



# DIRITTI AD OSTACOLI

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



## I FOCUS DEL MESE

Care lettrici, cari lettori,

In questo numero della nostra *newsletter*, oltre ad annunciarvi che il **22 giugno 2026** presenteremo il **Rapporto annuale sulla giurisprudenza del 2025** in materia di **diritti delle persone con disabilità**, ci soffermiamo poi su un'importantissima **decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione**, pubblicata all'inizio di maggio. Questa sentenza si sofferma sulla **centralità del GLO nella indicazione delle ore di sostegno**, e innova rispetto al passato perché ritiene che il mancato rispetto dei dirigenti scolastici delle indicazioni del GLO costituisca una condotta discriminatoria sanzionabile di fronte al Giudice ordinario.

Sempre il **diritto allo studio** è al centro dei ricorsi promossi da due Regioni contro la legge di bilancio del 2026 che, nel riconoscere l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione quale livello essenziale del diritto allo studio, avrebbe – a dire di Emilia Romagna e Puglia – ommesso di stanziare le risorse necessarie per garantire tale assistenza. Sarà la Corte costituzionale, probabilmente nel prossimo autunno, a decidere le questioni di cui oggi diamo conto.

La *newsletter* si sofferma anche sulle modifiche apportate da due recenti **decreti legge al d.lgs. n. 29 del 2024** che, nel dettare una serie di **misure relative alle persone anziane**, prevede tra le altre cose, le modalità di valutazione delle condizioni di disabilità. Le recenti modifiche posticipano l'entrata in vigore di tali novità e determinano la persistenza (almeno fino alla fine del 2027) di un doppio binario certificatorio.

Il numero di maggio della nostra *newsletter* si chiude con due pronunce del giudice amministrativo. In primo luogo, si segnala una sentenza del TAR Lazio che, in materia di progetto di vita, richiama la necessità per le famiglie, a fronte dell'inerzia delle amministrazioni comunali, di attivare lo specifico rimedio del ricorso avverso il silenzio della pubblica amministrazione, anche ai fini dell'eventuale risarcimento del danno. Da ultimo, si dà conto di una decisione del TAR Piemonte che valorizza il ruolo degli operatori socio-sanitari, censurando una delibera comunale che, in sede di rinnovo della convenzione tra Comune e realtà del Terzo settore, non aveva riconosciuto l'aumento del costo del lavoro. Al solito, ricordiamo che sono sempre molto graditi commenti, domande e proposte che possano rendere ancora più forte l'impatto del nostro lavoro!

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

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## SAVE THE DATE - IL 22 GIUGNO PRESENTEREMO IL NUOVO REPORT SULLA GIURISPRUDENZA IN TEMA DI DISABILITÀ DEL 2025

Lunedì 22 giugno 2026, presso la Sala Consiglio del rettorato dell'Università Statale di Milano presenteremo alla cittadinanza e alla stampa il report relativo alla giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità del 2025 sul quale in questi giorni stiamo intensamente lavorando. L'evento potrà essere seguito anche da remoto.

Possiamo dire, in anteprima, che il numero di decisioni analizzate dal nostro team di ricerca è davvero significativo. Siamo di fronte a **circa 2000 sentenze**: il che significa, forse banalmente, che almeno 2000 persone con disabilità, in un solo anno, hanno visto la loro vita segnata dal contenzioso giudiziario.

Quando abbiamo iniziato il nostro percorso, tre anni fa, non avevamo affatto idea che avremmo avuto a che fare con numeri di questo genere. Numeri che testimoniano – ancora una volta – la grande distanza tra la normativa e la prassi quotidiana.

Oltre alla presentazione del report, il 22 giugno avremo modo di soffermarci sul tema dei caregiver. Si tratta di un tema di strettissima attualità: partendo dall'analisi delle decisioni dello scorso anno in tema di caregiver – tra le quali spicca la sentenza Bervidi del settembre 2025 della Corte di giustizia (ripresa nelle scorse settimane della nostra Corte di Cassazione) – entreremo nel vivo del dibattito sul disegno di legge sui caregiver familiari, attualmente in discussione in Parlamento.

Tenete sotto controllo il nostro sito: a breve potrete trovare la locandina definitiva dell'evento.

Vi aspettiamo!



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## RIDUZIONE DELLE ORE DI SOSTEGNO PRIMA DEL PEI DEFINITIVO: È DISCRIMINAZIONE INDIRECTA

CASS. SS.UU., SENT. N. 12704 DEL 2026

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con [sentenza 5 maggio 2026, n. 12704](#), si sono pronunciate sul diritto al sostegno scolastico degli alunni con disabilità.

Si tratta di una decisione di particolare rilievo, destinata ad avere importanti conseguenze pratiche sul tema della tutela antidiscriminatoria e del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Con questa sentenza i giudici hanno affrontato uno dei nodi più controversi degli ultimi anni: **quale tutela offre l'ordinamento quando l'amministrazione scolastica riduce le ore di sostegno indicate dal Gruppo di lavoro operativo per l'inclusione (GLO) prima ancora dell'approvazione definitiva del PEI?**

Il GLO, come ben sanno i genitori di studenti e studentesse con disabilità, è presente in ogni scuola ed è l'organo – composto dai docenti contitolari o dal consiglio di classe, cui partecipano anche i genitori e le figure professionali di riferimento dell'alunno o dell'alunna – chiamato, tra le varie funzioni, a elaborare e approvare il PEI (art. 7, comma 2, d.lgs. 66 del 2017), nonché a proporre la quantificazione delle ore di sostegno (cfr. art. 9, comma 10, d.lgs. n. 66 del 2017).

La vicenda nasce da una situazione ormai ben conosciuta alla giurisprudenza sul diritto allo studio degli alunni con disabilità: il ricorso dei genitori di uno studente con disabilità grave, al quale erano state assegnate soltanto 14 ore di sostegno, nonostante il GLO, in sede di verifica finale dell'anno scolastico ormai giunto al termine, avesse indicato per l'anno scolastico successivo la necessità di 22 ore settimanali.

Il Tribunale di Busto Arsizio aveva accolto il ricorso, ordinando l'immediata assegnazione delle ore indicate dal GLO e riconoscendo anche il risarcimento del danno. La Corte d'Appello di Milano aveva però ribaltato la decisione, sostenendo che, non essendo ancora stato approvato in via definitiva il PEI per l'anno scolastico in corso, la controversia dovesse rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo. Secondo i giudici di secondo grado, fino all'approvazione finale del PEI permane infatti uno spazio di discrezionalità amministrativa incompatibile con la giurisdizione del giudice ordinario.

Le Sezioni Unite non hanno condiviso però questa impostazione e hanno anzi riaffermato con forza la centralità della tutela antidiscriminatoria.

La Cassazione, con una corposa sentenza di 35 pagine, ha anzitutto richiamato il proprio consolidato orientamento secondo cui il PEI obbliga l'amministrazione scolastica a garantire il supporto individuato dal gruppo tecnico competente, senza poter ridurre le ore di sostegno per ragioni organizzative o di bilancio.

La sentenza ha poi ricostruito l'evoluzione della giurisprudenza in materia ricordando come, già dal 2014, le Sezioni Unite ([Cass. s.u. n. 25011 del 2014](#)) hanno ben chiarito che la mancata assegnazione del sostegno programmato integra una discriminazione indiretta ai sensi della legge n. 67 del 2006, poiché pone l'alunno con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto agli altri studenti.

L'aspetto più innovativo della decisione riguarda però il valore attribuito alle indicazioni formulate dal GLO.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## RIDUZIONE DELLE ORE DI SOSTEGNO PRIMA DEL PEI DEFINITIVO: È DISCRIMINAZIONE INDIRECTA

CONTINUA

La Corte ha affermato infatti che, **anche prima dell'approvazione definitiva del PEI, il dirigente scolastico non può discostarsi dalle ore di sostegno individuate dal GLO**. Altrimenti detto, al dirigente scolastico – che poi dovrà farsi carico di attivarsi presso l'amministrazione scolastica regionale per la richiesta degli insegnanti di sostegno – è assegnata una funzione meramente ricognitiva di quanto già sancito dal GLO.

Richiamando sia la propria giurisprudenza (Cass. s.u., n. 5060 del 2017; n. 25101 del 2019) sia quella del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato n. 3393 del 2017; Consiglio di Stato n. 2023 del 2017), le Sezioni Unite hanno sottolineato che **agli uffici scolastici non è attribuito alcun potere di riesame nel merito delle proposte formulate dal GLO**, salvo limitati interventi correttivi motivati da errori materiali o circostanze ostative specifiche.

Da ciò deriva una conseguenza molto importante: **anche nella fase precedente all'approvazione formale del PEI** (che, ricordiamo, deve avvenire entro giugno in via provvisoria ed entro ottobre in via definitiva) **può configurarsi una discriminazione indiretta, quando l'amministrazione riduca unilateralmente il numero di ore di sostegno indicate dal GLO**.

E proprio perché si tratta di tutela contro una discriminazione, **la giurisdizione appartiene al giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 cui rinvia la legge n. 67 del 2006**.

La Corte ha inoltre evidenziato le conseguenze paradossali dell'impostazione seguita dalla Corte d'Appello: se si negasse la possibilità di agire davanti al giudice ordinario fino all'approvazione definitiva del PEI, le famiglie resterebbero prive di una tutela effettiva proprio all'inizio dell'anno scolastico, quando il sostegno è maggiormente necessario.

La sentenza si inserisce così in continuità con il filone giurisprudenziale che negli ultimi mesi sta rafforzando la tutela dell'inclusione scolastica, anche sul versante dell'assistenza educativa e dell'ASACOM. Come osservato anche nella **newsletter dello scorso mese**, è ormai indiscutibile la centralità dei giudici nell'affermare che i diritti degli alunni con disabilità non possono essere subordinati né a vincoli di bilancio né a rigidità organizzative di natura diversa.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## IL DIRITTO ALL'ASSISTENZA ALL'AUTONOMIA E ALLA COMUNICAZIONE A SCUOLA TRA GARANZIA DEI LEP E VINCOLI FINANZIARI

Con due distinti ricorsi, la Regione Puglia e la Regione Emilia-Romagna hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale i commi 706-711 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2026, che hanno introdotto, per la prima volta, i Livelli Essenziali delle Prestazioni (di seguito LEP) con riferimento al servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale degli alunni con disabilità.

Anche se si tratta di questioni particolarmente complesse, occorre darne conto, sia pure con qualche semplificazione, perché sottendono **problematiche sostanziali davvero centrali per l'inclusione scolastica**.

Ricordiamo innanzitutto che **i LEP servono a garantire uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia**. I LEP vengono discrezionalmente determinati dallo Stato, tenendo conto delle risorse disponibili, con l'obiettivo di evitare diseguaglianze territoriali nel godimento di determinati diritti. **Una volta che lo Stato li stabilisce, lo Stato stesso deve provvedere al loro finanziamento e tutte le autonomie territoriali sono obbligate a garantirli**.

In questo contesto, le previsioni della legge di bilancio per il 2026 hanno così sancito che costituiscono LEP il numero di ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale previste nel PEI e l'impiego di personale con profilo professionale adeguato. Tali servizi – e questo è sicuramente un aspetto molto importante e positivo – sono stati quindi individuati **quali prestazioni essenziali funzionali al diritto allo studio e all'inclusione scolastica**. Il legislatore ha poi dettagliato le modalità per assicurare, prima in via transitoria negli anni 2026 e 2027, e poi in via definitiva, l'erogazione delle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale.

Ora, a fronte di ciò, i ricorsi delle due Regioni hanno contestato proprio le modalità con cui il legislatore statale ha disciplinato l'attuazione di tali LEP.

Nel ricorso della Regione Puglia la normativa viene censurata innanzitutto perché il LEP è stato istituito *«senza una propedeutica istruttoria e/o intesa con le regioni e/o, quantomeno, il parere delle stesse, volta anche a verificare gli impatti di spesa e la capacità dei suddetti enti territoriali di sostenere il peso economico»*. Analoga censura, pur se in via subordinata, viene mossa anche dalla Regione Emilia-Romagna.

Quello che qui più rileva però è che, secondo entrambe le prospettazioni regionali, la formulazione contrasterebbe con la natura dei LEP poiché **essa finisce per subordinare l'effettività di una prestazione essenziale alla disponibilità finanziaria degli enti territoriali**, laddove invece, un LEP, proprio in quanto tale, dovrebbe essere integralmente finanziato e garantito dallo Stato, senza dipendere dalla capacità di spesa di Regioni e Comuni. Lo dimostrerebbe la clausola secondo cui *«resta salva l'integrazione del servizio con le altre risorse disponibili nel bilancio comunale o regionale»*.

Le Regioni hanno ritenuto che questa disposizione sia sintomatica del fatto che la legge ha trasferito sugli enti territoriali l'onere economico necessario a rendere effettivo il servizio, senza che lo Stato abbia predisposto un adeguato finanziamento strutturale dei LEP.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## IL DIRITTO ALL'ASSISTENZA ALL'AUTONOMIA E ALLA COMUNICAZIONE A SCUOLA TRA GARANZIA DEI LEP E VINCOLI FINANZIARI

CONTINUA

La Regione Puglia, a tal proposito dimostra in modo molto analitico come, nel corso degli anni, il finanziamento statale sia sempre stato insufficiente a coprire le ore di autonomia per gli studenti con disabilità.

La critica vale anche per il regime transitorio previsto per il biennio 2026-2027, durante il quale il legislatore avrebbe introdotto un mero "obiettivo di servizio" e non un LEP. La previsione secondo cui gli enti territoriali dovrebbero impegnarsi a garantire una quantità di ore «*almeno corrispondente alle risorse finanziarie a essi trasferite*» è stata interpretata come indice del fatto che **il diritto, lungi dall'essere esigibile, sia invece concretamente determinato dalle risorse disponibili, anziché dalle effettive necessità degli studenti con disabilità**. Insomma, anche la disciplina transitoria violerebbe il principio dell'«*integrale finanziamento a carico dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni*», poiché impone agli enti territoriali «*uno specifico obiettivo di servizio*» senza assicurare le risorse necessarie. Comune ai due ricorsi è anche il riferimento al PEI. La norma stabilisce infatti che il numero di ore di assistenza debba essere «*corrispondente a quanto previsto nel piano educativo individualizzato*», ma, anche in questo caso, collega contestualmente tale previsione ai «*limiti delle risorse disponibili*», il che finirebbe per svuotare di effettività lo stesso PEI, poiché le prestazioni concretamente erogabili dipenderebbero non tanto dal bisogno educativo accertato, quanto piuttosto dalle risorse finanziarie disponibili. Non solo: la limitazione delle prestazioni alle risorse disponibili esporrebbe le Regioni ed enti locali anche «*alla responsabilità anche finanziaria per violazione dei diritti individuali*», con conseguente compromissione dell'equilibrio dei bilanci territoriali.

Si può dire, in definitiva, che i due ricorsi sollevino una cruciale questione di fondo: un LEP può considerarsi realmente garantito se la sua attuazione non è finanziata integralmente dallo Stato e rischia così di restare condizionata ai "limiti delle risorse disponibili"? Pur riconoscendo il rilievo costituzionale dell'assistenza all'autonomia e alla comunicazione quale presidio indispensabile del diritto allo studio e dell'inclusione scolastica, le Regioni mettono infatti in evidenza il rischio che un diritto definito come essenziale finisca, in concreto, per essere assicurato in misura diversa a seconda delle capacità finanziarie dei territori.

Le questioni qui sintetizzate – che verranno trattate dalla Corte costituzionale nell'udienza del 22 settembre 2026 – si prospettano dunque di importanza cruciale. Dalla loro risoluzione potrebbero quindi arrivare indicazioni molto chiare sulla ripartizione tra Stato ed Enti locali nella garanzia del diritto allo studio delle persone con disabilità: va ricordato in questo senso che già nella sentenza n. 275 del 2016 la Corte costituzionale aveva affermato che il servizio di assistenza (insieme a quello del trasporto scolastico) costituisce per lo studente disabile «*una componente essenziale ad assicurare l'effettività del diritto*».

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## D.L. N. 200 DEL 2025 E N. 19 DEL 2026: LE INDICAZIONI DELL'INPS

### IL COORDINAMENTO TRA LA RIFORMA DELLA DISABILITÀ E LA DISCIPLINA DELLE POLITICHE IN FAVORE DELLE PERSONE ANZIANE

Come ormai noto, la riforma della disabilità continua a procedere tra rinvii, sovrapposizioni normative e percorsi differenziati.

A renderlo evidente è anche la **Comunicazione n. 1377 del 23 aprile 2026 dell'INPS**, che, sulla scia di quanto previsto da due recenti decreti legge (d.l. n. 200 del 2025 e d.l. n. 19 del 2026), è intervenuto fornendo alcune indicazioni operative in merito al coordinamento tra la riforma prevista dal d.lgs. n. 62 del 2024 e la disciplina dedicata alle persone anziane non autosufficienti contenuta nel decreto legislativo n. 29 del 2024.

Almeno fino al 31 dicembre 2027, **anche nelle province coinvolte nella sperimentazione della riforma della disabilità, per le persone anziane** ultrasettantenni affette da almeno una patologia cronica e da condizioni cliniche caratterizzate da una progressiva riduzione dell'autonomia personale, legata anche all'invecchiamento e aggravata da fattori sociali, ambientali e familiari, **continueranno ad applicarsi le vecchie procedure di accertamento dell'invalidità civile** e della legge n. 104 del 1992.

Restano dunque valide le regole precedenti a quelle introdotte dal d.lgs. n. 62 del 2024 nonostante il d.lgs. n. 29 del 2024 avesse immaginato un modello diverso, fondato sulla cosiddetta "valutazione multidimensionale unificata", da realizzarsi attraverso i Punti Unici di Accesso (PUA) collocati nelle Case della comunità del Servizio sanitario nazionale.

Un approccio che, in modo non dissimile dalla valutazione multidimensionale per le persone con disabilità, dovrebbe integrare dimensione sanitaria, sociale e assistenziale, superando la logica frammentata degli accertamenti separati. Ma **l'entrata in vigore di questo modello per le persone anziane è stata rinviata: l'art. 4, comma 4-quater, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19**, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 aprile 2026, n. 50 ha posticipato al 31 dicembre 2027 il termine (originariamente fissato al 31 dicembre 2026) entro il quale continueranno ad applicarsi le procedure di accertamento *ante* d.lgs. n. 62 del 2024. Cosicché il nuovo modello per le persone anziane partirà in via sperimentale solo dal gennaio 2027 e sarà esteso all'intero territorio nazionale non prima del 2028.

Nel frattempo, necessariamente, anche l'INPS conferma la prosecuzione del sistema precedente.

Si crea così un doppio binario: nelle province dove è già avviata la sperimentazione della riforma della disabilità, le persone più giovani potranno progressivamente entrare nel nuovo percorso previsto dal decreto legislativo n. 62 del 2024, mentre gli anziani fragili continueranno a essere valutati secondo le procedure tradizionali, ancora fortemente ancorate all'impostazione medico-legale: per costoro resterà quindi necessario seguire il percorso consueto: certificato medico introduttivo, domanda amministrativa, visita davanti alle commissioni mediche ASL integrate con il medico INPS e successiva validazione dell'Istituto.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## D.L. N. 200 DEL 2025 E N. 19 DEL 2026: LE INDICAZIONI DELL'INPS

### IL COORDINAMENTO TRA LA RIFORMA DELLA DISABILITÀ E LA DISCIPLINA DELLE POLITICHE IN FAVORE DELLE PERSONE ANZIANE

#### CONTINUA

Queste indicazioni riguardano un numero molto ampio di territori, perché la sperimentazione della riforma coinvolge ormai, dal 1° marzo 2026, 60 province. Al di là degli aspetti tecnici, il documento restituisce però soprattutto la fotografia di una transizione ancora incompleta. L'INPS richiama esplicitamente la necessità di aggiornare i sistemi informatici e rinvia a future indicazioni operative. Un segnale che conferma quanto l'attuazione concreta della riforma resti ancora lontana da quell'idea di semplificazione e presa in carico unitaria annunciata dal legislatore. Per le persone con disabilità e per gli anziani non autosufficienti il rischio è che la lunga fase transitoria produca, ancora una volta, differenze territoriali, incertezze applicative e percorsi di accesso ai diritti profondamente disomogenei.

## PROGETTO DI VITA: TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II BIS, SENT. 5 MAGGIO 2026, N. 8331

**La mancata tempestiva reazione delle famiglie di fronte  
all'inerzia delle Amministrazioni pubbliche può determinare la  
riduzione dell'entità del risarcimento del danno subito**

Con la sentenza del 5 Maggio 2026, n.8331, il TAR Lazio si è pronunciato sul ricorso di una madre di un ragazzo autistico e con invalidità al 100%, mediante il quale la ricorrente impugnava il progetto di vita individuale predisposto dal Comune di Tivoli d'intesa con l'ASL Roma 5 e chiedeva inoltre il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale. Nel caso di specie, a partire dal 2019, il figlio frequentava un progetto psico-educativo di gruppo per 12 ore settimanali presso un'associazione privata, con oneri (pari ad euro 900 circa mensili) interamente a carico della propria famiglia, usufruiva del servizio comunale di assistenza domiciliare per 15 ore, di fatto ridotte a 12 e mezzo per mancanza di adeguati operatori e riceveva un contributo per disabilità gravissima di 450 euro mensili. A partire dal 2020, la ricorrente aveva avanzato un'istanza di predisposizione del progetto di vita al Comune e all'ASL competenti, e dopo una prolungata inerzia e diverse diffide, aveva finalmente ottenuto la predisposizione del progetto soltanto 4 anni più tardi, nel febbraio 2024. Il progetto così predisposto, tuttavia, risultava, a dire della ricorrente, incompleto e inadeguato rispetto alle esigenze del figlio (tra le altre cose, per assenza del budget di funzionamento, assenza di qualsivoglia personalizzazione del piano di intervento sanitario e riabilitativo, assenza del PEI etc...) e per questa ragione lo impugnava di fronte al TAR, cui chiedeva anche il risarcimento del danno patito per aver dovuto ricorrere ad attività sanitarie private non accreditate per i necessari interventi psico-educativi.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## PROGETTO DI VITA: TAR LAZIO, ROMA, SEZ. II BIS, SENT. 5 MAGGIO 2026, N. 8331

**La mancata tempestiva reazione delle famiglie di fronte all'inerzia delle Amministrazioni pubbliche può determinare la riduzione dell'entità del risarcimento del danno subito**

### CONTINUA

Pur dichiarando improcedibile la domanda di annullamento del progetto originario – che era stato in effetti modificato dalle misure adottate dopo l'intervento cautelare del giudice amministrativo nel maggio 2024 – il TAR ha accolto in parte la domanda risarcitoria e ha condannato il Comune di Tivoli al pagamento di 12 mila euro in via equitativa a titolo di danno patrimoniale.

La pronuncia è interessante soprattutto per il modo in cui affronta il tema dell'onere di attivazione delle famiglie. Il giudice ha ritenuto innanzitutto, sulla base dei dati di fatto allegati dalla ricorrente – riconoscimento della condizione di invalidità civile al 100% e della relativa indennità di accompagnamento; contributo per disabilità gravissima pari ad euro 450.00; servizio comunale di assistenza domiciliare – che il ragazzo con disabilità, «*per quanto versante in una situazione di gravissimo (ed innegabile) disagio psico-fisico e necessitante di cure ed attenzioni appropriate*» non potesse essere considerato vittima di un «*abbandono terapeutico*». La madre, inoltre, sin dal 2012, si era legittimamente rivolta ad organismi privati, non risultando alcuna richiesta alle competenti strutture sociosanitarie pubbliche e solamente a partire dal mese di settembre 2020 aveva cominciato a rivolgere al Comune di Tivoli istanze dirette ad ottenere la predisposizione di un progetto di vita personalizzato per le esigenze del figlio incontrando, però, il **silenzio da parte dell'amministrazione comunale**.

A questo punto il TAR compie una delicata **opera di bilanciamento nel valutare le misure adottate dalla famiglia**: da un lato, il giudice riconosce che «*se è pur vero che sul danneggiato incombe l'onere di agire diligentemente per evitare l'aggravarsi del danno, è anche ragionevole che l'ampiezza di tale onere vada comunque commisurato alle condizioni personali e sociali in cui il danneggiato versa*».

In altri termini, **è vero che nel caso concreto la madre non aveva immediatamente agito contro il silenzio-inadempimento del Comune**, ma è anche vero che questa circostanza non può – soprattutto tenendo conto delle condizioni personali e sociali della stessa (unico genitore di due figli con disabilità) e delle numerose diffide da lei inviate – eliminare la responsabilità dell'ente pubblico.

Tuttavia, dall'altro lato, **il giudice riduce l'importo richiesto a titolo di risarcimento dalla ricorrente**, proprio a causa del mancato esperimento del rimedio contro il silenzio dell'amministrazione, che se fosse stato immediatamente attivato avrebbe ridotto le conseguenze dannose dell'inerzia pubblica.

Sul versante del danno non patrimoniale, il TAR non ha accolto la domanda, adottando il costante orientamento più rigido: secondo il giudice «*parte ricorrente non ha fornito in giudizio prova alcuna sia con riferimento al danno-evento che con riguardo alle conseguenze dannose dell'illecito limitandosi, quanto a queste ultime, a ritenerle in re ipsa nella condotta mantenuta dal Comune di Tivoli*».

In definitiva, questa pronuncia del TAR appare particolarmente significativa perché, pur riconoscendo chiaramente la prolungata inerzia del Comune nella predisposizione del progetto di vita, finisce per ridurre l'entità del risarcimento richiesto dalla ricorrente, riconoscendo comunque una sorta di corresponsabilità dovuta alla mancata attivazione, da parte della famiglia, dinanzi all'inerzia delle amministrazioni.

Si tratta di un dato sul quale non si può non soffermarsi, anche considerando che gran parte del contenzioso in materia nasce proprio da situazioni di silenzio-inadempimento delle amministrazioni competenti.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## TAR PIEMONTE SULLE TARIFFE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI QUANDO I COMUNI IGNORANO IL COSTO REALE DEL LAVORO

Nei mesi scorsi, numerose cooperative sociali operanti nell'ambito dei servizi residenziali e semiresidenziali per persone con disabilità a Torino si sono rivolte al TAR Piemonte per chiedere l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale di Torino n. 826 del 19.12.2024 che, per il biennio 2025-2026, aveva adottato una nuova convenzione tra il Comune e l'ASL Città di Torino, fissando un incremento massimo del 3,5% della quota sociale delle tariffe, peraltro limitato ai soli servizi residenziali.

Un aumento che, però, a dire delle ricorrenti non teneva in adeguata considerazione il fatto che il rinnovo del contratto collettivo nazionale delle cooperative sociali aveva determinato un aumento rilevante del costo del lavoro – tra l'11% e il 15% – proprio in un settore in cui la componente lavorativa rappresenta la voce principale di costo. In altre parole, un sistema diventato significativamente più costoso da sostenere, con tariffe aumentate soltanto minimamente.

È qui che interviene la [sentenza del Tar Piemonte, sez. II, del 17 aprile 2026](#). Difatti, il giudice amministrativo non si è limitato a rilevare un difetto procedurale o una carenza motivazionale, bensì ha ricostruito le modalità che caratterizzano il rapporto tra amministrazione pubblica e terzo settore nell'ambito dei servizi socio-sanitari.

Il primo passaggio significativo riguarda in effetti il **tema del coinvolgimento degli operatori**. Il TAR insiste molto su questo punto, ribadendo che il sistema dei servizi sociali non è pensato come un modello unilaterale, bensì come un **sistema collaborativo**, in cui i soggetti privati accreditati partecipano alla programmazione, all'organizzazione e alla definizione delle condizioni economiche. Non è necessario, pertanto, limitarsi a convocare incontri o attivare tavoli formali tra le parti; ciò che rileva è che il dialogo sia effettivo. Nel caso torinese, questo confronto preventivo è mancato, tanto che soltanto dopo la decisione sull'aumento tariffario si è svolto un confronto tra Comune e le strutture del terzo settore.

Tuttavia, è soprattutto sul terreno sostanziale che la sentenza sembra produrre l'effetto più interessante. Il giudice amministrativo afferma un principio che, pur non essendo nuovo, viene qui applicato con particolare nettezza: le tariffe dei servizi pubblici non possono essere determinate prescindendo dai costi reali di erogazione. Nel caso dei servizi socio-sanitari, ciò significa, anzitutto, tenere conto del costo del lavoro.

Il collegio non arriva però a sostenere un automatismo tra l'aumento dei costi e l'aumento delle tariffe. Sarebbe una conclusione eccessiva e incompatibile con le esigenze di equilibrio della finanza pubblica. Chiarisce nondimeno l'esistenza di un limite minimo di razionalità nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, per cui gli elementi di realtà non possono essere ignorati. **Se il costo del lavoro aumenta significativamente, l'amministrazione è tenuta quantomeno a considerarlo, a valutarlo e a motivare le proprie scelte alla luce di tale dato.**

Diversamente, il rischio tangibile è quello di un *«progressivo impoverimento dell'offerta e dei suoi standard qualitativi, il che andrebbe a pregiudizio non solo*

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## TAR PIEMONTE SULLE TARIFFE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI QUANDO I COMUNI IGNORANO IL COSTO REALE DEL LAVORO

CONTINUA

*degli operatori privati, ma anche dell'utenza e del sistema socio-sanitario nel suo complesso». È ben nota, del resto, la delicatezza dei compiti che sono richiesti agli operatori del sociale, soprattutto quando sono chiamati ad occuparsi delle persone con disabilità.*

L'aspetto critico della delibera comunale impugnata non sta dunque soltanto nell'entità dell'aumento, quanto nel fatto che esso è stato determinato senza un'adeguata istruttoria e senza un reale confronto con gli operatori del settore. Il 3,5% appare una soglia arbitraria, mutuata per analogia dalla disciplina regionale della quota sanitaria, ma priva di autonomo fondamento rispetto alla quota sociale di competenza comunale. Da questo punto di vista, la sentenza è interessante anche per il modo in cui affronta il tema dei rapporti tra livelli di governo. Il Comune aveva sostenuto di essersi limitato a seguire le indicazioni regionali. Tuttavia, il TAR ha rifiutato simile lettura della competenza, in quanto se è vero che la Regione fissa i criteri generali, i Comuni conservano un margine di autonomia nella determinazione delle tariffe sociali.

Concludendo, va detto che una sentenza di questo genere, al di là dello specifico caso esaminato, si rivela particolarmente importante perché consente di mettere a fuoco **il rilievo del lavoro degli operatori socio-sanitari**, la cui carenza, nelle strutture italiane, sta assumendo livelli di criticità ormai non più ignorabili.

