

LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ NEL PRIMO SEMESTRE DEL 2023.

Primo report dell'“Osservatorio giuridico permanente sui diritti delle persone con disabilità”¹

*A cura del gruppo di ricerca coordinato dal Prof. Giuseppe Arconzo
e composto dal Dott. Stefano Bissaro, dalle Avv. Laura Abet e Giulia Bassi (LEDHA)
e dall'Avv. Haydée Longo²*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Oggetto della ricerca e metodologia – 3. Gli esiti delle prime indagini – 3.1. *Accessibilità, mobilità e trasporti* – 3.2. *Accesso alle prestazioni* – 3.3. *Caregiver* – 3.4. *Compartecipazione alle spese* – 3.5. *Lavoro* – 3.6. *Progetto di vita individuale* – 3.7. *Scuola* – 3.8. *Altro* – 4. La tutela antidiscriminatoria e la legge n. 67 del 2006 – 5. Riflessioni conclusive, un primo bilancio provvisorio

1. Introduzione

Per introdurre il contenuto e l'obiettivo del presente *report*, è utile precisare, più in generale, l'orizzonte in cui si inseriscono le attività del progetto *Musa - Multilayered Urban Sustainability Action*, il quale può essere compendiato nei seguenti termini: rendere l'area metropolitana di Milano un modello di innovazione sociale, grazie alla promozione di progetti di rigenerazione urbana, **progetti di inclusione sociale** e di innovazione tecnologica.

In questo contesto, lo *Spoke n. 6* – coordinato dalla Prof.ssa Marilisa D'Amico e dal Prof. Matteo Turri – si concentra specificatamente sul tema dell'inclusione sociale e, tra i suoi principali obiettivi, prevede l'istituzione di **Human hall**, vale a dire un centro di eccellenza per la ricerca scientifica e per lo sviluppo di attività da realizzare in collaborazione con il mondo delle imprese, il terzo settore e il Comune di Milano, con linee di intervento che spaziano dalla prevenzione della violenza di genere e del linguaggio discriminatorio,

¹ Il presente lavoro può essere così citato: G. ARCONZO, S. BISSARO, L. ABET, G. BASSI, H. LONGO, *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità nel primo semestre del 2023. Primo report dell'“Osservatorio giuridico permanente sui diritti delle persone con disabilità”*, PROGETTO PNRR-MUSA-HUMAN ALL, in <https://humanball.unimi.it/>.

² Per la realizzazione del *report* il gruppo di ricerca si è anche avvalso del prezioso contributo dell'Avv. Alessandro Gerardi dell'Associazione Luca Coscioni, con cui lo *Human Rights HUB* ha recentemente 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. Si segnala, infine, che l'attività di ricerca ha beneficiato anche delle segnalazioni offerte dagli Avv.ti Alberto Guariso, Livio Neri e Francesco Trebeschi, oltre che dai legali dell'A.N.M.I.C. di Milano.

all'implementazione di iniziative per l'inclusione degli stranieri e **delle persone con disabilità**.

Precisamente in quest'ultimo filone, si colloca il progetto *Empowerment of persons with disabilities: innovative tools for the inclusion of people with disabilities*, che intende ovviare all'assenza di indicatori relativi all'attuazione della normativa antidiscriminatoria in sede giudiziaria, ponendosi l'obiettivo di costituire un *Osservatorio giuridico permanente* per fornire un costante monitoraggio sulla giurisprudenza concernente la condizione giuridica delle persone con disabilità, a beneficio sia degli operatori impegnati nel settore, sia delle stesse persone con disabilità interessate.

2. Oggetto della ricerca e metodologia

Per rispondere alle esigenze evidenziate in premessa, questo primo *report* ha esaminato le decisioni che i giudici italiani – civili, penali ed amministrativi – hanno reso nel primo semestre del 2023, **dal 1° gennaio 2023 al 30 giugno 2023**.

Dal punto di vista quantitativo, la ricerca ha fornito un dato piuttosto interessante, per certi aspetti anche superiore alle aspettative che era lecito attendersi sulla base delle tendenze giurisprudenziali fino ad oggi registrate dalla dottrina e dagli operatori del settore: il tema della disabilità, infatti, è stato preso in considerazione – in modo più o meno diretto e secondo quanto si dettaglierà nelle prossime pagine – da oltre **300 pronunce**.

Questo elemento, su cui sarà necessario tornare dopo aver illustrato e commentato i principali filoni emersi nell'analisi, rappresenta di per sé un dato considerevole, che offre diversi spunti di riflessione: da un lato, tale riscontro induce a ritenere che **i diritti delle persone con disabilità non sono ignorati nell'attività dei giudici italiani**, i quali vengono frequentemente chiamati, con il loro intervento, a garantirne effettività nei casi concreti; dall'altro, proprio il dato numericamente rilevante delle pronunce intervenute in pochi mesi sembra riconfermare l'idea che **la normativa che riguarda le persone con disabilità incontra ancora oggi criticità e difficoltà sul piano applicativo**³.

Sul versante metodologico, si è scelto di utilizzare strumenti tradizionali, a disposizione di qualsiasi utente interessato, come portali istituzionali (es. www.cortecostituzionale.it; www.cortedicassazione.it; www.giustizia-amministrativa.it) o banche dati giuridiche (es. *Dejure*; *Italgjure*; *Onelegale*; *Infoleges*) che sono state consultate incrociando tecniche di ricerca e *keywords* differenti: lemmi come “disabilità”, “invalidità”, “handicap”, etc., sono stati impiegati singolarmente e in modo combinato tra loro, insieme ad altre parole più specifiche – come “accessibilità”, “barriere architettoniche” “accomodamento ragionevole”, “amministratore di sostegno”, ecc. – per rintracciare all'interno della sterminata produzione giurisprudenziale del primo semestre del 2023 le pronunce potenzialmente rilevanti ai fini del presente *report*.

³ Volendo, per un approfondimento di carattere generale, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

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

Va qui subito segnalato che l'indagine alla base del *report* sconta una inevitabile problematica: soltanto la giurisprudenza della Corte costituzionale, della giustizia amministrativa e della Corte di cassazione è presente in modo completo nelle banche dati istituzionali. Viceversa, tutta la giurisprudenza dei giudici di primo grado e di appello contenuta nelle banche dati utilizzate per la ricerca è oggetto di una previa selezione da parte di quanti si occupano di aggiornare le stesse banche dati. Ne consegue che è pressoché certo che vi siano molte decisioni di primo e secondo grado sui diritti delle persone con disabilità che questo *report* non ha potuto in alcun modo raggiungere, proprio in ragione del loro mancato inserimento nelle banche dati giuridiche. Tuttavia, il dato numerico che si è riscontrato è comunque significativo e meritevole di analisi.

Questa prima fase della ricerca, come è facile intuire, ha rappresentato solo il passaggio preliminare di un lavoro di indagine più articolato, dal momento che **il dato restituito da queste prime selezioni è stato raffinato** attraverso l'esclusione di quelle decisioni in cui il tema della disabilità è stato evocato dal giudice, all'interno della motivazione, in modo fugace o in relazione ad aspetti del tutto marginali.

Si è così proceduto isolando le pronunce in cui la condizione di disabilità ha giocato un ruolo comunque meritevole di attenzione, ancorché non sempre significativo: la ricerca qui presentata, infatti, è stata animata dall'idea di **“fotografare” l'attuale quadro giurisprudenziale in materia di disabilità**, complessivamente considerato e cioè provando a non tralasciare nessun ambito.

In questo *report* trovano spazio sia decisioni che hanno confermato orientamenti già consolidati, sia pronunce che, nel primo semestre 2023, hanno affrontato con profili di innovatività aspetti centrali della tutela giudiziaria dei diritti delle persone con disabilità⁴ e che sono state già oggetto di attenzione a livello accademico⁵, così come sui principali portali che si occupano di tali tematiche⁶. L'obiettivo di questo *report* è infatti di ampio respiro: **offrire a chiunque sia interessato – avvocati, magistrati, operatori del settore e persone con**

⁴ Come, ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav., 31 marzo 2023, n. 9095 o l'ordinanza del Tribunale di Verona, sez. I, 20 marzo 2023, n. 9391, in materia di tutela antidiscriminatoria, che hanno ricevuto ampia eco, non solo in ambito specialistico (cfr., in dottrina, rispettivamente L. CAIRO, S. MARESI, *Il comportamento dei lavoratori disabili: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, 5/2023, 537 ss.; G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità. Nota a Tribunale di Verona, prima sezione civile, ordinanza 20 marzo 2023*, in *Osservatorio AIC*, 4/2023).

⁵ Si veda ad esempio il seminario di studi *La tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni*, promosso proprio nell'ambito del progetto *Musa - Multilayered Urban Sustainability Action*, su iniziativa del Prof. Giuseppe Arconzo e con la partecipazione dell'Avv. Alessandro Gerardi, svoltosi in data 5 aprile 2023 presso l'Università degli Studi di Milano. La registrazione dell'evento è disponibile al seguente link <https://humanhall.unimi.it/eventi/convegno-la-tutela-giudiziaria-delle-persone-con-disabilita-vittime-di-discriminazioni/>.

⁶ Il portale *Superando.it* ha ad esempio dedicato diverse pagine di approfondimento sulla vicenda della fruibilità dei concerti extralirici che si svolgono presso l'Arena di Verona: <https://www.superando.it/2023/03/22/riconosciuta-la-liberta-di-godere-di-un-concerto-senza-essere-discriminati/>.

disabilità – uno spaccato generale delle tendenze giurisprudenziali oggi in essere a livello nazionale.

Prima di passare all'esame dei diversi filoni tematici, un'ultima notazione metodologica: il presente *report* prende in esame esclusivamente le pronunce rese dai giudici italiani. Si tratta di una scelta che è stata giustificata, in questa fase iniziale dell'attività progettuale, esclusivamente dalla necessità di concentrarsi su un compendio giurisprudenziale ben definito, sia dal punto di vista temporale che, appunto, territoriale. Si è ben consapevoli che gli **organi giudiziari sovranazionali** – il riferimento è, in particolare, alla Corte europea dei diritti dell'uomo e alla Corte di giustizia dell'Unione europea – svolgono un ruolo importante nella tutela dei diritti delle persone con disabilità: basti qui segnalare la recentissima sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Calvi et C.G. c. Italia*, ric. n 46412/21, del 6 luglio 2023, con cui il nostro Paese è stato condannato per aver violato il diritto al rispetto della vita privata e familiare, *ex art. 8 Cedu*, di una persona anziana beneficiaria di amministrazione di sostegno. La prospettiva europea, assente in questo primo *report*, verrà considerata, con la necessaria attenzione, nel prosieguo dell'attività progettuale.

3. Gli esiti delle prime indagini

Nell'introdurre le aree tematiche su cui si è scelto di concentrare l'attenzione, può essere utile richiamare ancora una volta il dato quantitativo che l'attività di ricerca sul primo semestre del 2023 ha consentito di conseguire: sono state individuate e analizzate **304 pronunce** che hanno affrontato, con prospettive ed esiti diversi, aspetti 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 interessate dalle decisioni giurisprudenziali selezionate:

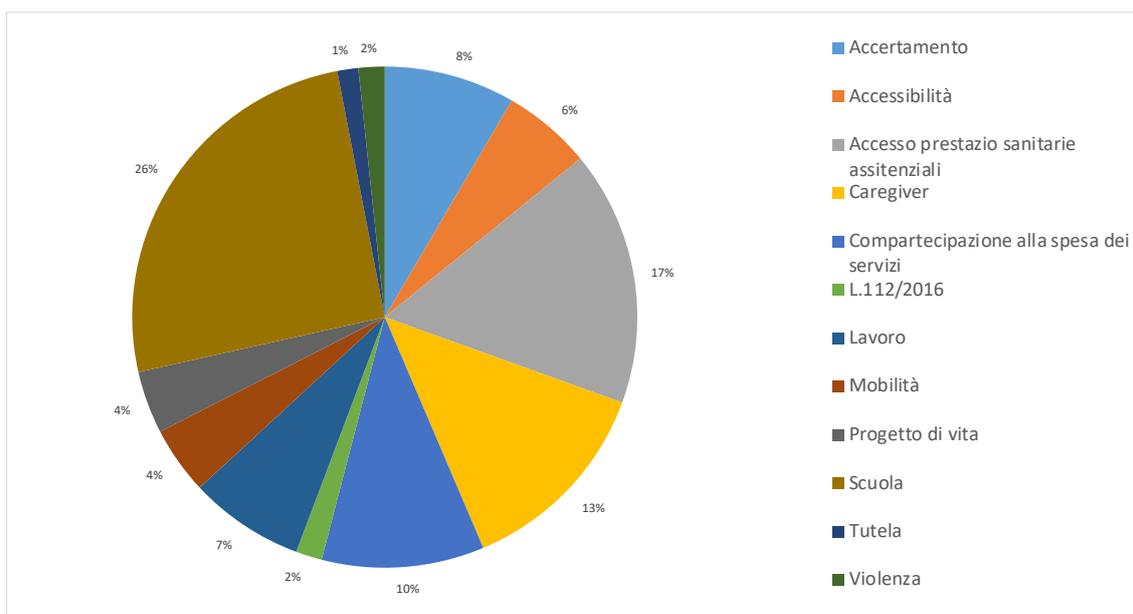


Fig. 1. Distribuzione percentuale.

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

Scuola	76
Accesso prestazioni sanitarie assistenziali	49
Caregiver	39
Compartecipazione alla spesa dei servizi	31
Accertamento	25
Lavoro	22
Accessibilità	17
Mobilità	13
Progetto di vita	12
Violenza	5
L.112/2016	5
Tutela	4
Agevolazioni fiscali	2
Sanità	2
Tempo libero	1
Stranieri	1
Totale complessivo	304

Fig. 2. Distribuzione numerica.

Emergono alcuni ambiti – come la scuola, l'accesso alle prestazioni sociosanitarie e la posizione dei *caregiver* – con maggior riscontri in termini quantitativi. Questo dato è collegato all'**autorità giurisdizionale coinvolta** e al **settore** (amministrativo, civile, penale) **interessato**:

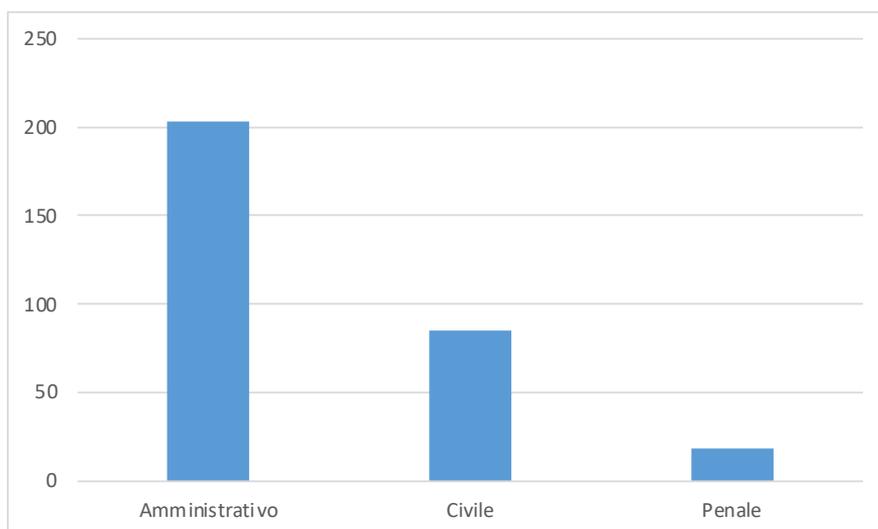


Fig. 3. Distribuzione autorità giurisdizionali.

La circostanza che le tematiche inerenti alla tutela giudiziaria dei diritti delle persone con disabilità abbiano maggiore riscontro da parte del giudice amministrativo è sicuramente degna di rilievo. Per completezza, però, va considerato che questo dato potrebbe essere in parte determinato dal fatto che, come già segnalato in precedenza, le banche dati utilizzate per la ricerca consentono una più completa e dettagliata mappatura proprio delle pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR

3.1. Accessibilità, mobilità e trasporti

In questo primo semestre del 2023 il macro-ambito rappresentato dall'accessibilità, dalla mobilità e dai trasporti è stato oggetto di attenzione di diverse decisioni che contengono molteplici profili di interesse.

Cominciando dalla Corte di Cassazione, va segnalata la sent. della sez. I, 15 giugno 2023, n. 17138, che si è pronunciata su un caso relativo alla presenza di barriere architettoniche in un edificio privato, soffermandosi sul riparto di responsabilità tra il Comune che aveva rilasciato la concessione edilizia e il permesso di agibilità, nonostante le barriere esistenti, e il costruttore dell'edificio stesso. Nel merito, la Suprema Corte – che ha contestato, cassando con rinvio, le modalità con cui il giudice di appello aveva affermato la responsabilità solidale del Comune e del costruttore - ha ricordato che la presenza di tali barriere costituisce certamente **situazione tipica di discriminazione indiretta**. La Cassazione ha proposto un ampio esame dei principi che ispirano la normativa introdotta con la legge n. 67 del 2006, che si caratterizza per l'immediata precettività delle sue previsioni, soffermandosi con particolare attenzione sui presupposti della fattispecie discriminatoria e sulle regole che governano, in questa specifica materia, il riparto dell'onere probatorio⁷.

La **Corte di Cassazione** ha avuto modo di pronunciarsi anche sulla vicenda “dei cani guida di Belluno”, che pure ha avuto una certa risonanza, almeno locale⁸: con la sent. 5 aprile 2023, n. 9384, è stato affermato il principio per cui «il divieto opposto – con apposito cartello – all'accesso con cani-guida sulle scale [mobili] è disposizione specificamente riferita alla condizione di handicap dei soggetti non vedenti (o ipovedenti), per i quali l'accompagnamento dell'animale costituisce ausilio necessario ed indispensabile per consentire una possibile mobilità: inibire il transito sulle scale mobili con cani guida concreta dunque **atto discriminatorio** per il non vedente rispetto all'omologa situazione del normodotato, dacché si traduce nella lesione del diritto alla fruizione del mezzo di trasporto pubblico».

Degna di nota, lungo questo stesso filone, è anche la **sent. 15 maggio 2023, n. 13164**, con cui la **Cassazione** risolve una complessa controversia tra due privati, proprietari di immobili confinanti. Il caso riguardava in particolare la legittimità di alcune modifiche

⁷ Cfr., su questi stessi profili, già Cass., sez. III, sent. 28 marzo 2022, n. 9870.

⁸ Si veda l'articolo pubblicato sul sito internet del quotidiano locale: www.ilgazzettino.it/nordest/belluno/cani_non_vedenti_scale_mobili_lambioi_cassazione_comune_discrimina-7331639.html

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

La ricerca condotta nell'ambito dell'accessibilità ha permesso di individuare alcune decisioni assunte dai **giudici di merito**.

Tra queste, per la sua rilevanza, anche in chiave generale, merita di essere anzitutto richiamata la già citata ordinanza del **Tribunale di Verona**, sez. I, 20 marzo 2023, n. 9391, che ha condannato, per condotta discriminatoria nei confronti di persone con disabilità, gli organizzatori e i gestori dell'Arena di Verona che non avevano garantito la fruibilità di un concerto extra-lirico svoltosi all'interno dell'anfiteatro⁹. La peculiarità di questa decisione si rinviene nel fatto che essa non ha censurato – come di solito accade – l'impossibilità di entrare nella struttura, bensì l'impossibilità di poter guardare il palco su cui si esibivano gli artisti, a causa della collocazione non idonea dei posti riservati alle persone che si muovono su sedie a rotelle. La loro visione risultava in effetti del tutto occultata dalle altre persone che partecipavano al concerto in piedi – circostanza questa ritenuta usuale durante i concerti di

⁹ Considerando il rilievo artistico e culturale dell'Arena di Verona, è utile qui ricordare che (TAR Campania, Salerno, sez. II, sent. 24 gennaio 2023, n. 163, ma cfr. anche TAR Campania, Salerno, Sez. I, 11 marzo 2022, n. 706; TAR Calabria, Catanzaro, Sezione I, n. 1524/2019) «l'interesse alla protezione della persona svantaggiata [può] soccombere di fronte alla tutela del patrimonio artistico, a sua volta promanante dall'art. 9 Cost., soltanto in casi eccezionali». Più nel dettaglio, «l'impatto delle opere tese all'eliminazione delle barriere architettoniche, ove in grado di incidere su beni sottoposti a vincolo per il loro interesse paesaggistico o storico artistico, deve essere in ogni caso attentamente valutato, potendo le stesse essere assentite solo se non risulti che esse siano in grado di arrecare un serio pregiudizio ai beni vincolati, con conseguente necessità di una valutazione da svolgersi necessariamente in concreto, avendo presente lo stato dei luoghi e tenendo conto sia della funzione svolta dall'opera, sia degli elementi di pregio tutelati dal vincolo paesistico». Secondo il giudice «la conservazione di alcuni caratteri tradizionali del territorio non comporta necessariamente anche la conservazione degli elementi di scomodità e disagio che possono essere riscontrati nelle tipologie costruttive più risalenti, attesa la possibilità che in certi contesti la percezione estetica del paesaggio non sia disturbata da nuovi volumi che abbiano la finalità di rimuovere le barriere architettoniche».

musica extra-lirici – determinando così una discriminazione nella fruizione del concerto stesso. Una pronuncia, dunque, davvero significativa che, attraverso una innovativa declinazione dell'**accessibilità nel contesto delle attività culturali**, contribuisce a rafforzare la tenuta nel nostro ordinamento dei principi affermati dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità che garantisce il diritto alla piena partecipazione a tutti gli aspetti della vita, anche alla fruibilità di tutti gli spazi, su base di uguaglianza con gli altri.

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

Tra gli interventi dei giudici che hanno accolto le domande dei ricorrenti, accertando la natura discriminatoria della condotta di volta in volta tenuta dal convenuto, va segnalata la pronuncia della **Corte d'Appello di Roma** del 14 giugno del 2023, n. 4279, che ha risposto ad un'azione promossa da un amministratore di sostegno, per conto di una persona con disabilità, insieme all'Associazione Luca Coscioni. Tale sentenza accerta la responsabilità del Comune di Sabaudia per la mancata eliminazione delle barriere architettoniche e delle inadeguatezze strutturali presenti lungo il litorale sabauda che impediscono l'accesso agli impianti di balneazione e costituiscono così una discriminazione indiretta. Il giudice ribadisce che «l'esistenza di ampia definizione legislativa e regolamentare di barriere architettoniche e di accessibilità rende **la normativa sull'obbligo dell'eliminazione delle prime, e sul diritto alla seconda per le persone con disabilità, immediatamente precettiva** ed idonea a far ritenere prive di qualsivoglia legittima giustificazione la discriminazione o la situazione di svantaggio in cui si vengano a trovare queste ultime, consentendo loro il ricorso alla tutela antidiscriminatoria, quando l'accessibilità sia impedita o limitata cioè, a prescindere, dall'esistenza di una norma regolamentare apposita che attribuisca la qualificazione di barriera architettonica ad un determinato stato dei luoghi».¹⁰

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

In un caso analogo a quelli appena descritti, a fronte di una condanna già pronunciata dal Tribunale di Latina, questa volta nei confronti del Comune di Sperlonga cui era stato intimato di rimuovere le barriere architettoniche che impedivano l'accesso ad alcune aree

¹⁰ Cfr., in particolare, Cass., sez. 3 civ., sent. 23 settembre 2016, n. 18762.

cittadine alle persone con disabilità motorie, è intervenuto anche il **TAR Lazio**, con sent. del 7 giugno 2023, n. 405. I giudici amministrativi, dopo aver accertato l'inerzia dell'amministrazione, hanno ordinato al Comune di ottemperare all'ordinanza entro un nuovo termine, pena, in caso contrario, la nomina di un *commissario ad acta*. Con la stessa decisione, il TAR ha inoltre condannato il Comune laziale al pagamento in favore dei ricorrenti, oltre alle spese legali, anche di una somma di 30 euro al giorno per ogni giorno di ritardo successivo alla scadenza del nuovo termine individuato¹¹.

Venendo al territorio più direttamente coinvolto nel progetto *Musa*, va segnalato che ha avuto ampia eco e, per quanto qui interessa, un seguito di tipo giudiziario, la decisione con cui il Comune di Milano ha disposto il trasferimento della scuola secondaria di primo grado di via Vivaio nella nuova sede di viale D'Annunzio. Con sent. del 5 aprile 2023, il **Tribunale di Milano**, dopo aver affermato che non sussiste un interesse giuridicamente qualificato al mantenimento di una scuola in una determinata sede¹², ha osservato che il carattere eventualmente discriminatorio della condotta tenuta dal Comune potrà al più dipendere dalla nuova configurazione che assumerà l'edificio all'esito dell'istruttoria che il Comune è stato chiamato a svolgere d'intesa con l'istituzione scolastica. Allo stesso tempo, il Tribunale ha anche osservato che, qualora la nuova struttura dovesse rivelarsi inadatta a conservare i parametri educativi a suo tempo garantiti dalla scuola di via Vivaio, potrebbe esservi spazio per l'accertamento di una eventuale condotta lesiva della parità di trattamento degli alunni con disabilità e, di conseguenza, per l'ordine di rimozione delle barriere architettoniche del nuovo edificio.

Per quanto concerne più da vicino il tema specifico della mobilità, non mancano interessanti interventi del **giudice amministrativo**¹³: ad esempio, TAR Lombardia, 20 giugno 2023, n. 1561 e TAR Campania, 5 giugno 2023, n. 3439, a fronte dell'istanza per il riconoscimento di un'area di sosta con contrassegno *ad personam ex art. 381 c. 5 d.P.R. 495/1992* nelle immediate vicinanze della residenza del ricorrente con disabilità. Con la prima pronuncia, il TAR lombardo ha confermato la legittimità del provvedimento di diniego del Comune per il quale il livello di compromissione della deambulazione del richiedente non sarebbe stato tale da giustificare l'istituzione di un'area di sosta personalizzata, non rinvenendosi quelle «particolari condizioni di invalidità della persona interessata» di cui fa menzione l'art. 381 del d.P.R. n. 495/1992 e che lo stesso Comune, con l'ordinanza n. 2/2019, aveva declinato in termini di «gravissima, permanente e continua compromissione della capacità di deambulare determinata da una patologia stabilizzata». La seconda decisione, che in modo analogo ha confermato la bontà della scelta negativa effettuata dall'amministrazione comunale, ha fatto leva sulle carenze e omissioni della richiesta del soggetto con disabilità interessato, evidenziando in particolare l'assenza di «documentazione

¹¹ Sul tema dell'accessibilità, si segnala anche Consiglio di Stato, sez. VII, 7 febbraio 2023, n. 1305.

¹² In questi termini, cfr. già TAR Lombardia, sent. 20 dicembre 2022, n. 2798 e 2800.

¹³ Cfr., anche, TAR Lazio, 24 marzo 2023, n. 5149, che ha deciso l'impugnazione della valutazione di non idoneità alla guida emessa dalla Commissione Medica, in ragione della particolare condizione di invalidità della persona richiedente; sul versante penalistico, si segnala invece Cass., sent. 20 marzo 2023, n. 11693, riguardante un'ipotesi di contraffazione di un contrassegno per il parcheggio riservato alle persone con disabilità.

atta a comprovare l'esistenza di tutte le condizioni cui la normativa subordina il riconoscimento della tutela aggiuntiva rappresentata dallo stallo *'ad personam'*».

Sempre guardando alla tematica della mobilità e dei trasporti¹⁴, meritano di essere richiamate due decisioni assunte dal **Giudice di Pace di Milano**: con la **sent. 13 marzo 2023, n. 2265**, è stato accolto, in senso conforme alla recente giurisprudenza della Corte di Cassazione¹⁵, il ricorso avverso un verbale di contestazione della Polizia Locale del Comune di Milano, sul presupposto che «il cd. “contrassegno invalidi”, che autorizza la circolazione e la sosta del veicolo adibito al trasporto di una persona con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta anche all'interno delle zone urbane a traffico limitato e delle aree pedonali urbane, è rilasciato alla persona [con disabilità] in quanto tale, in modo che questa se ne possa servire esponendolo sul veicolo adibito in quel momento al suo servizio e, pertanto, la sua validità non è limitata al territorio del Comune che abbia rilasciato tale contrassegno, ma è estesa a tutto il territorio nazionale». Ad esiti opposti è invece giunta la **sent. 24 gennaio 2023, n. 364**, con cui il Giudice di Pace di Milano ha confermato i verbali di contestazione della Polizia Locale, anche in questo caso relativi ad accessi non autorizzati nella “ZTL”, non ritenendo fondata la tesi della “buona fede”, con cui il ricorrente aveva provato a difendersi per sostenere che la mancata registrazione del veicolo fosse dipesa unicamente da un mero errore.

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

3.2. Accesso alle prestazioni

¹⁴ In relazione alle quali, si segnala anche Cass. sez. III, sent. 20 marzo 2023, n. 7922, che ha affermato il seguente principio di diritto: nell'esercizio del servizio di trasporto di persone con disabilità, affidato dalla Ausl ad una cooperativa sociale privata, grava su quest'ultima, in virtù del principio di affidamento, l'obbligo di sorveglianza e di tenere un comportamento diligente, da valutare ex art. 1176, comma 2, c.c., al fine di garantire, nel caso concreto ed in relazione alle specifiche condizioni di vulnerabilità del trasportato, la sicurezza del trasporto e del servizio nel suo complesso.

¹⁵ Secondo Corte di Cassazione, sez. II, ord., 27 settembre 2022, n. 28144, il diritto della persona con disabilità ad accedere nelle zone a traffico limitato va inteso «come diritto incondizionato e non limitabile per esigenze di controllo automatizzato degli accessi in tali zone». Ciò comporta che «l'autorizzazione alla circolazione dei disabili, comprovata dal rilascio del “contrassegno invalidi”, diretta a ridurre il più possibile impedimenti deambulatori, non può trovare ostacoli generati dalle difficoltà organizzative dell'ente territoriale. La mancata comunicazione preventiva della targa dei veicoli utilizzati per il trasporto della persona invalida non può configurare la violazione dell'art. 7 C.d.S., comma 14».

In materia di accesso alle prestazioni assistenziali e sanitarie si sono analizzate 49 sentenze emanate dai TAR regionali e un'ordinanza ai sensi della legge n. 67 del 2006.

Le decisioni più interessanti possono essere suddivise in **due filoni**.

Un primo è relativo ad una serie di ricorsi presentati per il mancato accesso e/o il mancato finanziamento alla misura regionale del c.d. “**assegno di cura**”, previsto nelle Regioni Campania, Puglia e Sicilia. Astenendoci in questa sede da valutazioni sulle scelte compiute a livello regionale, va ricordato che l'assegno di cura «si inserisce in un complesso sistema di interventi a favore dei disabili che prevede misure di tipo diverso correlate alle caratteristiche dei singoli casi»¹⁶. A fronte di risorse limitate, i giudici amministrativi prendono atto che le Regioni hanno previsto criteri di accesso diversificati e segnalano che tali criteri sono frutto di «scelte ampiamente discrezionali» sui quali non è possibile svolgere un sindacato di merito.

Un secondo filone riguarda invece quei ricorsi presentati per ottenere l'accesso, la prosecuzione o l'ampliamento del **trattamento ABA** (*Applied Behaviour Analysis*) a carico del Servizio Sanitario Nazionale. All'interno di alcune delle sentenze esaminate è emerso che questi ricorsi si inseriscono nel contesto di una “conflittualità” diffusa¹⁷ tra le famiglie dei minori con sindrome dello spettro autistico e le AA.SS.LL. (Aziende Sanitarie Locali), competenti all'erogazione delle prestazioni sanitarie in favore di questi ultimi¹⁸.

Il giudice amministrativo – la cui giurisdizione è stata affermata di recente dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sent. 20 gennaio 2022, n. 1781¹⁹ – qualifica la terapia ABA come prestazione sociosanitaria ad elevata integrazione sanitaria, per la quale sussistono evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, da ricomprendersi nei LEA²⁰. Ciò però – secondo quanto si legge nelle decisioni analizzate – non determina un diritto soggettivo perfetto all'erogazione di tale trattamento: la scelta è infatti di esclusiva competenza degli specialisti delle Aziende sanitarie che dovranno, caso per caso, individuare il trattamento più adeguato, senza mai prescindere da quanto definito nel progetto individuale²¹.

¹⁶ Cfr. TAR Campania, sez. IV, sent. 27 giugno 2023, n. 3852.

¹⁷ La “conflittualità diffusa”, così come è stata definita, può essere considerata “reazione” alla mancata attuazione dei LEA e alle diverse politiche di welfare regionale. In questo ambito le problematiche rilevabili, che possono determinare la necessità di proporre ricorsi, sono molte; a titolo esemplificativo si possono richiamare le seguenti: le liste di attesa delle UOMPIA, sono spesso, a seconda del luogo di residenza, troppo lunghe per una presa in carico effettiva ed efficace in età prescolare; le risorse stanziare non sono sufficienti a dare completa attuazione ai progetti individuali; infine, mancano educatori specializzati nei vari contesti di applicazione del metodo ABA.

¹⁸ *Ex multis*, TAR Lazio, sez. IV, 21 aprile 2023, sent. n. 6908; TAR Campania Salerno, sez. III, 4 maggio 2023, sent. n. 1038

¹⁹ Si segnala TAR Lombardia, sent. 19 giugno 2023, n. 1559, in cui, in linea con Corte di cassazione, Sez. Unite, ord. 24 settembre 2020, n. 20164, viene operato un distinguo tra le controversie aventi ad oggetto la redazione, l'accertamento e la contestazione del progetto individuale, la cui giurisdizione spetta al giudice amministrativo; e quelle aventi ad oggetto la mancata o incompleta esecuzione del progetto individuale, di giurisdizione del giudice ordinario, dal momento che la persona con disabilità è titolare di un diritto soggettivo alla concreta erogazione del progetto.

²⁰ In questo senso cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. 23 marzo 2022, n. 2119.

²¹ Si vedano, ad esempio, Corte d'Appello di Catanzaro, Sez. lavoro, sent. 26 gennaio 2023, n. 82; TAR Campania, Sez. IV, sent. 11 aprile 2023, n. 2221; TAR Lazio, Sez. III-quater, sent. 17 aprile 2023, n. 6539; TAR Lazio, Sez. III-quater, sent. 21 aprile 2023, n. 6907; TAR Campania, Salerno, Sez. III, sent. 4 maggio 2023, n. 1036; TAR Lombardia, Sez. III, sent. 19 giugno 2023, n. 1559.

Vanno infine segnalate due pronunce che riguardano questioni altrettanto importanti.

Con la sent. 9 marzo 2023, n. 3744, il Consiglio di Stato ha confermato la condanna nei confronti del Ministero della Salute, già sancita dal TAR Lazio nell'agosto del 2022, e ha ordinato al Ministero stesso di avviare il procedimento istruttorio – affidato alla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA – relativo alla verifica delle modalità di fornitura ed erogazione di alcuni specifici ausili protesici destinati a persone con disabilità gravi e complesse. La sentenza ha stabilito altresì la necessità di coinvolgere, nell'ambito dell'istruttoria, direttamente le associazioni a tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Da ultimo, può ricordarsi che l'ordinanza 28 giugno 2023, n. 18847 del Tribunale di Milano ha ribadito che, per costante giurisprudenza costituzionale e di merito, sono discriminatorie quelle previsioni che subordinano l'accesso alle misure assistenziali (in questo caso si trattava del "bonus assistenti familiari" di Regione Lombardia) al possesso del requisito della residenza quinquennale. Secondo il Giudice milanese, adito *ex* legge n. 67 del 2006, una simile previsione "realizza una discriminazione in contrasto con la ratio e la funzione della disciplina stessa (dettata dalla L.R. n. 15/2015) in violazione del canone di ragionevolezza e del principio di uguaglianza", anche in virtù del fatto che "la Corte costituzionale ha più volte chiarito come la natura fondamentale del diritto delle persone con disabilità ad avere accesso a servizi assistenziali costituisca un limite invalicabile alla discrezionalità del legislatore nel prevedere requisiti di radicamento territoriale".

3.3. Caregiver

Per quanto concerne la tutela dei diritti dei cosiddetti "caregiver", le pronunce esaminate hanno riguardato prevalentemente l'applicazione dei **permessi sanciti dalla legge n. 104 del 1992**.

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

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

Nella sentenza della **Cassazione, sez. lav., sent. 22 giugno 2023 n. 17933**, si è rimarcato come debba sussistere una relazione causale diretta tra l'assistenza offerta alla persona con disabilità da parte del lavoratore *caregiver* e la propria assenza dal lavoro, non rinvenendo nella norma – sia da un punto di vista meramente "testuale" sia di "ratio" sottostante – una funzione "meramente compensativa" delle energie che il lavoratore *caregiver* impieghi nella propria attività di assistenza. Nel caso di specie, quindi, la Corte sottolinea che il lavoratore che si avvalga del beneficio connesso alla legge n. 104 del 1992 per esigenze diverse rispetto a quelle di assistenza, diretta e/o indiretta, «integra l'abuso del diritto e viola

i principi di correttezza e buona fede, sia nei confronti del datore di lavoro che dell'ente assicurativo, con rilevanza anche ai fini disciplinari».

Allo stesso tipo di conclusioni giunge anche la **Corte d'Appello** di Roma, sez. Lavoro, nella **sent. 27 gennaio 2023, n. 48**, confermando il licenziamento nei confronti di un lavoratore che aveva utilizzato i permessi per svolgere attività estranee a quelle di cura della persona con disabilità, specificando che tale condotta integra un grave illecito disciplinare laddove ci si dedichi ad attività estranee «anche solo in parte», atteso che nel caso di specie veniva ravvisata una particolare reiterazione di tali condotte, che viene qualificata come «sintomo di elevata intenzionalità».

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

Il tema della relazione causale diretta che deve intercorrere tra l'assenza al lavoro del lavoratore *caregiver* e la sua necessità di svolgere l'attività assistenziale nell'utilizzo dei permessi previsti dalla legge n. 104 del 1992 si ritrova anche nella sent. della **Corte di Cassazione, sez. civ., sent. 25 gennaio 2023, n. 2235**, la quale, facendo leva proprio su tale relazione causale, chiarisce che laddove tale permesso sia previsto per assistere il proprio familiare durante il turno notturno, non possa essere contestato al lavoratore di essersi allontanato dal familiare durante il giorno.

Un considerevole gruppo di sentenze, sia civili che amministrative – di cui ne vengono illustrate alcune di seguito –, si è inoltre concentrato in particolare sull'art. 33 della legge n. 104 del 1992 nella parte riguardante **il diritto al trasferimento e alla scelta della sede di lavoro**. Come noto, la norma prevede infatti in capo ai lavoratori *caregiver* che assistono una persona con disabilità due importanti diritti: da un lato, il diritto a scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio del familiare con disabilità cui si deve prestare assistenza, dall'altro il diritto a non essere trasferito senza il proprio consenso.

Per quanto riguarda il diritto alla scelta della sede, le sentenze dei tribunali civili hanno ribadito come il diritto del lavoratore *caregiver* ad una sede vicina al domicilio della persona con disabilità che necessita di assistenza non costituisca un diritto incondizionato ed illimitato (a differenza del diritto a non essere trasferiti altrove senza il proprio consenso, che costituisce un diritto assoluto), ma un diritto il cui esercizio è subordinato ad un giudizio di comparazione da effettuare tra le esigenze del lavoratore e quelle organizzative dell'azienda²².

In altri casi, si è evidenziato che il diritto alla scelta della sede e al conseguente trasferimento non può essere comunque negato in ragione dell'esistenza di altri parenti in

²² Cfr. Trib. Potenza, sent. 2 marzo 2023, n. 180 e Trib. Modena, sez. lav., sent. n. 30 gennaio 2023, n. 27.

grado di assistere la persona con disabilità²³ e che si deve in ogni caso tenere conto del diritto del lavoratore *caregiver* all'assegnazione della sede più vicina al domicilio del familiare con disabilità *ex art. 33, comma 5, legge n. 104 del 1992*, anche in adempimento dell'obbligo di correttezza e buona fede²⁴.

È interessante segnalare la sentenza del Tribunale di Biella del 4 aprile 2023, relativa ad un caso in cui era coinvolto un docente, dipendente del Miur a tempo indeterminato, che aveva richiesto il trasferimento presso una scuola ubicata nella provincia di Messina per poter assistere lo zio, portatore di handicap in situazione di gravità, di cui deduceva essere unico referente. Accogliendo la richiesta del docente, il Tribunale di Biella ha affermato l'invalidità dell'art. 13 del CCNL mobilità relativo agli a.s. 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, nella parte in cui lo stesso individuava come destinatari delle precedenze per i trasferimenti soltanto le persone ivi menzionate e nella parte in cui limitava l'ambito applicativo della precedenza, in relazione ai soggetti indicati, alla sola mobilità provinciale, escludendo invece quella interprovinciale. In particolare, il Tribunale, pur dando conto dell'esistenza di autorevoli pronunce in senso difforme, ha sancito che le previsioni di cui all'art. 33, comma 5 della legge n. 104 del 1992 e di cui all'art. 601 TU Scuola esprimono norme imperative di legge, poste a tutela di interessi di prioritaria rilevanza e garantiti costituzionalmente, disponendo pertanto di procedere con il trasferimento.

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

3.4. Compartecipazione alle spese

La complessa materia della compartecipazione alla spesa dei servizi per le persone con disabilità, come si evince dal grafico *Fig. 1*, riguarda circa il 10% delle sentenze individuate nel I semestre del 2023. Si è in presenza unicamente di decisioni del Giudice amministrativo, cui ricorrono sia le persone con disabilità, sia gli enti gestori dei servizi, per impugnare atti della Pubblica amministrazione.

²³ Cfr. TAR Puglia, sez. seconda, sent. 16 marzo 2023, n. 488, che ha esaminato il caso in cui la richiesta di trasferimento operata da un maresciallo della Guardia di Finanza per prestare assistenza alla propria madre era stata respinta dal datore di lavoro adducendo come motivazione la circostanza che vi fossero altri parenti in grado di assistere la persona con disabilità. Il Giudice amministrativo ha rimarcato come una tale motivazione non possa essere ritenuta idonea a giustificare il diniego, anche alla luce della modifica normativa intervenuta in forza della legge n.183/2010, la quale ha eliminato il requisito dell'"esclusività". La finalità alla base della richiesta di trasferimento operata dal dipendente deve inoltre tener conto di «esigenze chiare concrete, come tali, del tutto ostative alla concessione del beneficio, non potendo essere allegate generiche esigenze organizzative», come era invece accaduto nel caso di specie nel quale l'Amministrazione non aveva concesso il trasferimento nonostante la disponibilità di organico.

²⁴ Cfr. Trib. Crotone, sez. lav., sent., 2 marzo 2023, n. 185: il caso riguardava l'assegnazione alle classi dei docenti, nel caso la stessa determini, per il docente, il mutamento del luogo di svolgimento della prestazione lavorativa e il corrispondente dovere sussistente in capo al dirigente scolastico.

Le sentenze analizzate in questo macro-ambito riguardano le regole che la Pubblica amministrazione e gli enti gestori devono applicare per valutare la situazione economica della persona con disabilità, con la finalità di garantire equità nella compartecipazione alla spesa dei servizi. Lo strumento previsto dalla legge per accedere a prestazioni agevolate di natura sociosanitaria è l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) sociosanitario. Ogni Comune è poi tenuto ad adottare il regolamento sull'accesso ai servizi sociali e socio-sanitari.

In termini generali, può dirsi che le decisioni dei TAR e del Consiglio di Stato esaminate non presentano significative difformità, anche in ragione di quanto statuito da una ormai consolidata giurisprudenza, di recente ribadita dal Consiglio di Stato, sez. III, nella sentenza 11 novembre 2020, n. 6926, assai esaustiva in quanto ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale in materia.

Il Consiglio di Stato, sez. III, nelle sent. del 24 marzo 2023, n. 3072 e del 13 aprile 2023, n. 3757, conferma l'inesistenza di un potere in capo ai Comuni di introdurre criteri e parametri derogatori rispetto all'ISEE, previsto dalla normativa di legge nazionale quale unico parametro per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, che deve trovare necessariamente applicazione anche nell'ipotesi in cui l'Amministrazione comunale, piuttosto che derogare ai parametri ISEE, pretenda di darvi attuazione attraverso la previsione di "fasce" sulla base delle quali diversamente modulare, fino a escludere, la propria compartecipazione alla retta di ricovero.

Il Consiglio di Stato, richiamando peraltro diversi suoi precedenti, ribadisce che «altrimenti non avrebbe alcun senso lo sforzo della giurisprudenza prima [...] e del legislatore poi con la n. legge 89 del 2016 di conversione, con modificazioni, del decreto legge n. 42 del 2016 che ha [escluso] i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari, percepiti da amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità dal reddito complessivo ai fini IRPEF: la valutazione di tali trattamenti – espressamente esclusi dal calcolo dell'ISEE – ai fini delle prestazioni assistenziali si pone in palese contrasto con la normativa statale. Pertanto, la definizione del livello di compartecipazione del costo delle prestazioni [...] ai sensi dell'art. 2, comma 1, DPCM n. 159 del 2013 deve avvenire mediante l'applicazione dell'indicatore ISEE costituente espressione degli inderogabili (da parte delle Regioni e degli enti erogatori) "livelli essenziali delle prestazioni"».

Dopo questa preliminare riaffermazione sui principi che regolano la materia di compartecipazione, l'analisi di alcune sentenze del TAR Veneto²⁵ consente di evidenziare che esse riguardano tutte situazioni in cui persone con disabilità residenti all'interno di strutture residenziali si sono viste calcolare la compartecipazione alla retta in modo difforme rispetto alla normativa vigente. Nei casi di specie, infatti, i relativi regolamenti comunali prendevano in considerazione «elementi altri», come ad esempio i conti correnti e/o le provvidenze, e ulteriori rispetto all'ISEE sociosanitario, che, peraltro, erano già stati computati all'interno dello stesso ISEE. Il TAR Veneto ha così accolto tutti i ricorsi, annullando i provvedimenti

²⁵ Cfr., in particolare, TAR Veneto, sez. III, sent. 15 febbraio 2023, n. 228; TAR Veneto, sez. III, sent. 27 febbraio 2023, n. 268; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 marzo 2023, n. 301; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 marzo 2023, n. 303; TAR Veneto, sez. III, sent. 7 marzo 2023, n. 309; TAR Veneto, sez. III, sent. 17 marzo 2023, n. 354; TAR Veneto, sez. III, sent. 27 aprile 2023, n. 577.

impugnati e le parti dei regolamenti comunali in contrasto con la normativa, ordinando altresì agli enti interessati di rideterminare la compartecipazione esclusivamente sulla base della normativa ISEE.

Sulla stessa linea si collocano le due sentenze del 21 marzo e 20 giugno 2023 del TAR Lazio. Si segnala, in particolare, il richiamo alla «giurisprudenza ormai pacifica» contenuto nella sent. della sez. II bis, 21 marzo 2023 n. 4916, intervenuta sempre in un caso di definizione unilaterale della compartecipazione alla spesa della retta del servizio in cui risiedeva una persona con disabilità. Con tale decisione, il TAR Lazio ha ribadito che «anche la compartecipazione al costo delle prestazioni sociosanitarie e sociali è stabilito avendo come base la disciplina statale sull'indicatore della situazione economica equivalente [...] non tollerando la disciplina di settore (che deve ricevere uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale[...]) l'utilizzo, da parte dei Comuni di criteri ulteriori e/o difformi che diano rilievo ad elementi diversi rispetto a quelli indicati nel Dpcm n. 159 del 2013». Interessante poi, la precisazione secondo cui «l'art. 38, primo comma, della Costituzione, sancisce il principio di solidarietà sociale, stabilendo che lo Stato (da intendersi nel suo più ampio significato, ossia con riferimento ai vari livelli di governo) deve garantire il mantenimento e l'assistenza sociale ai soggetti indigenti ed inabili allo svolgimento di una proficua attività lavorativa. In applicazione di tale principio l'art. 6, comma 4, della L. n. 328 del 2000 stabilisce l'obbligo per il Comune nel quale risiede il soggetto per il quale è necessario provvedere al ricovero stabile presso strutture residenziali di farsi carico della necessaria integrazione economica».

In modo analogo, nella sent. della sez. III Stralcio del 20 giugno 2023, n. 10426 – che pur si riferisce ad una questione prettamente sanitaria – il **TAR Lazio**, annullando i provvedimenti impugnati nella parte in cui introducevano la compartecipazione in capo all'utente per importi corrispondenti al 40% e al 60% della retta in relazione alla tipologia di prestazione erogata dalle strutture residenziali psichiatriche socio-riabilitative ad alta e media intensità assistenziale, innovando rispetto alla normativa nazionale, ribadisce²⁶ come i provvedimenti adottati dalla Regione Lazio fossero in contrasto con il DPCM 14 febbraio 2001 e 29 novembre 2001, disciplinanti i LEA²⁷.

In definitiva, il quadro normativo di riferimento dal quale attingere i limiti della compartecipazione trova la sua fonte in una normativa nazionale inderogabile, di cui ai

²⁶ La sentenza del TAR richiama i principi della sent. del Consiglio di Stato, sez. III bis, 19 dicembre 2019, n. 8608. Tale decisione aveva chiaramente esplicitato che, ai sensi del DPCM del 2001, «i trattamenti residenziali socio riabilitativi [sono] a carico del Servizio Sanitario Nazionale per una quota pari al 40% della tariffa giornaliera», diversamente dai «trattamenti residenziali terapeutico-riabilitativi intensivi ed estensivi totalmente a carico del Servizio Sanitario Nazionale»; e che comunque «[l]e prestazioni a carattere “socio-sanitario” (quindi non puramente assistenziale), nelle quali la componente sanitaria non è nettamente distinguibile da quella sociale, non possono gravare interamente sul cittadino o sul Comune». I provvedimenti della Regione Lazio impugnati avevano invece previsto la compartecipazione dell'utente anche per quanto riguarda l'attività erogata dalle strutture socio riabilitative ad alta e media intensità assistenziale e all'attività sanitaria e socio-sanitaria nell'ambito dei problemi psichiatrici, diversamente da quanto stabilito appunto nei citati DPCM.

²⁷ Questi stabiliscono infatti che la definizione della condizione economica dell'assistito costituisce, ai sensi dell'art. 2, co.1, del DPCM n. 159 del 2013 «livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni».

DPCM del 14.2.2001 e del 29 novembre 2001, secondo cui le cure e le prestazioni erogate in strutture psichiatriche sono ad esclusivo carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Sulla stessa linea si pone anche il TAR Lombardia, sez. III, ord. 31 maggio 2023, n. 478, che già in sede cautelare ha sospeso il Regolamento di un Comune lombardo e l'atto di determinazione del contributo per il pagamento della retta di ricovero in una struttura residenziale nella parte in cui imponeva ad una persona con disabilità una quota di compartecipazione calcolata in modo difforme alla normativa ISEE. Il Giudice, infatti, ritenendo che «il mancato accoglimento dell'istanza cautelare potrebbe compromettere la possibilità per l'assistito di permanere nella struttura socioassistenziale dove è attualmente ospitato», ha ordinato al Comune di ricalcolare al più presto la propria quota di compartecipazione nel rispetto della normativa ISEE.

La sentenza TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 11 gennaio 2023, n. 29, fa invece chiarezza sul tema del potere di vigilanza da parte delle autorità sanitarie nei confronti delle strutture accreditate, ma non contrattualizzate, che operano in regime di solvenza e nell'ambito delle quali i rapporti tra i degenti e la struttura sono fondati esclusivamente sull'autonomia negoziale delle parti. A fronte di una diffida dell'ATS alla struttura volta a ristabilire un'equa proporzionalità contrattuale rispetto alla revisione delle tariffe derivanti dall'applicazione dei protocolli di sicurezza Covid, il TAR chiarisce che – nei confronti di strutture accreditate ma non contrattualizzate – l'ATS non ha alcun potere in ordine alla determinazione delle tariffe, mentre invece resta fermo il compito di controllo rispetto alla «disponibilità delle risorse umane, strumentali e organizzative necessarie per lo svolgimento della relativa attività di assistenza sociosanitaria», nonché il compito di vigilanza «affinché siano garantiti standard minimi qualitativi nell'erogazione delle prestazioni».

Ancora, occorre richiamare la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 8 marzo 2023 n. 2402, che si sofferma sui metodi di calcolo dell'ISEE rispetto alla valutazione delle prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria. Il ricorso era stato promosso da una persona con invalidità del 100%, ricoverata presso una residenza assistenziale per anziani per cui il Comune di Roma aveva rideterminato la retta e posto direttamente ed interamente a carico della ricorrente la quota sociale alberghiera, considerando, ai fini del calcolo dell'ISEE del beneficiario, la componente aggiuntiva del reddito relativa al figlio non convivente. La ricorrente chiedeva che la determinazione della quota di compartecipazione fosse totalmente a carico del sistema sanitario. È importante sottolineare come il Consiglio abbia correttamente considerato sul punto «prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria quelle previste dall'art. 3-septies, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992 [...] ossia tutte le prestazioni caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, le quali attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V. e patologie terminali, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative. Tali prestazioni sono quelle, in particolare, attribuite alla fase post-acuta caratterizzate dall'inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell'ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell'impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell'assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell'assistenza. Dette prestazioni a elevata integrazione

sanitaria sono erogate dalle aziende sanitarie e sono a carico esclusivamente del fondo sanitario». Ciò premesso, il Consiglio di Stato respinge l'appello ritenendo che le condizioni della ricorrente non potessero essere assimilate a quelle appena citate.

Si è distinta rispetto alla costante giurisprudenza appena ricordata in materia di compartecipazione alla spesa dei servizi per le persone con disabilità, la sent. del Consiglio di Stato, sez. III, 31 marzo 2023, n. 3346. Essa costituisce un *unicum* isolato, trattandosi dell'unica sentenza di rigetto di un ricorso presentato da genitori e amministratori di sostegno di persone con grave disabilità contro la deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci del Distretto sociosanitario di appartenenza che aveva definito, per l'anno 2013, tariffe fisse e non onnicomprensive dei servizi di mensa e trasporto a carico dell'utenza dei servizi CDD (Centro Diurno Disabili) e CSE (Centro Socio Educativo). Si tratta di una sentenza particolarmente complessa, che va a toccare molti temi e che però deve essere letta alla luce del diritto vigente al momento in cui era sorta la questione. La questione oggetto del ricorso trovava infatti la sua disciplina ancora nel d. lgs. n. 109 del 1998, che sarebbe stato poi fortemente innovato dal DPCM 159 del 2013 che oggi regola la materia della compartecipazione alla spesa dei servizi.

3.5. Lavoro

Il macro-ambito rappresentato dal lavoro è stato interessato, in questo primo semestre del 2023, da alcune sentenze che hanno avuto origine da procedimenti antidiscriminatori.

In primo luogo, va segnalata la pronuncia della **Corte d'Appello di Perugia, sez. Lavoro, sent. 18 gennaio 2023, n.7**, che ha ad oggetto una questione relativa a un caso di **discriminazioni nell'accesso** al mondo del lavoro.

La Corte d'Appello perugina ha dichiarato indirettamente discriminatoria la clausola contenuta in un avviso di ricerca per pubblica selezione da parte di un'azienda che statuiva l'esclusione dalla graduatoria nel caso in cui il lavoratore selezionato fosse risultato inidoneo alla mansione oppure idoneo con prescrizione. A dire della Corte d'Appello, una simile clausola risultava «non giustificata oggettivamente, né comprovata nella sua pertinenza e proporzionalità alle mansioni proprie» del profilo professionale ricercato. Non solo: la clausola in questione era solo apparentemente neutra ma in realtà «incidente sui soggetti portatori di disabilità facilmente superabili con l'uso di particolari dispositivi». A fronte della natura discriminatoria di tale clausola, il datore avrebbe dovuto «fornire la prova dell'insussistenza della discriminazione, dimostrando che le differenze di trattamento sulle condizioni di accesso al lavoro connesse alle caratteristiche della minorazione fisica fossero giustificate dalla natura dell'attività lavorativa o dal contesto in cui essa veniva esercitata». In mancanza di una simile prova, il datore di lavoro non ha dunque superato «la presunzione di discriminazione derivante dalla diversità di trattamento prevista nella clausola del bando di selezione per i soggetti portatori di disabilità comportanti una idoneità con prescrizioni, posto che il lavoratore è risultato idoneo a svolgere la quasi totalità delle attività connesse alle mansioni proprie del profilo professionale».

Il resto delle decisioni analizzate riguarda invece il tema del licenziamento.

È di particolare rilievo la sentenza della **Cassazione, sez. lav., sent. 31 marzo 2023, n. 9095**, che ha riguardato un caso di **licenziamento di un lavoratore con disabilità per superamento del periodo di comportamento**. La pronuncia è significativa perché – sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea e superando un contrasto giurisprudenziale esistente in materia²⁸ – ha qualificato come discriminazione indiretta la fissazione di un identico termine di comportamento per i lavoratori senza disabilità e per quelli con disabilità. Questi ultimi, infatti, sono maggiormente esposti al rischio di assenze di cui le imprese devono tenere conto nel prevedere un limite massimo di giorni di assenza di malattia, oltrepassato il quale si incorre nel licenziamento. L’applicazione da parte del datore di lavoro del termine fissato dal contratto collettivo nazionale in modo indistinto, a prescindere da ogni considerazione per la condizione di disabilità dei lavoratori, determina dunque una discriminazione indiretta, in quanto trasmuta un criterio apparentemente neutro in una prassi discriminatoria nei confronti dei lavoratori con disabilità.

Altre sentenze, questa volta di merito, hanno affrontato il tema del licenziamento del lavoratore con disabilità per superamento del periodo di comportamento sotto il profilo discriminatorio, collegando tale discriminazione alla mancata adozione di accomodamenti ragionevoli.

Nella sentenza resa dal **Tribunale di Lecco, sez. Lavoro, sent. 9 febbraio 2023**, si affronta il caso di un lavoratore con disabilità che, a seguito di licenziamento per superamento del periodo di comportamento, viene reintegrato sul posto di lavoro, dove però gli vengono affidate delle mansioni non adeguate alla propria professionalità (gli era stata infatti adibita la mansione di “addetto alla pulizia” nonostante la sua attività professionale fosse sempre stata quella di “autista”). Tale nuova assegnazione trovava conferma nella valutazione operata dal medico competente, il quale certificava l’idoneità del lavoratore a tale mansione. A nulla valevano i tentativi di certificare altre mansioni per le quali il lavoratore mostrava di possedere maggior professionalità: tali tentativi venivano respinti dal medico competente alla luce del fatto che tutte le mansioni proposte non erano compatibili con lo stato di salute del lavoratore. Esaminata la documentazione, il giudice rilevava come le descrizioni delle mansioni fornite dalla società non fossero in realtà sufficientemente dettagliate per permettere al medico di formulare un giudizio obiettivo sulle stesse, finendo pertanto per condizionarlo. Inoltre, il giudice ribadisce come la certificazione del medico competente non può sostituire né eliminare l’obbligo esistente in capo al datore di lavoro di adottare ogni accomodamento ragionevole che permetta al lavoratore con disabilità di svolgere la propria attività professionale al pari di tutti gli altri. La condotta adottata dal datore di lavoro si configura pertanto come discriminatoria, non avendo lo stesso dimostrato di aver adottato ogni possibile accomodamento ragionevole per adibire il lavoratore con disabilità a mansioni coerenti con la propria professionalità.

²⁸ Cfr. Trib. Bologna, Sez. lav., 19 maggio 2022, n. 230; Corte App. Palermo, Sez. lav., 14 febbraio 2022, n. 111; Trib. Vicenza, Sez. lav., 27 aprile 2022, n. 181. Secondo tali decisioni, «le numerose cautele che consentono al disabile di svolgere la prestazione in modo compatibile con le sue condizioni di salute costituirebbero già un “accomodamento ragionevole” tale da riequilibrare la posizione di disabili e non» (così L. CAIRO, S. MARESI, *Il comportamento dei lavoratori disabili: gli orientamenti della giurisprudenza*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 5/2023, 537 ss.)

In senso analogo si è pronunciata anche la sentenza della **Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 17 gennaio 2023 n. 168**, che ha affermato la natura discriminatoria di un licenziamento a causa della mancata adozione di accomodamenti ragionevoli, tra i quali potrebbe rientrare la necessità di contare, nel computo del periodo di comporto, solo le assenze dovute a eventi che non risultino connessi alla disabilità. La Corte d'Appello di Napoli infatti, evidenzia come la normativa in materia operi un distinguo tra le malattie che possono verificarsi, prevedendo una disciplina particolare per alcune malattie particolarmente gravi (tra queste in particolare le «malattie gravi e continuative che comportino terapie salvavita» e le malattie croniche e invalidanti, tra cui a titolo esemplificativo la sclerosi multipla). A tale distinzione alcuni contratti collettivi nazionali (nella specie, viene citato quello applicabile alla fattispecie concreta) si stanno adeguando introducendo alcune deroghe al termine previsto per il superamento del periodo di comporto. L'applicazione dello stesso termine per il periodo di comporto crea invece una disparità di trattamento che si configura come una discriminazione indiretta nei confronti dei lavoratori con disabilità.

Anche il **Tribunale di Parma**, con la pronuncia del **6 gennaio 2023**, ha statuito la natura indirettamente discriminatoria del licenziamento perpetrato ai danni di una lavoratrice con disabilità per il superamento del periodo di comporto alla luce del fatto che il calcolo della maturazione del comporto stesso includesse le assenze per malattia connesse alla specifica condizione di disabilità. Il giudice parmigiano precisa che «la malattia del disabile non [può] sempre e aprioristicamente essere trattata in maniera diversa da quella del lavoratore non disabile e che, dunque, non sempre il licenziamento per superamento del periodo di comporto del lavoratore affetto da disabilità rappresent[a] una discriminazione del medesimo». Nella sentenza si richiamano precedenti in cui si è rimarcata la differenza tra malattia e disabilità e si è affermato che «il lavoratore disabile non è un lavoratore malato». Conseguentemente, secondo il Tribunale di Parma, occorre distinguere tra lavoratori la cui disabilità «di per sé, non porta a stati morbosi e, quindi, alla necessità di assentarsi per malattia» e lavoratori «disabili, come la ricorrente, affetti da patologie che possono generare stati morbosi e, dunque, periodi di malattia». In altre parole, il discrimine ipotizzabile ai fini della durata del comporto deve attenersi «non già allo status di disabilità, ma, piuttosto, alla tipologia di malattia»: ne consegue che, per verificare se nel caso di specie la norma collettiva attui una discriminazione indiretta, è pertanto necessario capire se la disciplina sia penalizzante per la persona con disabilità in ragione della patologia che ha dato origine alla disabilità (come poi riscontrato nel caso in esame).

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

che lo affliggeva, come sarebbe stato possibile in modo “non oneroso” secondo la Corte, cooperando nel senso per altro imposto dall’art. 2087 c.c. In considerazione del mancato assolvimento dell’onere probatorio sull’impossibilità di apprestare una soluzione tale da consentire il superamento della condotta discriminatoria, il licenziamento è dunque stato considerato discriminatorio.

Infine, sempre su questo tema, si segnala la sentenza della **Corte di Cassazione sez. lav. – sent. 20 giugno 2023 n. 17629** – che ha parzialmente confermato quanto statuito in secondo grado dalla Corte d’appello di Bologna, per un caso di licenziamento per superamento del periodo di comporto. Secondo la Corte d’appello, il lavoratore, pur essendo titolare di una certificazione di handicap, all’epoca del licenziamento, al contrario di quanto riconosciuto in primo grado, «non versava in una condizione di handicap o disabilità», essendo “semplicemente” «affetto da malattie comuni, di assoluta frequenza nella popolazione normale e di non rilevante entità» che comportavano al più una «condizione di disagio sociale associata a elementi psicopatologici non riferibile ad una patologia psichiatrica». La Cassazione, dopo aver ripercorso le varie sentenze che a livello europeo hanno definito le nozioni di “handicap” e di “disabilità”²⁹, rileva in realtà che qualsiasi patologia, ove comporti menomazioni di carattere duraturo, è in grado di ostacolare la partecipazione del lavoratore alla vita professionale in condizioni di parità. Qualora l’assenza sia effettivamente legata a tali patologie, il licenziamento per superato comporto potrà dirsi illegittimo.

3.6. Progetto di vita individuale

La ricerca condotta per il presente *report* ha restituito interessanti indicazioni anche sulla progettazione individuale. Si tratta di un tema che, da diverso tempo, è oggetto di **crescente attenzione** non solo dal punto di vista legislativo ma, come confermano le decisioni rese nel primo semestre del 2023, anche giurisprudenziale.

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

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

²⁹ Tra queste in particolare vengono richiamate le seguenti sentenze: CGUE sentenze 11 aprile 2013, *HK Danmark*, C-335/11 e, C337/11, punti 38- 42; 18 marzo 2014, *Z.*, C-363/12, punto 76; 18 dicembre, 2014, *FOA*, C-354/13, punto 53; 1 dicembre 2016, *Mo. Da.* C-395/15, punti 41-42

ribadiscono che sull'amministrazione incombe uno specifico e inderogabile dovere di agire che impone alla medesima di adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni prevista in favore della persona con disabilità sia effettiva e quanto più possibile esaustiva.

Molte delle decisioni che hanno riguardato il progetto di vita sono state sollecitate da ricorsi finalizzati a censurare il silenzio serbato dalle amministrazioni comunali richieste di predisporre il progetto. Si tratta di un dato che, per la verità, non sorprende più di tanto e si pone in linea con un filone giurisprudenziale in via di consolidamento nel corso degli ultimi anni³⁰. Questo dato, peraltro, rappresenta il naturale riflesso in termini processuali di una previsione legislativa molto chiara, che assegna alle amministrazioni comunali un compito ben preciso: l'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328 stabilisce, infatti, che «per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale».

Tra queste decisioni, ad esempio, si può richiamare la sent. 23 gennaio 2023, n. 110 del TAR Reggio Calabria, sez. I, e la sent. 23 gennaio 2023, n. 1220 del TAR Lazio, sez. II, con la quale il giudice amministrativo ha anche ritenuto di accogliere, ai sensi dell'art. 117, comma 3 c.p.a., l'istanza del ricorrente di nomina del Commissario *ad acta*, per il caso di ulteriore inadempimento all'ordine del giudice, individuandolo nel titolare p.t. dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma, con facoltà di delega a un funzionario dello stesso Ufficio, che provvederà in via sostitutiva entro l'ulteriore termine di trenta giorni dalla comunicazione dell'inottemperanza a cura di parte ricorrente.

Ragionando della predisposizione del progetto di vita individuale il fattore tempo può assumere rilievo anche in una prospettiva differente: in qualche caso, infatti, il ricorrente agisce in giudizio per chiedere il risarcimento del danno da ritardo nell'adozione del Progetto di vita da parte dell'amministrazione. Sul punto, il **TAR Sicilia, sez. III, 6 febbraio 2023, n. 350**, ha precisato che «il danno non patrimoniale derivante dalla ritardata predisposizione del piano personalizzato ex art. 14 della L. 8 novembre 2000, n. 328, deve essere provato con ogni mezzo, ivi compreso il ricorso alle presunzioni semplici, e deve essere dimostrato che, in assenza di tale attività, [l'interessato] abbia subito deficit che abbiano inciso sulla sua qualità di vita. Il richiedente è tenuto quindi ad allegare e provare in termini reali il pregiudizio subito. Pertanto, la mancata concreta prova che [l'interessato] abbia subito un peggioramento del suo stato di salute o, comunque, che ci sia stata una incidenza negativa nella sua vita, durante il periodo in cui ancora il piano non era stato redatto non consente di riconoscere alcun risarcimento».

In questo ambito, è degna di nota anche la posizione espressa dal **TAR Sicilia, sez. III, 29 marzo 2023, n. 1054**, in occasione dell'impugnativa, da parte dei genitori di un minore con disabilità, degli atti relativi all'approvazione del piano individuale, in ragione dell'omessa previsione di interventi per l'integrazione sociale dello stesso minore. L'amministrazione, da parte sua, aveva provato a difendersi in giudizio producendo una memoria volta ad attestare

³⁰ Cfr. G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 1/2020.

la successiva integrazione del piano. Circostanza che, ad avviso del Tribunale, non poteva giustificare la cessata materia del contendere perché il documento in parola «ove non motivatamente inserito all'interno del Piano Individuale, con la partecipazione di tutte le altre amministrazioni e attori parti del relativo procedimento, rischia[va] di assumere una mera declaratoria di intenti da parte del solo Comune». Il TAR siciliano ha quindi accolto il ricorso, chiarendo che il piano individuale deve necessariamente prevedere la partecipazione ad attività di integrazione sociale del minore con disabilità con le modifiche e/o integrazioni suggerite e proposte dal Comune, fermo restando il potere-dovere delle amministrazioni di rideterminarsi sul punto.

3.7. Scuola

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

In linea generale, preme mettere sin da subito in evidenza che i provvedimenti analizzati hanno avuto ad oggetto la mancata o la parziale redazione e attuazione del **Piano Educativo Individualizzato (PEI)** previsto dall'art. 12 della legge n. 104 del 1992, strumento a garanzia del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità.

Dall'esame delle sentenze emesse dai vari TAR emerge che i ricorsi vengono promossi nella quasi totalità dei casi con riferimento alla figura dell'insegnante di sostegno, di cui si richiede l'assegnazione per il numero di ore previsto all'interno del PEI, o, talvolta, anche a copertura dell'intero orario scolastico per l'anno scolastico in corso e sino alla conclusione del ciclo di studi.

In linea con la normativa vigente, la giurisprudenza amministrativa esaminata³¹ è concorde sul fatto che:

- il PEI è strumento essenziale a garanzia dell'effettività del diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica degli alunni e delle alunne con disabilità.
- Le risorse a ciò necessarie (es. insegnante di sostegno) devono essere espressamente individuate all'interno del PEI e assegnate sulla base delle caratteristiche e delle effettive necessità dell'alunno e dell'alunna con disabilità, e non sulla base delle ore "a disposizione" o di automatismi basati sulla tipologia e la gravità della disabilità.
- La redazione del PEI, e l'assegnazione e la quantificazione delle risorse necessarie spetta al Gruppo di Lavoro Operativo per l'inclusione (GLO), mentre il Giudice amministrativo non ha né la competenza né il potere di sostituirsi e di entrare nel merito delle scelte operate dal GLO stesso.

³¹ Si vedano, a titolo esemplificativo, TAR Campania, Sez. IV, sent. 3 gennaio 2023, n. 63; TAR Campania, Salerno, Sez. I, sent. 27 febbraio 2023, n. 448; TAR Puglia, Sez. III, sent. 17 aprile 2023, n. 642; TAR Lazio, Sez. IV-bis, sent. 26 aprile 2023, n. 7173; TAR Calabria, Sez. II, sent. 17 maggio 2023, n. 752; si veda anche Cons. Stato, sez. VII, sent. 3 maggio 2023, n. 4473, con nota di I. GENUESSI, *Inclusione scolastica dell'alunno con disabilità e organi competenti nella formazione del piano educativo individualizzato*, in *Giustizia insieme*, 2023.

- Il PEI deve essere redatto di anno in anno sulla base delle effettive esigenze e dei bisogni dell'alunno e dell'alunna con disabilità, dal momento che il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica «non si presta ad essere cristallizzato in una formula unica ed immutabile, che sarebbe inevitabilmente destinata a divenire, nel tempo, non più rispondente allo stato evolutivo del minore» (TAR Bolzano, sez. autonoma, sent. 27 giugno 2023, n. 222).

Per completezza di analisi, si evidenzia la tendenza contraria di alcune decisioni rispetto ai principi appena descritti, e, quindi, a quello che potrebbe essere definito come “primato del PEI e del GLO”. In tali decisioni è infatti il giudice amministrativo stesso a ritenere necessario e a provvedere direttamente all'attribuzione «del numero massimo possibile» di ore di insegnante di sostegno, garantendo così l'integrale copertura dell'orario scolastico secondo il rapporto in deroga 1:1³².

I ricorsi ai sensi della legge n. 67 del 2006 analizzati, invece, sono stati proposti per l'erogazione delle ore di insegnante di sostegno – Tribunale di Varese, ord. 7 gennaio 2023, e Tribunale di Monza, sez. IV, ord. 2 maggio 2023 – e di assistenza educativa – Tribunale di Monza, sez. IV, ord. 8 maggio 2023 –, come previste all'interno del PEI. Nei casi di specie, infatti, le Amministrazioni competenti (Ministero dell'Istruzione per gli insegnanti di sostegno; Comune per l'assistenza educativa) avevano assegnato un numero di ore inferiore a quanto previsto all'interno del PEI dei minori.

Anche in questo caso, in linea con la normativa vigente, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che:

- il PEI è lo strumento in cui di anno in anno deve essere individuato il monte ore necessario a garantire agli alunni e alle alunne con disabilità il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica in condizione di parità con i compagni.
- Una volta che nel PEI è stato indicato il numero di ore di sostegno e/o di assistenza educativa necessaria, le Amministrazioni competenti non hanno alcuna discrezionalità e, pertanto, devono garantire le risorse così come stabilite dal GLO all'interno del PEI.
- Il numero di ore di sostegno e/o di assistenza educativa così come quantificate all'interno del PEI costituisce diritto fondamentale, la cui violazione costituisce discriminazione indiretta.

Si segnala, inoltre, che sulla base dei principi appena esposti, il Tribunale di Latina, sez. I, ord. 18 giugno 2023, ha accertato la discriminazione indiretta perpetrata dalla Regione Lazio che aveva riconosciuto a due minori con disabilità assistenza C.A.A. (Comunicazione Aumentativa e Alternativa) in misura inferiore rispetto a quanto previsto all'interno del PEI.

Da un punto di vista statistico è interessante notare che i ricorsi al TAR sono diffusi maggiormente in Sicilia, Puglia e soprattutto in Campania; mentre la quasi totalità dei

³² Cfr., *ex multis*, TAR Campania, sez. IV, sent. 28 marzo 2023, n. 1954; TAR Campania, sez. IV, sent. 3 marzo 2023, n. 1374; TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 3 aprile 2023, n. 748.

provvedimenti ai sensi della legge n. 67 del 2006 che si sono potuti esaminare sono stati pronunciati in Lombardia³³.

Si evidenzia inoltre che mentre i ricorsi accolti prevedono generalmente la condanna alle spese a carico del soccombente, in caso contrario la tendenza è invece a compensarle. Spesso, inoltre, all'interno delle pronunce del TAR si rileva che le Amministrazioni intimare non si sono costituite. In alternativa, si rinviengono espressioni quali «l'Amministrazione intimata si costituiva in giudizio con atto di mero stile»³⁴. Viceversa, nell'ambito dei ricorsi *ex* legge n. 67 del 2006, le Amministrazioni tendono sempre a costituirsi in giudizio e a difendere il loro operato.

Raramente, poi, viene pronunciata una condanna al risarcimento del danno in mancanza della specifica e concreta prova delle conseguenze pregiudizievoli subite dall'alunno e dall'alunna con disabilità.

È interessante notare come non siano infrequenti provvedimenti di sopravvenuta carenza di interesse (es. conclusione dell'anno scolastico prima della decisione) e di cessata materia del contendere: così, ad esempio, il Tribunale di Monza, ord. 8 maggio 2023, attesta che, non appena notificato il ricorso *ex* legge n. 67 del 2006, il Comune resistente ha provveduto all'erogazione delle ore di assistenza educativa così come previsto all'interno dei PEI dei minori con disabilità.

Anche se formalmente non rientrano nell'ambito di ricerca, si segnalano diversi provvedimenti volti al riconoscimento di misure compensative per studenti e studentesse DSA per lo svolgimento delle prove preselettive per l'accesso all'Università, e all'annullamento della mancata ammissione alla classe successiva o superamento degli esami da parte di studenti e studentesse con DSA e BES³⁵.

A conclusione, pare opportuno richiamare la **sent. n. 127 del 2023 della Corte Costituzionale**, con cui, in ossequio a una giurisprudenza costante, si è dichiarata l'illegittimità della legge regionale del Molise n. 11 del 2022 con cui era stato istituito l'Albo unico per gli assistenti all'autonomia e alla comunicazione. Ricorda la Corte costituzionale che «esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni nella materia «professioni» l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale».

3.8. Altre decisioni rilevanti

Le tematiche esaminate in precedenza, pur se prevalenti, non esauriscono tutti i profili relativi alla condizione giuridica delle persone con disabilità su cui la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi in questo primo semestre del 2023. I grafici riportati in

³³ Di nuovo, però, deve ribadirsi che questo dato potrebbe essere influenzato dalla mancata presenza, nelle banche dati utilizzate per la ricerca, di tutte le decisioni pronunciate dai giudici ordinari.

³⁴ Cfr., *ex multis*, TAR Campania, sez. IV, sent. 28 marzo 2023, n. 1949.

³⁵ Cfr. TAR Veneto, Sez. I, sent. 3 marzo 2023, n. 291; TAR Campania, Sez. IV, sent. 10 marzo 2023, n. 1574; TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, sent. 12 aprile 2023, n. 149; TAR Piemonte, Sez. II, sent. 12 giugno 2023, n. 586.

precedenza (cfr. *Fig. 1* e *Fig. 2*), del resto, restituiscono in modo evidente l'ampiezza e la complessità dell'orizzonte in cui i giudici italiani si sono mossi negli ultimi mesi.

A questo punto, può essere utile dar conto sinteticamente degli ulteriori ambiti su cui vi è stata attenzione a livello giurisprudenziale, a partire dalla **legge 22 giugno 2016, n. 112**, cd. *Legge sul dopo di noi*, rispetto alla quale i TAR di diverse regioni sono stati chiamati a prendere posizione: si segnalano, in particolare, due decisioni del **TAR Molise** – del 31 gennaio 2023, n. 95 e del 3 giugno 2023, n. 183 – che hanno respinto i ricorsi promossi attraverso l'impugnazione degli atti regionali di esclusione dei progetti presentati, da parte dei ricorrenti, dal contributo per l'assistenza a persone con disabilità grave prive del necessario supporto familiare.

La diversa materia dell'**amministrazione di sostegno** è stata considerata, ai fini della ricerca, all'interno della voce "*Tutele*" ed è stata, sulla base di quanto è emerso, interessata da alcune pronunce, principalmente di giudici civili³⁶: con la sent. 19 gennaio 2023, n. 1667, in particolare, la **Corte di Cassazione** ha sottolineato l'importanza dell'audizione personale del beneficiario dell'amministrazione di sostegno, rappresentando essa un adempimento essenziale della procedura in esame, non solo perché rispettoso della dignità della persona che vi sia sottoposta in ragione di una qualche disabilità, ma anche perché funzionale alla realizzazione dello scopo dell'istituto, che è quello di accertare la ricorrenza dei relativi presupposti in maniera specifica e circostanziata, sia rispetto alle concrete e attuali condizioni di menomazione fisica o psichica del beneficiario, sia rispetto alla loro incidenza sulla capacità del medesimo di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali³⁷.

Rispetto al tema della **violenza nei confronti delle persone con disabilità**, la ricerca non ha nel primo semestre del 2023 prodotto risultati particolarmente significativi dal punto di vista quantitativo; ciò nondimeno, in qualche caso, i giudici penali, nel decidere sulle contestazioni rivolte all'imputato, hanno offerto spunti di riflessione interessanti, meritevoli di una qualche attenzione. Così, ad esempio, nella sent. **19 gennaio 2023, n. 2251**, la Corte di Cassazione ha ricordato che può assumere rilievo, con riguardo al reato di diffamazione, «il riferirsi ad una persona con una espressione che, pur richiamando un handicap motorio effettivo, contenga una carica dispregiativa che, per il comune sentire, rappresenti una aggressione alla reputazione della persona, messa alla berlina per le sue caratteristiche fisiche». Per la Cassazione, del resto, è proprio la correlazione tra dignità e reputazione a venire in rilievo nel caso di specie, posto che le espressioni adoperate dell'imputato sottendono una *deminutio* della persona offesa, che, in quanto ipovedente, non avrebbe dignità di interlocuzione pari a quella delle altre persone.

Nella successiva sent. 23 marzo 2023, n. 18075, la **Corte di Cassazione** ha invece ritenuto di non concedere le circostanze attenuanti generiche in favore dell'imputato, sottolineando la straordinaria gravità delle condotte di tortura, sequestro di persona e lesioni, realizzate in gruppo e con estrema ferocia, in danno di una persona con disabilità. Ancora,

³⁶ Sul versante penalistico, si segnala invece Cass. pen., sez. VI, sent. 21 febbraio 2023, n. 10915, relativa ad un caso di un soggetto che avendo il possesso o comunque la disponibilità, in qualità di amministratore di sostegno, del denaro dei propri amministrati, si appropriava indebitamente di ingenti somme di tale danaro.

³⁷ Cfr., sull'amministrazione di sostegno, anche Trib. Frosinone, 3 marzo 2023, n. 22; e Trib. Catanzaro, Sez. I, ord. 28 marzo 2023.

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

4. La tutela antidiscriminatoria e la legge n. 67 del 2006

L'esigenza di reagire a condotte discriminatorie, subite dalle persone con disabilità in ragione della loro condizione, rappresenta un elemento su cui la giurisprudenza si è in più occasioni soffermata. Già lo si è visto richiamando i principali interventi in materia di accessibilità, mobilità e trasporti, nonché di scuola, che, oltre a costituire uno dei filoni giurisprudenziali quantitativamente più rilevanti, offrono notevoli spunti di riflessione.

L'importanza dello strumento offerto dalla legge n. 67 del 2006 è stata sottolineata in diverse decisioni di questo primo semestre del 2023: così, ad esempio, nella **sent. 5 aprile 2023, n. 9384** in cui la Corte di Cassazione ha evidenziato che, con la legge in parola, il legislatore ha apprestato misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità al fine di garantire alle stesse, in attuazione di principi costituzionali – di uguaglianza e di parità di trattamento, *ex art. 3 Cost.* – e sovranazionali il pieno godimento dei diritti civili, politici, economici e sociali, ricordando anche che la stessa legge contiene norme di immediata precettività tese a vietare discriminazioni in danno delle persone con disabilità, senza alcuna limitazione soggettiva quanto ai destinatari degli obblighi in essa stabiliti³⁸. Anche la giurisprudenza di merito – come il **Tribunale di Monza, sez. IV, con sentenze del 2 e dell'8 maggio 2023** – si è in qualche caso premurata di mettere in evidenza ed esplicitare la *ratio* di fondo e le peculiarità del procedimento introdotto dal legislatore con la legge n. 67 del 2006 per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni.

L'elemento su cui occorre ragionare però è diverso ed è collegato alla **scarsa incidenza, in termini percentuali**, proprio dello strumento rappresentato dal ricorso *ex* legge n. 67 del 2006 rispetto alla complessiva produzione giurisprudenziale di questo primo semestre del 2023. **Soltanto in 18 casi (prevalentemente accessibilità e scuola), dei 304 selezionati, il procedimento è stato incardinato con le forme peculiari previste dalla legge n. 67 del 2006**, con una incidenza che si attesta attorno al 6% circa. Si tratta di un dato statistico che è utile isolare e mettere in risalto, posto che, in disparte le pur rilevanti affermazioni di principio proposte dalle sentenze della Corte di cassazione e dei giudici di merito sopra richiamate, esso sottende l'idea che la legge n. 67 del 2006 costituisca uno strumento che fatica ancora, a distanza di più di quindici anni dalla sua entrata in vigore, a trovare largo impiego.

Tali considerazioni, ovviamente, si riferiscono al solo periodo sottoposto a monitoraggio con questo primo *report* e valgono, in relazione ad esse, tutte le cautele evidenziate nella premessa circa la metodologia usata nella selezione delle pronunce.

³⁸ Cfr., anche, Cass., sez. I, sent. 15 giugno 2023, n. 17138.

5. Riflessioni conclusive, un primo bilancio provvisorio

L'analisi relativa alle decisioni giudiziarie adottate nel primo semestre del 2023 consente di pervenire ad alcune riflessioni conclusive, ovviamente da verificare e validare nel corso dei prossimi *report*.

In primo luogo, bisogna soffermarsi sul numero, tutt'altro che irrilevante, di pronunce che sono state individuate nel corso della ricerca: più di 300 decisioni in sei mesi ci dicono che in ogni giorno lavorativo del primo semestre del 2023 almeno due persone con disabilità hanno visto un loro diritto deciso da una pronuncia giudiziaria. Se si considera poi che le decisioni analizzate non tengono neppure conto delle decisioni di merito non indicizzate nelle banche dati giuridiche, è giocoforza osservare, confermando quanto anticipato in premessa, che **il ricorso al giudice è oggi uno strumento indispensabile per poter garantire i diritti delle persone con disabilità**. Se si tiene in considerazione, infine, il fatto che il ricorso al giudice non è ovviamente lo strumento cui tutte le persone con disabilità ricorrono o possono ricorrere, è fin troppo facile osservare che i diritti delle persone con disabilità, nonostante il riconoscimento legislativo, rimangono frequentemente affermati solo sulla carta.

Non può poi non destare stupore il fatto che il numero più alto di decisioni giudiziarie riguardi ancora oggi il **diritto allo studio**: la giurisprudenza in materia è ormai da tempo ampiamente consolidata e davvero si fa fatica a capire come le istituzioni scolastiche e gli enti locali facciano così fatica ad osservare principi giuridici ormai granitici.

Sotto un diverso profilo, l'analisi effettuata ha consentito di confermare la presenza di una serie di punti fermi in materia di accesso alle prestazioni sociosanitarie, di progetti di vita individuale, di diritti dei cosiddetti lavoratori *caregiver* e sul tema del calcolo dei costi di compartecipazione al costo delle prestazioni.

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

Particolarmente innovative appaiono poi le decisioni che si sono analizzate in tema di accessibilità, diritto che – almeno nell'applicazione giudiziaria – va sempre più consolidando quella centralità che la **Convenzione Onu** gli attribuisce in ragione del suo essere presupposto per il diritto alla vita indipendente e alla piena partecipazione alla società delle persone con disabilità.

Ancora, appare particolarmente innovativo l'orientamento della giurisprudenza – di legittimità e anche di merito – con riferimento al **diritto del lavoro delle persone con disabilità**. Come si è visto, siamo in presenza di decisioni che prendono una posizione netta sulla natura discriminatoria dei licenziamenti disposti per superamento del periodo di comporta che non tengano conto delle peculiari condizioni delle persone con disabilità. Sarà

interessante capire, considerando la recente presa di posizione della Corte di Cassazione, se e come questo orientamento evolverà.

Da ultimo, va sottolineato e ribadito che per alcuni ambiti, pur di estremo interesse – si pensi, ad esempio, al tema dell'amministrazione di sostegno, la cui disciplina è sempre più di frequente oggetto di numerose segnalazioni critiche³⁹ – è sostanzialmente impossibile venire a conoscenza di pronunce giudiziarie.

Anche per questa ragione, il progetto che oggi vede la pubblicazione di questo primo *report*, è aperto al contributo di tutti coloro – avvocati, magistrati e quanti svolgono attività di *advocacy* per i diritti delle persone con disabilità – che vogliano collaborare e rendere questo progetto un'occasione davvero importante di inclusione e diffusione dei diritti fondamentali.

³⁹ Cfr. le tante segnalazioni periodicamente e puntualmente riportate su diversi portali: <https://www.associazionelucacoscioni.it/>, <https://www.progettoads.net/>; <https://personaedanno.it/>, <https://www.informareunh.it>.