



LA RICERCA
DI UNIMI AL SERVIZIO
DELL'INCLUSIONE

DIRITTI AD OSTACOLI

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



I FOCUS DEL MESE

Care lettrici, cari lettori,

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

Questo mese - anche in vista dell'imminente appuntamento con il voto sul referendum costituzionale - apriamo con una riflessione sul diritto di voto delle persone con disabilità e sui limiti del voto assistito alla luce di una recente decisione del TAR Puglia, che solleva interrogativi sul rapporto tra inclusione e tutela della libertà e segretezza del voto.

Grazie a Claudio Arrigoni, voce televisiva e cronista dei Giochi Paralimpici appena conclusi, proviamo ad entrare un po' più nel vivo su questa esperienza che ha visto atleti e atlete con disabilità gareggiare ed entusiasmarci.

Sul versante delle novità normative, diamo conto delle modifiche introdotte dalla legge n. 198 del 2025 in materia di inserimento lavorativo delle persone con disabilità e delle ulteriori modifiche alla riforma della disabilità introdotte dal d.l. n. 19 del 2026. Troverete inoltre alcune prime osservazioni sul disegno di legge dedicato al riconoscimento e alla tutela dei caregiver familiari.

Chiude il numero un commento ad una recente decisione del Tribunale di Roma in tema di discriminazione dovuta a barriere architettoniche.

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

DIRITTI AD OSTACOLI

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

PRECISAZIONI SUL DIRITTO AL VOTO

IL VOTO ASSISTITO NON PUÒ ESSERE ESTESO ALLE PERSONE CON DISABILITÀ COGNITIVA (TAR PUGLIA, BARI, SEZ. III, SENT. 26 GENNAIO 2026, N. 71)

Ciclicamente – di norma in prossimità di un appuntamento elettorale – torna all'attenzione il tema della **partecipazione politica delle persone con disabilità**. Ci soffermiamo sul punto anche perché sollecitati da un invito a chiarire specificamente se vi siano previsioni normative dedicate alle **modalità di espressione del voto** per le persone con sindrome di down o con difficoltà non connesse ad impedimenti fisici. **Questione molto seria**, giacché, se vi fosse bisogno di precisarlo, stiamo ragionando dell'esercizio di un diritto fondamentale, strettamente connesso alla democraticità del nostro sistema, che trova generale protezione nell'art. 48 della Costituzione italiana e, con espresso riguardo alle persone con disabilità, nell'art. 29 della Convenzione Onu. Una precisazione che non basta però a cogliere sino in fondo la complessità dell'argomento, perché il voto, per essere **genuinamente espresso**, deve essere, oltre che **eguale, libero, personale e segreto**.

Ora, prima di soffermarci sullo specifico profilo di interesse, è bene inquadrare più ampiamente il tema, dando conto di tutte le misure che sono previste dall'ordinamento per rendere inclusivo anche il momento del voto, e muovendo da un dato di contesto non insignificante. Secondo quanto si legge nel Libro bianco "Per la partecipazione dei cittadini", redatto nel 2022 da una Commissione di esperti istituita dal Ministro per i rapporti col Parlamento, l'astensionismo, imputabile al fenomeno della crescente disaffezione alla politica, è in parte anche un **astensionismo "involontario"**. In non pochi casi, cioè, a non votare sono persone che incontrano difficoltà nel farlo. Per quanto qui maggiormente interessa, secondo quello studio, gli italiani e le italiane che rinuncerebbero a recarsi alle urne in ragione della loro condizione di **anziani infermi o di persone con disabilità**, anche psichica, sarebbero **circa 4,2 milioni**. Il dato non è stato aggiornato, ma il progressivo invecchiamento della popolazione italiana fa pensare che il problema sia tuttora consistente.

Va detto che l'ordinamento si fa in buona misura carico degli ostacoli di ordine "materiale" che si frappongono alla piena partecipazione al suffragio. Anzitutto, nelle situazioni più gravi, è prevista la possibilità di votare a casa propria. Il c.d. **voto a domicilio** è infatti consentito – previa trasmissione di un certificato rilasciato da un funzionario medico designato dalla Asl – agli elettori con «gravissime infermità», tali che l'allontanamento dall'abitazione «risulti impossibile», anche a motivo della «dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali» (art. 1 d.l. n. 1 del 2006). Se non c'è modo per l'elettore di arrivare all'urna, insomma, è l'urna a muoversi verso l'elettore, purché – aspetto importantissimo – ci si adoperi per garantire con «ogni mezzo idoneo che siano assicurate la libertà e la segretezza del voto nel rispetto delle esigenze connesse alla [sua] condizione di salute» (adempimenti che incombono sul Presidente dell'ufficio elettorale di sezione).

Analogo obiettivo orienta poi la norma che permette ai degenti in ospedale o in case di cura di essere ammessi al **voto nel luogo di ricovero** (art. 51 d.p.r. n. 361 del 1957 e art. 42 d.p.r. n. 570 del 1960).

DIRITTI AD OSTACOLI

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

PRECISAZIONI SUL DIRITTO AL VOTO

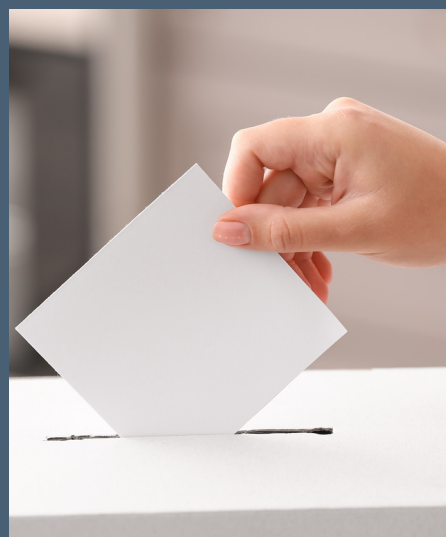
IL VOTO ASSISTITO NON PUÒ ESSERE ESTESO ALLE PERSONE CON DISABILITÀ COGNITIVA (TAR PUGLIA, BARI, SEZ. III, SENT. 26 GENNAIO 2026, N. 71)

Nelle situazioni meno severe, invece, l'ordinamento "accompagna" l'elettore con disabilità al seggio, mediante un **servizio di trasporto** apposito gestito dai Comuni (art. 29, comma 1, della legge n. 104 del 1992). Naturalmente il raggiungimento del seggio non è ancora condizione sufficiente per poter esercitare a pieno il diritto di voto, le barriere possono infatti presentarsi anche nella sede deputata alle procedure elettorali. Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 15 del 1991, è dunque considerato accessibile il seggio i cui arredi consentano anzitutto a chi non deambula di leggere comunque il manifesto con i nomi dei candidati, e poi di votare in «assoluta segretezza», mediante l'allestimento di una cabina specifica, che abbia anche un secondo piano di scrittura ad altezza congrua per quanti si muovano su una sedia a ruote.

Quanto chiarito, si badi, non costituisce garanzia che tutte le sezioni elettorali siano effettivamente accessibili, come invece ci si aspetterebbe. Lo testimonia la circostanza che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della medesima legge, quando sussistono barriere che impediscono l'ingresso nel seggio in sedia a ruote, la persona ha diritto di votare altrove. Insomma, è l'elettore a dover cambiare seggio, non il seggio a dover essere conformato alle esigenze di inclusione.

Infine, e avvicinandoci ora alla questione più complessa, resta da chiarire in quali casi gli elettori con disabilità possano essere non già solo accompagnati al seggio, ma **dentro la cabina elettorale e con un supporto specifico**. Si tratta del c.d. **voto assistito**.

Il quadro normativo, sul punto, è in realtà composito. Da una parte troviamo il disposto, piuttosto ampio e generico, dell'art. 29, comma 3, della legge n. 104 del 1992, ai cui sensi «[u]n accompagnatore di fiducia segue in cabina i cittadini con disabilità impossibilitati ad esercitare autonomamente il diritto di voto», dall'altra, quanto specificato dagli artt. 55 d.p.r. n. 361 del 1957 (Testo unico elezione Camera dei deputati) e 41 d.p.r. n. 570 del 1960 (Testo unico elezioni comunali), in forza dei quali «[i] ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità esercitano il diritto elettorale con l'aiuto di un elettore della propria famiglia o, in mancanza, di un altro elettore, che sia stato volontariamente scelto come accompagnatore».



La scheda elettorale, su richiesta dell'interessato e a cura del Comune, riporta l'annotazione del diritto al voto assistito, che naturalmente **deve essere sorretta da idonea documentazione sanitaria**.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

PRECISAZIONI SUL DIRITTO AL VOTO

IL VOTO ASSISTITO NON PUÒ ESSERE ESTESO ALLE PERSONE CON DISABILITÀ COGNITIVA (TAR PUGLIA, BARI, SEZ. III, SENT. 26 GENNAIO 2026, N. 71)

Prima di ogni ulteriore considerazione è utile chiarire che l'ordinamento ritiene in questo caso di poter ridurre le garanzie della personalità e della segretezza del voto, venendo oggettivamente meno (quanto meno alla luce delle attuali modalità di voto) le condizioni per espletare il compito in autonomia e senza l'intrusione di occhi esterni. Per evitare però che risulti violata la stessa volontà dell'assistito, **la normativa stabilisce che l'accompagnatore debba essere una persona di fiducia**. Il Presidente del seggio, infatti, ha il compito di «accerta[re], con apposita interpellazione, se l'elettore abbia scelto liberamente il suo accompagnatore e ne conosca il nome e cognome».

È altrettanto importante chiarire che nonostante questa disciplina sacrifichi la personalità e la segretezza del voto, non si tratta di certo di una disciplina illegittima, perché senza questi accorgimenti – e fintanto che non si sperimenteranno nuove modalità di espressione del voto – la persona che versi in una delle condizioni indicate resterebbe priva della possibilità di esprimere il proprio voto.

Muovendo da questa constatazione ci si deve però chiedere **quali menomazioni e minorazioni siano considerate dalle previsioni in esame**: l'espressione, in effetti ampia, contenuta nell'art. 29, comma 3, della legge n. 104 («persone con disabilità impossibilitate ad esercitare autonomamente il diritto di voto») e la clausola residuale inserita nei testi unici sulle elezioni («altro impedimento di analoga gravità») **consentono di dare accesso al voto assistito anche a persone con menomazioni cognitive, intellettive e non fisiche?**

Nelle occasioni in cui la giurisprudenza ha avuto occasione di esercitarsi su questo profilo essa ha prediletto una interpretazione restrittiva della disciplina normativa. Si è affermato che l'intento del legislatore «non [è di] delimitare in modo rigoroso l'ambito delle menomazioni che ostacolano l'esercizio del voto», il che consente di dare rilievo «anche a patologie innominate che presentino evidenti somiglianze con i casi tipizzati, tali da riconoscere l'effettiva sussistenza di quella *eadem ratio* che essa sola giustifica il ricorso al voto assistito».

Tuttavia – questo è il punto – non ogni estensione analogica è possibile, perché pur consentendo la disciplina «di attribuire rilievo anche a situazioni "atipiche", va correttamente **riferita ai soli impedimenti che presentano elementi di evidente somiglianza con la cecità, le amputazioni e la paralisi**». Insomma, **deve comunque trattarsi di «precisi impedimenti fisici che ostacolano la materiale espressione del voto, per l'impossibilità di distinguere i contenuti della scheda o di manifestare la scelta o, infine, di compiere le operazioni di chiusura della scheda»**.

In buona sostanza, l'elemento decisivo è che deve trattarsi «di circostanze che incidono esclusivamente nella fase di dichiarazione di una volontà regolarmente formatasi» (cfr. Cons. St., V, sent. 15 marzo 2001 n. 1520 e sent. 29 novembre 2013, n. 5724). D'altra parte, sia il Testo unico per le elezioni comunali che quello per l'elezione dell'organo parlamentare fanno riferimento, nel proseguo della disciplina, a certificati medici che attestano una infermità «fisica» (art. 41, comma 8

DIRITTI AD OSTACOLI

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

PRECISAZIONI SUL DIRITTO AL VOTO

IL VOTO ASSISTITO NON PUÒ ESSERE ESTESO ALLE PERSONE CON DISABILITÀ COGNITIVA (TAR PUGLIA, BARI, SEZ. III, SENT. 26 GENNAIO 2026, N. 71)

e art. 56, comma 2).

Anche di recente, seguendo questa linea interpretativa, il **TAR Puglia, Bari, sez. III, sent. 26 gennaio 2026, n. 71** ([clicca qui](#) per approfondire) **ha escluso che possano essere ammessi al voto assistito persone con disabilità di tipo cognitivo-mentale**. A dire del TAR, in queste ipotesi «la disabilità cognitiva comporta un impedimento alla formazione di una valida volontà elettorale» e l'accompagnatore finirebbe per votare «sostituendo la sua scelta a quella dell'elettore». Negli stessi termini si era già espresso il Tribunale di Reggio Calabria nella **sent. 12 marzo 2003, n. 155**, che ha escluso il rilievo di patologie di natura psichica, sull'assunto che «l'eventuale assistenza dell'accompagnatore non si tradurrebbe nel compimento di operazioni materiali, ma realizza una vera e propria integrazione (o sostituzione) della volontà dell'elettore».

Beninteso: ciò non preclude alle persone con disabilità psichica o con una riduzione della capacità intellettuale di votare laddove, appunto, siano in grado di farlo autonomamente (ricordiamo che la legge Basaglia ha fatto cadere la preclusione al voto per gli interdetti).

Quando però la menomazione cognitiva impedisce il materiale espletamento dell'operazione di voto, la normativa e la giurisprudenza hanno fino ad oggi ritenuto che, nel bilanciamento tra le varie esigenze in gioco, sia da **evitare il rischio che l'accompagnatore possa sostituire la sua scelta a quella dell'elettore o comunque condizionarne la volontà, in potenziale attrito coi principi costituzionali che tutelano il diritto di voto**.

Le ragioni che sorreggono questa giurisprudenza sono in linea di principio condivisibili. Non è però condivisibile la tesi che, in modo generalizzato, afferma che «la disabilità cognitiva comporta un impedimento alla formazione di una valida volontà elettorale». Infatti, in alcuni casi, persone perfettamente in grado di maturare una propria idea politica potrebbero ciò non di meno incontrare materiali ostacoli nel tradurla nella concreta operazione di voto, anche a motivo degli elementi di **complessità che oggettivamente presentano le schede predisposte per alcuni appuntamenti elettorali**. Criticità che meritano senz'altro attenzione e che **interrogano sulla possibilità di introdurre valutazioni caso per caso sulle singole situazioni**.



DIRITTI AD OSTACOLI

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

IL LASCITO DEI GIOCHI PARALIMPICI IL COMMENTO DI CLAUDIO ARRIGONI

Abbiamo chiesto a Claudio Arrigoni, giornalista del Corriere della Sera, che nei giorni scorsi ha raccontato i Giochi paralimpici in televisione e sui giornali, di dirci qual è secondo lui il lascito più importante di questi giorni. Ringraziandolo per la disponibilità, ecco le sue riflessioni.

“Mentre la fiamma paralimpica si spegne, lo spirito che rappresenta non svanisce. Torna a casa con ogni atleta, ogni spettatore e ogni persona che guarda stasera, ispirata da questi giorni straordinari.” Sono queste le parole di Andrew Parsons, presidente del Comitato Paralimpico Internazionale, alla Cerimonia che ha chiuso i Giochi di Milano Cortina 2026, non solo la Paralimpiade. Una fiamma che ha un significato particolare, non solo sportivo, e sarebbe davvero bello continuasse a brillare dentro ognuno di coloro che hanno avuto la fortuna di poter assistere, dal vivo o attraverso ogni altro mezzo,

ai Giochi Paralimpici. Perché il movimento paralimpico è un potente motore di cambiamento sociale. Grazie allo sport paralimpico si scoprono le abilità e si guarda alle persone prima di tutto. Si riesce a entrare in quella cultura della valorizzazione delle diversità che nel piccolo migliora i rapporti fra le persone e, se poi la si guarda in assoluto, porta alla pace, e non si sta esagerando.

I Giochi paralimpici aiutano dunque davvero la società a migliorare la cultura e la società. Grazie allo sport paralimpico il mondo diventa più bello per tutti e tutte. Coloro che si sono impegnati a creare il movimento paralimpico hanno cambiato e stanno cambiando ciò che ci sta intorno, non solo la cultura e le azioni riguardo la disabilità.

Questo lo ha compreso e fatto comprendere un genio come Stephen Hawking: “Cambierà la percezione del mondo”. E si riferiva proprio allo sport paralimpico, in quel bellissimo discorso alla Cerimonia di Apertura della Paralimpiade di Londra



2012. Una rivoluzione. Nata per la intuizione di quel medico scampato alla follia nazista e da persone tornate dalla guerra cambiate nel corpo, ma non nella voglia di impegnarsi e divertirsi. Luca Pancalli, presidente storico e ormai ex del Comitato Italiano Paralimpico, ama dire che il movimento paralimpico è un seme che germoglia all'interno della società e la migliora. I fatti gli danno ragione: una grande rivoluzione non solo sportiva, ma prima di tutto sociale e culturale. Lo spiega bene Parsons, con le cui parole si è aperta e si chiuderà questa riflessione:

«I Giochi Paralimpici sono l'evento più trasformativo al mondo»

DIRITTI AD OSTACOLI

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

LA LEGGE N. 198 DEL 2025

LE NUOVE SFIDE PER L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

La **legge n. 198 del 2025**, nel convertire il d.l. n. 159 del 2025, ha introdotto, all'art. 14-bis, alcune disposizioni che modificano la disciplina di due delle tipologie di **convenzioni** di inserimento al lavoro previste dalla legge n. 68 del 1999, **ampliando la possibilità di ricorrervi**. Va osservato, in termini generali, che si tratta di un intervento normativo sul quale non vi è stata alcuna discussione durante i lavori parlamentari. È dunque impossibile rinvenire da essi le ragioni che hanno portato all'approvazione.

In primo luogo, le modifiche concernono le **"convenzioni di inserimento lavorativo"** di cui all'art. 12-bis della l. n. 68 del 1999 finalizzate all'assunzione di persone con disabilità che «presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario»: si tratta degli **accordi trilaterali** che coinvolgono i centri per l'impiego, i datori di lavoro con più di cinquanta dipendenti (c.d. "soggetti conferenti") e i c.d. "soggetti destinatari". Prima delle modifiche introdotte dalla legge n. 198 del 2025, questi ultimi erano costituiti "unicamente" dalle cooperative sociali e dai loro consorzi, dalle imprese sociali di cui al d.lgs. n. 112 del 2017 e dai datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzioni. Queste convenzioni permettono ai soggetti conferenti di affidare ai soggetti destinatari specifiche commesse di lavoro per l'assunzione dei lavoratori e delle lavoratrici con disabilità sopra citati: in questo modo sono i soggetti destinatari a soddisfare una parte della quota di riserva che sono tenuti a rispettare i soggetti conferenti.

In questo quadro, la prima modifica – introdotta al comma 2 dell'art. 12-bis della legge n. 68 del 1999 – **aumenta dal 10% al 60% la percentuale di persone con disabilità che possono essere assunte tramite le convenzioni per soddisfare la quota di riserva**. Per fare un esempio concreto, un'azienda con 100 dipendenti, tenuta ad avere 7 persone con disabilità alle proprie dipendenze (pari al 7% dell'organico computabile, secondo l'art. 3 della legge n. 68 del 1999), prima della riforma poteva far ricorso alla convenzione soltanto per 1 persona; con la riforma la convenzione potrà riguardare 4 persone.

Per la realizzazione della commessa di lavoro, il nuovo art. 12-bis (comma 3, lettera d) prevede poi in modo innovativo che al soggetto destinatario sia riconosciuta la possibilità di porre, sia pure in via temporanea e nel rispetto della normativa sul distacco (art. 30 d.lgs. n. 276 del 2003), uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto, a condizione che il distacco sia esplicitamente previsto nella convenzione. Viene quindi consentita **la pratica del cosiddetto "doppio distacco"**.

Infine, **si amplia la platea dei soggetti coinvolgibili in queste convenzioni**.

Accanto agli enti già previsti dalla disciplina originaria, vengono ora inclusi anche gli enti del Terzo settore non commerciali (come definiti dal d.lgs. n. 117 del 2017) e le società benefit (ex l. n. 208 del 2015).

La nuova legge interviene poi sulle **"convenzioni quadro"** di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003: sono questi gli accordi di natura trilaterale, stipulati su base territoriale e soggetti a validazione da parte della Regione.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

LA LEGGE N. 198 DEL 2025

LE NUOVE SFIDE PER L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Tali convenzioni sono concluse dai servizi per il collocamento obbligatorio **con le organizzazioni sindacali** dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, **con le associazioni di rappresentanza**, assistenza e tutela delle cooperative sociali di tipo B, dei loro consorzi e delle imprese sociali. Alle cooperative e alle imprese sociali aderenti vengono affidate commesse di lavoro finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

La riforma abroga, probabilmente in un'ottica di snellimento delle attività procedurali, l'obbligo di sentire, da parte dei servizi per il collocamento obbligatorio, il Comitato tecnico istituito presso le commissioni provinciali, inizialmente istituito dal d.lgs. n. 469 del 1997 e attualmente disciplinato dall'art. 8, comma 1-bis, della legge n. 68 del 1999.

Più significativamente, e in modo analogo a quanto visto per le convenzioni di cui all'art. 12 della legge n. 68 del 1999, **anche per le convenzioni quadro è previsto l'ampliamento del novero dei soggetti che tali convenzioni possono stipulare**, includendosi ora anche gli enti del Terzo settore non commerciali e le società benefit.

A commento delle modifiche citate, si può osservare che le norme introdotte, coerentemente con le disposizioni oggetto dell'intervento, sicuramente mirano ad ampliare l'ambito entro il quale è possibile favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.



Al tempo stesso però, **la scelta di agire esclusivamente su strumenti di assunzione indiretta, palesa il rischio di un'attenuazione delle finalità di inclusione sociale che dovrebbe essere invece garantita.**

L'innalzamento al 60% del numero di lavoratori e lavoratrici con disabilità per i quali si può ricorrere alle convenzioni ex art. 12-bis solleva poi alcune perplessità. La convenzione, va ricordato, deve costituire uno strumento volto a favorire l'inserimento nei contesti produttivi ordinari, e non a mantenerle stabilmente in contesti esterni, senza reali prospettive di integrazione nel percorso occupazionale dell'azienda.

L'innovazione legislativa, che amplia significativamente il numero di lavoratori per i quali l'attivazione della convenzione può sostituire l'assunzione diretta, deve quindi richiedere un **attento monitoraggio, per garantire che non venga ridotto il già esiguo numero di lavoratori con disabilità assunti direttamente dalle imprese.**

DIRITTI AD OSTACOLI

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

LA LEGGE N. 198 DEL 2025

LE NUOVE SFIDE PER L'INCLUSIONE LAVORATIVA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Inoltre, l'ampliamento dei soggetti che possono stipulare le convenzioni, pur rispondendo all'esigenza di sistematizzare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità senza relegarla in spazi separati o limitati alla cooperazione sociale, potrebbe porre questioni relative alla **qualità dell'inserimento lavorativo di tali soggetti**. Va infatti considerato che le cosiddette società benefit hanno come obiettivo il perseguimento di scopi di lucro, anche se contestualmente nel modello di business integrano finalità di beneficio comune. Di qui la necessità di monitorare con attenzione che il "distacco" presso queste realtà non finisca per determinare conseguenze negative sulla qualità del percorso di inclusione lavorativa, a tutto favore di un "mercato delle convenzioni" che faccia leva sul minor costo delle stesse.

Il nodo più controverso riguarda tuttavia il "doppio distacco" previsto dal nuovo art. 12-bis che consente la doppia esternalizzazione del rapporto di lavoro. Lo strumento della convenzione prevede già, infatti, che la commessa sia affidata dall'impresa a un soggetto terzo. La possibilità, per quest'ultimo, di ricorrere a sua volta al distacco dei lavoratori introduce un secondo livello di intermediazione che potrebbe tradursi, in pratica, **in una maggiore distanza tra lavoratore e contesto produttivo effettivamente beneficiario della prestazione**. Il che, non va sottaciuto, rischia – ancora una volta – di disincentivare la creazione di una effettiva cultura dell'inclusione, posto che si consente a molte imprese e aziende di non avere all'interno della propria organizzazione lavoratori e lavoratrici con disabilità. **Come se l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità fosse demandato unicamente ad alcune ben circoscritte realtà.**

Al di là, poi, delle novità introdotte dalla riforma, su cui occorrerà testarne l'efficacia, rimangono alcune questioni di fondo ancora irrisolte. Si pensi ai termini di durata delle convenzioni ex art. 12-bis, l. 68 del 1999, per le quali è fissato solo un minimo (almeno tre anni, con proroga di almeno due) senza un termine massimo, così come alla mancata precisazione per legge della durata del distacco dei lavoratori ex art. 14, d.lgs. 276 del 2003. Questioni che alimentano ancor più perplessità e incertezze in un contesto in cui le statistiche sulle assunzioni delle persone con disabilità sul territorio italiano continuano a offrire ben pochi motivi di ottimismo.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

IL D.L. N. 19 DEL 19 FEBBRAIO 2026

ULTERIORI MODIFICHE AI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME IN MATERIA DI DISABILITÀ

Con il decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», il Governo è intervenuto nuovamente sul quadro delle misure volte ad accelerare l'attuazione delle riforme previste dal PNRR. Tra le altre cose, questo intervento assume rilievo poiché incide anche sulla riforma della disabilità, che rappresenta uno degli interventi strutturali collegati alla Missione 5 del PNRR dedicata all'inclusione e alla coesione sociale. In attesa di verificare se la legge di conversione apporterà ulteriori modifiche, l'**art. 7** del decreto legge introduce alcune novità procedurali e organizzative finalizzate – nell'intenzione del legislatore – a facilitare l'attuazione della riforma prevista dal d.lgs. n. 62 del 2024, che ha ridisegnato il sistema di accertamento della disabilità e il modello di presa in carico delle persone con disabilità, introducendo tra l'altro il nuovo progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato (cfr. Newsletter n. 2; newsletter n. 3; newsletter n. 7; newsletter n. 8-9).

La principale novità riguarda l'ampliamento della fase sperimentale della riforma, inizialmente prevista in un numero limitato di territori. L'**art. 7 estende infatti la sperimentazione a ulteriori quaranta province**, individuate nell'allegato al decreto-legge. Ciò significa che a partire dal 1° marzo 2026, le nuove procedure di valutazione di base e multidimensionale, sebbene limitate solo alle patologie pilota individuate dal legislatore, trovano applicazione in nuove 40 province (60 in totale), con l'obiettivo di testare i nuovi criteri di accertamento e presa in carico su una platea territoriale più ampia, preparando così il terreno per l'applicazione nazionale della riforma, che salvo ulteriori slittamenti, è fissata al 1° gennaio 2027.

Accanto all'estensione territoriale, la norma introduce novità anche in merito alla **composizione delle commissioni mediche incaricate di procedere alla valutazione di base**. Per rispondere al problema della carenza dei medici legali, chiamati a presiedere le commissioni INPS (art. 9, comma 3, d. lgs. n. 62/2024), il legislatore ha previsto che le commissioni possano essere presiedute anche da un medico in medicina del lavoro o in altre specializzazioni equipollenti o affini o, nel caso non vi sia una tale disponibilità, da un medico che abbia svolto attività per almeno un anno in organi di accertamento in materia assistenziale o previdenziale. In ogni caso, nelle Unità di Valutazione di Base per i minori con disabilità, almeno uno dei medici della commissione dovrà essere in possesso di specializzazione in pediatria, in neuropsichiatria infantile o equipollenti o affini, o di specializzazione nella patologia che connota la condizione di salute della persona e, per tali fattispecie, **il medico potrà partecipare anche a distanza mediante video-collegamento**.

Con il d.l. n. 19 del 2026 cambiano anche le modalità attraverso cui inviare l'istanza per la predisposizione del progetto di vita, al termine della visita relativa alla valutazione di base.

La versione originaria dell'articolo 15 del d.lgs. n. 62 del 2024 prevedeva che, al termine della visita di valutazione di base, fosse la commissione stessa a

DIRITTI AD OSTACOLI

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

IL D.L. N. 19 DEL 19 FEBBRAIO 2026

ULTERIORI MODIFICHE AI DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME IN MATERIA DI DISABILITÀ

informare la persona con disabilità – o chi la rappresenta – della possibilità di richiedere l'elaborazione del progetto di vita, attraverso l'invio telematico del certificato attestante la condizione di disabilità.

Il d.l. n. 19 del 2026 prevede invece che la richiesta possa essere presentata in un momento successivo alla visita. In questo caso, l'invio telematico del certificato avviene tramite l'INPS, che mette a disposizione uno specifico servizio digitale in grado di interfacciarsi anche con eventuali piattaforme regionali, secondo modalità definite con apposito provvedimento dell'INPS stesso.

Le novità introdotte dal decreto riguardano, infine, anche **l'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**, il cui coinvolgimento viene rafforzato nei processi amministrativi che incidono sulle politiche di inclusione e accessibilità.

In particolare, viene ora previsto che i nominativi dei referenti indicati nel PIAO e designati dalle amministrazioni per le politiche di inclusione sociale e accessibilità debbano essere comunicati anche al Garante. È inoltre assicurata la possibilità per il Garante di formulare osservazioni ai Piani della Performance redatti dalle diverse amministrazioni sui profili relativi all'inclusione sociale delle persone con disabilità. Al Garante viene infine riconosciuta la facoltà di promuovere ricorsi anche nei casi di mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali in materia di inclusione sociale e accessibilità.

Le modifiche introdotte dal d.l. n. 19 del 2026 si collocano dunque **nel percorso di progressiva attuazione della riforma della disabilità, ampliando la fase di sperimentazione e intervenendo su alcuni nodi organizzativi emersi nei primi mesi di applicazione.**

Se da un lato l'estensione territoriale della sperimentazione rappresenta un passaggio importante per testare concretamente il nuovo modello di accertamento e presa in carico, dall'altro restano aperte diverse questioni operative: dalla capacità del sistema sanitario e dell'INPS di sostenere il nuovo assetto organizzativo, fino alla reale implementazione del progetto di vita come strumento centrale di personalizzazione degli interventi.

La fase sperimentale che si apre nei prossimi mesi rappresenterà quindi un ulteriore banco di prova decisivo: dalla sua efficacia dipenderà non solo la piena entrata in vigore della riforma nel 2027, ma anche la possibilità che il nuovo sistema realizzi davvero l'obiettivo dichiarato di una presa in carico più integrata, personalizzata e rispettosa dei diritti delle persone con disabilità.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

TRIBUNALE DI ROMA 27.1.2026

IL MANCATO FUNZIONAMENTO DEL MONTASCALE COSTITUISCE TRATTAMENTO DISCRIMINATORIO, MA IL RISARCIMENTO DEL DANNO È DAVVERO ESIGUO

La Sezione "Diritti della persona e immigrazione" del Tribunale di Roma si è recentemente pronunciata in tema di **discriminazioni causate dalla presenza di barriere architettoniche**.

La controversia trae origine dal ricorso presentato da un legale con disabilità motoria al quale era stato impedito l'accesso agli Uffici dei servizi sociali del Comune di Cerveteri. In particolare, il mancato funzionamento del montascale situato all'ingresso dell'Ufficio lo aveva costretto, in tre diverse occasioni, a chiedere supporto e a **svolgere il proprio incarico professionale nei giardini antistanti lo stabile, dove era stato ricevuto dal personale degli uffici**.

Il ricorrente ha fondato la propria domanda sulle disposizioni della legge n. 67/2006 - recante misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni - il cui art. 2 definisce le nozioni di discriminazione diretta ed indiretta, oltre a quella di molestie, anche essa ricompresa nel novero dei comportamenti discriminatori. A tal riguardo, va ricordato che le discriminazioni dirette si verificano qualora «per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga»; quelle indirette, invece, si configurano quando un comportamento, in apparenza neutro, pone una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone.

Nel caso di specie, **il Tribunale di Roma ha accertato che la sussistenza sia di discriminazione diretta, sia di discriminazione indiretta**. Tale decisione si fonda su un articolato percorso argomentativo di cui è opportuno richiamare i passaggi principali. Innanzitutto, il giudice ha ritenuto che la discriminazione subita non potesse essere giustificata dall'assenza di un previo appuntamento per recarsi agli uffici, né tantomeno dalla disponibilità del personale a recarsi in giardino per ricevere il ricorrente. Infatti, anche qualora fosse stata effettuata una prenotazione per accedere agli uffici, la disparità di trattamento si sarebbe comunque verificata, dal momento che il montascale non era in funzione.

Peraltro, non risulta che il Comune richieda abitualmente alla cittadinanza di prenotarsi per poter accedere agli Uffici dei servizi sociali. Quanto alla disponibilità del personale, il fatto di **aver ricevuto il ricorrente nel giardino** ha reso a questi possibile espletare il proprio incarico professionale ma **in modo diverso e meno dignitoso** di quanto sarebbe stato se l'incontro fosse avvenuto all'interno dello stabile.

Il Tribunale di Roma ha specificato che **il ricorrente ha subito un trattamento differenziato e uno svantaggio anche solo per aver dovuto chiedere assistenza e restare in attesa all'esterno dell'edificio, con lesione della sua dignità personale e professionale**.

L'Ufficio dei servizi sociali, del resto, in considerazione dei soggetti a cui è spesso destinato, dovrebbe riservare particolare attenzione alle condizioni di vulnerabilità in cui può trovarsi una persona. Infine, il Tribunale di Roma ha ricordato come **la discriminazione costituisca un fatto oggettivo, ricorrente anche in assenza della volontà o anche solo della consapevolezza della discriminazione stessa**.

Di conseguenza, la presenza di una barriera architettonica, rappresentata dall'assenza di un montascale funzionante, ha determinato il verificarsi di una discriminazione ai danni del ricorrente, a cui è stato impedito l'accesso agli uffici del Comune, con **«violazione dei principi di uguaglianza sostanziale, inclusione e tutela della dignità umana»**.

Se la decisione appare ineccepibile, va osservato con perplessità il fatto che il Tribunale, nel condannare il Comune al risarcimento del danno, lo abbia quantificato, in via equitativa, in soli **500 Euro**, oltre al pagamento delle spese legali. L'esiguità di tale cifra interroga sulla effettività del rimedio antidiscriminatorio. **Davvero vale così poco la pur riconosciuta lesione della dignità di una persona con disabilità?** Se è vero che, nel caso in questione, proprio l'attivazione del processo ha portato il Comune a realizzare una rampa in muratura per ovviare ai problemi di malfunzionamento del montascale, deve chiedersi se il riconoscimento di risarcimenti del danno più elevati non potrebbe determinare da parte degli enti pubblici una maggiore attenzione agli aspetti dell'accessibilità.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

IL DISEGNO DI LEGGE SUI CAREGIVER FAMILIARE: PRIME OSSERVAZIONI

Il 6 febbraio scorso è stato presentato alla Camera il DDL, n. 2789, intitolato “Riconoscimento e tutela delle persone che assistono e si prendono cura dei propri cari”. Il disegno di legge, approvato dal Governo, mira a colmare una lacuna strutturale dell'ordinamento italiano, già sanzionata dal Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità: l'assenza di una tutela giuridica organica del caregiver familiare viola, infatti, gli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione ONU del 2006. Ovviamente, siamo in presenza di una **proposta di legge** che deve ancora affrontare tutto l'iter di approvazione in Parlamento.

Il testo si compone di quindici articoli. Se ne offre qui una primissima e sintetica disamina. L'art. 1 enuncia le finalità: riconoscimento del ruolo del caregiver – anche da un punto di vista economico -, valorizzazione mediante adeguati sostegni, prevenzione dell'isolamento e delle discriminazioni, coinvolgimento nella rete dei servizi.

L'art. 2 ridefinisce la figura del caregiver, modificando parzialmente la definizione di cui all'art. 1, co. 255, l. n. 205/2017: sono incluse le persone con disabilità con sostegno intensivo ex art. 3, co. 3, l. n. 104/1992, le persone titolari dell'indennità di accompagnamento, o in condizioni di non autosufficienza. Vengono distinti vari profili di caregiver familiari a seconda del carico di assistenza prestato. L'art. 3 individua i criteri per l'individuazione del caregiver, ponendo il principio di autodeterminazione della persona assistita come criterio guida. La volontà può essere espressa (e sempre modificata o revocata) in qualsiasi forma, anche tramite dispositivi di comunicazione; è inoltre possibile indicare fino a tre caregiver familiari.

INPS avrà, ai sensi dell'art. 4, il compito di effettuare il riconoscimento del caregiver attraverso una procedura telematica, con l'attivazione di una piattaforma informativa entro il 30 settembre 2026, con un costo stimato di 1.050.000 euro per il 2026, cui si aggiungeranno le spese di manutenzione. La norma autorizza altresì l'istituto ad assumere personale ad hoc a decorrere dal 1° gennaio 2027.

L'art. 5 garantisce al caregiver la partecipazione all'unità di valutazione multidimensionale e dunque alla predisposizione del progetto di vita per le persone con disabilità; nonché alla valutazione unificata e all'elaborazione del PAI per le persone anziane non autosufficienti. **Si vuole inoltre assicurare uno stretto collegamento tra il progetto di vita e la figura del caregiver, che deve essere pertanto riconosciuta e valorizzata proprio nel progetto di vita stesso.**

Si dispone poi il coinvolgimento delle associazioni e degli enti nella programmazione sociale nazionale e regionale (art. 6).

I successivi artt. 7-14 del disegno di legge delineano un insieme di misure volte a riconoscere e sostenere il ruolo di assistenza svolto in ambito familiare, intervenendo su diversi piani: lavorativo, formativo, sanitario ed economico. In particolare, l'art. 7 riconosce le competenze acquisite dal caregiver come certificabili al fine del conseguimento del profilo di operatore sociosanitario e di figure affini. L'art. 8 introduce **strumenti di conciliazione tra lavoro e attività di cura**, quali la possibilità di richiedere modalità di lavoro flessibili, il ricorso al lavoro agile e la priorità nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale.

DIRITTI AD OSTACOLI

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

IL DISEGNO DI LEGGE SUI CAREGIVER FAMILIARE: PRIME OSSERVAZIONI

L'art. 9 rafforza la tutela antidiscriminatoria, estendendo al caregiver la possibilità di agire ai sensi della legge n. 67/2006 e riconoscendo la legittimazione anche all'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Le disposizioni successive ampliano il riconoscimento del ruolo di cura in ambiti specifici: l'art. 10 introduce forme di flessibilità nei programmi di servizio civile universale per i caregiver giovani; l'art. 11 include gli studenti caregiver tra le categorie che possono essere esonerate dal pagamento delle tasse universitarie; l'art. 12 prevede misure di sostegno al benessere psicofisico del caregiver nell'ambito del progetto di vita o dei piani assistenziali individualizzati, includendo supporto psicologico, servizi domiciliari e forme di sostituzione temporanea: si tratta di misure che dovranno ricadere nell'ambito del budget di progetto della persona con disabilità assistita.

L'art. 13 dispone infine **il riconoscimento di un contributo economico ai caregiver non lavoratori o che svolgono un lavoro che non determini un guadagno superiore a 3000 euro lordi annui**: si tratta invero - alla luce dei limiti reddituali individuati (ISEE non superiore a 15.000 euro) - di una assai ristretta porzione di beneficiari: secondo la relazione, su un totale di 500.000 caregiver di persone che necessitano di un sostegno elevato, i beneficiari sarebbero circa 62.000. Il contributo economico non potrà comunque superare i 1.200 euro a trimestre. L'art. 14 individua le coperture finanziarie necessarie attraverso la riallocazione di risorse già esistenti nei fondi destinati alle politiche per la disabilità e al sostegno del caregiver.

Nel complesso, le disposizioni sinteticamente illustrate rappresentano un tentativo certamente apprezzabile di riconoscere giuridicamente e sistematizzare per la prima volta la posizione del caregiver familiare. Tuttavia, emergono alcune criticità, la più significativa delle quali è la disponibilità limitata di risorse finanziarie, che al momento pare circoscrivere in modo decisivo le misure azionabili e la platea dei beneficiari. Capiremo - e il nostro osservatorio terrà monitorati i lavori parlamentari che al momento hanno visto le primissime audizioni di alcune associazioni - se ci sarà la volontà di incrementare le risorse a disposizione e di apportare modifiche al testo approvato dal Governo.