



LA RICERCA
DI UNIMI AL SERVIZIO
DELL'INCLUSIONE

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità



I FOCUS DEL MESE

Care lettrici, cari lettori,

Nell'aprire questa newsletter, vi segnaliamo che siamo ancora in attesa di due importanti novità relative ai diritti delle persone con disabilità, che sono state ormai annunciate da qualche tempo. Parliamo del testo del decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 gennaio (che contiene varie misure relative all'attuazione del PNRR), nonché del disegno di legge sui caregiver annunciato sulla stampa da diverse settimane, approvato in Consiglio dei Ministri il 12 gennaio, del quale il Presidente della Repubblica ha autorizzato il deposito in Parlamento il 3 febbraio. Nel momento in cui si chiude questo numero della newsletter, il sito internet della Camera indica che il disegno di legge (A.C. 2789) è stato effettivamente presentato il 6 febbraio 2026, ma l'iter legislativo non è ancora avviato, né il testo è disponibile sul citato sito internet.

Prima di poter commentare queste novità, al di là degli annunci, è ovviamente necessario attendere il testo ufficiale. Contiamo di farlo nella prossima newsletter. Nel frattempo, in questo mese ci occuperemo nuovamente del diritto allo studio, che registra una importante novità giudiziaria che si sofferma sulle responsabilità dei dirigenti scolastici e sul disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato, relativo agli assistenti scolastici all'autonomia e alla comunicazione. Inoltre, daremo ampio spazio al tema della violenza contro le donne con disabilità e a una sentenza della Corte costituzionale che consente alle Regioni di far fronte in modo innovativo, da un punto di vista dell'organizzazione del personale sanitario, ai bisogni di cura e assistenza di quanti convivono con disturbi dello spettro autistico.

Prima però vogliamo dedicare un commosso e grato ricordo a Paolo Cendon, uno dei più importanti giuristi italiani, scomparso qualche settimana fa, noto per avere ideato e dato impulso all'approvazione della legge n. 6 del 2004 sull'amministratore di sostegno. Tra le sue numerose attività, il Prof. Cendon da qualche anno faceva lezione nel nostro Corso di perfezionamento sui diritti delle persone con disabilità. Quelle lezioni sono state occasioni in cui molti di noi hanno avuto la fortuna di ascoltarlo e apprezzarlo. Da questo iniziamo, augurando a tutti e tutte buona lettura.

Hanno partecipato alla redazione di questo numero della newsletter: Giuseppe Arconzo, Martina Bracale, Beatrice Esposito, Stefania Leone, Paola Pannia, Gaia Patarini e Federica Sammali.

SCRIVI A OSSERVATORIODISABILITA.HUMANHALL@UNIMI.IT

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LA LEGGE SULL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO IN MEMORIA DI PAOLO CENDON

«È la forza delle cose che ad un certo punto ha obbligato anche l'Italia ad accorgersi che gli strumenti immaginati fino a quel momento per fronteggiare la fragilità umana erano insufficienti, inadatti e che occorreva pensare a qualcosa di nuovo».

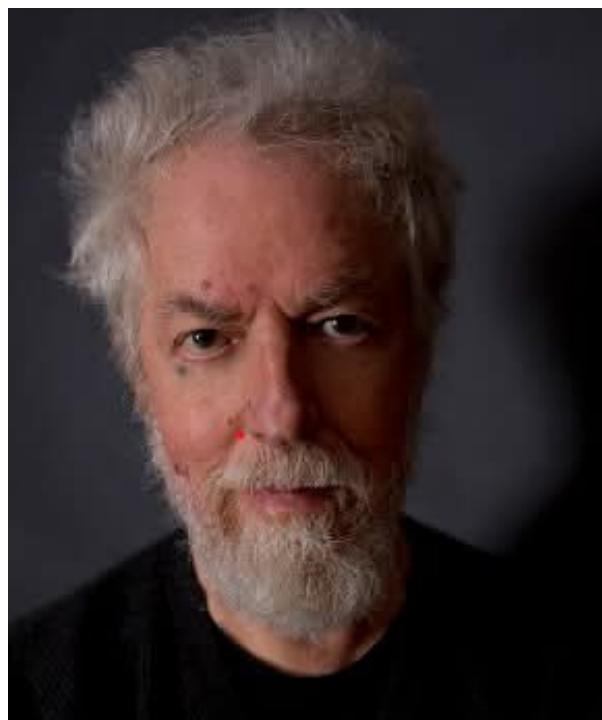
Così il Prof. Paolo Cendon aveva iniziato, nel mese di aprile dello scorso anno, la lezione del nostro Corso di perfezionamento in diritti delle persone con disabilità, sollecitato a raccontare le ragioni che avevano portato il nostro Paese ad approvare la legge sull'amministratore di sostegno. Ripercorrere quella lezione ci pare il modo migliore per ricordare la figura di Cendon, secondo cui quella legge, in quel momento, rappresentava una svolta nel modo con cui ci si rapportava ai diritti delle persone fragili.

Una legge che nasceva a seguito della rivoluzione di Basaglia che, nel chiudere i manicomi, apriva la complessità della vita a persone che potevano essere in oggettiva difficoltà nel compimento delle varie attività quotidiane. Allora l'ordinamento prevedeva soltanto l'interdizione e l'inabilitazione: strumenti ottocenteschi, rigidi, punitivi che finivano per annullare la persona in modo drastico. O sei capace o sei incapace, senza altre sfumature.

A fronte di ciò, raccontava Cendon, la nuova legge, nella sua semplicità, aveva un che di rivoluzionario: il giudice doveva disegnare provvedimenti su misura, tenendo conto del fatto che ogni persona incontra nella vita difficoltà di varia natura, e che dunque rigidi schemi, uguali per tutti, non assecondano le infinite sfaccettature delle complessità umane. Così, il dovere per lo Stato di non lasciare da sola la persona in difficoltà doveva unirsi ad un accompagnamento che neppure la umiliasse, come succedeva invece con l'interdizione. Secondo Cendon, la figura dell'amministratore di sostegno avrebbe raggiunto entrambi gli obiettivi: non abbandonare e non mortificare, il che avrebbe dovuto condurre all'abrogazione dell'interdizione.

Sappiamo però che non tutto funziona come immaginato, come pure è emerso durante i lavori del Tavolo ministeriale per le persone fragili che Paolo Cendon ha autorevolmente presieduto:

l'eccesso di incombenze burocratiche poste in capo ai familiari che si ritrovano a svolgere la funzione di amministratori; l'impossibilità per i pochi giudici tutelari di far fronte ad un numero sterminato di pratiche aperte; l'incapacità di molti amministratori di sostegno di riuscire a rispondere in modo adeguato ai desideri delle persone beneficiarie della misura.



- Continua -

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LA LEGGE SULL'AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO IN MEMORIA DI PAOLO CENDON



Criticità che hanno portato di recente il legislatore ad approvare la legge n. 167 del 2025, che delega il Governo a modificare alcuni aspetti della legge n. 6 del 2004.

Eppure, come ricordava Cendon, la legge sull'amministratore di sostegno contiene tuttora principi pienamente validi: la centralità della persona, il suo ascolto obbligatorio, limitazioni solo se necessarie, la possibilità di continuare a svolgere gli atti della vita quotidiana. La giurisprudenza sul punto è unanime: l'istituto dell'amministratore di sostegno è in grado di adeguare la misura alla situazione concreta della persona e di variarla nel tempo, in modo tale da assicurare all'amministrato la massima tutela possibile a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione.

E, allora, cosa ci rimane dell'insegnamento di Paolo Cendon oggi? Resta ferma e indiscutibile la necessità che la nostra Repubblica si faccia carico di quanti, per utilizzare le parole dell'art. 3 della Costituzione, devono affrontare quotidianamente ostacoli che ne impediscono il loro pieno sviluppo. Ma, allo stesso tempo, resta il compito per ciascuno di noi – che siamo e costituiamo la Repubblica – di adempiere ai doveri di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost. Compito che resta scolpito nelle parole di Paolo Cendon:

«Capii che, essendo un civilista, essendo un professore universitario, occupandomi un po' di queste cose, [...] ero io che dovevo darmi da fare»

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LA COSTANTE NEGAZIONE DEL DIRITTO ALLO STUDIO IL TAR CAMPANIA SEGNA LA CORTE DEI CONTI POSSIBILI RESPONSABILITÀ ERARIALI DEI DIRIGENTI SCOLASTICI

La giurisprudenza sul diritto allo studio continua a rappresentare uno dei fronti più caldi del contenzioso che riguarda la tutela dei diritti delle persone con disabilità. Già nei **report 2023 e 2024** del nostro Osservatorio avevamo infatti registrato un aumento esponenziale del contenzioso, con una concentrazione territoriale marcata nella Regione Campania, richiamata più volte anche dai giudici nelle loro pronunce.

La recente sentenza del TAR Campania, Napoli, sez. II, n. 101 del 7 gennaio 2026, apre un nuovo interessante fronte sul quale occorre rivolgere nuovamente la nostra attenzione.

Il Tribunale ha accolto il ricorso dei genitori di uno studente con disabilità che frequenta la scuola secondaria di secondo grado, dichiarando illegittimo il PEI che prevedeva solo 18 ore settimanali di sostegno a fronte dell'accertata necessità di un supporto continuativo nelle 32 ore di frequenza. Si tratta di una situazione affatto nuova, in quanto le impugnazioni promosse dai genitori di alunni e alunne con disabilità contro PEI ritenuti inadeguati rappresentano una quota fin troppo consistente delle decisioni esaminate negli ultimi anni.

Nella sentenza, il TAR ripercorre accuratamente la normativa sul diritto allo studio e segnala che le modifiche introdotte dal d.lgs. 62 del 2024 all'art. 3 della legge 104 del 1992 non hanno alterato il senso complessivo della norma, in quanto la certificazione della disabilità «impone allo Stato di garantire i servizi e gli strumenti necessari per consentire la piena inclusione della persona in ogni contesto della vita pubblica e privata».

Citando le sentenze nn. **80 del 2010** e **275 del 2016** della Corte Cost., il TAR ribadisce allora che il diritto all'insegnante di sostegno, rientrando proprio tra quelle garanzie da assicurarsi alla persona con disabilità nel contesto scolastico, non può essere "condizionato finanziariamente".

Richiamando la recente **sentenza della Corte Cost. n. 121 del 2025**, afferma poi che l'obbligo di copertura finanziaria ricade anzi sul legislatore, che deve garantire la piena realizzazione del diritto, indipendentemente dall'impatto sul bilancio e predisponendo i mezzi per fronteggiare anche gli eventuali oneri che ne derivano. Le ulteriori spese per l'incremento delle ore di sostegno devono infatti essere gestite dall'amministrazione scolastica, escludendo la possibilità di negare la tutela del diritto sulla base di carenze organizzative.

La rilevanza di questa decisione riguarda le osservazioni mosse con riferimento **alle responsabilità dei dirigenti scolastici, chiamati annualmente a svolgere prima dell'inizio dell'anno scolastico «il doveroso compito di procedere alla ricognizione dei posti di sostegno necessari di fatto in ogni singola scuola», anche con riferimento alla necessità di eventuali c.d. posti di sostegno "in deroga"**, che rappresentano una misura straordinaria per garantire il sostegno agli alunni con disabilità quando l'organico di diritto non è sufficiente.

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LA COSTANTE NEGAZIONE DEL DIRITTO ALLO STUDIO IL TAR CAMPANIA SEGNA LA CORTE DEI CONTI POSSIBILI RESPONSABILITÀ ERARIALI DEI DIRIGENTI SCOLASTICI

A tal proposito, il TAR descrive passo per passo l'iter amministrativo riguardante l'assegnazione delle ore di sostegno agli alunni con disabilità. Afferma che l'art. 10 del d.lgs. n. 66 del 2017 prevede infatti che il dirigente trasmetta all'Ufficio Scolastico Regionale la richiesta complessiva dei posti di sostegno in base ai PEI, mantenendo comunque la possibilità di **richiedere ulteriori posti "in deroga" qualora le esigenze degli alunni lo rendano necessario**. Il TAR rileva però che «esiste una significativa minoranza di inefficienza, caratterizzata dall'assenza di tale richiesta o comunque, una volta che venga instaurato il giudizio davanti al TAR, dalla mancanza di prova dell'effettuazione di tale specifica istanza, che pur rientra tra le incombenze di ciascun dirigente scolastico all'inizio dell'anno scolastico». Ciò contribuirebbe a spiegare, a detta del Tribunale, il numero di ricorsi «notevolmente cresciuto nella regione Campania negli ultimi anni».

In altre parole, rileva il TAR, la procedura per l'assegnazione dell'insegnante "in deroga" viene in molti casi avviata dal dirigente scolastico solo dopo che i genitori hanno avviato e vinto il ricorso. Ciò, però, costituisce una «situazione di "deroga ex post" contraria allo spirito dell'attuale sistema normativo» che determina altresì una «forma di cattivo uso del potere amministrativo», essendo il frutto della ingiustificata mancata rilevazione del fabbisogno di fatto della singola scuola in relazione agli alunni già iscritti, unita all'adesione alla prassi ricorrente di posticipare la soluzione della situazione di criticità all'esito del giudizio». Con la duplice conseguenza del ritardo nell'assicurare il diritto allo studio degli studenti con disabilità e un danno alle finanze statali che devono far fronte al pagamento delle spese processuali che vedono soccombere le amministrazioni statali.

Ora, se già in passato il TAR aveva trasmesso la copia di analoghe decisioni alla Procura della Corte dei conti e alla Ragioneria regionale e nazionale, affinché verificassero la sussistenza di eventuali danni alle finanze dello Stato, in questa decisione la novità è proprio l'esplicito richiamo alla responsabilità dei dirigenti scolastici. Occorrerà verificare se questa potrà portare ad un effettivo miglioramento della situazione attuale.

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

INCLUSIONE SCOLASTICA E ASSISTENTI ALL'AUTONOMIA FINALMENTE ALLE PORTE LA DISCIPLINA NAZIONALE DELLA FIGURA ASACOM

Il 28 gennaio 2026 è stato approvato in Senato il **disegno di legge** che contiene alcune modifiche al decreto legislativo n. 66 del 2017, in materia di promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità.

Nel dettaglio, le modifiche proposte riguardano la figura dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione (ASACOM) e mirano a colmare una lacuna normativa che da anni incide in modo significativo sull'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità: l'assenza di una disciplina nazionale in questa specifica materia.

Come noto, l'ASACOM – che fino ad oggi assume denominazioni diverse nei vari contesti regionali (ad esempio assistente specialistico, AEC assistente educativo culturale, OEPAC operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione, Assistente Educativo, Educatore Scolastico, AES Assistenza Educativa Scolastica) – è una figura già prevista dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e dall'art. 7 del d. lgs. n. 66 del 2017, e svolge un ruolo cruciale nei percorsi di inclusione scolastica, soprattutto per gli alunni con disabilità sensoriali, collocandosi in una dimensione intermedia fra il sistema scolastico e il sistema socioassistenziale, e discostandosi sia dalla figura dell'insegnante di sostegno, che fa parte del corpo docenti, sia da quella dell'assistente igienico-sanitario, che è parte del personale ausiliario.

Secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale con la **sentenza n. 127 del 2023**, l'ASACOM svolge una serie di attività a sostegno dell'inclusione dell'alunno con disabilità, tra le quali si annoverano la collaborazione alla redazione del PEI; la programmazione, realizzazione e verifica degli interventi integrati con quelli educativi e didattici dei docenti, all'esito del coordinamento con i docenti curricolari e di sostegno; la promozione dell'autonomia dello studente con disabilità, attraverso strategie volte a conseguire le finalità formative dello sviluppo complessivo della persona; l'aiuto alla socializzazione dello studente e la collaborazione all'analisi delle richieste delle famiglie e alla promozione di migliori relazioni con le stesse.

Nonostante questa evidente centralità, manca tuttora una definizione uniforme del profilo professionale dell'ASACOM. Attualmente, infatti, l'erogazione del servizio e l'assegnazione degli ASACOM è demandata dalle citate disposizioni normative agli enti locali, il che comporta una forte eterogeneità territoriale: requisiti di accesso, titoli di studio, modalità di reclutamento e inquadramento contrattuale variano sensibilmente da Regione a Regione. Il risultato è un sistema disomogeneo, caratterizzato da profondi divari sia in termini di disponibilità del personale sia di qualità del servizio offerto.

La frammentazione territoriale e le disuguaglianze nell'accesso al servizio sono confermate anche dai dati dell'indagine ISTAT pubblicata nel 2025, relativa all'anno scolastico 2023-2024, sullo **stato di attuazione del diritto allo studio degli alunni con disabilità**.

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

INCLUSIONE SCOLASTICA E ASSISTENTI ALL'AUTONOMIA FINALMENTE ALLE PORTE LA DISCIPLINA NAZIONALE DELLA FIGURA ASACOM

In Italia operano poco meno di 80.000 assistenti all'autonomia e alla comunicazione. A livello nazionale il rapporto medio è di quattro alunni con disabilità per ogni assistente. Tuttavia, nel Nord e nel Mezzogiorno il rapporto sale rispettivamente a 4,3 e 4,2, con forti differenze regionali: la Campania, ad esempio, registra la minore disponibilità, con 7,5 alunni per assistente. Le regioni del Centro presentano invece una situazione più favorevole, con un rapporto di 3,3 alunni per assistente.

Inoltre, la domanda di assistenza non risulta pienamente soddisfatta: oltre 15.000 studenti, pari al 4,2% degli alunni con disabilità, avrebbero bisogno del supporto di un assistente ma non ne usufruiscono.

Va ricordato che già il decreto legislativo n. 66 del 2017, all'art. 3, comma 4, aveva previsto che, entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore e previa intesa in Conferenza Unificata, fossero individuati criteri volti a garantire una progressiva uniformità nazionale nella definizione dei profili professionali del personale destinato all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale. Tale uniformità avrebbe dovuto realizzarsi anche attraverso specifici percorsi formativi propedeutici allo svolgimento delle funzioni assegnate, nel rispetto degli ambiti riservati alla contrattazione collettiva.

Questa delega, tuttavia, non è mai stata attuata e il mancato esercizio della delega statale ha favorito **interventi regionali disomogenei** e, in alcuni casi, costituzionalmente problematici.

In base all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e come ribadito dalla già citata sentenza della Corte costituzionale n. 127 del 2023, spetta allo Stato individuare le figure professionali e i relativi titoli abilitanti. È in questo complesso quadro costituzionale e istituzionale che si inserisce il disegno di legge approvato. Il provvedimento sostituisce integralmente il comma 4 dell'art. 3 del d.lgs. n. 66 del 2017 e introduce per la prima volta una **definizione legislativa** dell'ASACOM, qualificandolo come «operatore socio-educativo che svolge funzioni di mediazione e assistenza alla comunicazione e di supporto all'acquisizione delle autonomie e alle relazioni rispetto ai contesti educativi, didattici e formativi, tenendo conto delle diverse condizioni di disabilità e facilitando anche l'esercizio del diritto all'educazione e alla formazione delle persone affette da malattie rare».

Il disegno di legge individua, dando uniformità alla disciplina, i soggetti che possono e potranno svolgere la professione di ASACOM: a) gli educatori professionali socio-pedagogici; b) quanti hanno un diploma di scuola superiore di secondo grado e hanno superato un apposito corso professionale regionale; c) quanti hanno un diploma di scuola superiore di secondo grado e hanno svolto per 12 mesi, anche non continuativi, la funzione di ASACOM presso le scuole; d) quanti hanno un titolo di ASACOM rilasciato da un ente qualificato a seguito di una formazione di almeno 830 ore – di cui 100 di pratica nella LIS; e) quanti hanno lavorato come ASACOM almeno 36 mesi, anche non continuativi, presso le scuole.

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

INCLUSIONE SCOLASTICA E ASSISTENZIALI L'AUTONOMIA FINALMENTE ALLE PORTE LA DISCIPLINA NAZIONALE DELLA FIGURA ASACOM

Il disegno di legge rinvia poi ad un accordo da stipulare in Conferenza unificata Stato-Regioni entro 120 giorni dall'approvazione della legge la definizione degli ambiti di attività dell'ASACOM, le relative funzioni e il relativo ordinamento didattico. Spetterà al contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali definire, sulla base di quanto sancito in Conferenza unificata, il trattamento economico. Gli enti locali e i soggetti che forniscono mediante appalti di servizi gli ASACOM dovranno conseguentemente garantire agli ASACOM stessi l'applicazione dell'inquadramento e del trattamento economico e normativo stabilito dal contratto collettivo.

In fase di prima applicazione è poi prevista la possibilità per Regioni ed enti locali di indire un concorso riservato a quanti stanno già esercitando o hanno già esercitato l'attività di ASACOM per almeno 36 mesi.

Gli enti territoriali dovranno poi garantire il coordinamento delle attività degli ASACOM con il progetto di vita degli studenti e delle studentesse con disabilità secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Come ormai frequente nella produzione legislativa recente, è inserita anche una clausola di invarianza finanziaria che esclude nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; clausola che evidenzia la volontà di razionalizzare l'esistente, ma che, evidentemente, testimonia anche quella di non investire ulteriori somme per l'attuazione di una normativa che, come emerge dalla giurisprudenza ([clicca qui](#) per approfondire), vede molti enti locali in difficoltà nel garantire a tutti quanti ne abbiano diritto l'assistenza specializzata degli ASACOM.

Ulteriori perplessità sono legate al fatto che, come si è visto, la definizione della funzione, delle competenze e dei confini professionali viene rinviata agli accordi in Conferenza unificata: l'auspicio è che questa volta non accada come già successo a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 66 del 2017, quando l'inerzia della Conferenza unificata ha avuto come conseguenza quella di determinare un quadro normativo disomogeneo nel territorio nazionale.

In ogni caso, l'approvazione definitiva del disegno di legge – che potrebbe avvenire anche in tempi relativamente brevi – potrà rappresentare comunque un passaggio significativo verso la standardizzazione e il riconoscimento pieno di una figura professionale essenziale per l'inclusione scolastica e per la tutela dei diritti degli studenti con disabilità. Ne daremo ovviamente conto nei prossimi numeri della nostra newsletter.

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

DATI DISAGGREGATI, APPROCCIO INTERSEZIONALE E LIMITI NORMATIVI

LA VIOLENZA INVISIBILE CONTRO LE DONNE CON DISABILITÀ

Secondo la rilevazione congiunta del 2024 di Eurostat, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), nell'Unione europea, circa il 46,1% delle donne con gravi limitazioni nelle attività quotidiane ha subito nel corso della vita violenza fisica o sessuale o minacce gravi, contro il 40,2% delle donne con limitazioni non gravi e il 28,1% delle donne senza limitazioni (per approfondimenti [clicca qui](#)). La maggiore incidenza di violenza fisica tra le donne con disabilità rispetto a quelle senza disabilità, nonché tassi più elevati di molestie emergono anche da un'altra rilevazione del **Fundamental Rights Survey**.

Accanto a questa maggiore esposizione quantitativa, la letteratura internazionale evidenzia forme specifiche di violenza che colpiscono in modo sproporzionato le donne con disabilità, tra cui sterilizzazioni, aborti e matrimoni forzati, e altre pratiche lesive dell'autonomia personale (De Vido S., Frulli M., *Preventing and combating violence against women and domestic violence: a Commentary on the Istanbul Convention*, Edward Elgar, 2023). Nonostante ciò, la conoscenza del fenomeno resta parziale: non solo mancano gli studi, ma anche i dati disponibili risultano spesso frammentari, non comparabili e privi di disaggregazione sistematica per disabilità. È quanto, ad esempio, si riscontra in Italia: la legge 5 maggio 2022, n. 53 prevede che l'ISTAT realizzi con cadenza triennale un'indagine campionaria sulla violenza contro le donne ma la disaggregazione per disabilità non risulta prevista tra gli elementi obbligatori da monitorare per legge.

Così, le informazioni relative alla condizione di disabilità delle donne che subiscono forme di violenza risultano assenti nella recente indagine

ISTAT 2025 "Sicurezza delle donne"

pubblicata nel novembre scorso.

Analoghe criticità emergono nei documenti programmatici più recenti. Il **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2025-**

2027 richiama l'importanza di prestare attenzione alle donne con disabilità e di prevedere misure dedicate. Tuttavia, non include tra le azioni operative la raccolta sistematica di dati disaggregati per disabilità.

Sul versante della sicurezza pubblica, il **report della Direzione centrale della polizia criminale (OSCAD)**, segnala un incremento dei

reati commessi contro donne con disabilità (consumati frequentemente in contesti familiari o istituzionali) denunciando al tempo stesso un preoccupante sommerso.

L'Italia non è un caso isolato. Se da noi la carenza di risorse economiche e logistiche contribuisce a spiegare la lacuna, in altri paesi dell'eurozona intervengono altri fattori, quali resistenze legate alla qualificazione della disabilità come dato sensibile (si pensi ad esempio ai paesi del nord-Europa). La mancanza di consapevolezza rispetto alla violenza subita dalle donne con disabilità e l'insufficienza dei dati disponibili sono state denunciate più volte dai **rapporti di valutazione pubblicati da GREVIO**, il meccanismo di monitoraggio istituito con la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa, cui l'Unione europea ha aderito (qui [maggiori dettagli](#)). D'altra parte, la **Direttiva UE 2024/1385** sulla lotta alla violenza contro le

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

DATI DISAGGREGATI, APPROCCIO INTERSEZIONALE E LIMITI NORMATIVI

LA VIOLENZA INVISIBILE CONTRO LE DONNE CON DISABILITÀ

donne e quella domestica, sebbene richieda la raccolta di dati statistici e preveda misure per vittime esposte a discriminazioni intersezionali, non impone esplicitamente l'inclusione della disabilità tra le categorie per cui la disaggregazione è obbligatoria, lasciando, così, ai singoli stati membri un'ampia discrezionalità.

Eppure, il quadro internazionale è chiaro. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), ratificata dall'Unione europea e da tutti gli stati membri, riconosce espressamente che le donne con disabilità sono soggette a discriminazioni multiple e impone agli Stati di adottare misure per garantire loro il pieno e uguale godimento di tutti i diritti umani (art. 6). La Convenzione, inoltre, richiede agli Stati di raccogliere informazioni appropriate, comprese statistiche e dati di ricerca, per formulare e attuare politiche volte a dare attuazione ai diritti riconosciuti (art. 31). A fronte di ciò, **non si può che richiamare la necessità che l'Italia e l'Europa comincino a rispettare questi obblighi e diano finalmente visibilità alle esperienze ed esigenze specifiche delle donne con disabilità.** In assenza di dati disaggregati, che orientino l'elaborazione e il monitoraggio delle politiche e l'allocazione delle risorse, l'approccio intersezionale e la promessa costituzionale di eguaglianza rischiano di rimanere solo dichiarazioni di principio.



DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LE REGIONI POSSONO DISLOCARE GLI OPERATORI SANITARI PER GARANTIRE I BISOGNI DI CURA DEI PAZIENTI NEI CENTRI PER IL TRATTAMENTO DELL'AUTISMO

Decidendo un ricorso promosso in via principale, la Corte costituzionale si è pronunciata su diversi profili della disciplina contenuta nella legge della Regione Puglia n. 42 del 2024 che contiene le norme relative al bilancio regionale del 2025.

Per quanto qui interessa, ad essere oggetto di impugnazione da parte dello Stato sono stati anche gli artt. 132 e 217, che concernono, rispettivamente, **l'avvio delle attività dei centri specializzati per il trattamento dei disturbi dello spettro autistico e l'avvio e il potenziamento delle comunità riabilitative assistenziali psichiatriche** (c.d. Crap) dedicate ai pazienti autori di reati ad elevata complessità.

Nel dare conto della problematica circostanza che, attualmente, **alcuni profili professionali risultano difficilmente reperibili**, la Regione ha deciso di fare temporaneamente ricorso a ulteriori professionisti sanitari. Più precisamente, ha stabilito che «in attesa di programmare una adeguata formazione per alcune professionalità ora carenti», **è consentita l'intercambiabilità dei tecnici sanitari della riabilitazione**; ciò **per far fronte ai bisogni assistenziali** di coloro che si trovino in trattamento e per consentire una adeguata turnazione.

Con riguardo ai centri per l'autismo, in particolare, i tecnici sanitari per la riabilitazione ai quali si fa riferimento sono i logopedisti, i terapisti della neuro psicomotricità, i terapisti occupazionali, gli educatori professionali e gli psicologi. Questo regime di intercambiabilità opera solo per un lasso di tempo definito, non potendo protrarsi oltre i 24 mesi.

Ora, la ragione per la quale queste previsioni regionali erano state censurate dallo Stato è essenzialmente riconducibile al fatto che, nel nostro sistema, l'individuazione e la regolamentazione delle figure professionali e dei relativi profili di competenza spetta in esclusiva allo Stato, mentre alle Regioni residua unicamente il potere di disciplinare quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

La Corte era chiamata a chiarire se, come affermava lo Stato, la regola della intercambiabilità introdotta dalla Regione Puglia avrebbe leso la competenza dello Stato che riteneva che soltanto ad esso sarebbe stato riservato il compito di attribuire competenze e responsabilità alle figure professionali sanitarie

Al fondo di queste doglianze può dunque leggersi **una critica dello Stato alla scelta fatta dalla Regione** di consentire la fungibilità tra diverse figure professionali per sopperire alle carenze di personale specificamente formato per occuparsi di disturbi dello spettro autistico e di disturbi psichiatrici dei pazienti dei Crap.

La **Corte costituzionale** ha tuttavia **salvato la disciplina regionale**, dandone una interpretazione tale da escludere che vi sia stata invasione di campo rispetto alle competenze statali e **guardando al profilo più sostanziale della questione**.

A dire del Giudice costituzionale, infatti, in alcun modo la Regione si è appropriata della competenza statale a definire le professioni tecniche sanitarie, che restano quelle previste in appositi decreti ministeriali. **L'intercambiabilità** non altera, infatti, questo quadro di riferimento, perché essa **deve intendersi** «non in termini di “sostituibilità” tra professionisti appartenenti a discipline differenti, ma

DIRITTI AD OSTACOLI

La newsletter dell'Osservatorio Human Hall sui diritti delle persone con disabilità

LE REGIONI POSSONO DISLOCARE GLI OPERATORI SANITARI PER GARANTIRE I BISOGNI DI CURA DEI PAZIENTI NEI CENTRI PER IL TRATTAMENTO DELL'AUTISMO

come possibilità di dislocare i diversi professionisti a seconda del numero e della tipologia di pazienti frequentanti le strutture considerate, al fine di garantire la presenza delle figure professionali più appropriate alle specifiche esigenze del paziente». In altre parole, la Regione, agendo nell'ambito della propria competenza in materia di organizzazione sanitaria, ha predisposto un sistema – temporaneo, che quindi non modifica strutturalmente l'assetto in questione – finalizzato a dare avvio e consolidare servizi essenziali.

Inoltre, a risultare rilevantisima, nel pur stringato impianto motivazionale della pronuncia, è **l'affermazione secondo cui il regime della intercambiabilità non esime la Regione dal dovere di garantire la presenza di un «numero minimo» di tutte le figure professionali** previste dalla normativa regionale vigente per la gestione di questi servizi. Garantito quel numero minimo, essa può dare luogo alla predetta intercambiabilità, con riferimento, però, appunto a «figure professionali ulteriori o eccedenti». L'obiettivo dal quale non ci si può allontanare, in buona sostanza, è la necessità di **rispondere ai bisogni dei pazienti in trattamento**, in un settore che la Corte costituzionale giustamente qualifica come «di particolare delicatezza». Letta in questa prospettiva, l'intercambiabilità diventa dunque lo strumento attraverso il quale, in una condizione di **oggettiva carenza di personale adeguatamente formato**, la Regione si è legittimamente data la possibilità di dislocare i diversi professionisti a seconda del numero e della tipologia dei pazienti che frequentano le strutture in esame, anche al fine di garantire la presenza delle figure professionali più appropriate alle loro specifiche esigenze.