina la concessione dell'indennità di congedo alla condizione che la persona assistita riceva un assegno di assistenza per persone non autosufficienti da parte delle autorità austriache competenti. In tal modo, l'attribuzione dell'indennità è collegata necessariamente alla residenza abituale in Austria della persona assistita. La Corte ha affermato che tale normativa realizza una discriminazione indiretta che penalizza i lavoratori migranti. Il che determina la violazione dei principi della parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, anche con riferimento ai lavoratori frontalieri¹⁵⁷. La Corte ha poi affidato al giudice nazionale il compito di verificare se detta discriminazione risponda ad uno scopo legittimo rispetto all'equilibrio

¹⁵⁵ Corte EDU, *Miranda Magro c. Portogallo*, cit.

¹⁵⁶ Corte di Giustizia, sent. dell'11 aprile 2024, C-116/23.

¹⁵⁷ Cfr. art. 45 TFUE, art. 4 del regolamento n. 883/2004, nonché art. 7 del regolamento n. 492/2011.

finanziario del regime di previdenza sociale nazionale e costituisca un mezzo proporzionato a tale scopo.

La parità di trattamento è al centro anche della decisione **C-649/22 del 22 febbraio 2024**¹⁵⁸. Nello specifico, il rinvio pregiudiziale sollevato dal tribunale spagnolo aveva ad oggetto **la differenza di trattamento, prevista dai rispettivi contratti collettivi, tra i lavoratori interinali e quelli assunti dall'azienda utilizzatrice**. La normativa spagnola, così come interpretata dalla giurisprudenza, stabilisce infatti che i lavoratori interinali che abbiano subito un infortunio sul lavoro che determini un' inabilità totale permanente ricevano un'indennità inferiore rispetto a quella spettante ai lavoratori assunti direttamente dall'azienda. La CGUE ha dichiarato che l'interpretazione del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 5, della dir. 2008/104, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, in combinato disposto con l'art. 3 della stessa, non consente una simile disparità di trattamento.

Infine, la terza decisione emessa dalla CGUE (**C 631/22 del 18 gennaio 2024**), ha origine dalla vicenda di un conducente di veicoli per la raccolta di rifiuti domestici in Spagna¹⁵⁹. A seguito di un infortunio sul lavoro, cui aveva fatto seguito un periodo di inabilità al lavoro, il ricorrente aveva richiesto all'azienda, e ottenuto, una riassegnazione a nuove mansioni più compatibili con le sue condizioni. Tuttavia, dopo che il ricorrente si era vista riconoscere dal tribunale un'inidoneità permanente totale ad esercitare la sua professione abituale, l'azienda aveva proceduto alla risoluzione del contratto di lavoro. Lo Statuto dei lavoratori spagnolo, infatti, a seguito dell'accertamento dell'inidoneità

¹⁵⁸ CGUE, sent. 22 febbraio 2024, C 649/22.

¹⁵⁹ CGUE, sent. 18 gennaio 2024, C 631/22.

permanente totale, consente al datore di lavoro di risolvere il contratto senza dover prima verificare la fattibilità di accomodamenti ragionevoli che permettano al lavoratore di conservare il posto di lavoro, né di dimostrare, eventualmente, che queste soluzioni costituiscano un onere sproporzionato.

Sollecitata dal rinvio pregiudiziale del giudice spagnolo cui, in appello, si era rivolto il ricorrente, la CGUE dichiara che l'interpretazione dell'art. 5 della direttiva 2000/78, letto alla luce degli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali, nonché degli artt. 2 e 27 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità osta ad una normativa, come quella spagnola, che erige «la disabilità del lavoratore a causa di licenziamento, senza che il datore di lavoro debba prima prevedere o mantenere soluzioni ragionevoli al fine di consentire a tale lavoratore di conservare il posto di lavoro, né dimostrare, eventualmente, che siffatte soluzioni costituirebbero un onere sproporzionato».

14. CONCLUSIONI

di Giuseppe Arconzo

Il report 2024 dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità presenta alcuni dati particolarmente significativi.

Innanzitutto, il numero delle decisioni che si sono individuate e analizzate nel corso della ricerca – anche con la consapevolezza che si tratta di un dato probabilmente sottostimato (cfr. cap. 1) – sembra confermare la validità di un progetto volto a sistematizzare e classificare le numerose pronunce che annualmente vengono adottate dal sistema giudiziario italiano nei confronti delle persone con disabilità.

La necessità del costante ricorso alla magistratura per la tutela dei diritti delle persone con disabilità è, dunque, un dato di fatto che trova conferma rispetto all'ipotesi già evidenziata nel report 2023 e ulteriormente confermato dall'analisi delle oltre 1100 pronunce raccolte nell'ambito della presente ricerca

D'altra parte, è sufficiente leggere i mezzi di informazione per avvedersi della distanza esistente tra una normativa, tutto sommato attenta ai diritti, e la prassi quotidiana, che rivela frequentissime negazioni di tali diritti.

Nello specifico, in relazione alle procedure di accertamento della condizione di disabilità (cap. 3.1) si conferma un contenzioso sempre elevato, in linea con quanto rilevato lo scorso anno.

Il frequente ricorso al giudice conferma poi come **molte persone con disabilità gravissima non riescano ad avere accesso alle prestazioni economiche**. Le numerose decisioni analizzate mettono in evidenza un punto critico del sistema: l'esclusione dall'accesso a tali

benefici è spesso legata a criteri dettati dalle Regioni che, tuttavia, i giudici non ritengono, nella maggior parte dei casi, irragionevoli (cap. 3.4).

La giurisprudenza analizzata nel cap. 4 conferma poi che **il progetto di vita è strumento che – nell’attesa della fine della sperimentazione e dell’entrata a regime della riforma di cui al d. lgs. n. 62 del 2024 – ha pieno valore:** anzi, va ribadito in questa sede che, anche nel vigore del testo originale dell’art. 14 della legge n. 328 del 2000, i Comuni continuano ad avere l’obbligo di provvedere alla redazione del progetto individuale.

Le decisioni analizzate in tema di accessibilità sono cresciute rispetto al report dello scorso anno. Sembra farsi finalmente strada la tesi che **accessibilità e autonomia costituiscono un binomio inscindibile**. Insomma, non si può parlare di accessibilità se la persona con disabilità non è messa nella condizione di raggiungere un luogo, muoversi in uno spazio, fruire di un servizio in autonomia e in sicurezza.

L’annosa questione relativa alla possibilità di installare **l’ascensore in condominio** vede ormai la giurisprudenza prevalente affermare che **lo stesso può essere installato anche senza il consenso dell’assemblea**, salvo ovviamente il limite della stabilità e della sicurezza dello stabile, ma non quello del decoro architettonico, elemento sicuramente recessivo. Così come è ormai acclarato che l’accessibilità degli edifici deve essere garantita indipendentemente dal fatto che vi risieda abitualmente una persona con disabilità.

Assume **toni certamente estremamente preoccupanti** – lo si è già evidenziato sub. cap. 2 e sub cap. 6 – il contenzioso legato alla mancata attuazione del diritto allo studio, con una criticità accentuata nel contesto della

Regione Campania, dove le violazioni risultano più frequenti e gravi.

Ma le problematiche non sono limitate al tema della mancata adozione del PEI e al mancato riconoscimento delle ore di sostegno: le esigue risorse finanziarie degli enti locali mettono a repentaglio l'assistenza scolastica, anche se la giurisprudenza maggioritaria sembra voler evitare questo pericolo.

Ancora, desta seria preoccupazione l'aumento dei casi in cui studenti e studentesse con disabilità si vedono persino rifiutare l'iscrizione a scuola.

Per quanto concerne il lavoro, il contenzioso evidenzia il sempre maggior rilievo che la giurisprudenza attribuisce allo strumento del ragionevole accomodamento. La mancata predisposizione di misure adeguate da parte dei datori di lavoro viene ormai riconosciuta con sempre maggiore chiarezza e fermezza dai giudici come una forma di illegittima discriminazione (cap. 7)

Sempre con riferimento ai lavoratori, vanno ricordate le ordinanze della Cassazione che si sono rivolte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per accertare se la normativa italiana in tema di mobilità dei lavoratori scolastici e, soprattutto, sulla posizione dei caregivers è compatibile con il diritto europeo.

Ancora, nonostante una giurisprudenza ormai consolidata, continuano a rilevarsi numerosi contenziosi tra le persone con disabilità e gli enti locali sul tema della compartecipazione alla spesa relativa ai servizi sociosanitari e socioassistenziali.

Quanto all'amministrazione di sostegno, i numerosi casi analizzati confermano le problematiche che avvolgono l'istituto. L'impressione, anche alla luce della giurisprudenza penale analizzata, è che siano non pochi i casi in cui questo istituto, nella sua applicazione concreta, finisca per non

garantire pienamente l'autodeterminazione delle persone beneficiarie.

Emergono poi interessanti pronunce in cui persone straniere con disabilità ottengono in Italia la protezione internazionale in ragione della loro condizione che, nel paese di origine, finirebbe per renderli vittime certe di discriminazioni e trattamenti degradanti.

Trattamenti degradanti che – anche nel contesto sovranazionale – la Corte europea dei diritti dell'uomo segnala come non così infrequenti.

Conclusivamente, il quadro che emerge dal report 2024 sulla giurisprudenza relativa ai diritti delle persone con disabilità è un quadro a tinte fosche. Gli elementi di preoccupazione non sono pochi e, anzi, sembrano disegnare una situazione in cui solo parzialmente il sistema giudiziario riesce a far fronte alle discriminazioni che le persone con disabilità quotidianamente vivono.

Tuttavia, tra le ombre si intravedono anche segnali incoraggianti: in alcuni ambiti, come quello sull'accessibilità e quello lavorativo, la giurisprudenza ha assunto posizioni sempre più nette nel riconoscere il valore del ragionevole accomodamento e nel sanzionare la sua omissione come forma di discriminazione. È proprio da questi sviluppi giurisprudenziali che deve partire una nuova riflessione sul rafforzamento delle tutele e sull'effettività dei diritti.