



# DIRITTI AD OSTACOLI

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



## I FOCUS DEL MESE

Care lettrici, cari lettori,

Ecco il nuovo numero della newsletter Diritti ad ostacoli, realizzata dall'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità dell'hub per la tutela dei diritti umani dell'Università degli Studi di Milano.

Questo mese, apriamo con un'intervista alla Prof.ssa **Marilisa D'Amico**, spoke leader Human Hall, che offre una prospettiva ampia e multidisciplinare sullo stato dell'arte della tutela dei diritti, tra ricerca, attività forense e impegno istituzionale.

Segue un'analisi delle più recenti pronunce giurisprudenziali, a partire dalla decisione della **Corte di Cassazione che riconosce la discriminazione indiretta nei confronti dei caregiver**, fino alla sentenza della **Corte di giustizia dell'Unione europea sul tema degli accomodamenti ragionevoli in ambito lavorativo**.

Ampio spazio è poi dedicato a questioni di grande attualità: il **diritto di voto assistito** e le criticità emerse a seguito della recente circolare ministeriale; l'**inclusione scolastica** e il ruolo dell'assistenza ASACOM alla luce delle più recenti decisioni dei giudici; nonché l'**evoluzione dell'iter legislativo del disegno di legge sui caregiver**, con il parere della Conferenza Unificata delle Regioni e delle Province Autonome, tra aperture significative e nodi ancora irrisolti.

Ricordiamo che sono sempre molto graditi commenti, domande e proposte che possano rendere ancora più forte l'impatto del nostro lavoro!

Grazie!

**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.**

SCRIVI A [OSSERVATORIODISABILITA.HUMANHALL@UNIMI.IT](mailto:OSSERVATORIODISABILITA.HUMANHALL@UNIMI.IT)

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DAL DIRITTO SCRITTO AL DIRITTO VISSUTO: L'IMPEGNO DI RICERCA SUI DIRITTI DELLE PERSONE

L'INTERVISTA A MARILISA D'AMICO - SPOKE LEADER HUMAN HALL

Apriamo la nostra newsletter con una intervista a **Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di diritto costituzionale** presso l'Università Statale di Milano, coordinatrice del progetto PNRR MUSA **Human Hall – hub per la tutela dei diritti umani e l'innovazione sociale**, di cui fa parte anche il nostro **Osservatorio sui diritti delle persone con disabilità**.

**Prof.ssa D'Amico, come è nata l'idea di Human Hall e come ha accolto la sfida di fare ricerca sui diritti delle persone con disabilità? Quali sono i principali risultati e gli sviluppi futuri, ora che il finanziamento PNRR si è concluso?**

L'idea di Human Hall nasce da una consapevolezza maturata negli anni di ricerca e di attività forense: i diritti fondamentali — e in particolare quelli delle persone con disabilità — rischiano di restare frammentati se non vengono osservati nella loro concretezza, cioè nel modo in cui si realizzano (o non si realizzano) nella vita quotidiana. Human Hall è concepito come un hub di ricerca e innovazione sociale, uno spazio — fisico e virtuale — in cui il diritto dialoga con altre discipline e con la società civile, con l'obiettivo di promuovere inclusione e contrastare le discriminazioni.

Per affrontare il tema serviva anzitutto un quadro complessivo dell'attuazione dei diritti: da qui l'idea dell'Osservatorio giuridico permanente, che rappresenta uno dei risultati più concreti del progetto. Human Hall è un tentativo di colmare la distanza tra il diritto scritto e il diritto vissuto. Il lavoro di raccolta, analisi e commento delle sentenze consente non solo di individuare le criticità dell'ordinamento, ma anche di trasformare dati dispersi in conoscenza condivisa, utile per la ricerca, per le istituzioni e per le associazioni.

Due risultati mi sembrano particolarmente rilevanti. Il primo è la costruzione di una base empirica: **l'analisi di oltre mille decisioni giudiziarie all'anno** ha permesso di capire dove il sistema funziona e dove si inceppa. Il secondo è il rafforzamento di un **approccio integrato e multidisciplinare**: Human Hall coinvolge anche medicina, psicologia, politiche del lavoro e nuove tecnologie, con progetti che spaziano dall'inclusione sociale all'uso dell'intelligenza artificiale per contrastare le discriminazioni.

Ora che il finanziamento PNRR si è concluso, la vera sfida è la stabilizzazione e la crescita. Immagino due direttrici: il consolidamento dell'Osservatorio come strumento di dialogo stabile con istituzioni, magistratura e terzo settore; e il rafforzamento del legame tra ricerca e policy, affinché i risultati scientifici si traducano in proposte normative e interventi concreti.

**Lei è anche avvocatessa cassazionista e ha affrontato importanti cause sui diritti umani davanti a Corti nazionali e sovranazionali. Cosa ci racconta di queste esperienze legate ai diritti delle persone con disabilità?**

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DAL DIRITTO SCRITTO AL DIRITTO VISSUTO: L'IMPEGNO DI RICERCA SUI DIRITTI DELLE PERSONE

L'INTERVISTA A MARILISA D'AMICO - SPOKE LEADER HUMAN HALL

Ho incontrato persone e storie che hanno messo in discussione, in modo molto concreto, il significato stesso dei diritti fondamentali. Ogni vicenda è stata prima di tutto una richiesta di riconoscimento. Penso, ad esempio, al caso deciso dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2020, G.L. contro Italia: dietro quella pronuncia non c'era solo un problema di ore di sostegno scolastico, ma la storia di una bambina esclusa, di una famiglia costretta a lottare per qualcosa che dovrebbe essere garantito. Accompagnare quel percorso ha significato toccare con mano quanto l'inclusione sia ancora fragile.

Vorrei ricordare anche la sentenza n. 3 del 2025 della Corte costituzionale italiana: un caso che ha fatto riflettere su un aspetto meno visibile ma fondamentale, la partecipazione democratica. Il punto non era solo tecnico — le firme digitali — ma riguardava la possibilità, per le persone con disabilità, di essere pienamente cittadini e cittadine.

E poi ci sono esperienze più silenziose ma forse ancora più incisive, come quella davanti al Tribunale di Milano nel 2012 sull'adozione di un bambino con epilessia: affermare che una condizione di salute non può diventare un limite alla possibilità di essere accolti, di essere figli. Sono vicende che restano, perché mostrano come il diritto possa — e debba — farsi strumento di inclusione reale.

**Nonostante i diritti delle persone con disabilità siano sanciti in molte leggi, faticano ad affermarsi nella realtà. Quali sono le ragioni? Si può parlare di una responsabilità della politica? Fino a che punto i giudici possono supplire a una mancanza di cultura dell'inclusione?**

La difficoltà di tradurre in pratica i diritti delle persone con disabilità rappresenta uno dei nodi più critici delle democrazie costituzionali contemporanee. Il problema non è tanto l'assenza di diritti, quanto la loro effettività. Le ragioni sono innanzitutto strutturali: persiste una frammentazione delle competenze e delle politiche pubbliche, con forte disomogeneità territoriale. A questo si aggiunge una dimensione culturale ancora non pienamente evoluta: la disabilità è troppo spesso letta secondo un paradigma assistenzialistico,

mentre la Convenzione ONU impone di considerarla come una questione di diritti fondamentali, uguaglianza sostanziale e piena partecipazione alla vita sociale.



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DAL DIRITTO SCRITTO AL DIRITTO VISSUTO: L'IMPEGNO DI RICERCA SUI DIRITTI DELLE PERSONE

L'INTERVISTA A MARILISA D'AMICO - SPOKE LEADER HUMAN HALL

Si può certamente parlare di una responsabilità della politica: non tanto per difetto di produzione normativa, quanto per insufficiente capacità di dare attuazione alle norme esistenti. Mancano continuità nelle politiche, risorse adeguate, strumenti di monitoraggio e una chiara assunzione di priorità. Per colmare la distanza tra leggi e realtà occorre rafforzare la capacità amministrativa, intervenire sulla formazione degli operatori e della società, e sviluppare meccanismi di garanzia più efficaci. Quanto al ruolo dei giudici, esso è certamente centrale, ma intrinsecamente limitato. La giurisdizione può rimuovere discriminazioni, dare attuazione a diritti già riconosciuti e stimolare il legislatore. Tuttavia, non si può pensare che i giudici suppliscano stabilmente a carenze culturali o deficit strutturali: una simile supplenza produrrebbe effetti diseguali e altererebbe l'equilibrio tra i poteri. L'effettività dei diritti, soprattutto quando implica scelte allocative complesse, resta anzitutto una responsabilità della politica.

**Nel suo Manuale di diritto delle donne c'è un capitolo sulle discriminazioni multiple, che include i diritti delle donne con disabilità. Quali criticità ha osservato?**

Il tema delle donne con disabilità è uno degli ambiti in cui emerge più chiaramente la dimensione intersezionale delle disuguaglianze: non siamo di fronte alla semplice somma di due fattori di vulnerabilità, ma a una loro compenetrazione che produce forme di esclusione qualitativamente più intense e spesso invisibili. Le criticità si collocano su più piani. Anzitutto, una maggiore esposizione alla violenza, in particolare domestica e di genere: le donne con disabilità sono più frequentemente vittime di abusi, spesso in contesti di dipendenza relazionale o economica, con servizi di protezione che non sempre rispondono alle loro esigenze specifiche. Un secondo profilo riguarda l'accesso ai diritti fondamentali: nel campo della salute persistono carenze nei servizi dedicati alla salute sessuale e riproduttiva e nei percorsi di maternità; in alcuni casi si registrano fenomeni gravissimi come la compressione del consenso informato. Sul piano socio-economico, le donne con disabilità presentano tassi di occupazione più bassi e subiscono forme accentuate di disparità retributiva. Infine, molte subiscono discriminazione indiretta legata alla difficoltà di conciliare vita familiare e lavoro. Ciò che emerge è una condizione di "doppia vulnerabilità" che richiede un approccio realmente integrato: non è sufficiente sommare politiche di genere e politiche sulla disabilità. In questa prospettiva, le donne con disabilità rappresentano un banco di prova significativo della capacità del nostro ordinamento di rimuovere gli ostacoli che limitano, di fatto, la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

**Lei è anche Presidente di un'associazione che tutela i diritti delle persone con epilessia. Quali sono i principali ostacoli nella vita quotidiana? Ha visto miglioramenti negli ultimi anni?**

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DAL DIRITTO SCRITTO AL DIRITTO VISSUTO: L'IMPEGNO DI RICERCA SUI DIRITTI DELLE PERSONE

L'INTERVISTA A MARILISA D'AMICO - SPOKE LEADER HUMAN HALL

L'esperienza associativa consente di cogliere con nitidezza la distanza tra il riconoscimento formale dei diritti e la loro concreta esigibilità. Gli ostacoli principali non riguardano la condizione clinica in sé, ma il contesto sociale e organizzativo. Persistono forme di stigma e disinformazione radicate, che incidono negativamente sulle opportunità lavorative, sui percorsi scolastici e sulle relazioni sociali. A questo si aggiungono difficoltà amministrative e organizzative nell'accesso ai servizi e nel riconoscimento dei benefici. L'inclusione scolastica e lavorativa rimane un nodo critico: il problema non è tanto l'assenza di strumenti giuridici, quanto la loro disomogenea applicazione e la carenza di formazione degli operatori.

Qualche miglioramento negli ultimi anni c'è: è cresciuta la consapevolezza pubblica, anche grazie al lavoro delle associazioni, e si è progressivamente affermato un approccio più attento ai diritti. Tuttavia, la variabilità territoriale nell'accesso ai servizi e la lentezza con cui si afferma una piena cultura dell'inclusione rimangono ostacoli significativi. L'epilessia resta, sotto molti profili, una "disabilità invisibile": proprio per questo richiede un impegno ancora più forte sul piano culturale, istituzionale e giuridico, affinché le persone che ne sono interessate possano vivere pienamente e senza discriminazioni.

*Davvero grazie per il suo contributo e per il suo impegno nel garantire i diritti di tutti e tutte!*



\*Presentazione Report Diritti ad Ostacoli 2024 - Sala Rettorato Università degli studi di Milano

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## CAREGIVER DI PERSONE CON DISABILITÀ

### DOPO LA CORTE DI GIUSTIZIA, ANCHE LA CASSAZIONE RICONOSCE QUALE DISCRIMINAZIONE INDIRETTA LA MANCATA ADOZIONE DI ACCOMODAMENTI RAGIONEVOLI

Con la sentenza del 14 aprile 2026, n. **9104**, la sezione lavoro della Corte di Cassazione si è pronunciata sulla vicenda che aveva dato origine al rinvio pregiudiziale sfociato nella decisione Bervidi (C-38/24) della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), del settembre 2025, commentata in un precedente numero ([Newsletter 8/9](#)) della nostra newsletter.

La vicenda originava dalla domanda di una lavoratrice ATAC, *caregiver* del figlio con grave disabilità, che aveva richiesto l'assegnazione stabile a un turno mattutino o, in subordine, a mansioni diverse, anche inferiori, al fine di assisterlo. Rigettate le domande in primo e secondo grado, la Corte di cassazione aveva sospeso il giudizio e rinviato alcune questioni pregiudiziali alla CGUE, che ha accertato la legittimazione della genitrice-caregiver ad attivare la tutela antidiscriminatoria prevista dalla direttiva 2000/78/CE e, di conseguenza, l'obbligo per il datore di lavoro di adottare, anche nei confronti del *caregiver*, soluzioni ragionevoli idonee a garantire il rispetto del principio di parità di trattamento. La mancata predisposizione di tali soluzioni ragionevoli a favore del genitore-caregiver costituisce dunque discriminazione indiretta.

La sentenza della Cassazione recepisce integralmente l'impostazione adottata dalla CGUE. Si riconosce, quindi, che **la tutela antidiscriminatoria non può essere circoscritta alle sole persone con disabilità, ma deve estendersi anche a coloro che a tali persone sono strettamente legati e che subiscono un trattamento deteriore proprio in conseguenza della disabilità della persona alla quale prestano la parte essenziale delle cure**. La legittimazione del *caregiver* ad agire in proprio per la tutela antidiscriminatoria viene quindi definitivamente riconosciuta. In ragione di ciò, la Cassazione ritiene innanzitutto che la Corte di Appello, svolgendo un improprio giudizio comparativo, abbia errato nell'escludere la discriminazione della donna rispetto ad altri dipendenti. Non rileva, infatti, che altri lavoratori si trovassero in situazioni formalmente analoghe, poiché il dato decisivo è "l'anomalia strutturale" del sistema organizzativo nel non fornire risposte effettive e stabili a comprovate situazioni di bisogno legate alle condizioni di disabilità o di salute dei lavoratori o – per quel che qui rileva – di quelle dei loro figli minori.

Decisiva, a questo punto, è l'interpretazione della nozione di **accomodamento ragionevole**, che costituisce lo strumento di composizione tra interessi contrapposti, entrambi di rango costituzionale: da un lato, la libertà di iniziativa economica del datore di lavoro; dall'altro, il diritto del lavoratore impegnato nell'assistenza della persona con disabilità a non subire discriminazioni. La Corte richiama l'art. 3, comma 3-bis, del d.lgs. n. 216 del 2003, ricordando che l'obbligo datoriale implica l'adozione di misure organizzative necessarie a consentire al lavoratore di svolgere al contempo sia la sua attività di assistenza, sia la prestazione lavorativa, purché ciò non comporti un onere sproporzionato. Alla luce di ciò, la sentenza censura la decisione della Corte d'Appello proprio per aver adoperato un'interpretazione errata di accomodamento ragionevole.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## CAREGIVER DI PERSONE CON DISABILITÀ

### DOPO LA CORTE DI GIUSTIZIA, ANCHE LA CASSAZIONE RICONOSCE QUALE DISCRIMINAZIONE INDIRETTA LA MANCATA ADOZIONE DI ACCOMODAMENTI RAGIONEVOLI

In particolare, la Corte si sofferma sulla **necessità di soluzioni durature** che devono venire in rilievo quando si tratta di disabilità permanenti: in questi casi, «l'adeguamento dell'ambiente di lavoro alla disabilità, propria o altrui, deve egualmente proiettarsi nel futuro», **escludendo quindi che soluzioni provvisorie, precarie e meramente temporanee possano, in questi casi, ritenersi idonee**. Questo principio si traduce in un'estensione degli obblighi datoriali, non potendosi essi esaurire in interventi contingenti, ma avere **carattere stabile**, salvo comprovate esigenze contrarie.

La Cassazione si sofferma infine sul regime probatorio, ribadendo che, nei giudizi antidiscriminatori, opera una attenuazione dell'onere della prova: al lavoratore spetta "soltanto" l'onere di allegare elementi che rendano plausibile la discriminazione, mentre spetta al datore di lavoro dimostrare che essa non sussiste o che gli accomodamenti richiesti comporterebbero un onere sproporzionato. Applicando i principi al caso, la Cassazione rileva che **l'azienda non ha mai provato l'impossibilità organizzativa o l'eccessiva onerosità delle misure richieste, né ha valutato soluzioni alternative**, come il demansionamento, pure prospettato dalla lavoratrice e alla quale la parte datoriale non aveva mai dato riscontro.

Tutto ciò ha quindi portato la Cassazione a riscontrare la sussistenza di discriminazioni indirette ai danni della lavoratrice *caregiver*. Si tratta di una sentenza che, pur ormai attesa dopo la decisione della CGUE, è di particolare interesse, anche per le rilevanti ricadute che potrà avere nell'ordinamento italiano, soprattutto in considerazione dell'uso – sempre più diffuso – del ragionevole accomodamento come strumento centrale di tutela delle persone con disabilità e, a questo punto, dei loro *caregiver*.



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

**ANCORA SU RAGIONEVOLI ACCOMODAMENTI IN AMBITO LAVORATIVO**

## **SENTENZA DELLA CGUE ZIRVATTA DEL 12 MARZO 2026 (C- 597/24)**

Con la [sentenza Zirvatta](#), del 12 marzo 2026, la Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla [Corte di cassazione](#), relativo alle disposizioni della direttiva 2000/78/CE in tema di soluzioni ragionevoli e discriminazioni fondate sulla disabilità di cui avevamo già parlato nella newsletter [n. 1 del gennaio 2025](#).

La vicenda era sorta a seguito del respingimento della domanda di trasferimento proposta da una docente con un'invalidità pari al 70%. La docente insegnava da anni nella provincia di Mantova, ove era titolare di cattedra, ma aveva chiesto di essere trasferita nella provincia di Catanzaro. Tuttavia, la sua istanza era stata rigettata, dal momento che nella provincia desiderata erano esauriti i posti disponibili, in quanto erano già stati tutti assegnati una volta concluso l'esame delle domande di trasferimento all'interno della stessa provincia di Catanzaro. La signora aveva dunque intentato causa contro il Ministero dell'Istruzione, ma era risultata soccombente sia in primo che in secondo grado. Sia il Tribunale di Mantova che la Corte di Appello di Brescia avevano, infatti, constatato che sulla base del quadro normativo attuale – come attuato e integrato dalle disposizioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro e del Contratto collettivo nazionale integrativo – nonostante i docenti con invalidità superiore ai due terzi possano usufruire di una precedenza in sede di trasferimento, le operazioni di mobilità all'interno della provincia devono avere la priorità su quelle di mobilità tra province diverse.

Pertanto, il personale con disabilità può godere di un diritto di precedenza ma soltanto all'interno di ciascuna fase del sistema di mobilità. L'unica eccezione prevista riguarda i docenti che siano non vedenti oppure emodializzati, poiché costoro godono di una precedenza assoluta sia in sede di mobilità endoprovinciale, che in sede di mobilità interprovinciale.

La docente aveva così presentato ricorso per Cassazione che, dubitando della compatibilità del predetto quadro normativo con la direttiva 2000/78/CE, si era rivolta alla CGUE, a cui aveva sottoposto due quesiti pregiudiziali.

Il primo riguardava l'art. 5 della direttiva, il quale impone al datore di lavoro di adottare soluzioni ragionevoli, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, in modo da consentire alle persone con disabilità di accedere e svolgere un lavoro. Con la seconda questione proposta, la Corte di cassazione ha invece domandato se si dovesse ritenere che la normativa nazionale configurasse una discriminazione indiretta ai danni dei docenti con disabilità, ai sensi dell'art. 2, par. 2, della stessa direttiva.

La decisione della CGUE non è di facile lettura.

Essa ha affermato che le **“soluzioni ragionevoli”** di cui all'art. 5 della direttiva – nonostante siano da intendersi in senso ampio – **debbono essere in grado di rispondere, e dunque di conoscere, le esigenze concrete sulla base delle quali una determinata misura è stata adottata**. Di conseguenza, la CGUE ha ritenuto che il sistema di mobilità scolastica territoriale, in quanto operante sulla base di misure generali e astratte, non potesse costituire una soluzione ragionevole ai

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## ANCORA SU RAGIONEVOLI ACCOMODAMENTI IN AMBITO LAVORATIVO SENTENZA DELLA CGUE ZIRVATTA DEL 12 MARZO 2026 (C- 597/24)

sensi della direttiva 2000/78/CE.

La precedenza prevista per i docenti con disabilità viene infatti attribuita in maniera automatica, sulla base della percentuale di invalidità riconosciuta loro e senza, quindi, considerare le esigenze della situazione concreta.

Quanto al secondo quesito che le è stato posto, la Corte ha invece sostenuto che non ricorresse alcuna discriminazione indiretta fondata sulla disabilità. In particolare, essa ha osservato che i docenti con invalidità superiore ai due terzi non si trovano in una posizione di "particolare svantaggio" rispetto ai docenti senza alcuna disabilità. Anzi, il giudice dell'Unione ha osservato che la ricorrente nel procedimento principale si trovasse in una situazione "quantomeno vantaggiosa" rispetto agli altri lavoratori, atteso che poteva godere della precedenza a lei accordata in sede di trasferimento interprovinciale.

La rigidità di questa risposta sembra attenuarsi soltanto nei passaggi finali, ove la Corte pare indicare implicitamente al giudice del rinvio la possibilità di ravvisare una discriminazione nel caso concreto. Più precisamente, tale disparità di trattamento non ricorrerebbe tra persone disabili e non, ma – eventualmente – tra soggetti aventi due categorie diverse di disabilità. Infatti, solo per il personale non vedente ed emodializzato è prevista una precedenza assoluta in sede di mobilità territoriale. Tuttavia, è stato ritenuto che non fosse possibile giungere ad una conclusione sul punto. Infatti, per rispondere alla questione sarebbe stato necessario esaminare le motivazioni alla base della distinzione ma, a causa dell'insufficienza delle informazioni trasmesse al riguardo da parte del giudice del rinvio, ciò non è stato considerato possibile.

Siamo dunque in presenza di una decisione del giudice europeo che lascia la strada aperta a più soluzioni: sarà dunque necessario attendere e verificare l'esito finale del giudizio che nei prossimi mesi arriverà da parte della Corte di Cassazione per capire se effettivamente la normativa in questione potrà essere considerata lesiva dei diritti dei docenti con disabilità.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DIRITTO DI VOTO ASSISTITO PERSONE CON DISABILITÀ

### IL COMMENTO ALLA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 13 MARZO 2026

Nella scorsa [newsletter](#) abbiamo affrontato il tema del diritto di voto assistito delle persone con disabilità. Come abbiamo ricordato, secondo la normativa vigente, come interpretata dalla giurisprudenza maggioritaria, il diritto di voto assistito può essere esercitato unicamente da coloro che hanno una menomazione fisica, che impedisce l'espressione autonoma del voto (di recente, si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez.II, 18 aprile 2025, n.3393), e non di tipo cognitivo-intellettuale.

Questo per evitare il rischio che l'eventuale assistenza dell'accompagnatore non si traduca nel compimento di operazioni materiali, ma realizzi una vera e propria integrazione (o sostituzione) della volontà dell'elettore.

Il quadro descritto si è arricchito di una novità di cui occorre dar conto: infatti, il 13 marzo 2026 il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno ha adottato, in occasione del voto sul referendum costituzionale del 22 e 23 marzo, la [circolare n. 32/2026](#) che ha fornito indicazioni «volte a semplificare ed uniformare le prassi applicative», con specifico riferimento alla possibilità di

utilizzare la cosiddetta *Disability card* per esercitare il diritto di voto assistito. Si legge nella circolare: «il Presidente di seggio potrà considerare **quale documentazione idonea a supporto della richiesta di voto assistito la Carta Europea della Disabilità quando rechi l'indicazione di necessità di accompagnatore (lettera A)**», potendo conseguentemente limitarsi ad annotare nel verbale la formula "Voto assistito con EU Disability Card-A", senza riportare dettagli sanitari o altre indicazioni.

Ora, la *Disability Card* è una tessera che, attestando il possesso di una certificazione relativa alla condizione di disabilità, sostituisce, di fatto, i certificati cartacei che attestano tale condizione, in una apprezzabile prospettiva di semplificazione documentale. Essa permette alle persone con disabilità che ne hanno fatto richiesta e ne sono in possesso di accedere a beni o servizi, pubblici o privati, gratuitamente o a tariffe agevolate.

Il [d.P.C.M. 6 novembre 2020](#) – che ne detta la disciplina – prescrive che «**sul lato anteriore della**

**Carta è presente un'apposita indicazione** (la lettera A, *ndr*) nei casi in cui il richiedente è, tra gli altri, un soggetto che necessita di accompagnatore o di maggiore intensità di sostegno» secondo le **categorie della non autosufficienza** di cui all'allegato 3 del d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159.

Quest'ultimo decreto contiene a sua volta una tabella che individua come non autosufficienti tutti coloro che abbiano diritto all'indennità di accompagnamento che, come noto, spetta «ai cittadini nei cui confronti **sia stata accertata una inabilità totale per affezioni fisiche o psichiche** e che si trovino nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, **non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di una assistenza continua**» (legge 21 novembre 1988, n. 508).



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## DIRITTO DI VOTO ASSISTITO PERSONE CON DISABILITÀ

### IL COMMENTO ALLA CIRCOLARE MINISTERIALE DEL 13 MARZO 2026

Secondo la giurisprudenza, l'indennità di accompagnamento non è riservata unicamente a coloro che abbiano una menomazione fisica, **ma anche a quanti, per minorazioni psichiche**, non sono in grado di compiere gli atti della vita quotidiana e hanno perciò bisogno di una assistenza continua.

Dunque, all'esito di questa ricostruzione, possiamo concludere che attraverso la circolare in esame sarebbe stato possibile garantire il diritto di voto assistito anche a quanti – in conseguenza di menomazioni di carattere cognitivo o intellettuale – sono titolari dell'indennità di accompagnamento ed erano in possesso della *Disability card*.

Ma si può fare tutto ciò con una circolare ministeriale? La risposta è negativa: **le circolari sono atti amministrativi che non possono disporre in senso contrario a quanto prevede la legge**. Nel presente caso, ci trovavamo quindi di fronte ad un atto amministrativo che, nell'estendere la portata del voto assistito ben al di là di quanto previsto dalla legge, ha violato le regole di produzione del diritto.

Tra l'altro, la circolare in questione poneva **alcune criticità anche nel merito**: avrebbe potuto discriminare coloro che sono titolari dell'indennità di accompagnamento ma non erano in possesso della *disability card*. In effetti, l'emissione di questa carta non è automatica, ma richiede una apposita richiesta da presentare all'INPS. Ma soprattutto, secondo quanto prevede l'art. 6 del già citato d.P.C.M. del 6 novembre 2020, il possesso della stessa consente al più di ottenere l'accesso agevolato a beni e/o servizi a seguito della stipula di protocolli d'intesa o convenzioni tra il Ministero della disabilità e soggetti pubblici e privati. Nessuna traccia, dunque, di un possibile utilizzo a fini elettorali. Inoltre, la soluzione individuata dalla circolare in esame sembrava peccare di un certo grado di approssimazione anche perché non richiedeva di verificare e distinguere i singoli casi: essa sostituiva un automatismo (**tutte le persone con disabilità cognitiva non possono votare con un accompagnatore, indipendentemente dall'effettivo grado di consapevolezza**) con un altro automatismo (**tutte le persone con disabilità con indennità di accompagnamento e *disability card* possono votare con l'accompagnatore**, anche in questo caso senza considerare il grado di effettiva consapevolezza dell'elettore).

Si badi: come abbiamo scritto nella scorsa newsletter, **la normativa vigente presenta certamente alcune criticità, soprattutto a causa della mancata possibilità di distinguere in modo appropriato i singoli casi**: essa finisce così per negare il diritto di voto assistito anche ad alcune persone che ben potrebbero averne effettivo bisogno, pur avendo una minorazione di tipo cognitivo che però non limita la loro capacità di esprimere una volontà politica. Circostanza, questa, che sembra tra l'altro porsi in contrasto anche con l'art. 29 della Convenzione ONU.

Ma le criticità dell'attuale assetto normativo non possono essere risolte da una circolare ministeriale che rischiava di essere **foriera di conseguenze alquanto gravi**, indipendentemente dalla condivisibile intenzione di facilitare l'esercizio del diritto al voto per le persone con disabilità. Basti qui ricordare che nella giurisprudenza si rinvengono già casi in cui si sono annullate operazioni di voto nelle sezioni in cui si erano ammesse al voto assistito persone con disabilità cognitiva (TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 26 gennaio 2026, n. 71).

Il diritto si fonda infatti su regole che non possono essere ignorate: ben venga la volontà di ripensare alle modalità del voto assistito, purché questo avvenga con una legge che, anche alla luce di quanto prevede la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, tenga attentamente conto dei delicati interessi in gioco da bilanciare.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## INCLUSIONE SCOLASTICA E ASSISTENZA ASACOM

TRE RECENTI DECISIONI RIBADISCONO ALCUNI IMPORTANTI PRINCIPI

Il diritto degli alunni con disabilità alle ore di assistenza all'autonomia e alla comunicazione (ASACOM) – che ricordiamo è stato oggetto di un recentissimo ddl approvato in Senato a gennaio 2026 (v. [newsletter n. 14](#)) ed è attualmente al vaglio delle Commissioni riunite cultura e lavoro della Camera – torna ad essere oggetto di decisione da parte dei giudici di merito.

Negli ultimi mesi, infatti, la giurisprudenza ha offerto indicazioni sempre più nette in materia, chiarendo limiti e obblighi delle amministrazioni coinvolte, nonché intervenendo per assicurare in concreto la garanzia di tale diritto.

Tre pronunce – due del Tribunale di Sciacca e una del Tribunale di Trapani – hanno, da un lato, ribadito l'orientamento ormai consolidato per cui il diritto degli alunni con disabilità a ricevere le ore di assistenza previste nel PEI è pieno, immediatamente esigibile e non comprimibile per ragioni organizzative o di bilancio; dall'altro lato, i giudici sono intervenuti in maniera innovativa su alcuni aspetti della materia.

Innanzitutto, il Tribunale di Trapani con l'ordinanza del **4 aprile 2026**, si è pronunciato sul ricorso proposto da ANFASS per far dichiarare la natura discriminatoria ai sensi della legge n. 67 del 2006 dei criteri adottati da un Comitato dei Sindaci di un Distretto Socio-Sanitario per l'assegnazione delle ore ASACOM.

Tali criteri, indirizzati ai Comuni facenti parte del distretto, prevedevano il divieto di sovrapposizione tra assistente ASACOM e insegnante di sostegno, con un limite di tolleranza del 10%, e l'accesso al servizio solo per gli alunni con disabilità "grave" (ex. art. 3, comma 3 l. n. 104/92).

Il Tribunale, dopo aver ribadito alcuni principi ormai consolidati, ha censurato tali criteri, ritenendoli discriminatori e dando importanti indicazioni in materia. Con riguardo al divieto di sovrapposizione tra **ASACOM e sostegno**, il Giudice ha ben chiarito come queste **due figure non siano fungibili, ma diverse e complementari, dovendo essere entrambe garantite quando ciò sia previsto dal PEI**. Infatti, l'assistente ASACOM – che interagisce più direttamente, se non esclusivamente, con l'alunno con disabilità – non è sovrapponibile al docente di sostegno che è un insegnante con compiti che si concentrano, invece, sul processo di inclusione e apprendimento.

In relazione al trattamento differenziato tra alunni con disabilità (grave e non grave), il Tribunale ha ritenuto in primo luogo che tale differenziazione integri un'ulteriore inammissibile discriminazione e ha ricordato soprattutto come la **normativa nazionale**, a partire dall'art. 13, comma 3, della l. n. 104/1992 e dall'art. 7, d. lgs. n. 66/2017, **non preveda alcuna distinzione in ordine alla gravità della disabilità ai fini dell'erogazione del servizio**, rimettendo unicamente al GLO la concreta valutazione e quantificazione dei bisogni di assistenza e ponendo quale unico requisito il possesso della certificazione di cui all'art. 3 della legge n. 104/1992 e la cristallizzazione del numero di ore necessarie nel PEI.

Veniamo invece ora alle ulteriori due pronunce degne di attenzione, con cui il Tribunale di Sciacca ([n. 100](#) del 3 marzo 2026 e [n. 135](#) del 25 marzo 2026), ha condannato due Comuni a provvedere alla nomina di un assistente ASACOM e

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## INCLUSIONE SCOLASTICA E ASSISTENZA ASACOM

TRE RECENTI DECISIONI RIBADISCONO ALCUNI IMPORTANTI PRINCIPI

alla concreta erogazione del servizio di assistenza, in conformità alle ore previste dal PEI.

In entrambi i casi, agli alunni con disabilità erano state erogate dal Comune insufficienti ore di assistenza rispetto a quelle stabilite nel PEI, determinando l'impossibilità per i minori, «a differenza dei compagni frequentanti la stessa classe, di espletare, con gli strumenti necessari per la loro disabilità, le attività scolastiche ed esercitare, in modo pieno, il loro diritto all'istruzione».

Il Tribunale, riconoscendo tale condotta come discriminatoria, non si è limitato – ed è questo il profilo di maggiore interesse – ad ordinare l'adeguamento immediato del servizio, ma ha anche ordinato di **garantire il recupero delle ore non erogate, chiarendo che questo obbligo di recupero rimane anche quando il Comune, nelle more del giudizio, si adegui al PEI.**

Dalle tre decisioni emergono alcune indicazioni che vanno sottolineate per la chiarezza con la quale sono state espresse: ASACOM e sostegno non sono figure fungibili ma diverse e complementari; non è ammessa alcuna distinzione nell'accesso al servizio in ragione del livello di gravità della disabilità; deve essere tutelato anche il diritto al recupero delle ore non erogate.

La giurisprudenza si conferma così un presidio fondamentale nella tutela del diritto all'inclusione scolastica. Tuttavia, la crescente frequenza del contenzioso evidenzia una criticità strutturale: non è la mancanza di regole a generare incertezza, bensì la difficoltà sempre più evidente di darvi concreta attuazione da parte delle Amministrazioni coinvolte.

I principi sono chiari e ormai consolidati, ma senza adeguate risorse il rischio è che la tutela dei diritti fondamentali continui a dipendere dall'intervento del giudice, trasformando quella che dovrebbe essere la regola in un'eccezione affidata al contenzioso.



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## LUCI ED OMBRE SUL DISEGNO DI LEGGE SUI CAREGIVER

### IL PARERE POSITIVO, MA CONDIZIONATO, DELLA CONFERENZA UNIFICATA E LO SVOLGIMENTO DELLE AUDIZIONI PRESSO LA CAMERA

Nello scorso numero della nostra newsletter vi avevamo dato notizia della presentazione alle Camere, da parte del Governo, del disegno di legge (DDL) n. 2789, volto a introdurre un quadro normativo organico per il riconoscimento e la tutela delle persone che assistono e si prendono cura dei propri familiari. Il testo rappresenta un intervento atteso da anni, volto a colmare una lacuna segnalata anche in sede internazionale. Nel corso dell'iter legislativo, la Conferenza Unificata delle Regioni e delle Province autonome ha espresso il **proprio parere sul provvedimento** evidenziando al contempo alcuni apprezzamenti, ma anche rilevanti criticità. Si tratta di un parere favorevole, ma condizionato all'accoglimento di alcune proposte emendative avanzate dalla Conferenza.

In premessa, si riconosce positivamente l'intento di definire per la prima volta una disciplina nazionale unitaria sul ruolo del *caregiver* familiare, sottolineando l'importanza di **garantire un sistema di tutele omogeneo su tutto il territorio nazionale, superando l'attuale frammentazione normativa e amministrativa**. Tale obiettivo, secondo il parere delle Regioni e delle Province autonome, costituisce un passo avanti indispensabile nella valorizzazione di una figura che svolge un ruolo cruciale nell'assistenza alle persone con disabilità, anziane e non autosufficienti. Ciononostante, accanto agli elementi positivi, il parere evidenzia alcune perplessità sul complessivo impianto del DDL. Anzitutto, le Regioni segnalano **l'assenza di una riforma organica accompagnata dall'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) destinati a tutti i caregiver**. Il provvedimento, difatti, si concentra su un «requisito quantitativo legato alle ore di assistenza», senza affrontare concretamente gli aspetti qualitativi e senza delineare alcun sistema di tutele universalistiche.

Altro aspetto critico riguarda il **rischio di esclusioni e disparità di trattamento**. La Conferenza osserva infatti che il DDL potrebbe non garantire un adeguato riconoscimento ad alcune categorie di *caregiver*, quali quelli non conviventi, i lavoratori, gli anziani o i minori, con il rischio di ampliare le disomogeneità invece di ridurle.

Ancora, viene segnalata la prevalenza di un approccio di **natura prevalentemente monetaria**. Le risorse previste risultano in effetti concentrate pressoché esclusivamente sulla prestazione economica che verrà erogata dall'INPS, il che configurerebbe il provvedimento – secondo l'analisi della Conferenza – come una misura orientata al contrasto della povertà e al sostegno del reddito ma **non alla costruzione di un sistema strutturato di welfare dedicato al sostegno dei caregiver**. Questo rilievo si abbina a quello che evoca l'assenza di misure di carattere previdenziale, assicurativo, fiscale e lavorativo: ambiti in cui si potrebbero effettivamente prevedere misure più efficaci a favore dei *caregiver*.

Infine, le Regioni e le Province autonome richiamano l'attenzione sulla mancanza di adeguati finanziamenti e coinvolgimento dei livelli territoriali. Il disegno di legge non prevede risorse dedicate per Regioni e Ambiti Territoriali Sociali, né valorizza le esperienze territoriali già in atto. A ciò si aggiungono obblighi procedurali considerati complessi, come la certificazione delle 91 ore di assistenza settimanali. In generale, il parere restituisce un quadro articolato: da un lato la piena condivisione dell'obiettivo di riconoscere formalmente e tutelare i *caregiver* familiari; dall'altro, la necessità, fortemente rivendicata dalle Regioni, di una riforma realmente strutturale, sostenuta da risorse adeguate e capace di valorizzare il ruolo dei territori e le diversità delle situazioni di cura.

Ciò che ha portato tre Regioni (Puglia, Campania e Sardegna) a esprimere parere negativo sul DDL e all'approvazione del parere favorevole soltanto a maggioranza.

Un **parere favorevole comunque condizionato** – va ribadito – all'introduzione di alcune specifiche modifiche, legate per lo più alla certezza che le misure economiche previste dal DDL non vadano ad incidere sui bilanci di Regioni e Province autonome.

Parallelamente al confronto con la Conferenza Unificata, il DDL è attualmente oggetto di un acceso dibattito parlamentare presso la XII Commissione Affari sociali della Camera dei deputati, dove sono in corso le audizioni con il Garante nazionale, i sindacati, nonché alcune

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## LUCI ED OMBRE SUL DISEGNO DI LEGGE SUI CAREGIVER

### IL PARERE POSITIVO, MA CONDIZIONATO, DELLA CONFERENZA UNIFICATA E LO SVOLGIMENTO DELLE AUDIZIONI PRESSO LA CAMERA

associazioni e realtà rappresentative del mondo dei *caregiver*.

Nel corso dell'**audizione del 24 marzo 2026**, il **Garante** ha messo in evidenza criticamente la logica quantitativa che sorregge l'impianto normativo, auspicando l'utilizzo di indicatori sociali ritenuti più adeguati anche alla luce delle recenti modifiche normative.

Tra i sindacati, la **CISL** ha messo in luce l'esigenza di intervenire in maniera più organica, sottolineando che il percorso parlamentare deve colmare le persistenti criticità emerse anche all'interno del Tavolo tecnico interministeriale e garantire un sistema di tutele stabile e coerente con il Piano d'adozione triennale sulla disabilità appena adottato. Si è ad esempio evidenziato – in modo condivisibile – la possibilità di riconoscersi la natura di *caregiver* anche a quanti rientrano in una «rete affettivo-amicale stabile», pur in mancanza di vincoli di parentela, nonché la necessità di sancire in via legislativa (dando seguito all'approdo della giurisprudenza: **vedi sopra**) il riconoscimento degli accomodamenti ragionevoli in ambito lavorativo per i *caregiver*.

Ancora più duri i toni della **UIL** che, nella memoria presentata, ha affermato che il DDL definisce formalmente la figura del *caregiver* senza tradurre tale riconoscimento in diritti effettivi. In particolare, si è contestata la classificazione di *caregiver* basata su criteri esclusivamente quantitativi (le 91 ore settimanali di assistenza), ritenuti riduttivi e potenzialmente discriminatori, in quanto si tratta di parametri quantitativi che non riflettono necessariamente la complessità della cura. Analoghe critiche sono mosse all'impostazione generale, ritenuta burocratica e selettiva.

Parimenti, la **CGIL** ha insistito sulla necessità di disporre di dati certi e aggiornati sulla platea dei *caregiver*, richiamando così l'attenzione sui rischi di disuguaglianze derivanti da un sistema di tutele debole e non adeguatamente sostenuto dai servizi pubblici.

Infine, un contributo significativo è giunto dalle associazioni (si vedano i documenti e i video al link) che hanno ribadito l'urgenza di superare approcci basati su convivenza, distanza o ore settimanali, proponendo un riconoscimento più aderente anche ai cambiamenti socio-familiari, inclusivo di legami affettivi non familiari. Le associazioni hanno sottolineato, inoltre, la necessità di rafforzare il welfare territoriale per ridurre il carico assistenziale sulle famiglie e di rivedere criteri ritenuti arbitrari, come ad esempio il limite dei 25 chilometri per i *caregiver* non conviventi.