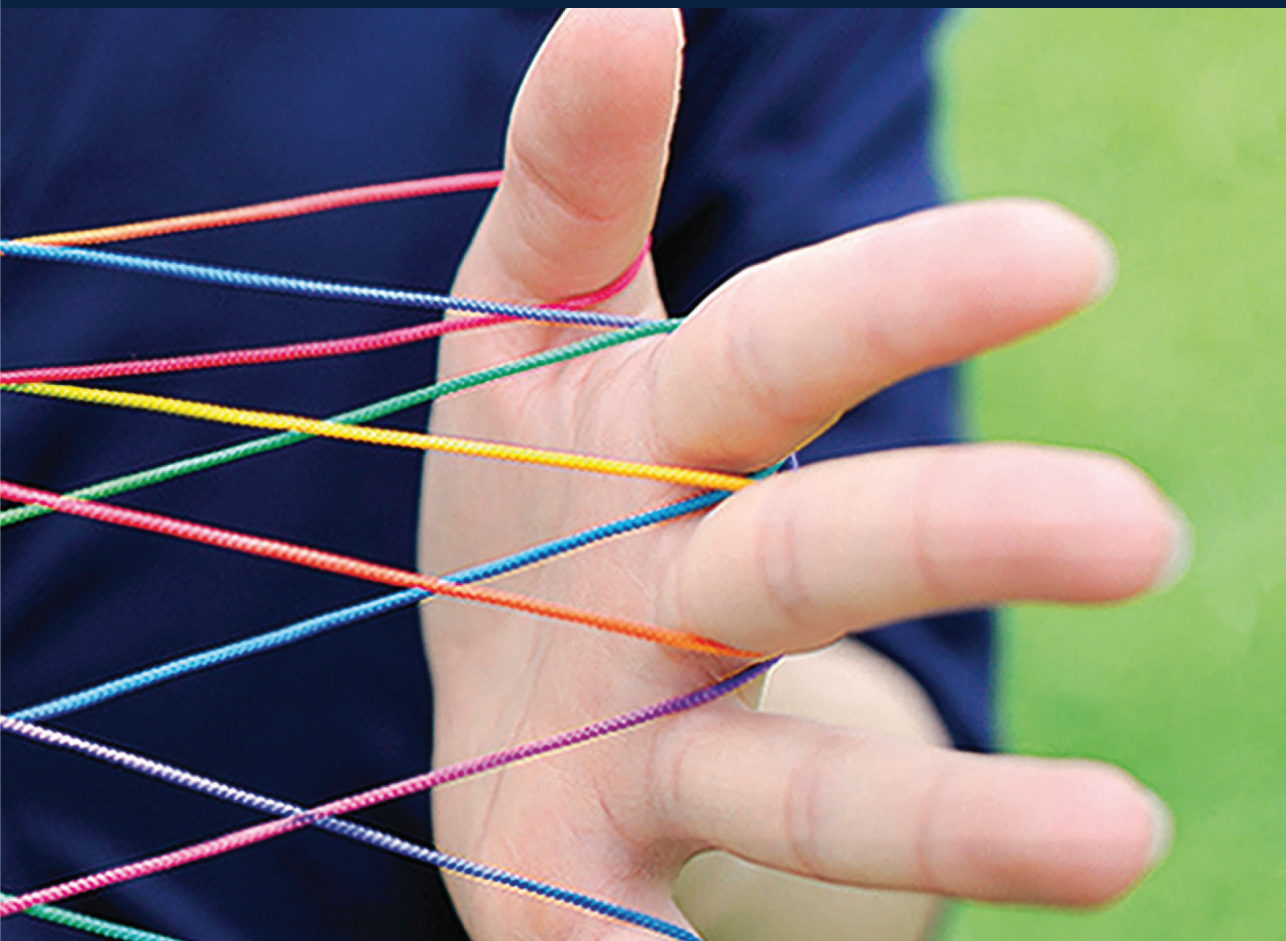


**OSSERVATORIO GIURIDICO PERMANENTE HUMAN HALL
SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

TERZO RAPPORTO ANNUALE

LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ – ANNO 2025



A cura di Giuseppe Arconzo

**Osservatorio giuridico permanente Human Hall
sui diritti delle persone con disabilità**

La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità

**Anno 2025
Terzo rapporto annuale**

a cura di Giuseppe Arconzo



Milano University Press

La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità. Anno 2025. Terzo rapporto annuale / a cura di Giuseppe Arconzo. Milano: Milano University Press, 2026.

ISBN 979-12-5510-464-3 (print)

ISBN 979-12-5510-468-1 (PDF)

ISBN 979-12-5510-470-4 (EPUB)

DOI 10.54103/milanoup.314

Per il presente volume, il Comitato editoriale ha autorizzato una procedura di revisione interna o editoriale in luogo della consueta revisione tra pari. Tutte le opere pubblicate vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione, al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:
<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>

© The Author(s), 2026

© Milano University Press, per la presente edizione

Pubblicato da:

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: redazione.milanoup@unimi.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in libreria ed è distribuita da Ledizioni (www.ledizioni.it)

Indice

Biografie contributori	11
1. La giurisprudenza del 2025 sui diritti delle persone con disabilità: un quadro di insieme	15
di <i>Giuseppe Arconzo</i>	
1.1. Le attività dell'Osservatorio giuridico sui diritti delle persone con disabilità Human Hall	15
1.2. Ambito, strumenti e metodologia della ricerca	17
1.3. Un'analisi a partire dai numeri	20
2. Il contenzioso sull'accertamento delle condizioni di disabilità	29
di <i>Gaia Patarini</i>	
2.1. Introduzione	29
2.2. Il procedimento <i>ex art. 445-bis</i> c.p.c.	30
2.3. Il contenzioso sul riconoscimento dei DSA quale condizione per la concessione di misure assistenziali	35
2.4. Il contenzioso sull'indebito INPS	38
3. Accesso alle prestazioni	45
di <i>Federica Sammali e Sara del Grosso</i>	
3.1. L'accesso alle prestazioni destinate alle persone non autosufficienti	45
3.2. L'accesso ai trattamenti ABA	49
4. Il progetto di vita individuale	53
di <i>Gaia Patarini</i>	
4.1. Il progetto di vita tra la legge n. 328 del 2000 e le previsioni del d.lgs. n. 62 del 2024	53
4.2. Sulla natura degli atti idonei a superare l'inerzia delle Amministrazioni	56
4.3. Sui soggetti obbligati	59
4.4. Sul risarcimento del danno	61
4.5. Sul Piano terapeutico riabilitativo individuale (PTRI)	63

5. L'accessibilità e la rimozione delle barriere nell'esercizio dei diritti fondamentali di <i>Federica Sammali</i>	65
5.1. La rimozione delle barriere architettoniche negli edifici privati	65
5.2. Il bilanciamento tra l'accessibilità negli edifici privati e la tutela dei beni paesaggistici e del patrimonio artistico	70
5.3. La costituzione coattiva della servitù di passaggio	72
5.4. Le barriere architettoniche negli alloggi ERP	74
5.5. Le barriere architettoniche negli spazi ed edifici pubblici	77
5.6. Il diritto alla mobilità	79
5.7. La rimozione delle barriere alla partecipazione politica	81
6. Il diritto allo studio di <i>Gaia Patarini e Federica Sammali</i>	85
6.1. Introduzione	85
6.2. Sul diritto degli alunni con disabilità alle ore di sostegno	87
6.3. Il contenzioso seriale nei Tribunali campani	95
6.4. Sui ricorsi per mancata erogazione delle ore di assistenza all'autonomia e comunicazione	98
6.5. Sulle controversie relative al trasporto scolastico	102
6.6. Altre questioni (accesso al pre-scuola; il rilievo del PEI nei provvedimenti di non ammissione alla classe successiva; il diritto allo studio universitario; il riconoscimento dei titoli esteri per il sostegno)	105
7. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità di <i>Beatrice Esposito</i>	109
7.1. Accomodamenti ragionevoli e discriminazione	109
7.2. L'ingresso nel mondo del lavoro	113
7.3. Licenziamento per superamento del periodo di comporta	116
7.4. La mobilità del lavoratore con disabilità tra divieto di trasferimento coatto e diritto alla scelta della sede di lavoro più vicina	120
7.5. Sopravvenuta condizione di disabilità e inidoneità	124

8. La tutela del lavoratore e della lavoratrice <i>caregiver</i> di <i>Beatrice Esposito</i>	131
8.1. La giurisprudenza del 2025 e l'emersione della tutela antidiscriminatoria a favore dei lavoratori e delle lavoratrici <i>caregivers</i>	131
8.2. Il diritto alla scelta della sede di lavoro più vicina	133
8.3. Il divieto di trasferimento senza consenso	139
8.4. I permessi <i>ex art. 33, co. 3, legge n. 104 del 1992</i> e i congedi straordinari <i>ex art. 42, co. 5, d.lgs. n. 151 del 2001</i>	140
9. Compartecipazione alle spese per i servizi sociosanitari e socioassistenziali di <i>Federica Sammali</i>	147
9.1. I profili emersi nella giurisprudenza amministrativa	147
9.2. I profili emersi nella giurisprudenza ordinaria	153
10. Amministrazione di sostegno di <i>Martina Bracale e Paola Pannia</i>	159
10.1. Le finalità dell'istituto	159
10.2. L'incidenza sulla capacità del beneficiario di ads di compiere solo determinati atti	161
10.3. I criteri di scelta dell'amministratore di sostegno	163
10.4. I poteri e le responsabilità dell'amministratore di sostegno	165
10.5. Profili processuali	166
11. I diritti delle persone straniere con disabilità di <i>Paola Pannia</i>	169
11.1. La concessione della cittadinanza	169
11.2. La condizione di disabilità e la protezione internazionale	172
11.3. Accesso alle prestazioni economiche assistenziali e ai diritti sociali	173
11.4. La condizione di disabilità al crocevia tra la tutela dell'ordine pubblico e il rischio di discriminazione	175

12. Decisioni di rilievo penalistico	179
di <i>Gaia Patarini</i>	
12.1. Introduzione	179
12.2. Sui requisiti per la concessione della detenzione domiciliare	179
12.3. Sui reati ai danni di persone con disabilità (psichica)	182
12.4. Sugli obblighi di protezione	183
12.5. Sui reati di peculato posti in essere dall'Amministratore di sostegno	184
13. I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza delle corti sovranazionali	187
di <i>Paola Pannia</i>	
13.1. Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo	187
13.2. Le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea	191
14. Conclusioni	197
di <i>Giuseppe Arconzo</i>	
14.1. Il contesto attuale	197
14.2. Le tendenze più significative desumibili dal Rapporto sulla giurisprudenza 2025: aspetti critici	198
14.3. Le tendenze più significative desumibili dal Rapporto sulla giurisprudenza 2025: aspetti positivi	200

**OSSERVATORIO GIURIDICO PERMANENTE
HUMAN HALL
SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ**

**COMPONENTI DEL GRUPPO DI RICERCA CHE HANNO
CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DEL RAPPORTO 2025**

Giuseppe Arconzo – Professore ordinario, Coordinatore dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità, Università degli Studi di Milano

Martina Bracale – Dottoressa in giurisprudenza, Università degli Studi di Milano

Sara del Grosso – Avvocata e dottoressa di ricerca, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Beatrice Esposito – Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Milano

Stefania Leone – Professoressa associata, Università degli Studi di Milano

Paola Pannia – Ricercatrice TDA, Università degli Studi di Milano

Gaia Patarini – Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Milano

Federica Sammali – Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Milano

Sito web: www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it

Biografie contributori

Giuseppe Arconzo

Giuseppe Arconzo è Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano, dove insegna Diritto costituzionale e Diritti delle persone con disabilità. È coordinatore scientifico dell'Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità ed è delegato del Sindaco del Comune di Milano per le politiche sull'accessibilità.

Giuseppe Arconzo is Full Professor of Constitutional Law at the University of Milan, where he teaches Constitutional Law and the Rights of Persons with Disabilities. He is the scientific coordinator of the Human Hall Permanent Legal Observatory on the Rights of Persons with Disabilities and serves as the Delegate of the Mayor of the Municipality of Milan for Accessibility Policies.

Professore ordinario di diritto costituzionale

Università degli studi di Milano

Indirizzo e-mail: giuseppe.arconzo@unimi.it

Gaia Patarini

Gaia Patarini si è laureata con lode all'Università degli Studi di Milano nell'aprile 2023, con una tesi sui diritti delle persone con disabilità dal titolo "L'accomodamento ragionevole come strumento di inclusione per i lavoratori con disabilità". È dottoranda nel corso nazionale PNRR "Immagine, linguaggio, figura", curriculum "Inclusione Sociale". La sua ricerca riguarda l'adeguamento della normativa italiana alla Convenzione ONU del 2006.

Gaia Patarini graduated with honors from the University of Milan in April 2023, with a thesis on disability rights entitled "Reasonable Accommodation as a Tool for Inclusion of Workers with Disabilities". She is currently a PhD candidate in the national PNRR program "Image, Language, Figure", curriculum "Social Inclusion". Her research focuses on the adaptation of Italian legislation to the standards set by the 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Dottoranda in *Immagine, Linguaggio Figura: forme e modi della mediazione. Curriculum Inclusione Sociale*, XXXIX ciclo.

Università degli Studi di Milano

Indirizzo e-mail: gaia.patarini@unimi.it

Federica Sammali

Federica Sammali si è laureata in Studi Europei presso l'Università di Aarhus. È dottoranda nel corso nazionale PNRR "Immagine, Linguaggio, Figura: Forme e Modi della Mediazione", Curriculum "Inclusione Sociale". Il suo progetto, cofinanziato da Fondazione Triulza, studia l'intersezione tra sostenibilità sociale ed economica, analizzando le possibili collaborazioni tra imprenditoria sociale e grandi imprese per ridurre le disuguaglianze, incrementare l'innovazione e promuovere l'inclusione.

Federica Sammali holds a degree in European Studies from Aarhus University. She is a PhD fellow in the national PNRR program "*Image, Language, Figure: Forms and Modes of Mediation*", within the "Social Inclusion" curriculum. Her PhD project, co-funded by Fondazione Triulza, examines the relationship between social and economic sustainability, analysing the synergies between social entrepreneurship and large corporations in addressing inequalities, fostering innovation, and advancing inclusion.

Dottoranda in *Immagine, Linguaggio Figura: forme e modi della mediazione. Curriculum Inclusione Sociale*, XXXIX ciclo

Università degli Studi di Milano

Indirizzo e-mail: federica.sammali@unimi.it

Beatrice Esposito

Beatrice Esposito si è laureata all'Università degli Studi di Milano nell'aprile 2024 con una tesi in diritto degli stranieri sui confini europei e la riforma Schengen. Ha svolto la pratica forense presso lo Studio Diritti e Lavoro, occupandosi di diritto del lavoro, immigrazione e antidiscriminazione. Da ottobre 2025 collabora con l'Osservatorio Disabilità Human Hall nell'ambito del dottorato, cofinanziato da CBM Italia ETS.

Beatrice Esposito graduated from the University of Milan in April 2024 with a thesis on migration law, focusing on European borders and Schengen reform. She completed legal traineeship at Studio Diritti e Lavoro, working on labour, migration and anti-discrimination law. Since October 2025 she has been collaborating with the Disability Human Hall Observatory within her PhD programme, co-funded by CBM Italia ETS.

Dottoranda in *Diritto pubblico, internazionale ed europeo*, XLI ciclo

Università degli Studi di Milano

Indirizzo e-mail: beatrice.esposito@unimi.it

Sara del Grosso

Sara del Grosso è funzionaria amministrativa presso AGENAS – Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e avvocatessa. Ha conseguito il Dottorato di Interesse Nazionale in “*Pubblica Amministrazione e Innovazione per la Disabilità e l’Inclusione Sociale*” presso l’Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”. Svolge attività di ricerca in diritto amministrativo sanitario, con particolare attenzione ai diritti delle persone con disabilità.

Sara del Grosso is an administrative officer at AGENAS – Italian National Agency for Regional Health Services and a lawyer. She obtained a National PhD in “*Public Administration and Innovation for Disability and Social Inclusion*” at the University of Campania “Luigi Vanvitelli”. Her research focuses on healthcare administrative law and the rights of persons with disabilities.

PhD in *Pubblica Amministrazione e Innovazione per la Disabilità e l’Inclusione Sociale*, XXXVIII ciclo

Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Indirizzo e-mail: sara.delgrosso@unicampania.it

Paola Pannia

Ricercatrice di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell’Università di Milano, si occupa prevalentemente dei temi del diritto dell’immigrazione, della tutela delle minoranze culturali e del ragionamento giudiziale, attraverso una prospettiva comparata. Dopo aver conseguito il dottorato di ricerca in “Persona e tutele giuridiche” presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, ha lavorato come assegnista di ricerca presso l’Università di Firenze e come consulente presso UNHCR e la ong Defence for Children, prendendo parte a numerosi progetti di ricerca nazionali e internazionali in materia di diritti dei minori, diritti degli stranieri e governance dell’immigrazione. Su questi temi ha pubblicato diversi articoli scientifici e, nel 2021, il volume dal titolo “La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato”. È stata visiting researcher presso il King’s College e la City University di Londra e presso l’Università di Utrecht, all’University College Roosevelt. Abilitata alla professione legale dal 2012, lavora come volontaria presso lo sportello legale dell’Associazione Progetto Arcobaleno.

Researcher in Comparative Public Law at the Department of Italian and Supranational Public Law, University of Milan. Her research focuses primarily on immigration law, the protection of cultural minorities, and judicial reasoning, approached from a comparative perspective. She holds a PhD in “Person

and Legal Protections” from the Sant’Anna School of Advanced Studies in Pisa, and has held research positions at the University of Florence as well as consultancy roles with UNHCR and the NGO Defence for Children, participating in numerous national and international research projects on children’s rights, the rights of migrants, and immigration governance. She has published several peer-reviewed articles on these topics and, in 2021, the monograph “La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato” (“Claiming Diversity: Judges, rights and cultures between Italy and the United Kingdom. A Comparative Study”), Wolters Kluwer. She has been a visiting researcher at King’s College London, City University of London, and the University of Utrecht at University College Roosevelt. Admitted to the bar since 2012, she volunteers at the legal advice clinic of the Associazione Progetto Arcobaleno.

Ricercatrice RTDA diritto pubblico comparato

Indirizzo e-mail: paola.pannia@unimi.it

Martina Fosca Rosa Brancale

Martina Fosca Rosa Brancale si è laureata con lode all’Università degli Studi di Milano nell’ottobre 2025, con una tesi intitolata “Il principio di non discriminazione nell’Unione europea: un focus sulla non discriminazione in ragione della disabilità”. Collabora con l’Osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità e svolge la pratica forense nello studio legale Diritti e Lavoro, che si occupa di diritto del lavoro, dell’immigrazione e antidiscriminatorio.

Martina Fosca Rosa Brancale graduated with honours from Università degli Studi di Milano in October 2025, with a thesis entitled “*The Principle of Non-Discrimination in the European Union: A Focus on Non-Discrimination on the Grounds of Disability.*” She is currently collaborating with the Observatory Human Hall on the rights of persons with disabilities and is completing her legal traineeship at Diritti e Lavoro, a law firm specialising in labour law, immigration law, and anti-discrimination law.

Indirizzo e-mail: martina.bracale@outlook.it

1. La giurisprudenza del 2025 sui diritti delle persone con disabilità: un quadro di insieme

di *Giuseppe Arconzo*

ORCID 0000-0002-0846-8471

DOI: 10.54103/milanoup.314.c806

1.1. Le attività dell'Osservatorio giuridico sui diritti delle persone con disabilità Human Hall

Per il terzo anno consecutivo, l'Osservatorio giuridico Human Hall sui diritti delle persone con disabilità (di seguito Osservatorio) pubblica il rapporto sulla giurisprudenza annuale, che in questa edizione analizza le decisioni pronunciate dagli organi giudiziari nel 2025.

L'Osservatorio – insieme a molti altri percorsi di ricerca che hanno visto la luce, nell'ambito del più ampio Progetto PNRR *Musa, Multilayered Urban Sustainability Action*, grazie all'intuizione e al coordinamento complessivo della Prof.ssa Marilisa D'Amico¹ – è stato creato nel settembre del 2022.

Anche dopo la scadenza triennale dei finanziamenti PNRR, l'Osservatorio ha deciso di proseguire le sue attività. I riscontri positivi ricevuti nel corso del triennio da parte di molti operatori impegnati nel settore hanno in effetti portato a credere che possa essere utile continuare nel monitoraggio delle novità relative ai diritti delle persone con disabilità².

1 Il Progetto *Musa* ha dato vita, presso l'Università degli Studi di Milano, a *Human Hall*, configurato come un *hub*, centro di eccellenza interdisciplinare per la ricerca scientifica sui diritti fondamentali in collaborazione con il mondo delle imprese, il terzo settore e gli enti territoriali. Il progetto ha avuto come obiettivo la promozione di un sapere critico e responsabile, capace di interagire con le trasformazioni della società contemporanea attraverso approcci intersezionali, partecipativi e ad alto impatto sociale. Tra le tante linee di intervento di Human Hall, possono qui citarsi, oltre all'*Empowerment of persons with disabilities*, la prevenzione della violenza di genere e del linguaggio discriminatorio, l'implementazione di iniziative per l'inclusione degli stranieri. Per ulteriori informazioni, cfr. il sito <https://humanhall.unimi.it/>.

2 Questa scelta si pone, del resto, in linea con quanto previsto dal *Piano Strategico dell'Università degli Studi di Milano-Statale 2025-2030* (www.unimi.it/it/ateneo/governance-e-linee-strategiche/linee-strategiche-di-ateneo/il-piano-strategico) il quale individua, tra gli obiettivi

L'obiettivo da cui ha preso le mosse il progetto era quello di ovviare all'assenza di indicatori relativi all'attuazione della normativa antidiscriminatoria in sede giudiziaria, e di monitorare così le novità giurisprudenziali concernenti la condizione giuridica delle persone con disabilità: ciò che ha portato alla realizzazione dei due rapporti annuali sulla giurisprudenza del 2023 e del 2024.

Quello che era stato inizialmente concepito come un lavoro di natura prevalentemente accademica ha progressivamente intercettato una più ampia esigenza di informazione, divulgazione e monitoraggio, rivolta non soltanto a esperti ed esperte del settore, ma anche a singole persone, enti e associazioni. Tale esigenza appare particolarmente incalzante nell'attuale fase storica, segnata dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della legge n. 227 del 2021. Si tratta, infatti, di un contesto nel quale le novità legislative risultano numerose, incisive e, per molti aspetti, ancora caratterizzate da ampi margini di incertezza applicativa.

Per queste ragioni, si è ritenuto opportuno affiancare alla pubblicazione dei rapporti annuali sulla giurisprudenza ulteriori strumenti di aggiornamento e diffusione, quali un sito internet e una *newsletter* mensile.

Il sito è *online* dal mese di ottobre 2024 (www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it): al suo interno è innanzitutto presente un archivio che oggi conta circa 650 sentenze, tutte sintetizzate per renderle facilmente accessibili anche a quanti, pur non addetti ai lavori, hanno un interesse diretto alla materia. Inoltre, nel sito sono pubblicati i commenti alle novità legislative più interessanti, e viene dato spazio anche a documenti istituzionali, convegni e rapporti di rilievo. Sempre sul sito si trovano i rapporti annuali e vengono raccolte le *newsletter*.

Nel suo primo anno e mezzo di vita, il sito è stato visitato da oltre 16.000 utenti, per un totale di più di 45.000 pagine visualizzate. Dati che vedono di recente un costante aumento: nei primi 5 mesi del 2026, più di 7000 persone hanno consultato il sito con una media di 1400 accessi mensili.

La newsletter mensile *Diritti ad ostacoli* è pubblicata ininterrottamente da gennaio 2025: viene distribuita su *LinkedIn*, sul sito internet dell'Osservatorio e attraverso una *mailing list* alla quale tutti gli interessati possono iscriversi. Con questo strumento, l'Osservatorio monitora e fornisce tempestivamente approfondimenti relativi non soltanto alle novità giurisprudenziali, ma anche a quelle legislative più significative. Anche in questo caso, la volontà è di fare non solo ricerca scientifica, ma anche disseminazione (terza missione, per utilizzare formule ormai consuete nel linguaggio del mondo accademico) con un linguaggio accessibile anche ai non esperti.

Come negli anni scorsi, e forse anche di più, le attività dell'Osservatorio si sono rivelate particolarmente impegnative, dipanandosi pressoché quotidianamente.

prioritari di Ateneo, il consolidamento e lo sviluppo delle attività avviate nell'ambito del progetto *Human Hall*, incluse quelle dell'Osservatorio.

Gli obiettivi – fin qui orgogliosamente sempre raggiunti - di pubblicare puntualmente (ogni terzo martedì del mese!) una *newsletter* mensile, di mettere a disposizione il rapporto entro pochi mesi dalla fine dell'anno di riferimento e di continuare ad aggiornare il sito *internet* richiedono competenza, passione e un non indifferente spirito di sacrificio.

Inutile dire che senza la collaborazione di coloro che animano l'Osservatorio con il loro entusiasmo nulla di tutto ciò sarebbe possibile: un ringraziamento speciale va quindi ad ognuna di loro. *In primis* alla Prof.ssa Stefania Leone che, oltre ad essere Delegata della Rettrice dell'Università degli Studi di Milano, è parte integrante dell'Osservatorio e che, per chi ha ideato e curato questo rapporto, è un punto di riferimento quotidiano per le scelte più complesse da adottare. E poi alle dottoresse Gaia Patarini, Paola Pannia, Federica Sammali, Beatrice Esposito, Martina Bracale e Sara Del Grosso. Un ringraziamento altrettanto sentito va anche alla dott.ssa Eleonora Aragona per l'indispensabile collaborazione nella preparazione della *newsletter*, dell'organizzazione degli eventi e di tutti gli aspetti relativi alla nostra comunicazione.

Infine, è importante evidenziare che, con molto piacere, quest'anno abbiamo potuto pubblicare il nostro terzo rapporto *Diritti ad ostacoli* con la casa editrice di Ateneo, *Milano University Press*. Anche questo rappresenta in modo non scontato l'attenzione che l'Università Statale di Milano da anni dedica ai diritti delle persone con disabilità e alle attività di ricerca che l'Osservatorio svolge. Un grazie quindi anche ai colleghi e alle colleghe della *Milano University Press* per il supporto grafico e redazionale e per la disponibilità.

1.2. Ambito, strumenti e metodologia della ricerca

Come negli anni scorsi, il Rapporto dell'Osservatorio Human Hall dedicato alla giurisprudenza dell'anno appena trascorso in materia di diritti delle persone con disabilità si propone di analizzare e sistematizzare le principali decisioni adottate, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2025, dai giudici italiani e dalle più rilevanti Corti europee, segnatamente la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La finalità del Rapporto è offrire a un pubblico composito – comprendente avvocati, magistrati, studiosi, attivisti, operatori del settore e persone con disabilità – una ricostruzione organica delle tendenze giurisprudenziali attualmente emergenti, così da favorire una più ampia comprensione dell'evoluzione applicativa e interpretativa dei diritti delle persone con disabilità.

La predisposizione del Rapporto è stata preceduta da un'attività di ricerca giurisprudenziale, progressivamente più articolata e complessa, volta all'individuazione delle decisioni maggiormente significative. Tale attività è stata condotta attraverso la consultazione dei portali istituzionali – tra cui quelli della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e della Giustizia amministrativa

– nonché di banche dati giuridiche pubbliche, come la Banca dati di merito del Ministero della giustizia, e private, quali, a titolo esemplificativo, *DeJure*, *Italgjure*, *One LEGALE* e *Infoleges*.

Le ricerche sono state svolte mediante l'impiego combinato e incrociato di differenti criteri di interrogazione e parole chiave, tra cui, ad esempio, “*persone con disabilità*”, “*accomodamento ragionevole*”, “*inclusione*”, “*progetto di vita*”, “*accessibilità*”, ecc. A tale attività si sono aggiunte le segnalazioni di provvedimenti giurisdizionali provenienti da alcuni avvocati attivi nel settore, i quali hanno condiviso con il gruppo di ricerca dell'Osservatorio decisioni individuate nell'ambito della propria esperienza professionale.

Nello svolgimento della ricerca, la Banca dati di merito del Ministero della giustizia – nella quale confluiscono i provvedimenti dei giudici civili, comprese sentenze, decreti e ordinanze – si conferma quale principale fonte informativa per l'attività condotta. Essa mette infatti a disposizione un patrimonio giurisprudenziale praticamente infinito, oltre che costantemente aggiornato.

Riproducendo il medesimo criterio di rilevazione già adottato nei precedenti Rapporti, l'inserimento della parola chiave “*disabilità*” nel motore di ricerca della citata Banca dati, con riferimento ai provvedimenti pubblicati nel corso del 2025, restituisce – soltanto tra le decisioni dei Tribunali ordinari e delle Corti d'appello in materia di diritto civile – oltre 20.000 pronunce. Il dato assume un certo rilievo se confrontato con quelli degli anni precedenti: circa 9.100 pronunce nel 2024 e circa 7.400 nel 2023. Si badi, questo è un numero che ha una rilevanza scientifica molto approssimativa, poiché in molti casi il riferimento alla disabilità può essere meramente incidentale o comunque riconducibile ad aspetti del tutto marginali della controversia. È un dato che però racconta di migliaia di questioni portate davanti ai giudici che in qualche modo concernono la disabilità.

È evidente che la possibilità di esaminare con attenzione 20.000 provvedimenti – cui poi devono aggiungersi quelli dei tribunali amministrativi e quelli penali, oltre alle sentenze della Cassazione – comporterebbe un impiego di risorse umane e strumentali attualmente insostenibile.

Pertanto, a fronte di un numero potenzialmente così significativo di provvedimenti (molti dei quali sembrerebbe riconducibile al contenzioso in materia di accertamento delle condizioni di disabilità, come si dirà nel cap. 2), l'attività di individuazione delle pronunce costituisce una fase certamente decisiva, ma soltanto preliminare, nell'ambito di un ben più ampio e articolato lavoro di indagine. Quest'ultimo impone necessariamente l'adozione di **ulteriori criteri selettivi**, volti a individuare le decisioni maggiormente significative ai fini dell'analisi, nella consapevolezza che la vastità del materiale disponibile rende imprescindibile una delimitazione ragionata del campo di osservazione.

Escluse così le decisioni in cui la disabilità è stata evocata senza che venissero in rilievo questioni sostanziali, anche in continuità con l'impostazione

metodologica adottata nei Rapporti degli anni precedenti, si è ritenuto opportuno attribuire **priorità ad alcuni ambiti materiali considerati di particolare interesse**, selezionando le pronunce nelle quali la condizione di disabilità assumeva un rilievo giuridico effettivo e meritevole di specifica attenzione.

Questo ulteriore lavoro di affinamento ha portato a ritenere **rilevanti per il nostro report 2005 sentenze dei giudici italiani**, cui si aggiungono 7 decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo e 7 pronunce della Corte di Giustizia, per un totale di **2019 pronunce**. Oltre duemila provvedimenti che, pur rappresentando un numero evidentemente consistente di decisioni, rappresentano comunque soltanto una parte, pur particolarmente rilevante, della giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità.

Come sarà illustrato più diffusamente nel paragrafo successivo, la ricerca ha restituito, sul piano quantitativo, un numero di decisioni analizzate significativamente superiore rispetto a quello dei Rapporti degli anni precedenti³. Tale incremento appare riconducibile anche al progressivo affinamento della metodologia adottata dal gruppo di lavoro. **Le oltre 2.000 pronunce esaminate con riferimento al 2025 segnano infatti un sensibile aumento rispetto alle circa 1.100 decisioni analizzate nel Rapporto 2024 e alle circa 800 considerate nel Rapporto 2023**. Del resto, basta confrontare il presente Rapporto con il primo pubblicato per accorgersi di un netto miglioramento dell'impianto dello stesso.

Ovviamente, va detto per chiarezza, **non di tutte le oltre duemila decisioni analizzate si dà conto nel Rapporto**, che si sofferma su quelle che il gruppo di ricerca ha ritenuto più rilevanti. Questo significa, naturalmente, che potrebbero essere sfuggite all'analisi decisioni anche importanti. Sussiste in ogni caso la convinzione che il quadro che emerge dal Rapporto sia pienamente rappresentativo dello stato del contenzioso.

Nel solco dell'impostazione già adottata lo scorso anno, i singoli capitoli sono stati suddivisi in paragrafi, al fine di rendere più agevole la lettura dei diversi filoni giurisprudenziali riconducibili a ciascun ambito tematico. Tale scelta si riflette anche nella struttura dell'indice, che presenta un'organizzazione più analitica e articolata rispetto a quella del Rapporto precedente.

L'elevato numero di decisioni individuate conferma, in ogni caso, la conclusione già posta in evidenza nei precedenti Rapporti: **la disciplina normativa relativa alle persone con disabilità continua a incontrare significative difficoltà sul piano applicativo**. Proprio in ragione di tali criticità, i giudici italiani sono chiamati con frequenza crescente a pronunciarsi su questioni concernenti la tutela dei diritti delle persone con disabilità.

3 Come già detto sopra, il testo integrale delle decisioni più rilevanti, ove disponibile, può essere consultato nella sezione "Archivio" del sito dell'Osservatorio (www.osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it).

1.3. Un'analisi a partire dai numeri

Prima di analizzare i singoli ambiti di interesse, è utile fornire alcuni dati numerici che restituiscono una visione di insieme della ricerca.

Intanto, conviene partire dal prospetto grafico (*Fig. 1*) e dalla tabella (*Fig. 2*) che consentono di apprezzare la distribuzione, in termini percentuali e assoluti, delle materie maggiormente interessate dalle decisioni giurisprudenziali selezionate.

Da questi dati emergono conferme e novità rispetto agli scorsi anni: se il diritto allo studio si mantiene al vertice di questa poco piacevole graduatoria (dal 33% al 36%), cresce in modo significativo il numero percentuale, più che raddoppiato, delle decisioni concernenti il diritto al lavoro (dal 9% al 20%).

Il dato che concerne il diritto allo studio rimane estremamente preoccupante, e in qualche modo difficile da spiegare alla luce della consolidata giurisprudenza che da anni censura le scelte dell'amministrazione scolastica e degli enti locali che non garantiscono il fondamentale diritto all'inclusione scolastica.

Viceversa, il dato relativo all'inclusione lavorativa potrebbe trovare una sua spiegazione nel rilievo sempre maggiore che i ragionevoli accomodamenti stanno assumendo nel contesto lavorativo e che sempre più vengono evocati da lavoratrici e lavoratori con disabilità che vivono situazioni di discriminazione.

Per quanto riguarda la **distribuzione regionale**, non sorprende che il maggior numero di decisioni provenga dalle Regioni demograficamente più consistenti, quali Lombardia, Campania, Sicilia e Lazio (si vedano le *Fig. 3 e 4*).

Purtuttavia, resta **estremamente allarmante il dato** – già evidenziato nel rapporto dello scorso anno – relativo alla **Campania, che da sola esprime quasi un terzo del contenzioso complessivamente analizzato**. Tale incidenza trova spiegazione nell'elevatissimo numero di procedimenti giudiziari aventi ad oggetto, in quella Regione, la mancata attuazione del **diritto allo studio**.

Il dato conferma, dunque, la persistenza di una situazione regionale anomala e, per molti profili, emergenziale. Basti considerare che, **delle 724 decisioni individuate in totale a livello nazionale sulla mancata attuazione del diritto allo studio, 441 – pari a oltre il 60% – sono state pronunciate da tribunali campani** (cfr. *Fig. 5*).

Si tratta di una situazione cui dedichiamo un apposito paragrafo del capitolo sul diritto allo studio (cfr. cap. 6.3), e che vede i giudici campani chiamare in causa anche la Corte dei conti, al fine di provare a porre rimedio a una situazione francamente sconcertante. Resta in ogni caso il dovere di ribadire, come fatto già nello scorso rapporto, la necessità che una questione di tale portata arrivi all'attenzione delle sedi istituzionali e venga lì affrontata con decisione.

Volendo fare un confronto con gli anni precedenti (cfr. *Fig. 6 e Fig. 7*), si è già detto che emerge una crescita molto significativa del numero complessivo di decisioni analizzate (802 nel 2023; 1109 nel 2024, 2005 nel 2025). Nel triennio il volume complessivo risulta più che raddoppiato.

Volendo fare una comparazione sui singoli ambiti, e pur ribadendo che i dati numerici riflettono le scelte che il gruppo di ricerca ha fatto nel selezionare le decisioni apparse più importanti, il dato più evidente è la crescita del diritto allo studio, che passa dal 20% del 2023 al 33% del 2024, fino al 36% del 2025: il contenzioso in materia di inclusione scolastica continua ad essere l'ambito più critico.

Ancora più marcato, in termini di salto percentuale tra 2024 e 2025, è il contenzioso sul diritto al lavoro. Nel 2023 e nel 2024 pesava per il 9%, nel 2025 sale al 20%. Questo significa che nel 2025 quasi una questione su cinque di quelle analizzate riguarda il lavoro.

Molto interessante è anche il dato aggregato di studio e lavoro: insieme rappresentano il 56% di tutto il contenzioso. In altre parole, nel 2025 più della metà delle questioni si concentra su questi due ambiti fondamentali dell'inclusione delle persone con disabilità: formazione e occupazione.

Al contrario, alcune voci perdono peso relativo pur rimanendo numericamente rilevanti. Il caso più chiaro è quello relativo al contenzioso in materia di *caregivers*, che è sceso dal 17% del 2023 al 9% nel 2024 e al 6% nel 2025. Ciò non significa necessariamente che il tema sia diventato marginale in assoluto, ma che è stato percentualmente superato dalla crescita molto più intensa di studio e lavoro.

Anche le sentenze sull'amministrazione di sostegno mostrano una progressiva riduzione del peso percentuale: 7% nel 2023, 5% nel 2024, 2,5% nel 2025. Il numero assoluto rimane quasi invariato, ma in un totale molto più ampio la voce incide meno.

Quanto al contenzioso legato all'accertamento e all'accesso alle prestazioni, nel 2025 si è preferito scindere l'unica voce in due distinte (accertamento da una parte e accesso alle prestazioni dall'altra). Considerate separatamente, le due voci pesano rispettivamente il 14% e il 5,0%; considerate insieme, arrivano al 19%: la materia resta quindi centrale.

In sintesi, i dati percentuali mostrano una trasformazione qualitativa: nel 2023 il quadro era più distribuito, con un peso forte di accertamento/accesso alle prestazioni, *caregiver* e diritto allo studio; nel 2024 emerge nettamente il diritto allo studio; nel 2025 il sistema appare fortemente polarizzato su diritto allo studio e diritto al lavoro, che insieme assorbono oltre la metà del totale. Rimane invece sempre esiguo il numero di decisioni penalistiche. Il dato è certamente sottostimato in ragione dell'assenza di una banca dati ministeriale che contenga anche i provvedimenti dei giudici penali.

Per quanto concerne la legge n. 67 del 2006, deve riscontrarsi che soltanto in 7 casi i procedimenti sono stati introdotti secondo tale normativa. Si tratta, rispetto agli scorsi anni, di una significativa riduzione di un numero percentuale, invero già molto basso, e che tende ormai quasi allo zero. C'è però da dire che diverse pronunce, soprattutto nell'ambito del diritto allo studio, pur adottate a seguito di ricorsi cautelari introdotti *ex art. 700 c.p.c.* contengono al loro interno riferimenti – espliciti o impliciti – alla legge n. 67 del 2006. A ciò si aggiunge il

fatto che per il diritto al lavoro vige la normativa antidiscriminatoria specifica prevista dal d.lgs. 216 del 2003. Inoltre, non sono pochi i casi in cui comunque i giudici fanno riferimento alla sussistenza di discriminazione indipendentemente dalla formale tipologia di ricorso incardinato. Altrimenti detto, se è vero che da un punto di vista processuale la legge n. 67 del 2006 sembra ormai di fatto inutilizzata, i principi sostanziali in essa contenuti permeano molti dei giudizi che riguardano i diritti delle persone con disabilità.

Fig. 1. Distribuzione percentuale delle sentenze

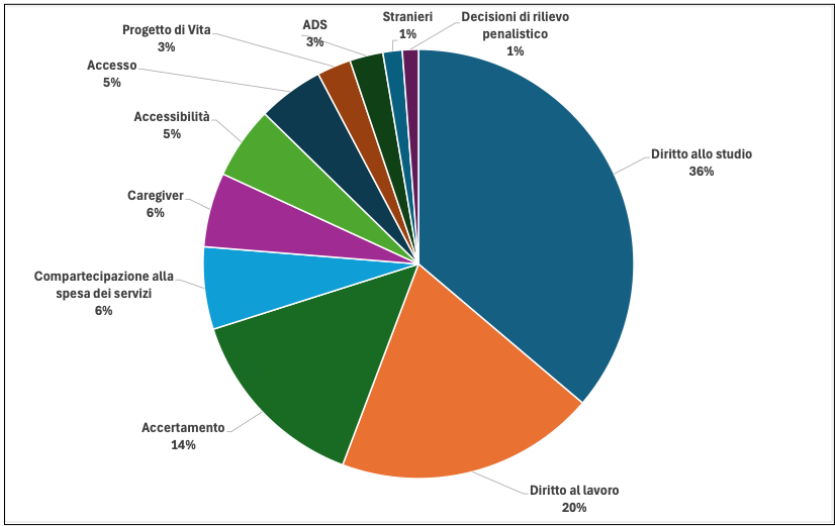


Fig. 2. Distribuzione numerica delle sentenze dei giudici nazionali

Diritto allo studio	724
Diritto al lavoro	389
Accertamento	287
Compartecipazione alla spesa dei servizi	124
Caregiver	115
Accessibilità	112
Accesso	99
Progetto di Vita	51
Amministrazione di sostegno	50
Stranieri	29
Decisioni di rilievo penalistico	25
Totale complessivo	2005

Fig. 3. Distribuzione regionale su Cartina

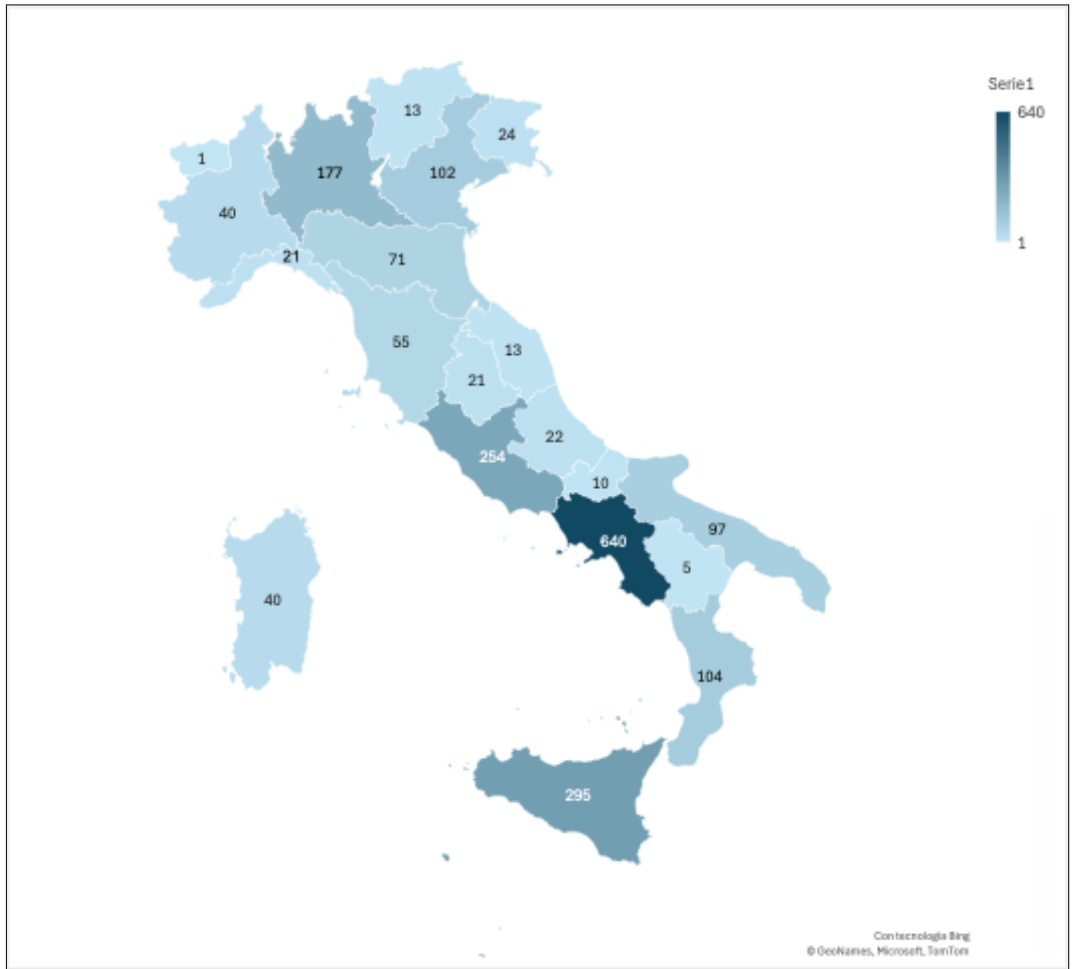


Fig. 4. Distribuzione regionale complessiva

Regione	Numero sentenze
Campania	640
Sicilia	295
Lazio	254
Lombardia	177
Calabria	104
Veneto	102
Puglia	97
Emilia-Romagna	71
Toscana	55
Piemonte	40
Sardegna	40
Friuli-Venezia Giulia	24
Liguria	21
Umbria	21
Abruzzo	22
Marche	13
Trentino-Alto Adige	13
Molise	10
Basilicata	5
Valle d'Aosta	1
Totale	2005

Fig. 5. Distribuzione regionale decisioni sul diritto allo studio

Regione	Numero delle sentenze in materia di diritto allo studio
Campania	441
Sicilia	112
Lazio	60
Lombardia	45
Sardegna	15
Emilia-Romagna	13
Calabria	8
Molise	6
Piemonte	6
Puglia	4
Veneto	4
Friuli-Venezia Giulia	3
Toscana	3
Abruzzo	1
Basilicata	1
Liguria	1
Marche	1
Trentino-Alto Adige	0
Umbria	0
Valle d'Aosta	0
Totale sentenze	724

Fig. 6. L'evoluzione in termini assoluti

Voce	2023	2024	2025
Accertamento e accesso alle prestazioni*	202*	213*	–
Accertamento*	–	–	287*
Accesso alle prestazioni*	–	–	99*
Accessibilità	64	110	112
Amministrazione di sostegno	52	50	50
Caregiver	131	93	115
Compartecipazione alla spesa dei servizi	59	89	124
Decisioni di rilievo penalistico	7	18	25
Diritto al lavoro	73	98	389
Diritto allo studio	157	353	724
Progetto di Vita	39	47	51
Stranieri	7	38	29
Altro	11	–	–
Totale complessivo	802	1109	2005

* nel 2023 e nel 2024 le sentenze relative ad **“Accertamento e accesso alle prestazioni”** erano state considerate unitariamente, mentre nel 2025 sono state ripartite tra **“Accertamento”** e **“Accesso”**.

Fig. 7. L'evoluzione in termini percentuali

Voce	2023	2024	2025
Accertamento e accesso alle prestazioni*	25%*	15%*	—
Accertamento*	—	—	14%*
Accesso alle prestazioni*	—	—	5%*
Accessibilità	8%	11%	5%
Amministrazione di sostegno	7%	5%	3%
Caregiver	17%	9%	6%
Compartecipazione alla spesa dei servizi	7%	8%	6%
Decisioni di rilievo penalistico	1%	2%	1%
Diritto al lavoro	9%	9%	20%
Diritto allo studio	20%	33%	36%
Progetto di Vita	4%	4%	3%
Stranieri	1%	4%	1%
Altro	1%	—	—
Totale	100%	100%	100%

* nel 2023 e nel 2024 le sentenze relative ad **“Accertamento e accesso alle prestazioni”** erano state considerate unitariamente, mentre nel 2025 sono state ripartite tra **“Accertamento”** e **“Accesso”**.

** Per semplificazione, i dati percentuali sono arrotondati all'unità.

2. Il contenzioso sull'accertamento delle condizioni di disabilità

di Gaia Patarini

ORCID 0009-0001-2808-2912

DOI: 10.54103/milanoup.314.c807

2.1. Introduzione

Come è noto, il nostro sistema di *welfare* prevede prestazioni assistenziali, economiche e sociali di supporto fornite dallo Stato o dagli enti locali per migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità e favorire la loro autonomia e inclusione sociale.

L'accesso a questo tipo di prestazioni è garantito però soltanto a coloro che – in attesa che le modifiche apportate dal d.lgs. n. 62 del 2024 entrino in vigore in tutta Italia – sono in possesso di una certificazione di cui all'art. 3 della legge n. 104 del 1992 e/o dello *status* di invalidità civile o di altri *status* riconosciuti dalla normativa.

In questo paragrafo verranno trattate proprio le decisioni relative all'accertamento degli *status* di invalidità che danno diritto alle prestazioni assistenziali, economiche e sociali, mentre nel capitolo successivo del *report* verranno riportate le decisioni relative all'accesso alle stesse.

Riprendendo l'impostazione già utilizzata per il rapporto 2024, le decisioni sono state suddivise in due filoni: da un lato le controversie instaurate *ex art. 445-bis* c.p.c.; dall'altro lato, i giudizi concernenti il cosiddetto “indebito INPS”, relativi cioè alle richieste dell'INPS di restituire somme che sarebbero state indebitamente erogate.

In entrambi i casi, il numero di decisioni considerate rappresenta solo una parte del contenzioso complessivo, che risulta estremamente ampio, soprattutto nelle controversie relative all'accertamento.

Basti pensare che, consultando la Banca dati di merito del Ministero della Giustizia, utilizzando le parole chiave “accertamento tecnico preventivo art. 445-*bis*”, emergono 11.683 sentenze. Se a queste si aggiungono anche i c.d. decreti di omologa¹, il numero sale addirittura a 59.358. Siamo dunque in presenza

¹ Il decreto di omologa è un provvedimento del giudice che conclude il procedimento dell'accertamento tecnico preventivo obbligatorio in materia di prestazioni previdenziali e

di un contenzioso davvero molto ampio, che testimonia come ogni anno moltissime valutazioni effettuate dalle commissioni siano oggetto di contestazione da parte delle persone che vengono chiamate a visita. Circostanza che sorprende fino a un certo punto, considerando che il riconoscimento dello status di disabilità rappresenta l'elemento indispensabile per poter poi godere di tutte le misure che l'ordinamento riconosce a favore delle persone con disabilità.

I numeri appena citati rendono evidentemente impossibile un'analisi puntuale su ogni decisione. Si è ritenuto dunque opportuno selezionare alcune decisioni parse più rilevanti, capaci di offrire un quadro il più possibile chiaro e rappresentativo di questa parte, così significativa, del contenzioso che riguarda i diritti delle persone con disabilità.

2.2. Il procedimento *ex art. 445-bis c.p.c.*

Le decisioni analizzate che hanno deciso i ricorsi promossi *ex art. 445-bis c.p.c.* sono state 130. Con tali pronunce vengono definiti sia i ricorsi che contestano i verbali INPS che, come noto, è l'ente cui spetta il compito di certificare la sussistenza delle condizioni di invalidità civile, cecità civile, sordità civile e handicap, sia le opposizioni al giudizio espresso in sede di accertamento tecnico preventivo.

In tutti questi casi, viene richiesto al giudice un accertamento finalizzato a verificare nuovamente, ma in giudizio, la propria situazione sanitaria, per ottenere i benefici legati allo *status* riconosciuto.

Questo concetto è stato ben chiarito dal Tribunale di Agrigento, sez. lav., con sent. 5 dicembre 2025, n. 1809: il ricorrente aveva adito il Tribunale per ottenere un accertamento tecnico preventivo *ex art. 445-bis c.p.c.*, allo scopo di vedersi riconosciuti i requisiti sanitari per la pensione di vecchiaia anticipata.

Il giudice siciliano, dichiarando l'inammissibilità del ricorso, ha ricordato che **«il primo comma dell'art. 445-bis c.p.c. prevede il ricorso alla procedura dell'accertamento tecnico preventivo obbligatorio nelle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, disciplinati dalla legge 12 giugno 1984, n. 222»** non rientrando in questa fattispecie l'istanza di accertamento dei requisiti sanitari per la pensione di vecchiaia anticipata.

Sempre in termini generali, vale la pena richiamare anche la Corte d'Appello di Napoli, sez. controversie lavoro e previdenza ed assistenza, sent. 6 gennaio 2025, n. 5, che contiene una ricostruzione sistematica dell'intero procedimento delineato dall'art. 445-*bis c.p.c.*, mettendone in evidenza la struttura bifasica e la funzione deflattiva.

assistenziali, come l'invalidità civile o l'assegno di invalidità, con cui il giudice recepisce e fa proprie le risultanze tecniche, limitandosi al solo accertamento del requisito sanitario.

La Corte ha ricordato anzitutto che la norma, introdotta dall'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011, prevede che «chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti presenta [...] **istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere**» e che «**l'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda**». Il procedimento si articola quindi **in una prima fase necessaria di accertamento tecnico preventivo (ATP), all'esito della quale il giudice assegna alle parti un termine per dichiarare se intendano contestare le conclusioni** del consulente tecnico d'ufficio. **In assenza** di contestazioni, «il giudice [...] **omologa** l'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico dell'ufficio», mediante un decreto «non impugnabile né modificabile». Qualora invece vi sia **dissenso**, «la parte che abbia dichiarato di contestare le conclusioni del consulente tecnico dell'ufficio **deve depositare [...] il ricorso introduttivo del giudizio**, specificando, a pena di inammissibilità, i motivi della contestazione», instaurandosi così **la seconda fase, cioè il vero e proprio giudizio di merito**.

Altre pronunce hanno invece delineato ulteriori aspetti di questo procedimento, che, come già evidenziato nel *report* dello scorso anno, si caratterizza per la **netta distinzione tra accertamento sanitario e riconoscimento della prestazione**, distinzione che la giurisprudenza più recente ha contribuito ulteriormente a chiarire e consolidare.

L'oggetto del giudizio viene costantemente circoscritto al **solo requisito sanitario**. In tal senso, la Corte di Cassazione ha ribadito in più occasioni che il giudice non può estendere il proprio accertamento agli ulteriori presupposti della prestazione.

In particolare, la sez. lavoro della Cassazione, con ord. 9 gennaio 2025, n. 502, si è pronunciata sul ricorso di una persona con disabilità contro la sentenza con cui il Tribunale di Napoli, in sede di opposizione all'ATP, non si era limitato all'accertamento della condizione di invalidità, ma aveva anche condannato l'INPS al pagamento dei ratei della prestazione, ritenendo sussistenti anche i requisiti socioeconomici. Nel caso di specie, il giudice di merito, rilevato che la parte aveva documentato l'assenza del superamento dei limiti di reddito ed aveva presentato la dichiarazione di disponibilità al lavoro sin dal 2020, aveva ritenuto – per finalità deflattiva e per evitare un secondo giudizio di condanna – di potersi pronunciare anche sul diritto alla prestazione economica, in tal modo consapevolmente contravvenendo all'orientamento di legittimità secondo il quale **il procedimento ex art. 445-bis c.p.c. offre un rimedio giudiziale valevole ad accertare il solo requisito sanitario**.

Il ricorrente, nonostante la decisione favorevole, aveva comunque impugnato la decisione davanti alla Cassazione: il Tribunale, eccedendo i limiti previsti dalla norma, infatti, aveva in realtà soltanto parzialmente accolto la domanda

dell'interessato, riconoscendo la decorrenza delle condizioni *ex lege* n. 118 del 1971 non già dalla data di presentazione della domanda amministrativa (2016) bensì da quella della dichiarazione di disponibilità al lavoro (2020). La Corte di Cassazione ha accolto il ricorso, ribadendo il principio consolidato della materia sopra ricordato: **il giudizio ex art. 445-bis c.p.c., anche nella fase di opposizione, ha un oggetto limitato e non consente al giudice di pronunciarsi sul diritto alla prestazione economica**. In particolare, ha affermato che la pronuncia era stata resa «in violazione delle disposizioni previste [...], esorbitando dal perimetro di cognizione dello **speciale procedimento di accertamento tecnico preventivo, volto alla verifica preventiva delle condizioni sanitarie [...]** restando fermo [...] il limite dell'accertamento al solo requisito sanitario».

La verifica degli ulteriori requisiti (reddituiali, lavorativi, ecc.) spetta pertanto all'amministrazione o a un successivo giudizio a cognizione piena².

In senso non dissimile, sempre la Corte di Cassazione, con ord. 16 giugno 2025, n. 16192 **ha escluso che il giudice possa riconoscere una prestazione diversa da quella richiesta, in applicazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato**. Nel caso in esame, una persona con disabilità aveva chiesto il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento e dello *status* di handicap grave. In sede di opposizione all'ATP, il Tribunale di Terni, pur in assenza di una domanda specifica, aveva riconosciuto alla ricorrente il diverso diritto all'assegno ordinario di invalidità *ex lege* n. 222 del 1984, condannando l'INPS al pagamento dei ratei maturati. L'INPS aveva quindi proposto ricorso per Cassazione, sostenendo che il giudice avesse violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.), avendo attribuito una prestazione diversa da quella richiesta e mai oggetto di domanda amministrativa o giudiziale. La Cassazione ha accolto il ricorso: l'assegno ordinario di invalidità costituisce infatti una prestazione previdenziale distinta dalle prestazioni assistenziali richieste dalla parte.

Coerentemente con tale impostazione, anche la giurisprudenza di merito ha insistito sulla **struttura bifasica del sistema**, distinguendo tra accertamento tecnico-sanitario e successivo riconoscimento del diritto alla prestazione³.

Un secondo filone, particolarmente rilevante, ha riguardato il **ruolo della consulenza tecnica d'ufficio (CTU)**, che si conferma elemento centrale dell'intero sistema. Dalle decisioni del 2025 emerge la conferma di una linea interpretativa ormai consolidata: le contestazioni alla CTU devono essere

2 In termini analoghi cfr. Cass. civ., sez. lavoro, ord. 16 ottobre 2025, n. 27701 e Cass. civ., sez. lavoro, ord. 27 agosto 2025, n. 23985.

3 Cfr. Trib. Agrigento, sez. lav., sent. 2 gennaio 2025, n. 2; Trib. Bari, sent. 3 febbraio 2025, n. 389; Trib. Benevento, sent. 1° febbraio 2025, nn. 118 e 119; Trib. Catania, sez. lav., sent. 7 gennaio 2025, nn. 32 e 33 nonché sent. 1° febbraio 2025, n. 480.

specifiche, tecniche e circostanziate, mentre il mero dissenso diagnostico è ritenuto inammissibile.

Tale principio è stato ad esempio ribadito dalla Corte di Cassazione civ., sez. lav., con ord. 15 dicembre 2025, n. 32704, in cui è stato chiarito che in questi casi **il sindacato di legittimità deve essere limitato ai soli errori scientifici evidenti o a vizi logici della consulenza.** Nella fattispecie in esame, rispetto all'accertamento medico svolto dal CTU, il ricorso non deduceva vizi di legittimità valutabili dalla Cassazione, limitandosi a un dissenso diagnostico e non deducendo fatti specifici, storici e decisivi che la sentenza del Tribunale avrebbe trascurato. Ancora, la stessa sezione della Cassazione, con ord. 15 dicembre 2025, n. 32723, ha dichiarato due motivi di ricorso inammissibili poiché tendevano a contestare «le risultanze di CTU senza denunciare una documentata devianza dai canoni fondamentali della scienza medico legale, costituendo, invero, un mero dissenso diagnostico. L'oggetto della censura si traduce, infatti, in un'evidente critica alla valutazione compiuta dal consulente tecnico, sia in fase di ATP che in sede di chiarimenti resi in fase contenziosa».

Nello stesso senso si pongono anche alcune pronunce di merito: ad esempio, il Trib. di Bologna, sez. lav., sent. 28 gennaio 2025, n. 125, ha respinto un ricorso contro le conclusioni della CTU in merito alla percentuale di invalidità riconosciuta, ritenendo la consulenza tecnica «ampiamente argomentata e compiuta sulla base dell'integrale valutazione delle certificazioni mediche prodotte e relative alla storia clinica del ricorrente», sottolineando che nel caso di specie il ricorrente con la propria opposizione non aveva svolto censure specifiche alle argomentazioni contenute nella CTU, limitandosi a riproporre le osservazioni svolte dal consulente di parte⁴. Questa sentenza risulta interessante anche perché ribadisce in modo chiaro i presupposti per la valutazione del grado di invalidità civile ex lege n. 118 del 1971: oggetto dell'accertamento non è l'idoneità lavorativa a specifiche mansioni, ma un più generale concetto di capacità lavorativa, identificabile nella media di tutte le categorie professionali oggetto di tutela assicurativa. Le tabelle ex D.M. 5 febbraio 1992 si riferiscono infatti a tale tipo di capacità lavorativa generica e l'eventuale perdita della capacità lavorativa attitudinale o specifica rileva solo in relazione alla facoltà di variare il punteggio (per cinque punti) rispetto al valore tabellare.

Sempre in relazione alla CTU, la giurisprudenza ha evidenziato anche la possibilità di un **rinnovo della consulenza** in presenza di contestazioni puntuali o di sopravvenienze patologiche. Così, ad esempio, il Tribunale di Brindisi, con sent. 4 febbraio 2025, n. 153, ha affermato che «ove sussista un aggravamento della condizione sanitaria della parte adeguatamente documentato, il giudice potrà valutare la possibilità di ordinare un nuovo accertamento peritale ai sensi

4 Cfr. altresì Trib. Castrovillari, sent. 3 febbraio 2025, nn. 153, 154 e 159, nonché Trib. Caltanissetta, sent. 2 gennaio 2025, n. 2.

dell'art. 149 disp. att. c.p.c., e ciò a prescindere dalla fondatezza o meno dei motivi di contestazione della CTU illustrati in ricorso»⁵.

Spostandoci invece sul piano processuale, occorre soffermarsi sul tema delle **impugnazioni**, rispetto al quale si registra una sostanziale uniformità di orientamenti.

Particolarmente significativa è la sentenza della Corte d'Appello di Bari, sez. per le controversie in materia di lavoro, previdenza e assistenza, sent. 4 febbraio 2025, n. 148, la quale ha ribadito che **«il gravame cui può essere assoggettata la sentenza resa dal Tribunale all'esito del procedimento ex art. 445-bis c.p.c., comma 6, per espressa previsione legislativa, non è l'appello, ma il ricorso per Cassazione, trattandosi di sentenza espressamente dichiarata non appellabile»**.

La Corte barese ha sottolineato inoltre che il divieto di appello riguarda non soltanto il merito strettamente medico-legale, ma più in generale tutte le questioni inerenti al requisito sanitario e alla struttura del procedimento ATP.

La decisione ha valorizzato poi la *ratio* acceleratoria e deflattiva dell'istituto, evidenziando che **il legislatore ha introdotto il giudizio ex art. 445-bis «con il dichiarato fine di realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa, di deflazionare il contenzioso e di contenere la durata dei processi previdenziali nei termini di ragionevolezza»**. Il giudice d'appello ha richiamato inoltre la giurisprudenza costituzionale e di legittimità che esclude qualsiasi contrasto della norma con gli artt. 24 e 111 Cost., ricordando che «la garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale» e che **il sacrificio dell'appello risulta giustificato dall'esigenza di assicurare una più rapida definizione delle controversie previdenziali**.

Nella stessa direzione si pone la già citata sentenza della Corte d'Appello di Napoli n. 5 del 2025, che ha chiarito che **il legislatore «non ha in alcun modo previsto, nel procedimento così disciplinato, l'intervento della Corte di Appello su questioni concernenti lo stato di invalidità»**, poiché «o in assenza di contestazioni vi è stata omologa, non impugnabile né modificabile, oppure la contestazione vi è stata, e si è instaurato il procedimento contenzioso terminato con una sentenza anch'essa non soggetta ad appello». La stessa sentenza ha richiamato poi la giurisprudenza di legittimità secondo cui il sistema «mira a far sì che le questioni sanitarie vengano decise esclusivamente e definitivamente in primo grado, con il decreto di omologa o con la sentenza, precludendo che vengano rimesse in discussione in appello». Ancora, la Corte ha evidenziato che **il legislatore ha ritenuto sufficiente, quale garanzia del diritto di difesa, la duplice articolazione interna del procedimento – ATP e successivo giudizio di merito – affermando che «riservare all'accertamento sanitario la possibilità di esperire due diverse fasi in primo**

5 Anche Trib. Catania, sez. lav, sent. 7 gennaio 2025, n. 32 ha ribadito il medesimo concetto.

grado [...] è stata evidentemente considerata dal legislatore garanzia sufficiente a precludere la riproposizione in appello delle questioni sanitarie». Infine, la sentenza della Corte d'Appello di Napoli, sez. controversie di lavoro, previdenza ed assistenza, sent. 13 gennaio 2025, n. 82, ha insistito sulla funzione concentrata del giudizio *ex art. 445-bis*, richiamando l'opinione secondo cui **il merito costituisce «una sorta di gravame della decisione assunta in sede di ATP», così da realizzare già all'interno del primo grado una duplice verifica delle questioni sanitarie**. Anche tale decisione ha concluso quindi per l'inappellabilità della sentenza.

Merita poi di essere segnalato il tema dei **rapporti tra ATP e giudizio ordinario**, su cui la Corte di Cassazione civ., sez. lav., ord. 14 settembre 2025, n. 25179, ha affermato che l'ATP costituisce sì condizione di procedibilità, ma non preclude la proposizione del giudizio di merito, neppure quando l'ATP sia stato dichiarato improponibile. Ne consegue che il giudizio ordinario può comunque accertare integralmente il diritto alla prestazione, senza essere vincolato agli esiti del procedimento preventivo⁶.

2.3. Il contenzioso sul riconoscimento dei DSA quale condizione per la concessione di misure assistenziali

Per la sua peculiarità, va richiamato il filone giurisprudenziale relativo alle opposizioni a CTU aventi ad oggetto l'accertamento dei **disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) ai fini della concessione di alcune prestazioni** come l'indennità di frequenza e l'indennità di accompagnamento.

Si tratta di un contenzioso che presenta alcune peculiarità legate alla **natura dei disturbi considerati** e alla difficoltà di tradurre in termini medico-legali condizioni che incidono soprattutto sul piano funzionale e scolastico. In tale ambito, la giurisprudenza si è così interrogata sulla possibilità che i DSA possano rientrare in quelle «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni

6 Nel caso di specie, la ricorrente aveva instaurato giudizio per ATP, allo scopo di sentire accertare il requisito sanitario dell'assegno mensile d'invalidità. Tale giudizio si era concluso con una declaratoria d'improponibilità, poiché non era stata preceduto dalla domanda amministrativa e la ricorrente aveva scelto d'incardinare il giudizio con una domanda di merito. Secondo la Cassazione, tale azione «non s'innesta, dunque, sulla previa manifestazione del dissenso rispetto alle conclusioni del CTU designato nella fase di accertamento tecnico preventivo, secondo il paradigma definito dall'art. 445-bis, sesto e settimo comma, che tipizza le cadenze di un giudizio circoscritto alla verifica del requisito sanitario e destinato a concludersi con una sentenza inappellabile» e «la statuizione d'improponibilità del ricorso per accertamento tecnico preventivo, pur se inidonea ad incidere con efficacia di giudicato sulla situazione dedotta in causa e dunque esclusa dall'ambito della ricorribilità per cassazione, vale comunque a integrare la condizione di procedibilità di cui all'art. 445-bis, secondo comma. Il ricorrente, pertanto, una volta che tale condizione sia soddisfatta, è legittimato a procedere secondo le forme ordinarie per l'accertamento del diritto».

proprie dell'età», previste dall'art. 1 della l. n. 289 del 1990, che legittimano la concessione dell'indennità di frequenza, nonché sulla funzione stessa di tale indennità, volta a favorire percorsi terapeutici, riabilitativi e di inclusione sociale.

Così, ad esempio, il Tribunale di Napoli Nord, sent. 30 aprile 2025, n. 1959, ha ricordato che **«l'indennità di frequenza (legge 289/1990) è stata istituita in favore dei mutilati ed invalidi civili minori degli anni 18 che presentino difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età» e che essa viene concessa «per il ricorso continuo o anche periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro minorazione»**. In questa prospettiva, la sentenza ha sottolineato che se è vero che **i DSA «interessano le competenze “strumentali” e non cognitive degli apprendimenti», essi lasciano però «intatto il funzionamento intellettuale generale», evidenziando così la necessità di una valutazione concreta dell'incidenza funzionale del disturbo**. Altrimenti detto «la semplice presenza di difficoltà di apprendimento e di immaturità affettiva, prive di una correlazione con condizioni patologiche rilevanti, non soddisfa i requisiti normativi richiesti per il riconoscimento dell'indennità di frequenza».

Nello stesso senso si pongono le sent. del Trib. di Sassari, 20 giugno 2025, n. 357 e 16 dicembre 2025, n. 557, che hanno ricostruito in modo sistematico **il rapporto tra la disciplina dell'indennità di frequenza e la normativa sui DSA contenuta nella l. n. 170 del 2010**.

In particolare, il Tribunale sardo ha ricordato che **la legge sui DSA mira a «garantire il diritto all'istruzione», «favorire il successo scolastico» e «ridurre i disagi relazionali ed emozionali», prevedendo strumenti compensativi e misure dispensative volte a consentire al minore un adeguato percorso educativo**. Proprio per questo motivo, secondo tali pronunce, **il DSA non determina automaticamente invalidità civile, dovendosi verificare in concreto se il disturbo produca effettive “difficoltà persistenti” tali da compromettere le funzioni proprie dell'età**. In entrambe le sentenze citate, il Tribunale sassarese ha così escluso che il DSA integrasse i requisiti sanitari necessari ai fini del riconoscimento dell'indennità di frequenza.

Accanto a questo orientamento più restrittivo, emerge tuttavia una linea interpretativa maggiormente attenta agli effetti relazionali, psicologici e sociali dei disturbi dell'apprendimento.

Emblematica, sotto questo profilo, è la sent. del Trib. di Bari, 7 maggio 2025, n. 1852, nella quale il CTU ha evidenziato che **«tutti i soggetti con DSA, indipendentemente quindi dal livello di gravità, hanno bisogno di sostegno continuativo» e che il DSA «se non adeguatamente trattato, può avere conseguenze negative nel corso della vita del minore», potendo determinare «alti livelli di disagio psicologico, depressione» e «il raggiungimento di un livello scolastico inferiore»**. La decisione ha quindi ritenuto che la presenza di un DSA – invero in comorbilità con uno stato di ansia – integrasse

quelle «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età» di cui parla la legge, valorizzando allo stesso tempo la funzione preventiva e assistenziale dell'indennità di frequenza, quale strumento volto a sostenere percorsi terapeutici e riabilitativi idonei ad evitare l'aggravamento delle difficoltà del minore.

Analogamente, sempre il Trib. di Bari, sent. 17 ottobre 2025, n. 3828, ha censurato la CTU originaria, ritenendo che – alla luce della rinnovata CTU – il DSA, anche in questo caso, in comorbidità con disturbi d'ansia e deflessione del tono dell'umore, integrasse il requisito sanitario richiesto.

Particolarmente significativa appare anche la sent. del Trib. di Busto Arsizio, 17 novembre 2025, n. 959, che ha respinto l'opposizione dell'INPS osservando che **le difficoltà derivanti dal DSA «impattano inevitabilmente anche su altre attività della vita quotidiana, oltre a quelle scolastiche, quali quelle ludiche, ricreative, sportive e di relazione con gli altri coetanei»**. Il giudice, ritenendo che nel caso in questione il DSA integrasse le difficoltà persistenti a svolgere le attività tipiche dell'età, ha inoltre precisato che **«il fatto che la scuola fornisca misure dispensative e strumenti compensativi non esclude che il DSA abbia conseguenze funzionali negative nell'ambito delle relazioni, della socialità e delle conoscenze»**, riconoscendo così che il disturbo dell'apprendimento può incidere in maniera globale sullo sviluppo della personalità del minore.

Altre pronunce hanno invece negato che il DSA potesse integrare le difficoltà richieste dalla legge, soprattutto se in presenza di quadri clinici ritenuti lievi o adeguatamente compensati dagli strumenti previsti dalla normativa scolastica. Così, ad esempio, il Trib. di Milano, sent. 6 agosto 2025, n. 3458, ha ritenuto che la minore presentasse «un quadro cognitivo integro (QI pari a 109) caratterizzato da deficit di modica entità», consistenti prevalentemente in «una difficoltà nella scrittura e nella lettura», suscettibili di miglioramento mediante strategie scolastiche compensative, senza «valide limitazioni in ambito scolastico».

Nello stesso senso si pongono il Trib. di Genova, sent. 26 aprile 2025, n. 267, che ha valorizzato il fatto che la minore fosse «praticante attività sportiva» e «attiva al doposcuola», escludendo situazioni di emarginazione o compromissione relazionale, nonché il Trib. di Termini Imerese, sent. 28 aprile 2025, n. 491, secondo cui il DSA, pur incidendo sul rendimento scolastico, non determina necessariamente una perdita di autonomia personale tale da giustificare il riconoscimento di prestazioni assistenziali più intense come l'indennità di accompagnamento.

Infine, anche in questo specifico settore si conferma la centralità della consulenza tecnica d'ufficio. Numerose decisioni hanno infatti ribadito che le contestazioni alla CTU devono essere specifiche, tecniche e puntualmente motivate, non essendo sufficiente un mero dissenso diagnostico.

Così il Trib. di Asti, sent. 19 dicembre 2025, n. 589, ha ritenuto infondata l'opposizione dell'INPS osservando che le obiezioni del consulente di parte erano già state «ampiamente analizzate e confutate in modo adeguato dal CTU», le cui conclusioni risultavano «logiche, coerenti e adeguatamente motivate». Nella medesima prospettiva si collocano il Trib. di Milano, sent. 15 dicembre 2025, n. 4306, e il Trib. di Busto Arsizio, sent. 29 dicembre 2025, n. 1038, che hanno confermato le valutazioni peritali valorizzando la completezza dell'accertamento tecnico e la concreta verifica delle difficoltà persistenti del minore.

2.4. Il contenzioso sull'indebito INPS

Per quanto riguarda i giudizi concernenti il cosiddetto “indebito INPS”, relativi cioè alle richieste dell'INPS di restituire somme che sarebbero state indebitamente erogate, sono state individuate 156 decisioni.

Anche nel 2025 tale filone si conferma particolarmente articolato, evidenziando – in linea con gli anni precedenti – una tensione costante tra l'esigenza di recupero delle somme erogate e la tutela dell'affidamento del beneficiario.

Prima di entrare nel merito, giova ricordare che in materia di indebito assistenziale, il principio generale di ripetibilità delle somme di cui all'art. 2033 c.c. subisce significative deroghe, in ragione della natura assistenziale delle prestazioni e dei valori costituzionali coinvolti (art. 38 Cost.).

Sul punto, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con ord. 28 giugno 2025, n. 17424, ha ricordato che «la giurisprudenza ha individuato **una articolata disciplina che distingue vari casi di indebito assistenziale, a seconda che il pagamento non dovuto afferisca, volta per volta, alla mancanza dei requisiti reddituali, di quelli sanitari, di quelli socio-economici** (incollocazione o disoccupazione) o **a questioni di altra natura** (come ad es. l'esistenza di ricovero ospedaliero gratuito nel caso dell'indennità di accompagnamento). In particolare, si è andato consolidando il principio secondo il quale trova applicazione la regola, propria del sottosistema assistenziale, **che esclude la ripetizione in presenza di situazioni di fatto variamente articolate, ma comunque aventi generalmente come minimo comune denominatore la non addebitabilità all'accipiens della erogazione non dovuta ed una situazione idonea a generare affidamento**»⁷.

⁷ Nel caso di specie, la Corte d'Appello di Perugia aveva respinto la domanda della ricorrente, escludendo l'irripetibilità delle somme per assenza di affidamento incolpevole. In particolare, l'indennità era stata inizialmente concessa in via provvisoria, ma una successiva visita medica definitiva aveva escluso il requisito sanitario. Tale esito era stato comunicato all'interessata, che avrebbe potuto rendersi conto, con ordinaria diligenza, della mancanza dei presupposti per continuare a percepire la prestazione. La ricorrente ha impugnato la decisione sostenendo la violazione di legge e l'esistenza di un affidamento incolpevole. La Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'appello.

Più nello specifico, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., ord. 2 febbraio 2025, n. 2492, ha ribadito che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità⁸, **«L'irripetibilità dell'indebito previdenziale è subordinata al ricorrere di quattro condizioni: a) il pagamento delle somme in base a formale e definitivo provvedimento; b) la comunicazione del provvedimento all'interessato; c) l'errore, di qualsiasi natura, imputabile all'ente erogatore; d) la insussistenza del dolo dell'interessato (a cui è parificata la omessa o incompleta segnalazione di fatti incidenti sul diritto, o sulla misura della pensione, che non siano già conosciuti dall'ente competente), difettando anche una sola delle quali opera la regola della ripetibilità di cui all'art. 2033 c.c.»**.

In questo quadro, un primo gruppo di sentenze ha riguardato i casi in cui **l'indebito deriva da irregolarità nel procedimento di revisione sanitaria, in particolare per mancata convocazione o vizi nella notifica**⁹. In tali ipotesi, la giurisprudenza tende a escludere la ripetibilità delle somme.

Emblematica è la sentenza della Corte d'Appello di Lecce, sez. Taranto, 16 ottobre 2025, n. 348, relativa a un minore con disabilità cui era stata sospesa l'indennità di accompagnamento per mancata presentazione alla visita di revisione. I genitori avevano dimostrato che **la convocazione non era stata correttamente notificata e che l'INPS non aveva attivato la procedura prevista dall'art. 37 della legge n. 448 del 1998** (mancata richiesta di giustificazioni e assenza della seconda raccomandata). La Corte ha così escluso la legittimità della revoca e dichiarato insussistente l'indebito, condannando l'INPS alla restituzione delle somme trattenute.

Analogamente, il Tribunale di Palmi, sez. civ., sent. 7 marzo 2025, n. 270, ha esaminato il caso di un beneficiario che non si era presentato alla visita di revisione perché **la convocazione era stata inviata a un indirizzo non aggiornato, nonostante la comunicazione del cambio di residenza**. Il giudice ha ritenuto che **la sospensione della prestazione fosse imputabile esclusivamente all'INPS**, escludendo la debenza delle somme richieste e riconoscendo anche il diritto agli arretrati.

Nello stesso solco si colloca la sent. del Trib. di Cremona, 16 gennaio 2025, n. 15, che ha affrontato un caso particolarmente significativo sotto il profilo dell'affidamento. La ricorrente, invalida al 100%, non si era presentata alla visita di revisione perché la convocazione era stata inviata al vecchio indirizzo; tuttavia, l'INPS aveva continuato a erogare la pensione per oltre due anni, chiedendone poi la restituzione per oltre 10.000 euro. Il Tribunale ha escluso la

⁸ Cass. civ., sez. lav., sent. 18 aprile 2023, n. 10337.

⁹ Cfr. Trib. di Catania, sez. lav., sent. 26 febbraio 2025, n. 890; Trib. di Catania, sez. lav., sent. 28 novembre 2025, n. 4285; Trib. di Catania, sez. lav., sent. 28 novembre 2025, n. 4280; Trib. di Roma, sez. III lav., sent. 5 settembre 2025, n. 8667; Trib. di Velletri, sez. lav., sent. 7 ottobre 2025, n. 1333; Trib. di Lecce, sent. 7 febbraio 2025, n. 399; Trib. di Termini Imerese, sez. lav., sent. 20 marzo 2025, n. 316.

ripetibilità dell'indebito, rilevando che **l'ente non aveva adottato tempestivamente i provvedimenti di sospensione e revoca entro i termini previsti, generando così un legittimo affidamento in capo alla beneficiaria.**

Non è comunque mancato un **caso in cui i giudici hanno riconosciuto che la mancata comparizione alla visita di revisione fosse imputabile all'accipiens**, riconoscendo il dolo e la ripetibilità delle somme indebitamente erogate.

Così, il Trib. di Catania, sez. lav., sent. 8 maggio 2025, n. 1975, ha rigettato il ricorso proposto da una pensionata contro l'INPS in relazione alla sospensione dell'indennità di accompagnamento e alla contestazione di un presunto indebito assistenziale. La ricorrente sosteneva che, avendo già compiuto 65 anni e percependo da tempo l'assegno sociale in sostituzione della pensione di invalidità civile, fosse inutile sottoporsi alla visita di revisione fissata dall'INPS nel maggio 2022. Per tale ragione non si era presentata alla visita, ritenendo illegittima la successiva sospensione della prestazione e la prospettata richiesta di restituzione delle somme. Il Tribunale ha però evidenziato che **la normativa impone all'INPS di verificare periodicamente la permanenza dei requisiti sanitari e prevede la sospensione e successiva revoca delle prestazioni in caso di mancata presentazione alla visita senza giustificato motivo.** La mancata comparizione della ricorrente è stata quindi ritenuta idonea a giustificare il procedimento avviato dall'ente previdenziale.

Un secondo filone concerne le ipotesi di indebiti derivanti da **superamento dei limiti reddituali¹⁰ o da errori nella gestione delle informazioni economiche.** In questi casi, la giurisprudenza tende a valorizzare il principio della "conoscibilità" dei dati da parte dell'INPS.

La Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 10 ottobre 2025, n. 724, ha esaminato il caso di una beneficiaria cui era stata richiesta la restituzione di somme percepite a titolo di maggiorazione sociale della pensione di invalidità, per presunto superamento dei limiti reddituali. La ricorrente aveva tuttavia dimostrato di aver regolarmente dichiarato i propri redditi all'Agenzia delle Entrate. La Corte ha affermato che, **in presenza di dati già disponibili nelle banche dati pubbliche, l'INPS non può addossare al cittadino l'omessa comunicazione**, riconoscendo quindi la sussistenza di un legittimo affidamento e dichiarando non dovute le somme richieste¹¹.

10 Cfr. Corte d'Appello di Napoli, sent. 16 giugno 2025 n. 2358, in cui i giudici di secondo grado hanno riformato la sentenza del Tribunale dichiarando illegittima la pretesa restitutoria dell'INPS. Nel caso di specie, la Corte ha verificato che i redditi familiari restavano entro i limiti normativi e ha escluso l'indebito; Trib. Palmi, sent. 16 maggio 2025 n. 535. Nel senso del superamento dei limiti reddituali, con conseguente riconoscimento dell'indebito, si veda Trib. Catania, sent. 2 aprile 2025 n. 1476.

11 Analogamente, cfr. Trib. Foggia, sez. lav., sent. 22 gennaio 2025, n. 273; Trib. Foggia, sent. 19 marzo 2025 n. 752; Trib. Messina, sent. 5 marzo 2025, n. 634; Trib. Messina, sent. 12 febbraio 2025 n. 387; Corte d'Appello di Reggio Calabria, sent. 12 febbraio 2025 n. 77; Trib. Catania,

In senso analogo si pone la Corte d'Appello di Campobasso, sent. 30 gennaio 2025, n. 114, che **ha escluso la ripetibilità dell'indebito assistenziale derivante dal superamento dei limiti reddituali, quando tali dati erano già conosciuti o conoscibili dall'ente**. Il principio dell'affidamento viene dunque valorizzato come limite alla ripetizione, soprattutto nei casi in cui l'errore sia imputabile all'amministrazione¹².

In questo filone si inserisce anche la sent. del Trib. di Cagliari, 16 aprile 2025, n. 600, con cui il giudice ha accolto il ricorso di una pensionata titolare di assegno di invalidità civile contro l'INPS, riconoscendole il diritto a percepire sia i ratei dell'assegno di invalidità dal novembre 2021 al maggio 2022, sia l'assegno sociale sostitutivo dal giugno 2022 in avanti. L'INPS aveva sospeso e successivamente revocato la prestazione per mancata comunicazione dei redditi relativi all'anno 2017, mentre la ricorrente sosteneva di non aver mai ricevuto alcun provvedimento formale di revoca e di trovarsi in buona fede, non avendo percepito redditi ulteriori rispetto alla prestazione assistenziale. Il Tribunale ha richiamato la normativa che disciplina la sospensione e la revoca delle prestazioni collegate al reddito, evidenziando che **l'INPS avrebbe dovuto seguire una precisa procedura, comprensiva di comunicazioni preventive e di un espresso provvedimento finale di revoca**. Secondo il giudice, l'INPS non ha dimostrato di aver inviato validamente alla ricorrente né il preavviso di sospensione, né il sollecito, né il provvedimento di revoca previsto dalle proprie stesse istruzioni interne. **L'assenza di un formale atto di revoca ha reso illegittima la sospensione della prestazione e conseguentemente anche la richiesta restitutiva dell'indebito**. Per tali ragioni il Tribunale ha dichiarato non ripetibile l'indebito, condannando l'INPS al pagamento delle somme dovute alla ricorrente con accessori di legge e alla rifusione delle spese processuali.

Emergono, tuttavia, anche decisioni di segno opposto, nelle quali **l'indebito è ritenuto ripetibile, soprattutto quando venga meno il requisito sanitario o quando si escluda la buona fede del beneficiario**¹³.

A tal proposito, la Corte di Cassazione civ., sez. lav., con ord. 17 dicembre 2025, n. 32320, ha affrontato il tema dell'indebito previdenziale derivante dal

sez. lav., sent. 15 ottobre 2025, n. 3695; Trib. Catania, sez. lav., sent. 13 dicembre 2025, n. 4450; Trib. Cassino, sez. lav., sent. 23 giugno 2025, n. 684.

12 Nel caso in cui l'omissione nella dichiarazione sia imputabile all'*accipiens*, l'indebito sussiste. Cfr. ad esempio Trib. Catania, sez. lav., sent. 10 ottobre 2025, n. 3648, in cui il giudice ha accertato che la pensionata aveva omesso la presentazione dei modelli RED richiesti dall'INPS, impedendo all'ente di conoscere tempestivamente alcuni redditi da fabbricati che comportavano il superamento della soglia reddituale prevista per il beneficio assistenziale. Si vedano anche Trib. Palmi, sez. controversie di lavoro e previdenza, sent. 19 settembre 2025, n. 870; Trib. Bari, sez. lav., sent. 15 dicembre 2025, n. 4793; Trib. Crotone, sent. 20 marzo 2025, n. 189.

13 Cfr. Trib. Catania, sez. lav., sent. 10 luglio 2025, n. 2985; Corte d'Appello di Bologna, sez. controversie del lavoro, sent. 25 giugno 2025, n. 337; Corte d'Appello di Roma, IV sez. lav., sent. 24 giugno 2025, n. 2210; Corte d'Appello di Potenza, sent. 23 giugno 2025 n. 90.

venir meno del requisito sanitario per l'assegno ordinario di invalidità. Nel caso esaminato, l'INPS aveva sottoposto l'assicurato a visita di revisione nel febbraio 2010, accertando la perdita del requisito sanitario, ma aveva comunicato l'esito della revisione solo nel giugno 2010.

La Corte ha precisato che **occorre distinguere tra il momento in cui la prestazione diventa indebita e quello in cui nasce il diritto dell'INPS alla ripetizione delle somme**. Infatti, «la prestazione è divenuta indebita dal febbraio 2010, mentre la data di comunicazione della visita incide sul diritto alla ripetizione».

Secondo la Cassazione, **il venir meno del requisito sanitario rende indebita la prestazione dal mese successivo alla visita di revisione**, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 222 del 1984; tuttavia, **la ripetibilità concreta delle somme è subordinata alla cessazione dell'affidamento in buona fede del percettore**. La Corte afferma infatti che **la ripetizione può operare solo «quando l'assistito è venuto a conoscenza del venir meno del requisito sanitario e non residua più alcun legittimo affidamento in suo capo»**. Viene inoltre ribadito che grava sull'INPS l'onere di provare l'assenza di legittimo affidamento del percettore prima della comunicazione dell'esito della visita. Nel caso concreto, non essendo stata fornita tale prova, la Corte ha escluso la ripetibilità delle somme anteriori alla comunicazione del verbale sanitario, confermando così la decisione favorevole all'assistito¹⁴.

Tali principi sono stati ribaditi in maniera ancora più chiara dalla Corte d'Appello di Perugia, sez. lav., che, con sent. 6 marzo 2025, n. 37, ha affrontato il tema in merito al venir meno del requisito sanitario per la pensione di inabilità ai ciechi civili. Nel caso di specie, gli eredi del beneficiario contestavano la richiesta dell'INPS di restituzione delle somme percepite dal *de cuius* dopo l'esito negativo della visita di revisione sanitaria, sostenendo la sussistenza di un legittimo affidamento, anche in ragione della protratta inerzia dell'Istituto, che aveva continuato ad erogare la prestazione. Nella sua decisione, la Corte ha richiamato il principio per cui **il venir meno del requisito sanitario produce effetti restitutori non automaticamente dalla visita di revisione, ma dal momento in cui il relativo esito sia conosciuto o conoscibile dall'assistito: «l'indebito assistenziale che si determina per il venir meno del requisito sanitario abilita alla restituzione solo dal provvedimento con cui l'esito dell'accertamento sia comunicato al percipiente»**. Pur riconoscendo che l'inerzia dell'INPS non esclude di per sé la ripetibilità, la Corte ha ritenuto che il legittimo affidamento dell'assistito sia venuto meno solo dopo la comunicazione del verbale sanitario. Per tale ragione ha parzialmente riformato la decisione di primo grado, dichiarando **dovute le restituzioni solo a decorrere dal rateo**

14 Si veda il caso simile deciso dal Trib. Cagliari, sent. 16 luglio 2025, n. 983.

successivo alla comunicazione dell'esito della visita di revisione, e non dalla data dell'accertamento sanitario¹⁵.

Un ulteriore ambito di contenzioso ha consentito ai giudici di fare chiarezza sul tema della **ripetibilità dell'indebito derivante dalla contemporanea percezione di due prestazioni tra loro incompatibili**.

Ad esempio, nel caso affrontato dal Trib. di Urbino, con ord. 17 gennaio 2025, le prestazioni incompatibili consistevano nell'assegno mensile di assistenza per invalidi civili e nell'assegno ordinario di invalidità *ex lege* n. 222 del 1984. Il ricorrente chiedeva che fossero dichiarate irripetibili le somme richieste dall'INPS, sostenendo l'applicabilità della disciplina speciale dell'indebito assistenziale e la propria buona fede. Il Tribunale **ha però distinto nettamente l'ipotesi dell'indebito per incompatibilità tra prestazioni da quella dell'indebito determinato dal venir meno dei requisiti sanitari**. In particolare, ha affermato che **«l'indebito derivante dalla contemporanea fruizione di due prestazioni incompatibili ex lege va assoggettato, in difetto di regole specifiche, alla disciplina generale dell'art. 2033 c.c.»**, escludendo quindi l'applicazione analogica delle norme speciali previste per l'indebito assistenziale.

Secondo il Giudice, l'incompatibilità tra prestazioni «non costituisce un requisito ostativo all'insorgenza del diritto, ma solo un impedimento all'erogazione della prestazione», con conseguente applicazione delle ordinarie regole civilistiche della ripetizione dell'indebito¹⁶. Il Tribunale ha tuttavia accolto il ricorso nella parte relativa alle modalità di recupero dell'indebito, dichiarando illegittime le trattenute operate dall'INPS sulla pensione previdenziale del ricorrente.

Nella fattispecie affrontata dalla Corte d'Appello di Catania, sez. lav., sent. 5 dicembre 2025, n. 1263, invece, il giudice ha rigettato l'appello dell'INPS confermando il diritto del lavoratore a percepire sia la pensione di inabilità sia la rendita per malattia professionale. L'INPS sosteneva che le due prestazioni fossero incompatibili ai sensi dell'art. 1, comma 43, della legge n. 335 del 1995, poiché derivanti dallo stesso evento invalidante. La Corte ha richiamato il principio della Cassazione secondo cui il divieto di cumulo opera solo quando le due prestazioni si fondano sul medesimo quadro patologico, con completa sovrapponibilità delle cause invalidanti. Poiché le due prestazioni risultavano solo parzialmente sovrapponibili, la Corte ha escluso l'esistenza dello «stesso evento invalidante» richiesto dalla legge per vietare il cumulo. Di conseguenza

15 In termini identici, il Trib. di Patti, sez. lav., sent. 5 novembre 2025, n. 1915, ha affermato che «l'indebito (assistenziale) che si è determinato per il venir meno del requisito sanitario, a seguito di visita di revisione, abilita alla restituzione solo a far tempo dal provvedimento con cui l'esito di detto accertamento sia comunicato al percipiente, salvo che l'erogazione indebita sia addebitabile all'assistito e non sussistano le condizioni di un legittimo affidamento. Più precisamente l'indebito assistenziale è ripetibile solo dal mese successivo al provvedimento con cui si è accertato il venir meno dell'originario requisito sanitario».

16 Nello stesso solco cfr. Trib. di Bari, sent. 13 maggio 2025 n. 1927 e Trib. di Brescia, sent. 7 maggio 2025 n. 595.

l'appello dell'INPS è stato respinto, con condanna dell'ente al pagamento delle spese processuali e delle spese di consulenza tecnica¹⁷.

Infine, con riguardo alle **modalità di recupero delle somme da parte dell'INPS**, il Tribunale di Catania, sent. 26 febbraio 2025, n. 890, ha affrontato il caso di compensazione tra arretrati dovuti al beneficiario e un presunto indebito. Il giudice ha affermato che tale compensazione deve rispettare i limiti di pignorabilità e i principi di proporzionalità, evitando che il recupero incida in modo eccessivo sui mezzi di sostentamento del soggetto.

In questo ambito, la sopra richiamata sent. del Tribunale di Urbino n. 1 del 2025, richiamando la giurisprudenza di legittimità, ha affermato che il recupero dell'indebito pensionistico deve avvenire secondo la disciplina speciale prevista dall'art. 1, comma 262, della legge n. 662 del 1996¹⁸ e non tramite compensazione impropria, ovvero tramite la semplice sottrazione dei debiti rispetto ai crediti.

17 In senso analogo cfr. Trib. Genova, sent. 4 aprile 2025, n. 384; Trib. Marsala, sez. lav., sent. 23 luglio 2025, n. 566; Trib. Udine, sent. 11 luglio 2025, n. 242; Trib. Torre Annunziata, sent. 26 novembre 2025, n. 2366.

18 Secondo la norma citata, «il recupero deve essere effettuato mediante trattenuta diretta sulla pensione in misura non superiore ad un quinto. L'importo residuo è recuperato ratealmente senza interessi entro il limite di ventiquattro mesi. Tale limite può essere superato al fine di garantire che la trattenuta di cui al presente comma non sia superiore al quinto della pensione».

3. Accesso alle prestazioni

di *Federica Sammali e Sara del Grosso**

ORCID 0009-0006-7984-1540

ORCID 0009-0002-0545-5808

DOI: 10.54103/milanoup.314.c808

3.1. L'accesso alle prestazioni destinate alle persone non autosufficienti

Nel corso del 2025, il contenzioso relativo all'accesso alle prestazioni assistenziali e socio-sanitarie destinate alle persone con disabilità gravissima ha continuato ad avere un certo rilievo, con 35 pronunce registrate. Le controversie più significative hanno riguardato i **criteri di accesso alle graduatorie regionali e territoriali per il percepimento dell'assegno di cura**¹ e la compatibilità delle discipline adottate dalle amministrazioni locali con i principi costituzionali di uguaglianza, ragionevolezza e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

La crescente conflittualità registrata in questo ambito sembrerebbe, peraltro, strettamente connessa alla struttura del sistema di accesso alle misure finanziate dal Fondo nazionale per le non autosufficienze, finalizzato a garantire interventi di sostegno in favore delle persone non autosufficienti e con disabilità gravissima.

Come noto, la **concreta individuazione dei beneficiari e dei criteri di priorità è rimessa alla programmazione regionale e all'attività degli ambiti territoriali competenti**. Ne consegue che l'accertamento della condizione di disabilità gravissima non comporta automaticamente il riconoscimento delle prestazioni, ma dipende piuttosto dalla verifica di **ulteriori requisiti e condizioni che sono stabiliti a livello territoriale**. Si tratta di un assetto che

* Il § 3.1 è stato redatto da Federica Sammali, mentre il § 3.2 da Sara del Grosso.

1 *Assegno di cura* è il nome che viene attribuito in molte Regioni alle misure economiche destinate al sostegno domiciliare delle persone in condizioni di disabilità gravissima o non autosufficienza e delle loro famiglie. Non mancano altre denominazioni (in Lombardia, ad esempio, si parla di *Misura B1* e di *Misura B2*). La disciplina trova fondamento nell'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nei successivi decreti attuativi del Fondo per le non autosufficienze (FNA) e, quanto alla definizione di "disabilità gravissima", nell'art. 3 del d.m. 26 settembre 2016. Spetta poi alle singole Regioni definire criteri, modalità e procedure per l'assegnazione di tali misure.

ha dunque determinato un generale ampliamento della discrezionalità amministrativa nella definizione delle modalità di accesso agli interventi e che non ha mancato di dare **origine a numerose controversie** nei casi in cui i criteri selettivi adottati dalle Regioni siano stati ritenuti irragionevoli, sproporzionati o, in definitiva, discriminatori nei confronti dei soggetti maggiormente vulnerabili. Peraltro, con riferimento all'annualità presa in considerazione, **il contenzioso sembra essersi concentrato con particolare intensità nella Regione Campania**.

Sul punto, si può ad esempio citare la sent. del TAR Campania, sez. VI, 23 aprile 2025, n. 3345, relativa all'esclusione di un minore con disabilità gravissima dalla graduatoria dei soggetti "ammessi finanziabili" dell'Ambito territoriale del Comune di competenza. Il minore era stato collocato tra gli "ammessi ma non finanziabili", con conseguente interruzione dell'assegno già percepito negli anni precedenti, **in applicazione del criterio regionale che attribuiva priorità assoluta agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti**. Il TAR ha ritenuto **illegittimo** tale criterio, affermando che la normativa nazionale non consente di attribuire automaticamente prevalenza alla condizione anagrafica rispetto alla gravità della disabilità. Secondo il Collegio, **l'età non può costituire un parametro esclusivo o assorbente**, in quanto il bisogno assistenziale deve essere valutato sulla base dell'effettiva intensità del carico di cura e delle condizioni della persona assistita. La sentenza richiama, pertanto, i principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'azione amministrativa ed evidenzia come l'introduzione di automatismi, quale quello fondato sull'età nel caso di specie, rischi di produrre effetti discriminatori nei confronti delle persone con disabilità gravissima e delle loro famiglie.

Un ulteriore profilo ha poi riguardato il **rapporto tra assegno di cura e accesso alle cure domiciliari integrate (ADI)**. Varie pronunce, sempre del TAR Campania² hanno infatti **censurato la disciplina regionale nella parte in cui essa subordinava il riconoscimento della priorità nell'assegno di cura alla fruizione di assistenza domiciliare sanitaria**, con effetti particolarmente penalizzanti nei confronti dei minori con disturbo dello spettro autistico riconosciuti in condizione di disabilità gravissima.

Tra queste si segnala, ad es., TAR Campania, sez. VI, sent. 10 aprile 2025, n. 3049, occasione in cui il Tribunale ha ribadito che il requisito dell'eleggibilità alle cure domiciliari integrate non può costituire criterio selettivo per l'accesso prioritario all'assegno di cura, poiché **i minori con autismo, pur non necessitando di prestazioni sanitarie domiciliari continuative, richiedono comunque un'assistenza familiare intensa e costante**. Il TAR ha richiamato la giurisprudenza del Consiglio di Stato e i principi costituzionali in materia di

2 TAR Campania, sez. VI, sent. 13 gennaio 2025, n. 295; TAR Campania, sez. VI, sent. 13 gennaio 2025, n. 304; TAR Campania, sez. VI, sent. 26 febbraio 2025, n. 1582; TAR Campania, sez. VI, 10 aprile 2025, n. 3049.

tutela della salute e dei livelli essenziali delle prestazioni, sottolineando che la gravità della disabilità rappresenta il parametro prioritario imposto dalla normativa nazionale³.

Accanto ai profili sostanziali, inoltre, il contenzioso riguardante l'accesso all'assegno di cura si caratterizza anche per l'analisi di **alcune questioni processuali** relative alla necessità di **garantire il contraddittorio nei confronti dei soggetti già utilmente collocati nelle graduatorie impugnate**. Sul punto sono state registrate alcune pronunce⁴ che, pur senza affrontare nel merito la legittimità dei criteri selettivi adottati dalle amministrazioni territoriali, hanno evidenziato la complessità di questo tipo di contenzioso, strettamente connesso alla **limitatezza delle risorse disponibili e alla natura “competitiva” delle graduatorie**. In queste pronunce, il TAR ha dichiarato **inammissibili i ricorsi** proposti da famiglie di minori con disabilità gravissima avverso le graduatorie relative agli assegni di cura FNA 2023, a causa della **mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato**. I ricorrenti contestavano, tra l'altro, l'utilizzo dell'ISEE quale criterio selettivo e il collocamento dei minori tra gli “ammessi ma non finanziabili” per insufficienza delle risorse disponibili, nonostante il previo riconoscimento della condizione di disabilità gravissima e la già avvenuta erogazione del beneficio negli anni precedenti.

Tra esse, ad es., nella sent. TAR Campania, sez. IX, 20 ottobre 2025, n. 6799, il Collegio ha affermato che **l'eventuale accoglimento del ricorso avrebbe potuto incidere direttamente sulla posizione dei soggetti già ammessi al beneficio**, rendendo dunque necessaria la notificazione del ricorso ad almeno uno dei collocati utilmente in graduatoria. Il TAR ha precisato che la presenza di codici alfanumerici nelle graduatorie, utilizzati per esigenze di riservatezza, non esonerava i ricorrenti dall'onere di attivare gli strumenti di accesso agli atti per individuare i soggetti destinatari della notifica.

Altro tema emerso nel corso dell'analisi riguarda **la rilevanza attribuita alle valutazioni multidimensionali operate dalle Unità di Valutazione Multidimensionale (UVM)** nell'accertamento dei requisiti necessari per l'accesso alle misure assistenziali finanziate attraverso il Fondo per le non autosufficienze. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha affermato la rilevanza

3 La decisione è egualmente interessante anche sotto l'aspetto della tutela giurisdizionale. Il Tribunale, infatti, ha accertato la persistente inerzia del Comune capofila dell'Ambito territoriale competente nel riesaminare la domanda conformemente al giudicato e ha ordinato la riedizione del potere entro sessanta giorni, con nomina di un commissario *ad acta* per il caso di ulteriore inadempimento e applicazione di una penalità di mora pari a 50 euro per ogni giorno di ritardo.

4 Tra le altre, TAR Campania, sez. IX, sentt. 20 ottobre 2025, n. 6806, n. 6807, n. 6808; n. 6809; n. 6810. Si tratta, per lo più, pronunce adottate a seguito di ricorsi per ottemperanza, con cui i ricorrenti hanno lamentato l'inerzia della Pubblica Amministrazione nell'esecuzione delle precedenti pronunce giurisdizionali che avevano annullato i criteri di accesso ritenuti illegittimi.

della discrezionalità tecnica esercitata dagli organi sanitari competenti, **limitando il sindacato giurisdizionale ai soli casi di manifesta illogicità, incoerenza o errore tecnico della valutazione effettuata.**

A tal proposito, la pronuncia del TAR Lombardia, sez. V, sent. 18 luglio 2025, n. 2725, relativa alla *misura B2* prevista nel territorio regionale lombardo ha chiarito che l'inserimento del richiedente nella graduatoria provvisoria dei soggetti "eleggibili" non determinava alcun affidamento in ordine all'effettiva attribuzione del beneficio, essendo **l'ammissione definitiva subordinata alla successiva valutazione multidimensionale dell'UVM, finalizzata ad accertare il grado concreto di compromissione dell'autonomia personale e la necessità di assistenza continuativa.** Il TAR ha pertanto ritenuto legittimo il diniego del beneficio, valorizzando il carattere tecnico-discrezionale della valutazione svolta dall'amministrazione sanitaria⁵.

Si deve fare poi un cenno alla controversa questione dei **limiti al diritto alle prestazioni riabilitative e il rapporto tra la programmazione pubblica dell'assistenza e l'iniziativa terapeutica privata del nucleo familiare.** Il riferimento è alla pronuncia del TAR Emilia-Romagna, sez. II, sent. 7 luglio 2025, n. 802, relativa alla domanda proposta dal tutore di una minore con gravissima disabilità volta ad ottenere il rimborso delle spese sostenute privatamente per terapie riabilitative ulteriori rispetto a quelle previste dal Piano Assistenziale Individualizzato (PAI). Il TAR ha tuttavia escluso che la posizione azionata potesse configurarsi come un diritto soggettivo pieno e incondizionato all'erogazione delle specifiche prestazioni richieste, riconducendo invece la vicenda all'ambito dell'esercizio di poteri tecnico-discrezionali dell'amministrazione nella predisposizione del PAI. Il Collegio ha chiarito che l'eventuale contestazione circa l'inadeguatezza del piano assistenziale avrebbe dovuto essere fatta valere mediante tempestiva impugnazione degli atti amministrativi o attraverso gli strumenti previsti contro il silenzio dell'amministrazione, **non essendo invece consentito sostituire unilateralmente il programma terapeutico pubblico con percorsi privatamente individuati, pretendendone successivamente il rimborso.**

Merita infine richiamo, per la sua rilevanza, l'ord. della Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2025, n. 4847, relativa alla **richiesta proposta dalla madre di un soggetto con gravissima disabilità neurologica volta ad ottenere l'autorizzazione alle cure presso un centro di altissima specializzazione negli Stati Uniti.** La controversia derivava dal reiterato diniego opposto dall'ASL competente all'autorizzazione per l'accesso alle cure estere, nonostante il ricorrente avesse già in passato beneficiato di analoghi trattamenti autorizzati. La decisione è significativa soprattutto con riferimento al tema della giurisdizione e

⁵ In senso conforme, TAR Sicilia, sez. III, sent. 28 maggio 2025, n. 1186 e TAR Sicilia, sez. III, sent. 31 luglio 2025, n. 1852.

alla qualificazione della posizione soggettiva fatta valere dal paziente. Le Sezioni Unite della Cassazione hanno infatti riaffermato la giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie relative all'autorizzazione o al rimborso di cure di altissima specializzazione all'estero, ribadendo che in tali ipotesi viene in rilievo il fondamentale diritto alla salute, «non suscettibile di affievolimento per effetto della discrezionalità meramente tecnica riconosciuta alla pubblica amministrazione». In particolare, la Corte ha chiarito che, **quando il giudizio riguarda l'accesso a prestazioni non ottenibili in Italia tempestivamente o in forma adeguata rispetto alla specificità del caso clinico, la posizione del paziente conserva natura di diritto soggettivo pieno**. Secondo le Sezioni Unite, infatti, «manca qualsivoglia discrezionalità amministrativa», poiché «non è in discussione il tipo di trattamento terapeutico, ma solo il luogo ove effettuare le cure».

3.2. L'accesso ai trattamenti ABA

L'analisi della giurisprudenza del 2025 in materia di accesso e prosecuzione del trattamento riabilitativo con metodologia ABA (*Applied Behavior Analysis*) ha riguardato complessivamente 64 pronunce, tra giudice amministrativo e giudice ordinario. L'esame delle decisioni conferma un dato già emerso negli anni precedenti: il contenzioso non si esaurisce nella rivendicazione del diritto alla prestazione sanitaria, ma riflette una **profonda criticità del modello amministrativo di presa in carico dei minori con disturbo dello spettro autistico**.

Rispetto al 2024, infatti, il dato realmente significativo non è tanto l'ulteriore consolidamento del riconoscimento dell'ABA quale prestazione ricompresa nei LEA, quanto la reiterazione di pronunce che censurano, da un lato, **l'inerzia delle Aziende sanitarie** e, dall'altro lato, la **strutturale inadeguatezza dei progetti terapeutici individualizzati (PTRI)**, spesso ritenuti carenti sotto il profilo istruttorio e motivazionale. Le pronunce del Consiglio di Stato del 2025⁶ si pongono in linea di continuità con l'impostazione già delineata negli anni precedenti, ribadendo il delicato equilibrio tra diritto alla salute e discrezionalità tecnico-amministrativa.

In particolare, il Cons. Stato, sez. III, sent. 13 gennaio 2025 n. 198 afferma con chiarezza che **il PTRI non può essere costruito su modelli standardizzati**, ma deve essere il risultato di una valutazione clinica personalizzata, integrata e dinamica, fondata su evidenze scientifiche e suscettibile di rivalutazione periodica. Parallelamente, altre decisioni (Cons. Stato, sez. III, sent. 3 dicembre 2025, n. 9551; Cons. Stato, sez. III, sentt. 4 dicembre 2025, nn. 9555 e 9556) ribadiscono che **il giudice amministrativo non può sostituirsi**

6 Cons. Stato, sez. III, sent. 13 gennaio 2025 n. 198; Cons. Stato, sez. III, sent. 4 dicembre 2025 n. 9555 e n. 9556.

all'amministrazione nella determinazione del contenuto della prestazione, limitando il proprio sindacato alla verifica dell'adeguatezza dell'istruttoria e della non manifesta illogicità delle scelte tecniche.

Ne emerge un quadro apparentemente coerente: **il diritto alla salute** non si traduce in un diritto a un determinato trattamento o a un monte ore predeterminato, ma in un diritto alla **corretta attivazione del procedimento amministrativo e alla definizione di un piano terapeutico appropriato**.

Tuttavia, è proprio in questo spazio – quello della costruzione del PTRI – che si annida la principale criticità del sistema. Una parte significativa della giurisprudenza del 2025, in particolare quella del TAR Calabria, evidenzia che l'inerzia dell'amministrazione sanitaria nella presa in carico del minore non può essere considerata un fenomeno episodico.

Le sentenze del TAR Calabria, Reggio Calabria, 14 gennaio 2025, n. 25 e 15 gennaio 2025, nn. 37, 38, 39, 40 e 41 descrivono un modello ricorrente: alla diagnosi precoce e all'indicazione terapeutica chiara, spesso confermata dalla CTU, segue però la totale o parziale omissione dell'ASP. Tale omissione induce le famiglie a ricorrere a prestazioni private e, successivamente, alla richiesta di condanna dell'amministrazione al rimborso e al risarcimento del danno, anche non patrimoniale e da perdita di *chance*. In tali pronunce, il giudice amministrativo si avvicina sensibilmente alla logica del giudice ordinario, qualificando **l'inerzia non solo come illegittimità procedimentale, ma come vera e propria lesione del diritto fondamentale alla salute**.

Diversamente, altre decisioni – in particolare del TAR Lazio⁷ – mantengono una linea più rigorosa, riconoscendo il diritto al rimborso solo nei limiti delle prestazioni ritenute appropriate e a partire dal momento della presa in carico, escludendo automatismi risarcitori.

Questa oscillazione giurisprudenziale evidenzia, quale problema strutturale, l'assenza di standard amministrativi uniformi nella gestione della presa in carico, il che contribuisce ad alimentare il contenzioso.

C'è un altro dato rilevante legato alla centralità assunta dalla consulenza tecnica d'ufficio (CTU), che, come si è visto nel cap. 2, caratterizza anche il contenzioso relativo all'accertamento della condizione di disabilità. In un numero elevato di pronunce del 2025⁸, la CTU non si limita a supportare il giudice, ma finisce per determinare in concreto il monte ore della terapia (12, 15, 20 ore settimanali), la durata del trattamento o l'integrazione con altri interventi quali

⁷ TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, sent. 13 gennaio 2025, nn. 504, 527 e 537; TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 27 gennaio 2025, nn. 1628 e 1629; nonché TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 11 febbraio 2025, nn. 3016 e 3020.

⁸ Ciò emerge, ad esempio, in TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 15 gennaio 2025, nn. 38, 39, 40 e 41; TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 9 aprile 2025, n. 645; TAR Campania, Salerno, sez. III, 26 giugno 2025, sent. n. 1227; nonché TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 12 novembre 2025, n. 1852.

parent training, scuola e contesto familiare. In altri termini, ciò che dovrebbe essere il risultato di un procedimento amministrativo complesso e multidisciplinare viene, di fatto, “ricostruito” in sede giurisdizionale. Si verifica quindi una **progressiva traslazione della funzione programmatica dalla pubblica amministrazione al giudice, pur attraverso la mediazione della CTU**. Non si tratta solo di un problema processuale, ma di una vera e propria criticità di sistema, che segnala sia un deficit di capacità amministrativa nella costruzione dei PTRI, sia un’insufficiente integrazione tra dimensione sanitaria, educativa e sociale, oltre a una difficoltà strutturale nel tradurre le evidenze scientifiche in decisioni amministrative motivate.

Inoltre, molte pronunce del 2025, in particolare del TAR Campania, mettono in evidenza **un ulteriore profilo problematico legato al ricorso a modelli standardizzati nella definizione dei trattamenti**.

Le pronunce del TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 9 aprile 2025, n. 645; sent. 26 giugno 2025, n. 1227, e sent. 12 novembre 2025, n. 1852, censurano esplicitamente l'utilizzo di criteri automatici (ad esempio, riduzioni del monte d'ore per fasce d'età o schemi organizzativi), ribadendo che **il trattamento deve essere definito caso per caso** sulla base delle condizioni cliniche del minore.

Analogamente, le decisioni del TAR Campania, Napoli, sez. IX, sent. 6 maggio 2025, n. 3637 e sent. 14 maggio 2025, n. 3759 **stigmatizzano la frammentazione del trattamento** (separazione tra ABA, logopedia e psicomotricità) quando essa risponde a esigenze organizzative e non cliniche, affermando viceversa la **necessità di un progetto unitario e integrato**.

Accanto a queste pronunce, se ne registrano altre che, invece, confermano la **legittimità delle scelte dell'ASL quando sorrette da un'istruttoria adeguata e da una valutazione multidisciplinare**. In tal senso, ad esempio, TAR Piemonte, Torino, sez. III, sent. 12 maggio 2025, n. 793, ribadisce che l'*équipe* sanitaria resta l'unico soggetto competente a definire il trattamento appropriato.

Alcune pronunce del giudice ordinario del 2025 contribuiscono a chiarire ulteriormente il quadro, accentuando **la configurazione del diritto alla terapia come diritto soggettivo**. In particolare, i Tribunali di Taranto⁹ e Frosinone¹⁰ affermano che, quando si tratta di dare attuazione a un piano terapeutico già definito, la posizione del paziente assume natura di **diritto soggettivo pieno, tutelabile davanti al giudice ordinario con condanna all'erogazione della prestazione o al rimborso integrale delle spese**. Diversamente, il Tribunale di Gela¹¹ ribadisce che le controversie relative alla definizione del piano terapeutico rientrano nella giurisdizione amministrativa, in quanto implicano valutazioni tecnico-discrezionali.

9 Trib. Taranto, sez. lav., sent. 19 settembre 2025, n. 2329.

10 Trib. Frosinone, sez. lav., sent. 24 settembre 2025, n. 833.

11 Trib. Gela, sez. civ., ord. 14 aprile 2025, n. 84.

Si consolida così una linea di demarcazione netta tra il controllo sulla fase programmatica, affidato alla giurisdizione amministrativa, e la verifica della fase attuativa, devoluta alla giurisdizione ordinaria. Tuttavia, nella pratica, questa distinzione tende a sfumare proprio a causa dell'inerzia amministrativa. Come si è visto, l'assenza o l'inadeguatezza del PTRI costringe il giudice (amministrativo o civile) a intervenire in modo sempre più penetrante.

Alla luce del quadro esaminato, la reiterazione delle pronunce appare pertanto sintomatica di una criticità più profonda. Il vero problema giuridico-amministrativo non sembra più quello di stabilire se l'ABA rientri nei LEA – orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa e ordinaria (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 gennaio 2025, n. 198; TAR Calabria, Reggio Calabria, sent. 15 gennaio 2025, n. 38; Trib. Taranto, sez. lav., sent. 19 settembre 2025, n. 2329) – né quello di definire in astratto i limiti della discrezionalità tecnica dell'amministrazione sanitaria. Il nodo centrale è invece rappresentato dall'**incapacità del sistema amministrativo di garantire, in modo uniforme e tempestivo, la costruzione di percorsi terapeutici realmente individualizzati, integrati e dinamici.**

In altri termini, dall'analisi della giurisprudenza si evince quella che può definirsi una crisi della funzione programmatica dell'amministrazione sanitaria, legata anche alla frammentazione tra i livelli sanitari, sociali ed educativi. A ciò si deve aggiungere un uso improprio della discrezionalità tecnica come schermo organizzativo, a fronte del quale si determina, in definitiva, una crescente "giurisdizionalizzazione" della decisione sanitaria, affidata di fatto al giudice e al consulente tecnico d'ufficio.

4. Il progetto di vita individuale

di *Gaia Patarini*

ORCID 0009-0001-2808-2912

DOI: 10.54103/milanoup.314.c809

4.1. Il progetto di vita tra la legge n. 328 del 2000 e le previsioni del d.lgs. n. 62 del 2024

La giurisprudenza del 2025 in materia di progetto di vita individuale si colloca in linea di continuità – anche a livello numerico – con gli orientamenti già emersi nel 2024, contando 51 sentenze, pronunciate solo dai giudici amministrativi.

Come già rilevato nel precedente rapporto, il progetto di vita si configura quale strumento centrale per la realizzazione dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, caratterizzato da una funzione unitaria, personalizzata e integrata rispetto agli interventi relativi ad ogni ambito di vita. Nel 2025 tale quadro si intreccia ancora di più con il progressivo ingresso nel sistema della riforma introdotta dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Si ritiene opportuno precisare che **la riforma si trova attualmente in una fase di attuazione graduale e sperimentale**: molte delle disposizioni, tra cui quelle relative al nuovo progetto di vita disciplinato dall'art. 18 del d.lgs. n. 62 del 2024, trovano applicazione solo nei territori interessati dalla sperimentazione a partire dal 1° gennaio 2025, mentre l'entrata in vigore a regime sull'intero territorio nazionale è stata differita al 2027.

Ciò comporta che, allo stato, il quadro normativo di riferimento resta in larga parte quello previgente, fondato sull'art. 14 della legge n. 328 del 2000. Non sorprende, pertanto, che la maggior parte delle decisioni del 2025 continui a riguardare domande aventi ad oggetto il progetto individuale così come disciplinato dal citato art. 14, rispetto al quale la giurisprudenza consolida e sviluppa i principi già affermati negli anni precedenti.

In questo contesto, tuttavia, hanno iniziato ad emergere pronunce che si confrontano espressamente con il nuovo quadro normativo.

Tra queste, assume un rilievo particolare la sent. del **TAR Marche, sez. II, 9 settembre 2025, n. 662**, che rappresenta uno dei primi arresti giurisprudenziali tesi a valorizzare in modo esplicito i contenuti della riforma, ribadendo al contempo alcuni consolidati principi in materia.

Con tale decisione, il Tribunale marchigiano si è pronunciato in merito al ricorso dei genitori di un minore con disabilità grave *ex art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992* contro il Comune di Montelabbate, in relazione all'aggiornamento del progetto di vita¹. I ricorrenti lamentavano che il nuovo **progetto di vita**, pur riconoscendo la legittimità delle loro richieste, avesse **recepito solo parzialmente le esigenze emerse dalla valutazione multidimensionale**, soprattutto quanto a incremento dell'assistenza educativa extrascolastica, assistenza domiciliare e sostegno al *caregiver*. In particolare, il Comune aveva accolto solo in parte le richieste dei ricorrenti sulle necessità del minore, sostanzialmente opponendo l'indisponibilità di risorse economiche e facendo leva sul principio dell'accomodamento ragionevole di cui al d.lgs. n. 62 del 2024, sulla base dell'assunto per cui il progetto di vita non deve imporre un onere eccessivo a carico dell'Amministrazione e incontra comunque il limite delle risorse disponibili.

Il TAR ha ritenuto il **ricorso fondato**, annullando gli atti con cui era stato disposto l'aggiornamento del progetto di vita e condannando il Comune a riesaminare le istanze dei genitori, in contraddittorio con la famiglia e alla luce dei principi affermati, con compensazione delle spese di giudizio. Nel merito, il Tribunale ha ritenuto innanzitutto necessario ricordare che il Progetto di vita individuale *ex lege* n. 328 del 2000 **è approvato dal Comune, d'intesa con l'azienda sanitaria competente** ed «è funzionale alla piena integrazione del minore disabile nell'ambito della familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica. Esso comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale», sottolineando che **esso non è una mera sommatoria di interventi (PAI, PEI, ecc.), ma uno strumento unitario e integrato volto a garantire inclusione sociale, scolastica e sanitaria, attraverso un coordinamento effettivo tra le amministrazioni coinvolte**.

Il TAR ha poi proceduto alla ricostruzione della normativa in materia, dedicando ampio spazio tanto alla legge n. 328 del 2000, quanto alla riforma introdotta dal d. lgs n. 62 del 2024, in particolare con riferimento al tema delle risorse disponibili. Nello specifico, il TAR ha ricordato che sia nell'art. 14, comma 2, della legge n. 328², nel testo vigente prima della riforma, sia nella nuova disci-

1 Nella ricerca è stata individuata un'altra decisione avente ad oggetto la richiesta di aggiornamento del progetto di vita: cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 27 marzo 2025, n. 593.

2 L'art. 14, comma 2, della legge n. 328 del 2000, prima della modifica intervenuta ad opera dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 66 del 2017, come sostituito dall'art. 18, comma 6, del d.lgs. n. 62 del 2024, stabiliva che i servizi e le prestazioni previste nel progetto di vita dovessero essere resi «nell'ambito delle risorse disponibili». Ai sensi della formulazione attuale dell'art. 14 «le persone con disabilità di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, possono richiedere

plina introdotta con il d. lgs. n. 62 del 2024³, ci sia un «continuo riferimento alla necessità che i servizi e le prestazioni resi nell'ambito dello stesso [progetto di vita] avvengano nei limiti delle risorse disponibili e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica». Tuttavia, pur permanendo tale limite, il TAR ha ribadito un concetto supportato da una ormai granitica giurisprudenza costituzionale e di merito: **l'Amministrazione non può respingere le richieste con un generico richiamo alla scarsità di fondi**, poiché è «suo precipuo dovere» operare un effettivo bilanciamento motivato tra diverse esigenze, dovendo da un lato **garantire la tutela dei diritti della persona con disabilità** (qualificati come «pressoché incompressibili») e, dall'altro lato, **rendere effettiva detta tutela nonostante il limite delle risorse disponibili**⁴.

Non vale nemmeno il richiamo all'istituto degli accomodamenti ragionevoli a giustificazione di un asserito onere eccessivo a carico del Comune: il Collegio precisa che tale richiamo non è di per sé illegittimo, ma va applicato in modo proporzionato e sussidiario, senza tradursi in una giustificazione automatica di diniego. È lo stesso d. lgs. n. 62 del 2024, all'art. 17, comma 2, a sancire che «l'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente». Nel caso di specie, il Comune aveva accolto alcune richieste (fisioterapia e nomina del *case manager*), ma aveva ridotto o escluso altre misure essenziali senza adeguata motivazione comparativa, richiamando soltanto l'asserita insufficienza di risorse, e omettendo ogni valutazione di opportunità in ordine ai servizi da garantire con priorità a fronte della scarsità delle risorse medesime.

l'elaborazione del progetto di vita di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge 22 dicembre 2021, n. 227».

- 3 In particolare, il giudice richiama alcuni degli articoli del decreto, tra cui l'art. 17, che disciplina l'accomodamento ragionevole, precisando che esso deve essere necessario, adeguato e compatibile con le risorse disponibili, ma non può sostituire né comprimere il diritto pieno alle prestazioni; l'art. 18, che ridefinisce il progetto di vita come strumento personalizzato, partecipato e orientato agli obiettivi esistenziali della persona, comprensivo di servizi, prestazioni, sostegni e misure anche a favore del nucleo familiare; l'art. 40, che regola l'entrata in vigore graduale delle nuove disposizioni.
- 4 In una delle sentenze analizzate (TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sent. 24 giugno 2025, n. 12458, v. *infra*), il giudice amministrativo, di fronte al diniego opposto dal Comune di Colleferro alla predisposizione del progetto di vita per ragioni meramente finanziarie, ha chiarito di non poter far altro che censurare tali ragioni, tenendo anche in considerazione il fatto che, nel caso concreto, si trattava del reperimento di una somma inferiore ad euro 20.000,00 che «non pare porre problemi insormontabili per un'amministrazione locale». Sempre sul tema del bilanciamento tra diritti delle persone con disabilità e risorse comunali, cfr. anche TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 30 luglio 2025, n. 1792.

4.2. Sulla natura degli atti idonei a superare l'inerzia delle Amministrazioni

Eccezion fatta per la decisione commentata nel precedente paragrafo, in cui compaiono ampi riferimenti al d. lgs. n. 62 del 2024, in tutte le altre pronunce analizzate i ricorsi hanno avuto ad oggetto il progetto di vita così come disciplinato dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000⁵.

Nella maggior parte dei casi si è trattato di ricorsi avverso il **silenzio-inadempimento di Comuni e Aziende Sanitarie Locali** di fronte alla richiesta di predisposizione di progetti di vita⁶. Del resto, ai sensi dell'art. 14 citato sono proprio tali enti «a dover predisporre, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale». Nonostante la legge sia dunque chiarissima nell'indicare le amministrazioni sanitaria e comunale quali soggetti obbligati ad adottare il progetto, anche la giurisprudenza del 2025 – così come evidenziato anche nei report del 2023 e del 2024 – si caratterizza per un numeroso filone di sentenze originate da ricorsi finalizzati a censurare proprio l'inerzia delle stesse.

In alcuni casi, tali ricorsi hanno costituito l'occasione per i giudici di chiarire quando gli atti adottati dalle Amministrazioni costituiscano un progetto di vita e siano quindi idonei a superare l'inerzia lamentata⁷. In altri termini, hanno chiarito **quali atti dell'amministrazione possano essere considerati un vero e proprio “progetto di vita”** e quali, invece, costituiscano soltanto **attività preparatorie o interlocutorie**, ancora insufficienti a soddisfare l'obbligo dell'ente pubblico.

Molti Comuni, infatti, a fronte delle richieste di predisposizione del progetto di vita individuale, ritenevano di aver già adempiuto ai propri obblighi attraverso atti quali **convocazioni della famiglia, avvio dell'istruttoria, valutazioni preliminari dei bisogni o individuazione delle risorse economiche disponibili**. La giurisprudenza ha però chiarito che tali attività, pur rilevanti nell'ambito del procedimento, **non equivalgono ancora all'adozione del progetto di vita vero e proprio**, poiché non esprimono una decisione amministrativa conclusiva e vincolante.

In questo senso, il TAR Calabria, con sent. 18 febbraio 2025, n. 128, si è pronunciato sul ricorso presentato da una madre di un minore con disabilità per chiedere che fosse dichiarato illegittimo il silenzio serbato dal Comune di Reggio Calabria a fronte della richiesta di predisposizione del progetto di vita in favore del figlio. Il Comune si difendeva segnalando che la fase istruttoria per la predisposizione del progetto era cominciata e che erano stati convocati la madre e il figlio. Il TAR, dopo aver ribadito la propria giurisdizione nei casi

5 Un fugace accenno al d.lgs. n. 62 del 2024 compare anche in TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, ord. 10 luglio 2025, n. 184.

6 Si veda, ad esempio, TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 6 novembre 2025, n. 460.

7 Cfr. TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 15 maggio 2025, n. 203 e TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sent. 1° aprile 2025, n. 6483.

che riguardano le fasi precedenti alla redazione del progetto di vita, **ha chiarito che gli atti posti in essere dal Comune di Reggio Calabria – convocazione della famiglia, valutazione delle necessità del minore, individuazione degli obiettivi specifici del progetto e delle relative spese ammesse al finanziamento – hanno natura meramente interlocutoria, mera valenza istruttoria.** Infatti, «pur muovendo nel senso della necessità che venga predisposto, in favore del minore, il progetto individuale richiesto, la suddetta attività è ancora ferma alla fase istruttoria e, come tale, è inidonea a superare il contegno inerte [fino ad allora] tenuto. Ci si trova, infatti, al cospetto di **atti endoprocedimentali** non ancora confluiti nell'adozione di un provvedimento amministrativo (delibera o determina che sia) di adozione/approvazione del progetto individuale».

L'unico atto in grado di porre fine all'inadempimento dell'amministrazione consiste dunque nel provvedimento espresso del Comune sull'istanza diretta alla redazione del progetto⁸.

Ulteriori due sentenze del TAR Lazio hanno invece chiarito alcuni punti sulla natura degli atti dell'Azienda Sanitaria Locale, offrendo così una lettura complementare dei confini tra atti endoprocedimentali e provvedimenti lesivi.

Con sent. 13 gennaio 2025, n. 512, il TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, si è pronunciato sul ricorso di una persona con disabilità contro ASL Roma 1 e Roma Capitale per ottenere il sostentamento del costo relativo ad una struttura gestita da una cooperativa, nonché la redazione di un progetto individuale. Il ricorrente, in particolare, contestava e chiedeva l'annullamento di un **verbale ASL che determinava il budget di salute mensile**, ritenendolo insufficiente per le richieste da lui avanzate. Il TAR, dopo aver affermato la propria giurisdizione, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile e in parte infondato. In particolare, ha rilevato che nel caso di specie **non era stato ancora redatto alcun progetto individuale, elemento indispensabile per far sorgere obblighi economici a carico delle amministrazioni. Il verbale impugnato, inoltre, è stato qualificato come atto endoprocedimentale**, privo per questo di effetti lesivi, con efficacia solo dichiarativa della situazione attuale, non ancora confluito nell'adozione di un provvedimento amministrativo di adozione/approvazione del progetto individuale, che rechi la necessaria individuazione della copertura finanziaria funzionale alla concreta realizzazione dello stesso.

In senso solo apparentemente opposto, il TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, con sent. 4 giugno 2025, n. 12458, si è pronunciato sul ricorso presentato dai genitori di un minore con disabilità contro il Comune di Colleferro e l'ASL Roma

8 Cfr. TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 12 marzo 2025, n. 476; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 ottobre 2025, n. 1731; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 27 ottobre 2025, n. 3052, nella quale si precisa che la circostanza che, negli anni precedenti, una persona con disabilità che richiede il progetto di vita abbia beneficiato delle misure di assistenza previste, nei limiti delle risorse disponibili, non esonera l'Amministrazione dall'obbligo di intervenire.

5, per l'annullamento del **verbale predisposto dalla Unità di Valutazione Multidisciplinare finalizzata alla definizione del progetto individuale a favore del minore con disabilità**. Nel caso di specie, l'*iter* amministrativo volto alla predisposizione del progetto di vita si era arrestato **senza l'adozione di un provvedimento**, poiché l'*equipe* multidisciplinare, pur ritenendo le richieste avanzate dalla famiglia rispondenti alle necessità di vita del minore, aveva concluso di non poter adottare il progetto per carenza di fondi e assenza di decreti attuativi definitivi e chiari. L'ASL si costituiva in giudizio, sostenendo l'infondatezza e l'inammissibilità del ricorso in quanto rivolto avverso atti endo-procedimentali, non rappresentativi della definitiva manifestazione di volontà dell'Amministrazione a concludere il procedimento sfavorevolmente, ma tutt'al più definibili alla stregua di una mera inerzia provvedimentale, richiamando tra l'altro a sostegno dell'inammissibilità proprio la decisione appena commentata (TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, sent. 13 gennaio 2025, n. 512).

Ebbene, il TAR, in questo caso, ha invece dichiarato il ricorso ammissibile e fondato, annullando gli atti oggetto di ricorso, obbligando il Comune e l'ASL a pronunciarsi sulla richiesta dei ricorrenti entro 30 giorni, nonché condannandoli al pagamento delle spese processuali in favore di parte ricorrente. Nella decisione, il giudice ha innanzitutto ribadito che, come da consolidata giurisprudenza sul punto, **«ai fini della corretta qualificazione della sua natura, l'atto amministrativo va interpretato non solo in base al tenore letterale, ma soprattutto in base al suo specifico contenuto** e risalendo al potere concretamente esercitato dall'amministrazione, prescindendo dal nome allo stesso dato». Nel caso di specie, **sebbene sia il verbale dell'*equipe* multidimensionale sia la nota dell'ASL non possedessero le forme della determinazione espressa sfavorevole**, condividevano la medesima natura e finalità, poiché le amministrazioni coinvolte si erano orientate in senso negativo all'accoglimento dell'istanza, possedendo quindi tutte le **caratteristiche per costituire riscontro espresso all'istanza di attivazione del progetto**. Rispetto alla decisione analizzata sopra, il TAR ha quindi chiarito che si tratta di un precedente non del tutto sovrapponibile: in quel caso il verbale impugnato costituiva solamente una ricognizione del *budget* di salute mensile a disposizione del ricorrente, neppure conseguente ad un'istanza di predisposizione di un progetto di vita individuale.

Le due decisioni, lette congiuntamente, mettono dunque in luce come la qualificazione degli atti nel procedimento di predisposizione del progetto di vita dipenda da una **valutazione caso per caso, fondata sul contenuto sostanziale e sugli effetti concreti degli atti stessi**. Da un lato, infatti, il giudice può riconoscere natura provvedimentale anche ad atti formalmente intermedi, qualora essi esprimano un diniego sostanziale (TAR Lazio n. 12458 del 2025); dall'altro lato, può escluderne la lesività quando si tratti di atti ancora inseriti in una fase istruttoria non conclusa (TAR Lazio n. 512 del 2025).

In questo filone relativo alle azioni contro il silenzio-inadempimento, è opportuno segnalare anche un gruppo di pronunce del TAR Sicilia, in cui i ricorsi si sono conclusi con la **dichiarazione della cessata materia del contendere, poiché nel corso del giudizio le amministrazioni hanno proceduto ad adottare il progetto di vita richiesto**⁹. In tali ipotesi, il TAR ha comunque ritenuto sussistenti i presupposti per **condannare, in solido tra loro, le Amministrazioni intimate al pagamento delle spese di lite**, in considerazione del fatto che **il comportamento inerte è cessato soltanto a seguito della proposizione del ricorso**.

4.3. Sui soggetti obbligati

Sempre nell'ambito dei ricorsi avverso il silenzio-inadempimento, troviamo un altro gruppo di pronunce in cui i giudici hanno dato importanti indicazioni sui **soggetti che devono attivarsi per la predisposizione del progetto di vita individuale e sulla natura dell'obbligo gravante** su di loro.

Tra queste, molte si sono concentrate sul ruolo decisivo assegnato al Comune di residenza¹⁰ e sul ruolo comunque ricoperto dall'ASL.

Così, ad esempio, il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sent. 10 aprile 2025, n. 275, ha chiarito la suddivisione dei ruoli tra Comune di residenza e Comune capofila. Nel caso di specie rilevavano le Linee di indirizzo regionali che identificano nel Comune "capo-ambito" l'ente chiamato ad occuparsi della predisposizione del progetto di vita. Il giudice, nell'accogliere il ricorso avverso il silenzio-inadempimento delle amministrazioni comunali, ha chiarito però che se è vero che tali Linee di indirizzo prevedono quanto detto sopra, esse prescrivono anche che il Comune "capo ambito" debba procedere «in accordo con il Comune di residenza», parte corresponsabile e attiva nella stesura dell'intervento in tutte le sue parti. Infatti, una delibera della giunta regionale non potrebbe mai modificare la competenza del Comune di residenza stabilita dalla legge n. 328 del 2000, che è una norma di rango primario, con la conseguenza che **il Comune di residenza resta l'unico soggetto responsabile dell'adozione del progetto e dei presupposti atti di copertura finanziaria dello stesso, pur in presenza di moduli organizzativi previsti in Linee di indirizzo regionali** che sembrano introdurre forme di gestione associata tra Comuni di tali

9 TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 ottobre 2025, n. 2342; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 21 novembre 2025, n. 2547; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 novembre 2025, n. 2602; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2807; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2855; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2859; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2875.

10 Nell'ord. 10 luglio 2025, n. 184 del TAR Emilia-Romagna, sez. II, viene richiamato anche l'art. 23 del d.lgs. n. 62 del 2024, che individua nel Comune di residenza l'amministrazione competente a ricevere l'istanza e a predisporre il progetto di vita, d'intesa con l'Azienda sanitaria locale.

funzioni locali. Così chiarito il quadro normativo, il TAR ha accolto il ricorso, ordinando al Comune di Gioia Tauro, ove aveva la residenza la ricorrente, di adottare entro il termine di 30 giorni un provvedimento amministrativo di adozione/approvazione del progetto di vita individuale.

In altre pronunce, i giudici amministrativi hanno invece rimarcato **la ripartizione dei ruoli e delle responsabilità tra Comune e ASL** a seguito di un'istanza di redazione o annullamento del progetto di vita.

In particolare, nel pronunciarsi sul ricorso di una madre di una minore con disabilità nei confronti del Comune di Formia e dell'AUSL Latina, per l'annullamento della proposta di progetto di vita individuale, il TAR Lazio, Latina, sez. II, con sent. 31 marzo 2025, n. 256¹¹, ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione dell'AUSL, ribadendo che nelle controversie attinenti alla individuazione di misure di assistenza e alla definizione delle modalità di fruizione delle stesse, si è di fronte ad «attività che afferiscono ad un ambito di amministrazione attiva che l'ordinamento assegna inequivocabilmente alla **competenza di una pluralità di soggetti pubblici**, tra cui rientra a pieno titolo anche l'AUSL resistente».

Tuttavia, altrettanto inequivocabile è il **ruolo comunque preminente del Comune di residenza**, «che riveste un ruolo pregnante e di impulso alla predisposizione del progetto, dovendo creare le condizioni affinché i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socioassistenziali, di cui possa aver bisogno la persona con disabilità nonché le modalità di una loro interazione, si possano effettivamente compiere e ha, quindi, il compito di gestire gli interventi di tutti i vari soggetti coinvolti nel progetto»¹².

L'art. 14, comma 1, della legge n. 328 del 2000, infatti, «consente di assumere il progetto individuale tra gli atti complessi esterni e diseguali che, pur implicando la legittimazione a resistere di entrambe le amministrazioni che concorrono alla sua adozione, concentrano in capo all'amministrazione procedente,

11 Per quanto riguarda il merito, il TAR ha dichiarato il ricorso fondato; dopo aver richiamato il quadro normativo in materia, il giudice amministrativo ha riconosciuto l'illegittimità del progetto di vita predisposto dal Comune, in quanto gravemente lacunoso. Nelle parole del TAR «esso non contempla in maniera precisa gli obiettivi da perseguire né le concrete modalità e le tempistiche di valutazione di tali obiettivi. Non specifica l'apporto delle prestazioni sanitarie che dovranno essere fornite alla disabile né in quali attività (erogate direttamente dal Comune, da altre strutture pubbliche ovvero attraverso l'ausilio di enti del terzo settore) la stessa potrà essere coinvolta in funzione del raggiungimento dell'obiettivo, solo genericamente delineato, di una maggiore autonomia e integrazione sociale della disabile. Non si prende in considerazione la possibilità, già suggerita dal Policlinico Gemelli, ossia da altra struttura pubblica, di prevedere una terapia occupazionale in favore della disabile. Non viene fornito alcun supporto all'unica familiare che si occupa in maniera costante ed esclusiva della disabile stessa. Né è individuato il responsabile del progetto, quale indispensabile referente non solo per il coordinamento delle diverse prestazioni che devono essere fornite, ma anche quale figura di confronto con la famiglia».

12 Così TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 28 novembre 2019, n. 5631 come richiamata nella sent. TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 8 maggio 2025, n. 3659.

nel caso di specie, il Comune, l'obbligo di superare gli arresti procedurali e di dare impulso concreto alla conclusione del procedimento» (TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 6 febbraio 2025, n. 303)¹³.

4.4. Sul risarcimento del danno

Occorre ricordare in questa sede che dalla mancata o tardiva predisposizione da parte del Comune del progetto di vita può insorgere un **diritto al risarcimento del danno**.

Dalla giurisprudenza del 2025, in primo luogo, è emerso però con chiarezza che **l'illegittimità dell'inerzia amministrativa** – pur frequentemente accertata in precedenti pronunce non definitive – **non determini automaticamente** il riconoscimento del danno risarcibile da mero ritardo, richiedendosi invece **una puntuale dimostrazione sia della spettanza del bene della vita sia del nesso causale tra ritardo e pregiudizio subito**.

In tal senso, numerose decisioni si collocano in un solco rigoroso.

Così, ad esempio, il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sentenze 21 luglio 2025, n. 546 e 20 gennaio 2025, n. 46, ha rigettato le domande risarcitorie proposte, rispettivamente, dalla madre e dai genitori di minori con disabilità, pur a fronte dell'accertata inerzia comunale nella predisposizione del progetto di vita. In entrambe le fattispecie, il giudice ha evidenziato come **i ricorrenti non avessero adeguatamente allegato e provato pregiudizi ulteriori e distinti rispetto a quelli già eventualmente risarciti in separati giudizi** – in particolare con riferimento a prestazioni sanitarie quali le terapie ABA¹⁴ – **né fosse configurabile un danno non patrimoniale in re ipsa da mero ritardo procedimentale**.

Analogamente, è stata esclusa la risarcibilità del danno da ritardo anche per il **mancato previo esperimento del potere sostitutivo** previsto dall'art. 2, co. 9-*bis*, della legge n. 241 del 1990¹⁵, a conferma della necessità di un utilizzo integrale degli strumenti procedurali prima di poter accedere alla tutela risarcitoria.

Nella medesima direzione si pone anche il TAR Sicilia, Palermo, sent. 8 maggio 2025, n. 992, che, pur a fronte dell'accertato silenzio delle amministrazioni e della nomina di un commissario *ad acta*, ha respinto la domanda risarcitoria

13 Nello stesso senso TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 19 marzo 2025, n. 609; TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 6 novembre 2025, n. 460; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 9 dicembre 2025, n. 3540; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 ottobre 2025, n. 1731; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 27 ottobre 2025, n. 3052.

14 Cfr. sul punto, il cap. 3.2.

15 Si tratta di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini nel caso in cui vi sia inerzia o ritardo nel rilascio di un provvedimento amministrativo. Ci si può infatti rivolgere ad una figura interna all'amministrazione che si sostituisce all'organo inadempiente. Tale figura deve essere individuata tra le figure apicali dell'amministrazione.

rilevando **l'assenza del presupposto sostanziale del diritto al progetto di vita**. Dall'istruttoria, infatti, era emerso che il **ricorrente non fosse persona con disabilità ai sensi della legge n. 104 del 1992**, con conseguente insussistenza del "bene della vita" richiesto e, quindi, dell'elemento costitutivo della pretesa risarcitoria.

Accanto a tale orientamento restrittivo relativo al risarcimento da mero ritardo, si registra tuttavia un'apertura significativa in presenza di una diversa tipologia di danno, il c.d. danno non patrimoniale.

In particolare, il TAR Sicilia, Palermo, sez. III, con sent. 30 aprile 2025, n. 919, ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale in favore di una persona con grave disabilità, a seguito dell'inerzia protrattasi per oltre otto mesi da parte del Comune e dell'ASP nella predisposizione del progetto di vita. In tale occasione, il giudice – richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁶ – **ha distinto tra danno morale, biologico¹⁷ ed esistenziale**, definendo quest'ultimo in termini di «**danno "dinamico/relazionale", avendo ad oggetto il pregiudizio che il comportamento amministrativo censurato ha arrecato alla qualità di vita**» della persona con disabilità. Nello specifico, il TAR ha chiarito che quest'ultimo non deve essere accertato secondo parametri di tipo «tecnico-scientifico», essendo piuttosto da valorizzare quale «**depauperamento della vita**» «**che l'inerzia della P.A. ha provocato**, con particolare riguardo alle sue espressioni sociali e relazionali, non potendo ritenersi idoneo a sopperire a tale mancanza, in quanto comunque frammentario e slegato da una programmazione unitaria e coordinata degli interventi assistenziali a favore del disabile, il supporto fornito autonomamente dai suoi familiari».

Il ritardo è stato ritenuto espressione di una violazione dei doveri di correttezza, coordinamento e buon andamento gravanti sulle amministrazioni coinvolte, dimostrabile anche attraverso presunzioni semplici¹⁸, con conseguente condanna solidale al risarcimento, liquidato equitativamente. Nel caso di specie era poi stata avanzata analoga richiesta di risarcimento anche da parte dei genitori del ricorrente: in considerazione della natura strettamente personale del danno esistenziale, nonché della mancanza di qualsiasi elemento di prova a riscontro, il TAR ha tuttavia rigettato tale domanda.

16 Cons. Stato, sez. III, sent. 12 febbraio 2024, n. 1373, su cui si veda il Report relativo alla giurisprudenza relativa al 2024, p. 47.

17 Per danno morale intendendosi il «danno causato alla persona dalla sofferenza di carattere interiore (il patema d'animo)», mentre per danno biologico quello «attinente invece alla sfera fisica e psicologica dell'individuo e verificabile di consueto secondo parametri medico/legali».

18 Su questo punto, il TAR si discosta dal precedente – citato dall'Azienda Sanitaria intimata – in cui la prova da parte dell'interessato, fornita in termini strettamente medico/legali, del peggioramento del suo stato di salute, ovvero dell'incidenza negativa di tale ritardo sulla sua vita, era stata ritenuta presupposto imprescindibile per l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno esistenziale provocato dal ritardo nella predisposizione del progetto di vita (cfr. TAR, Sicilia, Palermo, Sez. III, sent. 27 luglio 2021, n. 2344, ma anche TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 17 ottobre 2024, n. 2880 nel Report 2024, pag. 48). Questo onere probatorio sarebbe richiesto al massimo con riguardo al risarcimento del danno biologico, non essendo invece pertinente per la diversa fattispecie del danno esistenziale.

Una soluzione intermedia è emersa, infine, con riguardo al danno patrimoniale. Nella sent. del TAR Calabria, Reggio Calabria, 12 dicembre 2025, n. 776, a fronte dell'inerzia comunale già accertata e della successiva adozione del progetto mediante commissario *ad acta*, il giudice ha riconosciuto il risarcimento del solo **danno patrimoniale strettamente provato e causalmente connesso, individuato nelle spese sostenute dal ricorrente per la predisposizione di un progetto di vita privato resosi necessario proprio a causa del ritardo amministrativo**. Sono state invece respinte le ulteriori voci di danno, sia patrimoniali che non patrimoniali e da mero ritardo, per difetto di allegazione, genericità o mancanza di nesso eziologico. Nel caso di specie, secondo il TAR, i ricorrenti non hanno adempiuto «all'onere di specificare, in maniera puntuale ed analitica, i concreti documenti, afferenti alla sfera psico-fisico/relazionale, che avrebbero patito quale conseguenza, diretta ed immediata, della mancata approvazione del progetto di vita individuale».

4.5. Sul Piano terapeutico riabilitativo individuale (PTRI)

Infine, alcune pronunce del 2025 si sono soffermate sul Piano terapeutico riabilitativo individuale (PTRI), evidenziando, anche in questo ambito, la centralità della continuità assistenziale e della personalizzazione degli interventi.

In particolare, il TAR Campania, Napoli, sez. IX, sent. 20 maggio 2025, n. 3881, ha esaminato il caso di una persona con gravissima disabilità per la quale l'Unità di valutazione aveva disposto l'interruzione del PTRI senza prevedere soluzioni alternative, nonostante la natura cronica della patologia e la precedente continuità del trattamento. Il giudice ha ritenuto illegittimo il provvedimento, sottolineando **l'obbligo dell'amministrazione di garantire un percorso assistenziale alternativo e coordinato, in un'ottica di presa in carico globale**.

In termini analoghi, il TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 23 luglio 2025, n. 5543, **ha annullato il provvedimento con cui era stato disposto il passaggio dal regime sociosanitario a quello socioassistenziale per una persona con disabilità grave, evidenziando come tale scelta, di fatto, si fosse tradotta nell'interruzione del trattamento terapeutico**. Nel caso di specie, il giudice ha censurato sia il difetto di istruttoria sia **l'applicazione automatica di limiti temporali (2+1 anni)**, ribadendo che la durata e il contenuto del PTRI devono essere definiti in concreto, in base alle condizioni cliniche e alle esigenze individuali del paziente.

Le decisioni confermano, dunque, che il PTRI, al pari del progetto di vita e possibile parte integrante dello stesso, deve essere costruito su base individualizzata e non può subire interruzioni o modifiche non adeguatamente motivate, dovendo l'amministrazione assicurare sempre la continuità e l'appropriatezza del percorso assistenziale.

5. L'accessibilità e la rimozione delle barriere nell'esercizio dei diritti fondamentali

di *Federica Sammali*

ORCID 0009-0006-7984-1540

DOI: 10.54103/milanoup.314.c810

5.1. La rimozione delle barriere architettoniche negli edifici privati

La materia dell'accessibilità, con specifico riferimento alle controversie relative all'abbattimento delle barriere architettoniche, continua, anche nel corso del 2025 e in linea con il 2024, a essere oggetto di una vasta e articolata elaborazione giurisprudenziale. Nel 2025 si registrano ancora oltre cento decisioni, in continuità con i numeri della precedente annualità. Significativa è, tuttavia, soprattutto l'evoluzione delle questioni affrontate, accompagnata dall'emersione di principi sempre più coerenti con un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa in materia di accessibilità. Rispetto ai rapporti degli anni scorsi, si illustreranno anche alcune decisioni relative all'abbattimento delle barriere che ostacolano i diritti di partecipazione politica.

In via generale, merita evidenziare come, accanto alle tradizionali controversie concernenti l'eliminazione delle barriere architettoniche intese prevalentemente con riferimento ad ostacoli "fisici" che incidono sulla mobilità delle persone con disabilità motoria, ne emergano talvolta altre, seppur meno frequenti, che prendono in considerazione anche **limitazioni di natura percettiva**. La giurisprudenza in materia di abbattimento delle c.d. barriere "immateriali" rappresenta, infatti, uno sviluppo ulteriore del tema riguardante l'eliminazione delle barriere architettoniche, estendendolo anche ai profili riguardanti la **fruizione e l'orientamento negli spazi da parte di soggetti con disabilità sensoriali**.

È anzitutto opportuno richiamare, allora, la pronuncia del TAR Lombardia, sez. IV, sent. 1 dicembre 2025, n. 3896, riguardante il ricorso presentato da parte dell'associazione *Disabili Visivi* ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 67 del 2006 contro il Comune di San Rocco al Porto, nonché contro i proprietari e i gestori di un centro commerciale, in relazione all'agibilità del centro commerciale stesso, rilasciata nonostante l'assenza di percorsi pedotattili installati al suo interno¹.

1 L'impugnazione era rivolta nei confronti del Comune quale autorità competente al rilascio e alla verifica dei titoli di agibilità. I ricorrenti chiedevano, nello specifico, l'annullamento del

Nel merito², il TAR ha ritenuto fondato il ricorso contro il provvedimento comunale impugnato dalla ricorrente³, rilevando come le criticità accertate (quali l'assenza di mappe tattili, il difetto di contrasto cromatico e, più in generale, le modalità di realizzazione dei percorsi) evidenziassero **l'erroneità della valutazione dell'amministrazione circa la ritenuta accessibilità degli spazi**. I giudici hanno infatti condiviso le conclusioni del verificatore, incaricato di accertare l'idoneità e la fruibilità del sistema, secondo cui quest'ultimo **non era «idoneo a garantire il superamento delle barriere architettoniche»**. Affermazione che porta dunque il Comune a dover ritornare sull'agibilità del Centro commerciale. Ciò posto, a fronte della richiesta formulata dalla parte ricorrente di adottare uno specifico sistema che garantisse l'accessibilità alle persone con disabilità sensoriali (nella specie, il sistema LVE), il TAR chiarisce però come non sia possibile **inferire l'esistenza di un vincolo normativo in ordine all'adozione di uno specifico modello di percorso pedotattile**. Viene affermato, infatti, che «nell'ordinamento non vi sono disposizioni normative cogenti che impongano l'utilizzo di una determinata tipologia di percorsi pedotattili piuttosto che altri» poiché la disciplina di settore consente **«l'adozione di soluzioni alternative purché rispondenti alle esigenze sottintese dai criteri di progettazione»**.

Passando poi all'analisi dell'ancora consistente numero di controversie che riguardano **la costruzione di ascensori o piattaforme elevatrici di altro tipo nei luoghi privati**, emerge l'evoluzione di un orientamento sempre più incline a rafforzare la tutela dell'accessibilità, in forza del quale, ove possibile – e laddove non sussistano specifici divieti – devono ritenersi legittimi tutti quegli interventi che, benché non eliminino integralmente le barriere architettoniche, quantomeno **riducano sensibilmente le difficoltà delle persone con disabilità nella fruizione degli spazi**⁴.

provvedimento (prot. n. 5034/2023 del 29 maggio 2023) con cui l'amministrazione comunale aveva respinto l'istanza di annullamento dell'agibilità del centro commerciale, nonostante le contestate difformità rispetto alla normativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche. Il ricorso impugnava inoltre i provvedimenti impliciti di rilascio dell'agibilità, formati sulle Segnalazioni Certificate di Agibilità (SCA) presentate nel luglio 2019, e sulle note comunali dell'agosto e settembre 2022 di avvio del procedimento.

- 2 In via preliminare, il TAR ha invece dichiarato inammissibile l'impugnazione delle segnalazioni certificate di agibilità, affermando che queste «non costituiscono un provvedimento amministrativo tacito e non [sono] quindi direttamente impugnabili».
- 3 Con tale provvedimento il Comune aveva respinto l'istanza di annullamento dell'agibilità del centro commerciale.
- 4 In termini analoghi, Trib. Perugia, sez. II civ., ord. 3 febbraio 2025; Trib. Trieste, sez. civ., ord. 4 febbraio 2024; Corte di Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 4 febbraio 2025, n. 241; Trib. Torre Annunziata, sent. 2 luglio 2025, n. 1688; Corte di Appello di Potenza, sez. Civ., sent. 17 luglio 2025, n. 245; Tribunale di Firenze, sez. II civ., sent. 13 luglio 2025, n. 2491; Tribunale di Napoli, sent. 25 marzo 2025, n. 3025; Tribunale di Nocera Inferiore, sez. II civ., sent. 21 marzo 2025, n. 1039.

È interessante notare, allora, come sia ormai riconosciuta **la natura non voluttuaria degli stessi ausili** utilizzati a tal fine⁵. È necessario partire, in questo senso, dalla sent. del Trib. di Nocera Inferiore, 5 febbraio 2025, n. 396 che, ribadendo **la funzionalità dell'ascensore** ad assicurare la vivibilità dell'immobile da parte della persona con disabilità, lo **assimila** «quanto **ai principi volti a garantirne l'installazione, agli impianti di luce, acqua, riscaldamento e similari**»⁶.

Esemplare è, seguendo questo solco interpretativo, la pronuncia del Trib. di Torre Annunziata, 2 luglio 2025, n. 1688, sul ricorso promosso da alcuni condomini nei confronti dell'amministratore del condominio e volto all'annullamento della delibera assembleare che aveva approvato l'installazione di un ascensore di dimensioni ridotte rispetto a quelle previste dalla normativa (inferiori a 80x120cm). Secondo gli attori, una simile installazione avrebbe violato le prescrizioni del D.M. 236 del 1989, del D.M. 246 del 1987 e del D.P.R. 380 del 2001 poiché avrebbe determinato la riduzione della larghezza delle scale al di sotto dei minimi antincendio. Nel rigettare il ricorso, il Trib. ha tuttavia affermato la legittimità dell'intervento, rilevando che, anche a voler ritenere applicabili le relative prescrizioni tecniche, le stesse risultano comunque derogabili alla luce dell'art. 7 del D.M. 236 del 1989, il quale **«consentirebbe il ricorso a soluzioni progettuali alternative, purché idonee a soddisfare le esigenze sottese ai criteri normativi»**⁷. Ad essere valorizzato è, dunque, il principio di solidarietà condominiale, laddove viene affermato che un ascensore, anche di dimensioni ridotte, **«costituisce senza dubbio una innovazione che facilita l'accesso alle unità abitative da parte di tutti gli utenti – comprese le persone con disabilità»**. La sua funzione consiste proprio nel rendere più agevole il raggiungimento dei piani alti a chiunque abbia necessità di accedere allo stabile, cosicché **l'installazione risulta «conforme ai principi costituzionali della tutela della salute (art. 32 Cost.) e della funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.)»**, nonché atta alla rimozione di un **«grave ostacolo alla fruizione di un primario bene della vita, quale quello dell'abitazione»**.

Si tratta di un orientamento fatto proprio anche dalla Corte di Cassazione civ. che, nella sent. n. 26702, sez. II, del 3 ottobre 2025, conferma che **l'installazione**

5 A titolo esemplificativo, Corte di Appello di L'Aquila, sent. 13 giugno 2025, n. 709; Corte di Appello di Ancona, sez. II civ., sent. 30 maggio 2025, n. 776; Corte di Appello di Catania, sez. II civ., sent. 26 giugno 2025, n. 954; Trib. Udine, ord. 14 maggio 2025; Corte di Appello di Napoli, sez. II civ., sent. 25 febbraio 2025, n. 896; Corte di Appello di Napoli, sent. 1 agosto 2025, n. 4039; Trib. Aosta, sez. civ., sent. 30 settembre 2025, n. 170; Tribunale di Perugia, sez. II civ., sent. 21 aprile 2025, n. 505; Tribunale di Verona, sez. III civ., sent. 8 settembre 2025, n. 1872.

6 Si tratta, peraltro, di un principio precedentemente espresso dalla Cass. civ., sent. 26 novembre 2019, n. 30838.

7 In termini analoghi, Corte di Appello di Ancona, sez. II civ., sent. 30 maggio 2025, n. 776; Trib. Torre Annunziata, sent. 3 luglio 2025, n. 1702; Trib. Macerata, sez. civ., decreto 5 dicembre 2025.

di un ascensore di dimensioni ridotte⁸ è da considerarsi **legittima poiché funzionale «anche se non ad eliminare del tutto, quantomeno ad attenuare sensibilmente le condizioni di disagio»** nella fruizione dello spazio da parte dell'individuo, purché la stessa installazione non entri in contrasto con i limiti imposti dal vigente art. 2 della legge 13 del 1989, coincidenti, nello specifico, con la **stabilità e sicurezza del fabbricato**. La pronuncia, in particolare, esaminava la legittimità di una delibera condominiale che autorizzava l'installazione, a spese di alcuni condomini, di un miniascensore destinato all'abbattimento delle barriere architettoniche all'interno della tromba delle scale di un immobile.

Nella stessa decisione, viene affrontata anche la dibattuta questione riguardante **la possibilità di installazione dell'ascensore in mancanza di una autorizzazione assembleare**, in merito alla quale la copiosa giurisprudenza ordinaria si esprime nel senso di riconoscere la legittimità della realizzazione dell'opera da parte della persona con disabilità che intenda provvedervi a proprie spese⁹. Il principio risulta ora confermato anche dalla Cassazione, nella parte in cui viene affermato che, nell'ipotesi di opera realizzata su iniziativa del singolo condomino e finalizzata all'eliminazione delle barriere architettoniche, **«resta fermo solo il divieto di innovazioni che possano arrecare pregiudizio alla stabilità o sicurezza del fabbricato»**. Nello specifico, **qualora l'assemblea condominiale rifiuti di deliberare oppure ometta di pronunciarsi «entro tre mesi dalla richiesta fatta per iscritto»**, gli interessati possono installare, **autonomamente e a proprie spese**, servoscala o altre strutture mobili e facilmente rimovibili.

In definitiva, il principio affermato dalla Cassazione stabilisce che per le modifiche di iniziativa individuale che siano finalizzate all'abbattimento delle barriere architettoniche **«non è richiesta alcuna preventiva autorizzazione da parte dell'assemblea, salvo che tale autorizzazione sia imposta da una convenzione contrattuale approvata dai condomini»¹⁰**, in forza del diritto di proprietà. Viene precisato, comunque, come una **simile convenzione, laddove stipulata, si limita ad avere valore ricognitivo, in quanto «mero**

8 Nel caso di specie, si tratta di un «miniascensore/piattaforma elevatrice - comportante un taglio delle scale da ottanta a cento centimetri per i diversi piani del fabbricato».

9 Si vedano, in tal senso, già le decisioni analizzate nel Report 2024. Nel 2025, si vedano, *ex multis*, Corte di Appello di Perugia, sez. civ., sent. 10 dicembre 2025, n. 670; Trib. Velletri, sez. I, ord. 7 ottobre 2025; Trib. Teramo, ord. 20 gennaio 2025; Trib. Bologna, sez. II civ., ord. 25 ottobre 2025.

10 In tal senso, la Suprema Corte ritiene erroneo l'orientamento, talvolta espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'installazione di un ascensore richiederebbe in ogni caso «una preventiva deliberazione assembleare, anche laddove l'intervento sia finalizzato all'eliminazione delle barriere architettoniche in favore di persone con disabilità o di altri soggetti fragili e venga realizzato a spese del singolo interessato». *Contra*, ad es., TAR Veneto, sez. II, sent. 23 gennaio 2024, n. 106 (cfr. *Report 2024*, pag. 62).

riconoscimento dell'inesistenza di interesse o pretese da parte degli altri condomini rispetto alla concreta utilizzazione del bene comune da parte del singolo». Da questo punto di vista, si profila, dunque, un significativo ampliamento delle tutele riconosciute alle persone con disabilità (e, più in generale, ai soggetti in condizioni di fragilità) con specifico riferimento al diritto di installare, a proprie spese, ausili volti a facilitare l'accesso e la piena fruizione degli spazi abitativi.

Se ne trae conferma anche dalla sent. del Trib. di Bologna, 30 giugno 2025, n. 1677, riguardante il ricorso promosso da alcuni condomini con disabilità per ottenere la nullità delle delibere che avevano negato l'installazione di un ascensore esterno nella corte comune. All'esito del giudizio, i giudici hanno ribadito che «l'installazione di un ascensore e la conseguente modifica delle parti comuni **non possono essere impediti per una disposizione del regolamento condominiale che subordini l'esecuzione dell'opera stessa all'autorizzazione del condominio**». Il principio costituisce la diretta applicazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 13 del 1989, norma che, secondo il Tribunale deve essere interpretata in modo estensivo, facendovi ricomprendere anche gli ascensori. Il necessario bilanciamento da effettuarsi tra gli interessi dei ricorrenti e la limitazione dei diritti dei convenuti viene individuato nell'impossibilità di una soluzione alternativa. Si osserva, infatti, che «**ove l'installazione di un ascensore esterno costituisca l'unica soluzione praticabile per il superamento delle barriere architettoniche, il suo divieto determinerebbe una discriminazione indiretta, in contrasto con la legge e con il principio di accessibilità universale sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità**».

Di particolare rilievo appare, poi, la pronuncia del Trib. di Genova, sent. 31 dicembre 2025, n. 2902, resa nell'ambito di un **ricorso ex l. n. 67 del 2006** promosso da una persona con disabilità nei confronti della proprietaria dell'immobile confinante. La vicenda traeva origine dall'occupazione, mediante ponteggi edilizi apposti dalla convenuta, del tetto, dei balconi e del giardino dell'abitazione del ricorrente, con conseguente impedimento all'accesso agli spazi esterni e significativa compromissione della sua libertà di movimento. **Il ricorrente, persona con disabilità e grave difficoltà di deambulazione, aveva inizialmente prestato consenso temporaneo all'installazione, in vista dell'esecuzione di lavori edilizi, sebbene mai concretamente avviati.** Nonostante le reiterate richieste di rimozione, tuttavia, i ponteggi erano rimasti installati per un lungo periodo. Accogliendo il ricorso, il Tribunale ha ricondotto la condotta della convenuta alla nozione di **discriminazione indiretta** di cui all'art. 2 della l. n. 67 del 2006, ravvisando nell'**apposizione e nel mantenimento dei ponteggi una insormontabile barriera architettonica** determinante «**una condizione di svantaggio, costituita dalla lesione del diritto del ricorrente a poter accedere ed a potersi spostare nel proprio immobile**». I ponteggi

hanno, infatti, **non semplicemente ostacolato, ma del tutto precluso al ricorrente «la possibilità di accedere al proprio giardino, e di potersi spostare dall'abitazione al giardino, in maniera dignitosa»**, pregiudicando la sua libertà di movimento. Degno di nota risulta, inoltre, l'espresso richiamo alla **nozione di “molestia”**, ravvisata nel protrarsi della situazione lesiva data dalla persistente inerzia della convenuta, che ha determinato l'aggravamento della condizione di svantaggio del ricorrente. Il Tribunale ha pertanto ordinato l'immediata cessazione della condotta discriminatoria e la rimozione dei ponteggi, autorizzando peraltro il ricorrente a provvedervi autonomamente in caso di ulteriore inadempimento¹¹.

5.2. Il bilanciamento tra l'accessibilità negli edifici privati e la tutela dei beni paesaggistici e del patrimonio artistico

Un ulteriore specifico profilo di interesse riguarda le decisioni concernenti la rimozione delle barriere architettoniche in edifici situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. Sul punto, la giurisprudenza analizzata ha affermato che, in materia di interventi finalizzati al superamento delle barriere architettoniche, **«le esigenze di tutela dei bisogni fondamentali delle persone con disabilità sono destinate a prevalere sulle esigenze di tutela degli interessi pubblici sottesi ai vincoli paesaggistici»**¹², salvo che l'intervento **determini un pregiudizio particolarmente grave e incompatibile del bene protetto**.

Si richiama, sul punto, la sent. del TAR Campania, Salerno, sez. I, 21 luglio 2025, n. 1329, riguardante l'impugnazione, da parte di una società titolare di una struttura alberghiera, del diniego di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di un ascensore destinato al superamento delle barriere architettoniche all'interno dell'hotel. Il diniego, adottato dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, era motivato mediante generici richiami alla incompatibilità paesaggistica dell'opera e alla particolare rilevanza storica del contesto territoriale interessato. Accogliendo il ricorso, il TAR ha anzitutto proceduto a una **valutazione concreta dell'intervento progettato**, rilevando come le modifiche previste presentassero un **impatto limitato**, ulteriormente attenuato dall'adozione di soluzioni architettoniche di ridotta incidenza visiva. Muovendo da tali considerazioni, il giudice amministrativo ha ribadito che **«l'eventuale sussistenza di vincoli di tutela storico-culturale o paesaggistico-ambientale non costituisce un ostacolo alla realizzazione di interventi della specie»**. In questa

11 Riconosciuta, infine, la sussistenza di un «indubbio danno morale», il giudice ha altresì condannato la convenuta al risarcimento del danno non patrimoniale, liquidato in via equitativa in 2000 euro, oltre alle spese di lite.

12 Cfr. TAR Campania, sent. 21 luglio 2025, n. 1329. In senso conforme, anche TAR Campania, sent. 8 luglio 2025, n. 1254; Cons. Stato, sez. IV, sent. 30 dicembre 2025, n. 10468.

prospettiva, **l'autorizzazione relativa a opere finalizzate al superamento delle barriere architettoniche può essere negata soltanto «ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato».**

L'orientamento è ulteriormente confermato dalla sent. del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 dicembre 2025, n. 10468, relativa alla vicenda di un condominio che aveva presentato una SCIA per l'installazione di un ascensore nella chiostrina dell'edificio, con la finalità di eliminare le barriere architettoniche. Il Comune di Roma aveva tuttavia ingiunto la sospensione dei lavori, ritenendo necessario il previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e sostenendo che l'intervento avrebbe inciso sul prospetto dell'edificio. In primo grado, il TAR aveva respinto il ricorso, aderendo alla tesi dell'amministrazione. La controversia è stata quindi rimessa al Consiglio di Stato, che ha riformato la decisione, valorizzando congiuntamente la disciplina edilizia e la normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche. In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che, quanto al diniego dell'autorizzazione per interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche, l'art. 4 della legge n. 13 del 1989, **in coerenza con i peculiari valori riconducibili all'art. 32 Cost. e con quelli di rilievo internazionale sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità**, ha introdotto nell'ordinamento **«un onere di motivazione particolarmente intenso»** in capo all'amministrazione. Ciò in quanto **l'interesse alla protezione della persona con disabilità può cedere di fronte alla tutela del patrimonio artistico**, espressione a sua volta del principio di cui all'art. 9 Cost., **soltanto in casi eccezionali e all'esito, dunque, di un bilanciamento rigoroso e adeguatamente motivato.**

Va richiamata, infine, anche la sent. del TAR Campania, Salerno, sez. I, 7 marzo 2025, n. 453, la quale adotta un'impostazione parzialmente diversa. In tale pronuncia, relativa alla realizzazione di un intervento particolarmente complesso e comprensivo anche di opere finalizzate all'eliminazione delle barriere architettoniche, il giudice amministrativo ha ritenuto legittimo il diniego dell'autorizzazione all'intervento, evidenziando come **la valutazione dell'amministrazione debba essere effettuata considerando gli interventi «in un quadro di insieme e non segmentato»**, con la conseguenza che la loro compatibilità deve essere verificata **«in ordine alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso»**. Secondo la prospettiva assunta nel caso di specie, le opere dirette a garantire l'accessibilità in aree protette, qualora inserite in interventi edilizi più ampi e strutturalmente inscindibili, non possono essere oggetto di una valutazione autonoma e prevalente rispetto alla complessiva incidenza dell'intervento sul bene paesaggistico tutelato.

5.3. La costituzione coattiva della servitù di passaggio

Deve poi annoverarsi, nell'ambito del macrotema dell'accessibilità, la giurisprudenza relativa alle controversie concernenti la costituzione di servitù di passaggio finalizzate al superamento delle barriere architettoniche¹³.

In continuità con gli orientamenti già esaminati lo scorso anno, si può osservare come la giurisprudenza continui a collocarsi nel solco dell'interpretazione evolutiva dell'art. 1052 c.c., sviluppata a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 167 del 1999. Secondo tale impostazione, **il passaggio coattivo può essere imposto** non soltanto nei casi di interclusione assoluta del fondo, ma **anche quando ciò risulti necessario a garantire esigenze abitative essenziali**, assicurando una piena accessibilità dell'immobile in conformità con l'evoluzione sociale e tecnologica contemporanea.

A titolo d'esempio, si richiama, anzitutto, l'ord. del Trib. di Gorizia, sez. civ., 29 luglio 2025, resa in un giudizio avente ad oggetto la costituzione di una servitù coattiva di passaggio carrabile ai sensi degli artt. 1051 e 1052 c.c. Il ricorrente, proprietario di un immobile, lamentava l'assenza di un accesso carrabile diretto alla pubblica via, evidenziando come il fondo risultasse raggiungibile esclusivamente attraverso un **passaggio pedonale che non consentiva il transito mediante autoveicoli e risultava soprattutto inadeguato sotto il profilo dell'accessibilità per persone con difficoltà motorie**. Accogliendo il ricorso e richiamando espressamente l'evoluzione costituzionale dell'istituto della servitù coattiva successiva alla sentenza della Corte cost. n. 167 del 1999, il Tribunale goriziano sottolinea come la giurisprudenza abbia progressivamente superato una concezione «dominicale e produttivistica» della servitù di passaggio, valorizzando invece **la «dimensione dei valori della persona, di cui agli artt. 2 e 3 Cost., che permea di sé anche lo statuto dei beni ed i rapporti patrimoniali in generale»**. Nel merito, il giudice valorizza la situazione di «parziale interclusione» del fondo, presupposto per ritenere che, pur in presenza di un accesso alla pubblica via, l'inadeguatezza dello stesso sotto il profilo dell'accessibilità integri i presupposti applicativi dell'art. 1052 c.c.

Si segnala poi la sent. del Trib. di Bari, 3 giugno 2025, n. 2201, relativa alla domanda proposta da due coniugi ultraottantenni, proprietari di un appartamento sito al secondo piano di uno stabile storico. Gli attori chiedevano la costituzione di una servitù coattiva di passaggio sul cortile interno dell'edificio per poter installare un ascensore autonomo, essendo l'accesso alla loro abitazione possibile soltanto tramite una scalinata, ritenuta incompatibile con le loro condizioni fisiche. Il Tribunale ha accolto il ricorso, aderendo integralmente alle conclusioni della consulenza tecnica d'ufficio e qualificando così la conformazione

13 Corte di Appello di Bari, sez. I civ., sent. 13 gennaio 2025, n. 19; Corte di Appello di Messina, sent. 11 dicembre 2025, n. 1009; Trib. Roma, sez. V civ., sent. 25 febbraio 2025, n. 2848; Corte di Appello di Milano, sez. II civ., sent. 26 marzo 2025, n. 853.

dell'edificio come una «innegabile barriera architettonica». Il giudice ha ritenuto che l'installazione di un ascensore esterno costituisse l'unica soluzione concretamente idonea a garantire il superamento dell'ostacolo e, dunque, la piena fruibilità dell'abitazione da parte dei ricorrenti. La decisione si fonda sul principio, già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui **«il concetto di disabilità deve essere interpretato in senso ampio, anche alla luce della nuova dimensione che ha assunto il diritto alla salute, non più intesa come semplice assenza di malattia, ma come stato di completo benessere fisico e psichico»**. Da tale premessa deriva, secondo quanto affermato nella decisione, che la disciplina sul superamento delle barriere architettoniche di cui alla **l. n. 13 del 1989 debba ritenersi applicabile anche alle persone che, per effetto dell'età avanzata (pur non essendo formalmente certificata la disabilità) presentino comunque limitazioni motorie o significative difficoltà fisiche**.

Si cita infine anche la sent. del Trib. di Venezia, sez. I civ., 5 febbraio 2025, n. 631, relativa alla domanda di costituzione di una servitù coattiva di passaggio carrabile avanzata dalla proprietaria di un immobile che lamentava l'assenza di un accesso tramite autoveicolo diretto alla pubblica via. L'abitazione risultava infatti raggiungibile esclusivamente attraverso una stretta calle pedonale, che non garantiva una piena accessibilità dell'edificio. La ricorrente chiedeva, pertanto, la costituzione di una servitù coattiva di passaggio sul cortile comune dei convenuti, qualificato come l'unico percorso che potesse concretamente collegare il fondo alla pubblica via mediante accesso carrabile. Il Tribunale ha accolto la domanda, ritenendo integrati i presupposti per la costituzione della servitù coattiva ai sensi dell'art. 1052 c.c. In particolare, ha qualificato il fondo attoreo come "parzialmente intercluso", pur in presenza di un accesso pedonale, riconoscendo che l'impossibilità di raggiungere l'abitazione mediante mezzi meccanici fosse idonea a giustificare la costituzione della servitù. Particolarmente significativa appare, inoltre, l'affermazione in merito alla portata dell'**art. 1051, ultimo comma, c.c., disposizione che sottrae, in via ordinaria, cortili, giardini e aree analoghe all'imposizione del passaggio coattivo**. Secondo il giudice, tuttavia, tale previsione **«prescriverebbe – piuttosto – un criterio di scelta» nel tracciato della servitù, destinato a operare nei soli casi in cui esistano percorsi alternativi concretamente praticabili**. Nel caso di specie, il passaggio attraverso il cortile comune risultava l'unica soluzione idonea a superare l'inadeguatezza e l'insufficienza ai bisogni del fondo di accesso alla via pubblica, ciò che giustifica la costituzione della servitù su un'area qualificabile come cortile.

5.4. Le barriere architettoniche negli alloggi ERP

Il tema delle barriere architettoniche negli edifici è stato oggetto di alcune decisioni¹⁴ che hanno riguardato la **contestata accessibilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica** (c.d. alloggi ERP). Si tratta, nello specifico, di una questione che si colloca al confine tra la disciplina civilistica del rapporto locatizio e la peculiare funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. In questo contesto, infatti, il locatore non opera propriamente come soggetto privato, ma quale soggetto pubblico cui è affidato il compito di garantire l'effettività del diritto all'abitazione, soprattutto nei confronti di persone che vedono intrecciarsi e sommarsi condizioni di fragilità economica a quelle di fragilità sociale (nello specifico, la condizione di disabilità).

In merito, il primo richiamo è alla pronuncia del TAR Toscana, sent. 5 novembre 2025, n. 1796, con la quale è stato affermato che, **qualora l'assegnatario rinunci all'alloggio proposto per «gravi e documentati motivi sanitari»¹⁵ correlati all'inaccessibilità fisica dell'immobile, il Comune non può disporre l'esclusione dalla graduatoria ERP**. Il ricorso era stato promosso da una persona con disabilità, inserita nella graduatoria per l'assegnazione di alloggi ERP, alla quale il Comune di Firenze aveva proposto due soluzioni abitative, entrambe caratterizzate dalla presenza di barriere architettoniche¹⁶. La ricorrente, documentando le proprie difficoltà di deambulazione e la necessità di disporre di un'abitazione accessibile, aveva rifiutato gli immobili assegnati; il Comune, tuttavia, aveva ritenuto il rifiuto ingiustificato, disponendone l'esclusione dalla graduatoria. Accogliendo il ricorso, il TAR ha ritenuto illegittima la condotta dell'amministrazione, ravvisando un eccesso di potere per sviamento. Il giudice amministrativo ha osservato che il Comune, pur disponendo di tutti gli elementi istruttori necessari a valutare la gravità della situazione sanitaria della ricorrente e l'inadeguatezza degli alloggi proposti rispetto alle sue esigenze abitative, aveva ommesso di considerarli correttamente, così **«disattendendo le finalità della disciplina regionale e comunale in materia di edilizia residenziale pubblica»**.

In secondo luogo, sempre con riferimento agli alloggi ERP e, in particolare, alla **questione relativa all'individuazione del soggetto competente a provvedere agli interventi di adeguamento**, meritano richiamo le ordinanze

14 Trib. Bari, ord. 28 marzo 2025; Trib. Velletri, sez. I, ord. 7 ottobre 2025; Trib. Messina, sez. I civ., ord. 13 ottobre 2025; TAR Toscana, sent. 5 novembre 2025, n. 1796; Trib. Milano, sent. 5 dicembre 2025, n. 9393.

15 Nel caso di specie, tra l'altro, trattavasi di una condizione espressamente prevista dal regolamento comunale ai fini della legittimità della rinuncia.

16 La prima soluzione proposta consisteva in un immobile posto al terzo piano senza ascensore; la seconda in un monolocale dotato di soppalco.

del Trib. di Messina, sez. I civ., 13 ottobre 2025, e del Trib. di Velletri, sez. I, 7 ottobre 2025.

Nel primo caso, si tratta di un ricorso proposto da una persona con grave disabilità, assegnataria di alloggio ERP, contro il Comune e l'ente gestore, in ragione della presenza di barriere architettoniche nell'alloggio assegnato che le impedivano di utilizzare autonomamente i servizi igienici. Da un lato, il Comune sosteneva di non poter eseguire lavori su un immobile di proprietà di un altro ente; dall'altro, l'ente gestore negava di avere assunto specifici obblighi di adeguamento dell'alloggio. Il Trib. di Messina ha pertanto chiarito la distinta ripartizione delle competenze tra i due soggetti, e dunque fra l'ente che «gestisce la proprietà, percepisce il canone, si occupa della manutenzione dell'immobile e dei lavori di adeguamento», e il Comune, che invece «si occupa dell'assegnazione degli alloggi e nell'individuazione sceglie gli immobili adatti alle esigenze dell'assegnatario». Sulla base di questa ricostruzione, il Tribunale ha dunque chiarito come **il soggetto tenuto ad eseguire i lavori di adeguamento fosse il Comune**, facendo leva sul fatto che **l'amministrazione fosse pienamente consapevole delle condizioni fisiche del ricorrente** e che, nonostante ciò, **avesse comunque proceduto all'assegnazione dell'immobile, riservandosi espressamente di valutare eventuali interventi diretti a renderlo accessibile**.

Nel caso trattato dal giudice laziale, il ricorso era stato presentato da una famiglia assegnataria di alloggio ERP contro l'ente gestore, affinché venisse **ordinata la realizzazione di «un ascensore o di una rampa per abbattimento barriere architettoniche»**. L'abitazione era infatti situata al primo piano di un edificio privo di ascensore e l'unica possibilità, per la figlia dei ricorrenti, persona con grave disabilità motoria, di uscire dall'abitazione consisteva nell'essere trasportata in braccio dai genitori. L'ente resistente – che non era proprietario dell'intero edificio, ma solo dell'unità immobiliare abitata dai ricorrenti – aveva eccepito il proprio difetto di legittimazione, sostenendo che l'intervento avrebbe inciso su parti comuni e che, pertanto, sarebbe stato necessario il coinvolgimento degli altri comproprietari e condomini. Il Tribunale, riqualificando la domanda, l'ha ricondotta alla disciplina dell'art. 2, comma 2, della legge n. 13 del 1989, ritenendo che essa dovesse essere considerata quale **«richiesta di autorizzazione [...] alla rimozione delle barriere architettoniche»**, precisando come non potessero **«essere ordinati all'ente resistente – né agli altri condomini – gli interventi oggetto del ricorso con onere di spesa, trattandosi di intervento funzionale esclusivamente all'appartamento abitato dai ricorrenti»**.

Nel complesso, traspare dunque un approccio piuttosto prudente rispetto alla possibilità di far gravare automaticamente sull'ente proprietario (o sugli altri condomini) gli oneri economici e operativi connessi agli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche. Al tempo stesso, tuttavia, appare conclamato il **diritto della persona con disabilità alla realizzazione delle opere**

necessarie, a proprie spese, in conformità con quanto previsto dalla normativa vigente in materia di superamento e abbattimento delle barriere architettoniche. Tale orientamento, a ben vedere, si traduce tuttavia in una soluzione che, se calata nello specifico contesto dell'edilizia residenziale pubblica, rischia di incidere sull'effettività della tutela che si mira a garantire alla persona con disabilità, **tenuto conto delle frequenti condizioni di fragilità economica che possono caratterizzare i destinatari degli alloggi ERP**.

Si richiama, infine, per la sua rilevanza, la sent. del Trib. di Milano, 5 dicembre 2025, n. 9393, pronunciata nell'ambito di un ricorso con rito antidiscriminatorio¹⁷ promosso da una persona con disabilità nei confronti di un Comune, a seguito della mancata rimozione delle barriere architettoniche presenti nell'alloggio ERP assegnatole. La vicenda riguardava la richiesta, rimasta sostanzialmente inesa, di installazione di un montascale – o, in subordine, di assegnazione di un diverso alloggio posto al piano terra – nonché di adeguamento del bagno mediante sostituzione del piatto doccia. A fronte dell'inerzia dell'amministrazione comunale¹⁸, il ricorrente sosteneva che la condotta del Comune integrasse una forma di discriminazione indiretta, poiché **«l'inerzia del Comune non gli consentiva di esercitare diritti – alla casa e alla libertà di movimento – garantiti invece agli altri residenti nell'immobile comunale»**. La decisione si segnala soprattutto per il modo in cui il giudice ha valorizzato la nozione di discriminazione indiretta collegandola implicitamente alla mancata adozione di misure differenziate idonee a garantire l'uguaglianza sostanziale della persona con disabilità¹⁹. In quest'ottica, **le barriere architettoniche sono state pienamente ricondotte nell'ambito della discriminazione indiretta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 67 del 2006**. Nel caso concreto, il giudice ha rilevato, infatti, la presenza di barriere architettoniche che **«ledono il diritto – del ricorrente – a poter accedere nella (e a potersi spostare dalla) abitazione in maniera dignitosa, e che lo pongono in una condizione di evidente svantaggio rispetto agli altri occupanti privi di disabilità»**. A ciò si aggiungeva il fatto che il Comune non avesse «individuato valide soluzioni alternative

17 Sebbene il ricorso richiamasse formalmente gli artt. 2 ss. del d.lgs. 216 del 2003, il Trib. chiarisce espressamente che l'azione «deve essere piuttosto ricondotta tra gli strumenti di tutela giurisdizionale che la legge n. 67 del 2006 appronta per le persone con disabilità vittime di trattamenti discriminatori al di fuori di un rapporto di lavoro».

18 Secondo quanto affermato nella decisione, nonostante l'amministrazione avesse previamente riconosciuto, tramite l'emanazione di un ordine di servizio, la necessità e l'urgenza degli interventi di adeguamento, «non ottemperava se non parzialmente e in modo insoddisfacente, installando un piatto doccia di ridotte dimensioni e non idoneo ad impedire lo spandimento di acqua sul pavimento, con aumento del rischio di caduta della persona disabile».

19 Afferma il Tribunale che «spesso non sono il comportamento o la prassi a creare lo svantaggio, ma il fatto che non sia stata prevista una diversità di trattamento a favore dei disabili atta e necessaria per ristabilire l'uguaglianza ed evitare la discriminazione».

in grado di eliminare gli ostacoli alla piena esplicazione dei diritti fondamentali del ricorrente».

Di particolare interesse risulta anche il passaggio relativo alla competenza e alla responsabilità dell'intervento di installazione del montascale. Pur senza affrontare in termini generali la questione della ripartizione degli oneri negli edifici ERP, **la sentenza individua chiaramente nel Comune il soggetto tenuto a intervenire**. Il Tribunale evidenzia infatti che lo stesso Segretario Generale del Comune aveva disposto, con ordine di servizio, **«la predisposizione acquisto in tempi urgenti del montascale, previa verifica sul luogo effettuata dall'ufficio tecnico»**. L'amministrazione è stata, dunque, ritenuta pienamente consapevole sia della necessità dell'intervento sia della propria competenza gestionale e operativa in materia. È stata pertanto disposta l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni, con l'ordine al Comune di installare il montascale e di realizzare gli ulteriori interventi necessari entro il termine fissato dal giudice, così da evitare il rischio di pregiudizi irreversibili incidenti sulla posizione sostanziale del richiedente.

5.5. Le barriere architettoniche negli spazi ed edifici pubblici

Per ciò che riguarda le decisioni più rilevanti in materia di superamento delle barriere architettoniche negli spazi pubblici, meritano particolare attenzione tre pronunce.

Viene anzitutto in rilievo la questione relativa alla **mancata predisposizione e attuazione dei P.E.B.A. da parte dei Comuni**.

Si segnala, a tal proposito, l'ord. del TAR Sicilia, 27 ottobre 2025, n. 3055, con cui il giudice amministrativo è intervenuto sul persistente silenzio dell'amministrazione del Comune di Catania, già riconosciuto come illegittimo nella precedente sent. n. 1529 del 12 maggio 2025. La controversia traeva origine dal ricorso promosso da un cittadino con disabilità motoria e dall'Associazione Luca Coscioni, volto a denunciare l'inadempimento dell'amministrazione comunale rispetto all'obbligo di adottare il P.E.B.A., strumento fondamentale per la programmazione degli interventi diretti a garantire l'accessibilità degli spazi urbani. Nonostante le diffide formalmente rivolte al Comune, l'amministrazione era rimasta inerte, giustificando il ritardo con la complessità tecnica del procedimento, la necessità di coordinamento con altri strumenti urbanistici e l'esigenza di una «ricognizione di adeguate risorse economiche». Il TAR aveva tuttavia respinto la difesa del Comune, rilevando che la **complessità del procedimento non può giustificare il silenzio amministrativo**, poiché, anche in presenza di difficoltà tecniche, l'ente avrebbe dovuto adottare un provvedimento motivato per spiegare le ragioni dell'inadempimento. La mancata adozione di

qualsiasi determinazione è stata pertanto qualificata come violazione del dovere di provvedere. Con la sent. n. 1529 del 2025, il TAR aveva così accolto il ricorso, ordinando al Comune di pronunciarsi sull'istanza entro 45 giorni e prevedendo che, in caso di ulteriore inerzia, i ricorrenti potessero chiedere la nomina di un commissario *ad acta*. Persistendo l'inadempimento anche nei mesi successivi, i ricorrenti si sono nuovamente rivolti al TAR. Con l'ord. n. 3055 del 2025, il giudice amministrativo ha preso atto della persistente inerzia e ha accolto l'istanza dei ricorrenti, nominando il Segretario Generale della Città Metropolitana di Messina quale commissario *ad acta*, assegnandogli un termine di 180 giorni per dare esecuzione al provvedimento. Allo stato attuale, il termine fissato dal TAR risulta scaduto il 27 aprile 2026. Dal dibattito pubblico emerso sul punto sembrerebbe che il Piano sia stato predisposto, ma non ancora formalmente adottato o attuato; secondo quanto riferito dall'amministrazione comunale, si renderebbe necessaria una proroga dei termini²⁰.

Viene poi in rilievo la sent. del Cons. di Stato, sez. VII, 20 giugno 2025, n. 5409, concernente la gestione di una spiaggia del Comune di San Vincenzo destinata alla fruizione da parte di persone accompagnate da animali domestici (“*Dog Beach*”). La decisione merita di essere richiamata per la sua rilevanza nel riconoscere in modo esplicito l'accessibilità delle persone con disabilità quale parametro in grado di orientare le scelte organizzative dell'ente locale e di giustificare forme di gestione pubblica diretta dei servizi. La vicenda prendeva avvio dalla decisione del Comune di **non rinnovare l'affidamento della gestione della spiaggia alla società privata** che aveva gestito l'arenile negli anni precedenti e di trasferire invece il servizio a una neoistituita azienda speciale comunale. La scelta era motivata, in particolare, dall'esigenza di garantire la piena fruibilità della spiaggia alle persone con disabilità. La precedente convenzione aveva infatti previsto **specifici interventi per l'abbattimento delle barriere architettoniche, posti a carico del gestore privato, che tuttavia non erano mai stati realizzati** e che, anzi, erano stati contestati dalla società affidataria in quanto ritenuti eccessivamente onerosi. La società aveva allora presentato ricorso al TAR Toscana, sostenendo l'illegittimità della costituzione dell'azienda speciale e dell'affidamento diretto della gestione. In primo grado, il TAR aveva dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo che i ricorrenti non avessero una posizione giuridica qualificata né un interesse concreto a contestare la decisione del Comune. Il giudizio è poi approdato dinanzi al Consiglio di Stato, che ha riformato la decisione sotto il profilo processuale, riconoscendo l'ammissibilità del ricorso, ma respingendo nel merito le censure formulate dall'appellante.

La motivazione adottata dal Consiglio di Stato riconosce che la gestione della spiaggia costituisce un **servizio pubblico locale di rilevanza economica**.

20 Cfr. www.lasicilia.it/news/cronaca/3035225/disabili-e-barriere-architettoniche-slittino-i-tempi-del-peba-a-catania.html

Ciò perché **«rendere fruibile ai soggetti con disabilità l'unica spiaggia accessibile anche agli animali domestici significa proprio erogare quel servizio che non è stato possibile svolgere nel modo dovuto senza l'intervento pubblico»**. Secondo il Consiglio di Stato, dunque, l'intervento diretto del Comune, tramite un'azienda speciale soggetta allo stretto controllo dell'ente, era giustificato dalla necessità di garantire proprio tale “interesse pubblico” e, più in generale, di assicurare adeguati standard di qualità, accessibilità e non discriminazione.

Infine, si richiama la sent. del Cons. di Stato, sez. V, 17 ottobre 2025, n. 8081, che ha affrontato il delicato bilanciamento tra **tutela dell'accessibilità e disciplina dell'occupazione del suolo pubblico**. La vicenda riguardava il contenzioso instaurato tra Roma Capitale e un privato cittadino residente in un condominio del II Municipio di Roma, la cui moglie è persona con disabilità certificata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992. La controversia nasceva dalla decisione del Comune di **ritirare, in autotutela, l'autorizzazione precedentemente concessa per la realizzazione di una rampa sul marciapiede antistante il condominio**, finalizzata al superamento delle barriere architettoniche e a consentire l'accesso all'abitazione mediante strumenti di supporto alla mobilità. In primo grado, il TAR Lazio aveva accolto il ricorso del cittadino, ritenendo illegittimo il ritiro dell'autorizzazione disposto da Roma Capitale. In particolare, il giudice amministrativo aveva evidenziato sia il superamento del termine previsto per l'esercizio del potere di autotutela, sia l'assenza di un'adeguata motivazione in ordine all'interesse pubblico prevalente rispetto a quello del privato destinatario del provvedimento²¹. Il Consiglio di Stato ha invece affermato che **l'intervento richiedeva un titolo concessorio, poiché «ogni intervento su di un marciapiede pubblico [...] richiede una concessione di occupazione di suolo pubblico»**. Il Collegio ha inoltre rilevato che l'autorizzazione originaria era stata rilasciata sulla base di una documentazione incompleta e in assenza dell'istanza formalmente necessaria. Pur riconoscendo la particolare rilevanza dell'intervento volto all'eliminazione delle barriere architettoniche e il carattere “particolarmente qualificato” dell'interesse privato coinvolto, il Consiglio di Stato ha dunque riformato la precedente sentenza del TAR Lazio e accolto l'appello di Roma Capitale, ritenendo legittimo il ritiro dell'autorizzazione.

5.6. Il diritto alla mobilità

Per quanto concerne il diritto alla mobilità delle persone con disabilità, con specifico riferimento **alle controversie relative all'assegnazione di stalli di sosta personalizzati**, la giurisprudenza amministrativa più recente ha

21 TAR Lazio, Sez. II, sent. 19 dicembre 2024, n. 23107.

progressivamente valorizzato una lettura sostanziale dell'art. 381 del d.P.R. n. 495 del 1992, orientata alla tutela effettiva della mobilità personale e della libertà di movimento della persona con disabilità.

Molto rilevante, sul tema, è l'ord. del Cons. di Stato, sez. V, 12 settembre 2025, n. 3334, che si distingue per l'**inedito intervento nel giudizio dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**. La controversia riguardava un cittadino con disabilità residente a Eboli, al quale il Comune aveva negato la concessione di uno stallo di sosta personalizzato. In sede cautelare, il TAR Campania, Salerno, sez. I, con ord. n. 281 del 17 luglio 2025, aveva confermato il diniego, ritenendo che l'amministrazione avesse esercitato in modo adeguatamente motivato la propria discrezionalità. Riformando la decisione, il Consiglio di Stato ha rilevato l'erronea interpretazione dell'art. 381 del d.P.R. n. 495 del 1992 e dei consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia. Il Collegio ha evidenziato come la disposizione suddetta **sia finalizzata a migliorare concretamente la qualità della vita delle persone con disabilità, garantendone la libertà di movimento, soprattutto nei casi di difficoltà deambulatorie**. Di conseguenza, il Collegio ha affermato il principio secondo cui la discrezionalità amministrativa debba ritenersi limitata alla verifica di eventuali esigenze di viabilità o sicurezza, da accertarsi mediante un'istruttoria approfondita e sorretta da adeguata motivazione.

Da sottolineare, poi, il fatto che l'intervento dell'Autorità Garante nel giudizio si configuri, in linea con quanto previsto dalla normativa istitutiva, come strumento per assicurare in ambito giurisdizionale la promozione di un'interpretazione delle norme sempre più coerente con i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Nel parere motivato n. 1 del 2025, reso ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 20 del 2024, l'Autorità ha **qualificato l'assegnazione dello stallo personalizzato quale misura di "accomodamento ragionevole"**, affermando che il relativo diniego può tradursi nella mancata garanzia di una parità sostanziale e, dunque, in una forma di discriminazione indiretta nei confronti della persona con disabilità. Secondo quanto evidenziato nel parere, **la discriminazione indiretta si realizzerebbe, infatti, proprio «nel momento in cui la presenza teorica di altri stalli non consenta la disponibilità concreta degli stessi nel momento del bisogno»**.

Nella stessa scia si colloca l'ord. del TAR Calabria, sez. II, 28 novembre 2025, n. 643, con cui è stata accolta l'istanza cautelare proposta dai genitori di una minore con disabilità nei confronti del Comune di Crotone, che aveva negato la concessione di uno stallo di sosta personalizzato ai sensi dell'art. 381, comma 5, del d.P.R. n. 495 del 1992. L'amministrazione aveva motivato il rigetto sostenendo che l'area interessata non rientrasse tra quelle ad "alta densità di traffico", richiamando, a tal fine, un Piano Urbano del Traffico risalente al 1999. Il TAR ha ritenuto sussistente un evidente difetto di istruttoria e motivazione, osservando, anzitutto, come fossero irrilevanti, ai fini della concessione dello stallo

personalizzato, le circostanze valorizzate dal Comune, ossia la minore età della beneficiaria e il mancato possesso della patente di guida. Il giudice amministrativo ha quindi affermato che la disciplina prevista dall'art. 381, comma 5, del d.P.R. n. 495 del 1992 è diretta a migliorare le condizioni di vita delle persone con gravi limitazioni della capacità di deambulazione, garantendone il diritto alla libertà di movimento mediante misure che il Comune è tenuto ad assicurare. In ragione di ciò, il TAR ha ordinato all'amministrazione di procedere a un nuovo riesame dell'istanza conformandosi ai principi enunciati nella decisione.

Sempre nello stesso solco ermeneutico si iscrive l'ordinanza del TAR Lombardia, Milano, sez. III, 20 giugno 2025, n. 685, relativa al diniego opposto dal Comune di Milano all'assegnazione di uno stallo di sosta personalizzato richiesto da una persona con disabilità grave. In tale occasione, il TAR ha accolto la domanda cautelare, sospendendo il provvedimento comunale e censurando la motivazione dell'amministrazione, definita «laconica» e fondata su un mero richiamo all'ordinanza sindacale di riferimento, «senza alcuna concreta considerazione e confutazione della documentata situazione clinica della ricorrente». Il giudice ha inoltre evidenziato come il requisito dei «frequenti spostamenti», richiamato dal Comune a fondamento del diniego, non trovi alcun riscontro nella disciplina di cui all'art. 381 del d.P.R. n. 495 del 1992.

Dall'analisi delle pronunce richiamate emerge, dunque, un orientamento giurisprudenziale sempre più volto a valorizzare una concezione sostanziale del diritto alla mobilità, strettamente connesso alla tutela dell'autonomia personale e dell'effettiva partecipazione sociale delle persone con disabilità.

5.7. La rimozione delle barriere alla partecipazione politica

È opportuno richiamare, infine, alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di partecipazione politica delle persone con disabilità, poiché essi sollevano snodi rilevanti con riguardo **all'effettiva accessibilità** tanto delle modalità di esercizio del diritto di voto quanto degli strumenti predisposti dall'ordinamento per garantirne la piena attuazione. Il tema rientra, più in generale, nell'ambito dell'accessibilità dei procedimenti elettorali e della piena inclusione delle persone con disabilità nella vita democratica, in conformità ai principi costituzionali e all'art. 29 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Un primo aspetto riguarda gli strumenti attraverso i quali il diritto di partecipazione politica può essere concretamente esercitato. Sul punto, si è espressa la sent. della **Corte cost. n. 3 del 2025**, con cui sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 9, comma 3, della legge n. 108 del 1968 e l'art. 2, comma 6, del Codice dell'amministrazione digitale, nella parte in cui non prevedevano

modalità alternative alla firma autografa per la sottoscrizione delle liste elettorali da parte di elettori impossibilitati a firmare a causa di un grave impedimento fisico.

La questione era sorta in occasione delle elezioni regionali del Lazio del 2023, quando una persona con disabilità fisica, assistita dall'Associazione *Luca Coscioni*, **non aveva potuto sottoscrivere una lista elettorale perché impossibilitata ad apporre la firma autografa richiesta dalla legge, senza che fosse consentito il ricorso alla firma digitale**. La disciplina vigente prevedeva, in tali ipotesi, una dichiarazione orale resa alla presenza di testimoni davanti a un notaio o a un pubblico ufficiale delegato. Nell'esame della questione, la Corte costituzionale ha ritenuto la procedura non più adeguata, definendola un aggravio «né necessario né proporzionato» rispetto all'esigenza di garantire l'autenticità della sottoscrizione. Secondo la Corte, l'evoluzione tecnologica rende infatti **irragionevole la preclusione all'utilizzo della firma digitale**, che finisce per trasformarsi in un ostacolo normativamente imposto alla partecipazione politica delle persone con disabilità. Emblematica è, in tal senso, l'affermazione in cui il giudice delle leggi collega il tema dell'accessibilità procedurale alla dignità della persona, affermando che «la **dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma [...] in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività**». Si tratta di un passaggio che, pur senza menzionare espressamente la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ne richiama chiaramente l'impostazione, collocandosi nella prospettiva del modello bio-psico-sociale della disabilità, progressivamente recepito nell'ordinamento interno.

Accanto al tema degli strumenti di partecipazione, va poi richiamata la giurisprudenza amministrativa che si è soffermata **sulle modalità di esercizio del diritto di voto**. In particolare, vengono in rilievo due decisioni relative alla disciplina del **voto assistito**, nelle quali emerge il delicato bilanciamento tra effettività della partecipazione politica delle persone con disabilità e tutela dei principi di personalità e segretezza del suffragio. Si ricorda, come già evidenziato nelle *newsletter* dell'Osservatorio di marzo e aprile 2026²², che la normativa vigente prevede una pluralità di misure finalizzate a garantire l'accessibilità delle operazioni elettorali: dal voto domiciliare per gli elettori con «gravissime infermità» ai servizi comunali di trasporto verso i seggi, fino all'obbligo di predisporre cabine accessibili alle persone con disabilità motoria. Le maggiori criticità riscontrate nelle decisioni analizzate sembrano emergere tuttavia proprio con riferimento all'individuazione dei presupposti che consentono l'accesso al voto assistito.

22 <https://osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it/2026/03/17/diritti-ad-ostacoli-newsletter-n-15-2-anno/>

Sul punto è utile richiamare la sent. del Consiglio di Stato, sez. II, 18 aprile 2025, n. 3393, relativa all'esito delle elezioni comunali del Comune di Simbario del giugno 2024, concluse con uno scarto minimo tra le due liste concorrenti. I candidati della lista risultata sconfitta hanno impugnato il risultato elettorale denunciando numerose irregolarità nelle operazioni di voto e scrutinio, tra cui l'erronea attribuzione o nullità di alcune schede, **irregolarità nel voto assistito** e incongruenze nei verbali delle sezioni elettorali. Nel giudizio, il giudice amministrativo ha ritenuto **illegittima l'ammissione al voto assistito di 9 elettori, rilevando che le condizioni indicate nei verbali di sezione non fossero riconducibili alle ipotesi strettamente previste dall'art. 41 del d.P.R. n. 570 del 1960**. La decisione si inserisce in un orientamento particolarmente rigoroso. Il Collegio ricorda infatti che il voto assistito costituisce una deroga al principio di personalità del voto e che, proprio per tale ragione, **le ipotesi che ne consentono il ricorso devono essere interpretate in maniera tassativa**.

Nella motivazione il Consiglio di Stato osserva che le "condizioni patologiche" indicate nei verbali di sezione – quali «deficit motori superiori», «limitazione arti superiori» o «deficit funzionale arto superiore dx» – erano formulate in termini troppo generici e **non dimostravano la concreta impossibilità degli elettori di esprimere autonomamente il voto**. La sentenza precisa, dunque, che non ogni difficoltà fisica giustifica il ricorso all'accompagnatore, ma solo quelle situazioni che determinano un impedimento effettivo e analogo alle condizioni previste dall'art. 41 del d.P.R. n. 570 del 1960²³. Il Consiglio di Stato sottolinea, poi, che il voto assistito non può essere trasformato in «uno strumento di semplificazione organizzativa o di mera agevolazione dell'elettore», poiché esso incide sulle garanzie di segretezza e personalità del suffragio.

La decisione richiama inoltre il limite previsto dall'art. 41, comma 3, del d.P.R. n. 570 del 1960, secondo cui **«nessun elettore può esercitare la funzione di accompagnatore per più di un invalido»**. Il Collegio considera la previsione funzionale a prevenire fenomeni di condizionamento del voto e a preservare la genuinità della consultazione elettorale. Il principio di legalità delle operazioni elettorali viene dunque interpretato come presidio necessario non soltanto della correttezza procedurale, ma anche della libertà sostanziale del voto.

Di segno parzialmente diverso appare invece la successiva sentenza del Cons. di Stato, sez. II, 23 giugno 2025, n. 5462, relativa al contenzioso sulle elezioni comunali di Rocca d'Evandro del giugno 2024, concluse con uno scarto di appena otto voti. Gli appellanti contestavano, ancora una volta, alcune irregolarità nello svolgimento delle operazioni elettorali, con particolare riferimento al voto assistito, sostenendo che alcuni elettori fossero stati ammessi illegittimamente all'assistenza in cabina e che mancassero adeguate verbalizzazioni e

23 La disposizione consente infatti l'assistenza in cabina esclusivamente ai «ciechi, gli amputati delle mani, gli affetti da paralisi o da altro impedimento di analoga gravità».

certificazioni mediche. In questa occasione, il Cons. di Stato ha respinto integralmente il ricorso, confermando la decisione di primo grado²⁴. Il principio centrale della pronuncia è espresso nel passaggio in cui il Collegio afferma che, in materia elettorale, «la violazione è significativa solo se si dimostra la sostanziale inattendibilità del risultato finale». Con specifico riferimento al voto assistito, la sentenza affronta il tema della verbalizzazione delle operazioni di voto. Gli appellanti lamentavano, in particolare, che in diversi casi mancasse l'indicazione dell'acronimo “AVD” sulla scheda elettorale o che i verbali non riportassero in modo completo le ragioni dell'assistenza prestata. Il Collegio ha tuttavia escluso che tali omissioni potessero di per sé dimostrare l'illegittimità del voto assistito, precisando che **«la mancata verbalizzazione completa, comprensiva cioè dell'indicazione dell'acronimo “AVD” che deve essere apposto sulla scheda elettorale, non implica affatto che siano stati ammessi al voto assistito cittadini che non ne avrebbero avuto diritto»**. In altre parole, il Consiglio di Stato ritiene che il difetto di verbalizzazione non equivalga automaticamente all'assenza dei presupposti sostanziali richiesti dalla legge. La stessa impostazione emerge con riguardo alla documentazione sanitaria. Gli appellanti sostenevano che l'assenza dei certificati medici allegati ai verbali dimostrasse l'illegittimità dell'assistenza prestata agli elettori. Anche su questo punto il Collegio adotta una prospettiva sostanzialistica, affermando che «la mancata allegazione dell'eventuale certificato medico al verbale non comporta che [lo] stesso fosse necessario», soprattutto quando la condizione di disabilità risultava comunque evidente ai componenti del seggio «essendo ad esempio cristallizzata nella presenza del ricordato acronimo ‘AVD’». La sentenza attribuisce quindi **prevalenza alla concreta verifica della situazione dell'elettore rispetto al rigoroso rispetto delle formalità documentali**.

Queste decisioni mostrano dunque come il tema dell'accessibilità, questa volta in materia di operazioni elettorali, richieda un costante bilanciamento tra l'effettività della partecipazione politica delle persone con disabilità e la tutela dei principi di personalità, segretezza e genuinità del voto. Ciò fa oscillare l'interpretazione della normativa da parte dei giudici tra una prospettiva formale e una più sostanziale, attenta a evitare che carenze documentali o procedurali si traducano in barriere fraposte tra la persona e l'effettivo esercizio dei suoi diritti politici.

24 TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 28 ottobre 2024, n. 5758.

6. Il diritto allo studio

di Gaia Patarini e Federica Sammali*

ORCID 0009-0001-2808-2912

ORCID 0009-0006-7984-1540

DOI: 10.54103/milanoup.314.c811

6.1. Introduzione

Anche nel 2025 il diritto allo studio continua a rappresentare l'ambito nel quale si concentra il maggior numero di controversie relative ai diritti delle persone con disabilità. Il dato quantitativo appare particolarmente significativo (**oltre 700 provvedimenti**) e conferma una tendenza ormai strutturale: **la mancata attuazione delle misure necessarie a garantire l'inclusione scolastica continua a determinare un contenzioso diffuso e seriale, che coinvolge in modo trasversale scuole ed enti locali.**

Data la mole delle sentenze teoricamente rilevanti per questo filone, al fine di redigere in maniera chiara e coerente il presente capitolo del report, sono state selezionate e circoscritte quelle che sono parse le decisioni più rilevanti¹: in questo modo si è cercato di costruire un quadro il più chiaro possibile dei vari orientamenti, mettendo comunque in evidenza i principali contenuti delle 165 decisioni che sono specificamente qui analizzate.

In particolare, la trattazione è stata suddivisa per filoni tematici: in primo luogo le controversie in materia di diritto alle ore di sostegno, nell'ambito delle quali si è inserito il contenzioso campano; le controversie in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione; le controversie sul diritto al trasporto scolastico; infine, si è dedicato un paragrafo a ulteriori questioni rilevanti non rientranti nei precedenti filoni.

Come già evidenziato nel rapporto dello scorso anno, la giurisprudenza continua comunque a **ribadire con forza che il diritto all'inclusione scolastica costituisce un diritto fondamentale della persona con disabilità, strettamente connesso agli artt. 2, 3, 34 e 38 Cost., non comprimibile per ragioni organizzative o di bilancio.** Nonostante ciò, il numero di decisioni

* I §§ 6.2 e 6.3 sono stati redatti da Gaia Patarini; i §§ 6.4, 6.5 e 6.6 da Federica Sammali; il § 6.1 è frutto del lavoro congiunto delle due autrici.

1 Nello specifico: 45 decisioni per il § 6.2; 70 decisioni per il § 6.3; 38 decisioni per il § 6.4; 4 decisioni per il § 6.5; da ultimo, 8 decisioni per il § 6.6.

analizzate mostra come persistano diffuse prassi amministrative che incidono negativamente sull'effettività del diritto allo studio.

Come per la giurisprudenza del 2024, la parte più consistente del contenzioso ha riguardato la riduzione delle ore di sostegno didattico o di assistenza specialistica rispetto a quanto previsto nei Piani Educativi Individualizzati (PEI). In numerosissimi casi, le amministrazioni scolastiche o gli enti locali hanno assegnato un numero di ore inferiore rispetto a quello individuato dal GLO, giustificando tale scelta con esigenze di bilancio, carenze di organico o vincoli organizzativi.

Si tratta, **in numerosi casi (190), di controversie instaurate in sede cautelare** ai sensi dell'art. 700 c.p.c., circostanza che appare particolarmente significativa. Il frequente ricorso allo strumento cautelare dimostra infatti come le famiglie siano costrette ad agire con urgenza per evitare che il protrarsi della violazione comprometta irreversibilmente il percorso educativo e relazionale del minore con disabilità nel corso dell'anno scolastico.

Il **fenomeno appare particolarmente allarmante in Campania**, dove continua a registrarsi un numero eccezionalmente elevato di ricorsi e decisioni relative al diritto allo studio (441). Anche nel 2025, infatti, una parte molto consistente del contenzioso esaminato proviene dai tribunali campani, soprattutto dal Tribunale di Napoli e dal TAR Campania, sede di Napoli, sezioni II e IV.

Il dato conferma quanto già segnalato nel precedente rapporto: **nella Regione sembra essersi consolidata una vera e propria situazione emergenziale**, che induce le famiglie a rivolgersi sistematicamente all'autorità giudiziaria per ottenere prestazioni che dovrebbero invece essere garantite ordinariamente. I motivi di tale prassi non sono ancora noti, ma emerge chiaramente dalle pronunce dei giudici quanto la situazione risulti ormai paradossale: in alcuni casi, è l'amministrazione scolastica stessa a suggerire ai genitori di introdurre l'azione giurisdizionale per ottenere un incremento delle ore di sostegno mediante ricorso. Un suggerimento che, come è stato fatto notare dai giudici campani, conferma «l'illegittima “prassi” di assegnare le ore di sostegno secondo limiti astratti, privi di fondamento normativo, senza dare alcuna rilevanza alla situazione concreta dei minori disabili, inducendo i genitori ad agire in via giurisdizionale, essendo l'amministrazione resistente pienamente a conoscenza degli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa (vista la mole di contenzioso rinvenibile in questa materia, con giudizi definiti in primo grado e non appellati)»².

Nell'analisi delle pronunce condotta in questo capitolo si è dunque deciso di dedicare un paragrafo a sé stante a tale parte del contenzioso.

2 TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 5 maggio 2025, n. 3613.

6.2. Sul diritto degli alunni con disabilità alle ore di sostegno

Sul tema del diritto degli alunni con disabilità alle ore di sostegno didattico, si sono registrate – escluse le pronunce dei Tribunali campani – poco meno di novanta pronunce di giudici ordinari e amministrativi.

In via preliminare e prima di entrare nel merito delle decisioni, vale la pena di ricordare il criterio di ripartizione della giurisdizione in questa materia.

Sul punto, il Tribunale di Roma, sez. XVIII civ., con ord. 18 aprile 2025, R.G. n. 10512 del 2025, pronunciandosi sul ricorso cautelare di una madre finalizzato a far cessare la condotta discriminatoria nei confronti della figlia minore con disabilità, con conseguente attribuzione dell'insegnante di sostegno per 25 ore settimanali come previsto dal PEI, ha chiarito che **sussiste la giurisdizione del giudice ordinario quando «il diritto dell'alunno con disabilità ad essere seguito da un insegnante di sostegno appare già pienamente conformato nella sua articolazione concreta**, senza che vi sia ancora per la pubblica amministrazione spazio discrezionale per ridurre gli interventi in favore della salvaguardia del diritto all'istruzione dello studente disabile». Diversamente, **nel caso in cui «manchi un piano educativo individuale ovvero il piano educativo individuale non rechi l'indicazione delle ore di sostegno spettanti all'alunno**, la pubblica amministrazione non perde il residuo potere discrezionale e **la giurisdizione circa le eventuali controversie spetta al giudice amministrativo».**

Tale criterio è stato poi ribadito dal Trib. di Catanzaro, I sez. civ., ord. 21 maggio 2025, R.G. n. 1961 del 2022, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario nel ricorso proposto dai genitori di un minore con disabilità contro la riduzione delle ore di sostegno scolastico da 18 a 9 ore settimanali. I ricorrenti sostenevano che la diminuzione delle ore fosse illegittima e discriminatoria, chiedendo il ripristino del precedente monte ore e il risarcimento dei danni. Il Tribunale ha però ritenuto che **la controversia riguardasse la fase precedente all'attuazione del PEI, cioè la determinazione stessa del numero di ore previste nel piano educativo, materia riservata al giudice amministrativo**: «le controversie aventi ad oggetto la declaratoria della consistenza dell'insegnamento di sostegno ed afferenti alla fase che precede la formalizzazione del PEI restano affidate alla cognizione del giudice amministrativo; [...] le controversie afferenti alla fase di attuazione del PEI spettano alla giurisdizione del giudice ordinario». Secondo il giudice, i genitori contestavano il contenuto del PEI e non la mancata esecuzione di un piano già approvato; inoltre non era stata provata una successiva riduzione arbitraria delle ore da parte della scuola. Per tali ragioni il ricorso è stato dichiarato inammissibile davanti al giudice ordinario, con compensazione delle spese di lite³.

3 In termini analoghi v. Trib. Pavia, sez. III civ., ord. 16 febbraio 2025, R.G. n. 4097 del 2024.

La Corte di Cassazione civile, sez. III, con ord. 12 dicembre 2025, n. 32431, ha invece avuto modo di chiarire **i limiti del sindacato giurisdizionale in sede ordinaria**.

Nel caso di specie, i giudici di legittimità si sono pronunciati sul ricorso del Ministero dell'Istruzione contro la decisione della Corte d'Appello di Trieste che aveva riconosciuto una condotta discriminatoria nei confronti di una minore con disabilità uditiva, condannando l'amministrazione a garantire un insegnante di sostegno esperto in LIS e al risarcimento del danno. La Cassazione ha accolto il primo motivo di ricorso, ritenendo che i giudici di merito avessero ecceduto i limiti della loro giurisdizione, sostituendosi all'amministrazione nelle scelte discrezionali relative alle modalità di sostegno scolastico. Infatti, la Corte d'Appello, nel dichiarare fondato il ricorso, aveva espressamente individuato le risorse professionali attuative del PEI «nel docente di sostegno, nei docenti titolari della classe e nell'educatrice del territorio». Il PEI aveva previsto invece soltanto la funzione di rinforzo comunicativo mediante LIS da assegnare ad una educatrice, e dunque a una figura professionale diversa dall'insegnante di sostegno. In questa prospettiva, la Cassazione ha ribadito che **«fa capo all'amministrazione scolastica, e ad essa soltanto, il potere discrezionale, espressione dell'autonomia organizzativa e didattica, di individuazione della misura più adeguata al sostegno, e ciò mediante formalizzazione del piano suddetto, una volta avvenuta la quale si determina il sorgere dell'obbligo dell'amministrazione di garantire il supporto per il numero di ore programmato ed il correlato diritto dell'alunno disabile all'istruzione come pianificata, nella sua concreta articolazione, in relazione alle specifiche necessità dell'alunno stesso»**. **Soltanto qualora la condotta dell'amministrazione – che non appresti il sostegno predisposto nel PEI – si risolva nella contrazione del diritto dell'alunno con disabilità alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico, si può parlare di discriminazione indiretta, la cui repressione spetta al giudice ordinario**.

Volgendo ora l'attenzione più propriamente ai contenuti della giurisprudenza del 2025 sulle ore di sostegno, sia i giudici di primo sia quelli di secondo grado hanno **consolidato in modo significativo gli ormai granitici principi** in materia di diritto all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, qualificando la riduzione delle ore di sostegno previste dal PEI come forma di **discriminazione indiretta ai sensi della legge n. 67 del 2006**.

Come anticipato nell'introduzione del presente capitolo, in molti casi si è trattato di **ricorsi ex art. 700 c.p.c.**, cioè ricorsi cautelari diretti a far cessare immediatamente la condotta discriminatoria dell'Amministrazione scolastica e a ottenere la diretta assegnazione delle ore di sostegno previste nel PEI.

Così, il Trib. di Roma, sez. I civ., con ord. 18 febbraio 2025, R.G. n. 49509 del 2024, ha accolto il ricorso dei genitori di una minore con disabilità, rilevando che all'alunna erano state assegnate solo 18 delle 22 ore di sostegno previste dal

PEI. Il Tribunale ha accolto il ricorso e ha ordinato alle amministrazioni convenute l'assegnazione delle 22 ore di sostegno previste dal PEI. Richiamando gli artt. 2, 3, 34 e 38 Cost., la legge n. 104 del 1992 e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, il giudice romano ha ribadito che **il diritto all'inclusione scolastica costituisce un «diritto fondamentale» e che «non esistono vincoli di bilancio»** che possano limitarne la tutela, affermando inoltre che **«la riduzione delle ore e la mancanza di specializzazione necessaria di una delle insegnanti integrano gli estremi di un trattamento discriminatorio»**⁴.

Anche altri tribunali ordinari hanno adottato orientamenti analoghi.

Il Trib. di Forlì, con ord. 26 marzo 2025, R.G. n. 268 del 2025, ha accolto il ricorso dei genitori di un ragazzo con disabilità che contestavano l'assegnazione di 15 ore di sostegno settimanali, a fronte delle 18 ore previste dal PEI. Il Tribunale ha ritenuto fondata la domanda, affermando che la riduzione delle ore di sostegno integra una **forma di discriminazione indiretta** ai sensi della l. n. 67 del 2006. In particolare, il giudice ha richiamato il principio secondo cui: **«la condotta dell'amministrazione che non appresti il sostegno pianificato si risolve nella contrazione del diritto del disabile alla pari opportunità nella fruizione del servizio scolastico [...] e concretizza discriminazione indiretta»**. La sentenza ha inoltre ribadito la natura vincolante del PEI e delle determinazioni del GLO: **«una volta che il piano educativo individualizzato [...] abbia prospettato il numero di ore necessarie per il sostegno scolastico [...] l'amministrazione scolastica è priva di un potere discrezionale [...] capace di rimodulare o sacrificare [...] la misura di quel supporto integrativo»**, che deve garantire con l'assegnazione di personale docente specializzato, anche mediante posti in deroga, al fine di garantire «la fruizione effettiva del diritto, costituzionalmente protetto, dell'alunno disabile all'istruzione, all'integrazione sociale e alla crescita». Accertati sia il *fumus* della condotta discriminatoria sia il *periculum in mora*, il giudice ha quindi ordinato alle amministrazioni resistenti di attribuire immediatamente allo studente le 18 ore settimanali di sostegno previste dal PEI e le ha condannate al pagamento delle spese di lite⁵.

Non sono poi mancate **decisioni pronunciate all'esito di giudizi ordinari instaurati ex l. n. 67 del 2006**.

4 Negli stessi identici termini cfr. Trib. Roma, sez. Diritti della persona e immigrazione, ord. 23 aprile 2025, R.G. n. 8705 del 2025, nonché la sopracitata Trib. Roma, sez. XVIII civ., ord. 18 aprile 2025, R.G. n. 10512 del 2025, e ord. 5 febbraio 2025, R.G. n. 936 del 2025.

5 Cfr. anche Trib. Parma, sez. II, ord. 18 febbraio 2025, R.G. n. 3049 del 2024; Trib. Tivoli, sez. civ., ord. 12 marzo 2025, R.G. n. 240 del 2025; Trib. Vallo della Lucania, sez. civ., ord. 3 marzo 2025, R.G. n. 181 del 2025, e ord. 8 maggio 2025, R.G. n. 212 del 2025; Trib. Venezia, sez. II civ., ord. 17 gennaio 2025, R.G. n. 24513 del 2024; Trib. Catania, sez. I civ., ord. 27 giugno 2025, R.G. n. 14726 del 2019.

Gli orientamenti appena ricostruiti sono stati ripresi in termini analoghi dal Trib. di Brescia che, con sent. 23 aprile 2025, n. 1689, si è pronunciato sul ricorso ex artt. 2 e 3, l. 67 del 2006 dei genitori di una minore con disabilità grave contro il Ministero dell'Istruzione, per far accertare la condotta discriminatoria da questo tenuta ed ottenere il risarcimento del danno, a causa della mancata attuazione del PEI (11 ore di sostegno erogate in due anni scolastici, anziché le 22 individuate). Il Tribunale, dopo aver riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario – trattandosi in questo caso di diritto soggettivo all'attuazione del PEI già approvato – ha accolto il ricorso. Richiamando la giurisprudenza della Cassazione, la sentenza ha ribadito che la **riduzione delle ore di sostegno presenta i caratteri di una discriminazione indiretta vietata dalla l. n. 67 del 2006, poiché preclude la piena partecipazione dell'alunno con disabilità alla vita scolastica**. Una volta accertata la violazione del diritto costituzionale all'istruzione, il giudice ha inoltre riconosciuto **il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale**. In particolare, il giudice ha dichiarato di aderire alle conclusioni formulate dalla Corte d'Appello di Caltanissetta nella sentenza n. 394 del 2023, per cui: **«nell'ipotesi di un allievo in condizione di disabilità ex l. n. 104 del 1992 cui sia stato assegnato un numero di ore di sostegno inferiore rispetto a quello di cui effettivamente necessita (secondo le risultanze del P.E.I.), il danno da mancata fruizione del sostegno didattico deve liquidarsi come danno non patrimoniale, in astratto distinguibile in due tipologie: danno dinamico-relazionale (integrato dalla mancanza dell'insegnante protratta per un tempo idoneo a pregiudicare la finalità di inclusione e di aiuto cui la figura dell'insegnante di sostegno è deputata) e danno da sofferenza interiore, identificabile con i patemi d'animo che il minore disabile prova nel ritrovarsi in aula privo di insegnante di sostegno. La tutela risarcitoria [...] trova il suo fondamento nel c.d. "danno conseguenza" ovvero nel pregiudizio arrecato all'alunno disabile certamente discriminato nel suo percorso educativo (e, nel suo diritto di accedere all'istruzione con "pari armi" rispetto agli altri) per effetto della minore copertura delle ore assegnate per l'insegnante di sostegno»**. Così concludendo, il Tribunale ha liquidato equitativamente il danno, riducendolo del 50% in ragione delle ore comunque garantite, per un risarcimento finale di circa € 14.000 e condannando il Ministero al pagamento di tale somma e delle spese di lite. Il dato va rimarcato perché non è consueto poter annotare risarcimenti così significativi.

Di segno opposto, invece, le pronunce della Corte d'Appello di Catania, sez. I civ., sent. 24 giugno 2025, nn. 941 e 942, che hanno consolidato il riconoscimento della natura discriminatoria della riduzione delle ore di sostegno⁶, assu-

6 Diversa la fattispecie affrontata dalla Corte d'Appello di Campobasso, sent. 19 novembre 2025, n. 403, con la quale il giudice ha accolto l'appello del Ministero dell'Istruzione e riformato la decisione del Tribunale di Isernia che aveva riconosciuto il carattere discriminatorio dell'assegnazione di 18 ore di sostegno ad un'alunna con grave disabilità. Anche in questo

mendo però un **atteggiamento più rigoroso per quanto riguarda i profili risarcitori** della domanda. I giudici siciliani hanno affrontato due casi analoghi riguardanti alunni con disabilità grave ai quali erano state inizialmente assegnate soltanto 18 ore settimanali di sostegno, nonostante un precedente provvedimento cautelare avesse ordinato l'attribuzione del sostegno per l'intero orario curricolare (27/30 ore). I giudici hanno confermato il principio della vincolatività del PEI e delle ore di sostegno ivi previste, ribadendo nuovamente che tale condotta integra una discriminazione indiretta consistente nel «comportamento omissivo della P.A. preposta all'organizzazione del servizio scolastico che metta la bambina od il bambino con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto agli altri alunni». Tuttavia, pur confermando la natura discriminatoria della mancata tempestiva assegnazione del sostegno integrale, **la Corte ha escluso, in entrambi i casi, il diritto al risarcimento del danno richiesto dai genitori**. Dall'istruttoria è infatti emerso che gli alunni **avevano continuato a frequentare la scuola solo per 18 ore settimanali anche dopo l'aumento delle ore di sostegno disposto dal giudice, per scelta dei genitori stessi**. Secondo la Corte, **il danno non patrimoniale non può essere considerato *in re ipsa*, ma deve essere concretamente provato, dimostrando il radicale cambiamento di vita, l'alterazione della personalità e lo sconvolgimento dell'esistenza del soggetto**. Poiché gli studenti non avevano in concreto usufruito delle ulteriori ore di sostegno successivamente riconosciute, la Corte ha ritenuto non dimostrato il danno derivante dal ritardo nell'esecuzione del provvedimento cautelare e ha quindi rigettato le domande risarcitorie⁷.

Ulteriori conferme dell'orientamento favorevole alla piena tutela del diritto alle ore di sostegno degli alunni con disabilità emergono anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa, che ha progressivamente consolidato il principio secondo cui **il numero delle ore di sostegno deve essere determinato sulla base delle esigenze effettive dell'alunno e delle indicazioni formulate nel PEI e dal GLO, senza possibilità di riduzioni motivate da esigenze organizzative o di organico**.

caso, la Corte ha dapprima confermato il principio secondo cui, una volta approvato il PEI, l'amministrazione scolastica è obbligata a garantire il numero di ore di sostegno previsto, senza poterlo ridurre discrezionalmente, e che la mancata attuazione del PEI può integrare una discriminazione indiretta ai sensi della l. n. 67 del 2006. Tuttavia, nel caso concreto, i giudici hanno accertato che il PEI e il GLO avevano effettivamente previsto 18 ore di sostegno, corrispondenti a quelle poi richieste dal dirigente scolastico all'amministrazione. Non vi era quindi alcuna difformità tra il provvedimento adottato e quanto stabilito negli atti programmatici. Secondo la Corte, la domanda dei genitori mirava in realtà a contestare il contenuto del PEI stesso e la mancata previsione di un rapporto pieno "1:1", questione che riguarda la fase discrezionale precedente all'approvazione definitiva del PEI e che rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo. Per tali ragioni, la Corte ha escluso sia l'illegittimità dell'operato della scuola sia la sussistenza di una condotta discriminatoria, rigettando la domanda proposta dai genitori e condannandoli al pagamento delle spese di lite.

7 Nello stesso senso, Trib. Milano, sez. I civ., sent. 27 giugno 2025, n. 5323.

Innanzitutto, il TAR Lazio, Latina, sez. II, con sent. 10 novembre 2025, n. 947, ha accolto il ricorso dei genitori di un minore con disabilità grave contro la decisione della scuola di assegnare solo 18 ore settimanali di sostegno invece delle 30 richieste dal GLO. Nel caso di specie, l'Amministrazione scolastica aveva giustificato tale riduzione sulla base di un criterio generale astratto e rigido, facendo applicazione di un criterio generale, astratto e rigidamente predefinito, fondato sull'assegnazione di una cattedra pari a 18 ore settimanali, secondo quanto previsto per la scuola secondaria di primo grado. Sulla base di tale impostazione, l'istituzione scolastica aveva collegato in modo automatico, e indistintamente per tutti gli alunni, il numero di ore di sostegno attribuibili alla sola tipologia di scuola frequentata e alla durata dell'orario di insegnamento frontale del personale docente. Tale determinazione risultava dunque **priva di qualsiasi riferimento alle specifiche condizioni individuali degli studenti interessati** e non era sorretta da una valutazione concreta dei rispettivi bisogni educativi. Il TAR ha ritenuto tale scelta non conforme alla normativa in materia di inclusione scolastica degli alunni con disabilità. In primo luogo, il giudice amministrativo ha ribadito che **il GLO è il solo organo tecnico competente a individuare il numero di ore di sostegno necessarie** per l'alunno con disabilità, sulla base della valutazione concreta delle sue condizioni personali e dei bisogni emersi durante l'analisi della situazione scolastica e funzionale dello studente **ed è solo ed esclusivamente sulla scorta di tale valutazione che il Dirigente scolastico deve formulare la richiesta delle ore di sostegno** ritenute indispensabili per garantire un'adeguata tutela del diritto all'inclusione e all'istruzione dell'alunno. Nelle parole del TAR «**è necessario che il provvedimento di assegnazione delle ore di sostegno** rechi un riferimento alle condizioni e ai bisogni dell'interessato e che quindi **risulti sufficientemente ancorato alla valutazione della situazione concreta**». Nel caso di specie, invece, il provvedimento di assegnazione presentava un «carattere totalmente generico, tautologico e stereotipato della motivazione fornita, del tutto disancorata da qualsivoglia considerazione attinente alla condizione e alle esigenze personali dell'interessato».

In senso analogo si è pronunciato il TAR Molise, sez. I, con sent. 21 marzo 2025, n. 87, con la quale il giudice ha accolto il ricorso dei genitori di un alunno con disabilità grave contro l'assegnazione di sole 18 ore di sostegno da parte del GIT, a fronte delle 34 ore richieste dal GLO per coprire l'intero orario scolastico. Anche in questo caso, il Tribunale ha ritenuto illegittima la decisione dell'amministrazione perché fondata su criteri astratti e organizzativi, senza una reale valutazione delle esigenze concrete del minore. **Essendo il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica dell'alunno con disabilità un diritto fondamentale, questo deve sempre prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica.** Il TAR ha inoltre evidenziato **la centralità del GLO** nella determinazione del fabbisogno di sostegno e ha censurato il GIT

per aver utilizzato motivazioni stereotipate e non collegate alla situazione individuale dell'alunno, annullando di conseguenza il provvedimento impugnato⁸.

In questa parte del contenzioso, occorre poi dare conto di un **filone della giurisprudenza del TAR Lombardia**, che ha sviluppato un orientamento particolarmente significativo in materia di diritto allo studio e inclusione scolastica degli alunni con disabilità, **prendendo posizione contro l'applicazione del peculiare e non meglio specificato criterio statistico di «un insegnante ogni due alunni con disabilità» per giustificare l'attribuzione di un numero inferiore di ore di sostegno rispetto a quelle proposte dal GLO**. Così, ad esempio, con decreto 8 settembre 2025, n. 910, il TAR Lombardia, Milano, sez. V., si è pronunciato sul ricorso cautelare dei genitori di un minore con disabilità grave, al quale l'Istituto scolastico aveva assegnato solo 9 ore settimanali di sostegno, nonostante il GLO avesse indicato la necessità di 18 ore. **I ricorrenti contestavano l'applicazione del sopracitato criterio meramente statistico («un docente ogni due alunni»)** da parte dell'amministrazione scolastica, ritenuto contrario alla normativa vigente e alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa; **denunciavano in particolare che l'amministrazione scolastica non avesse fatto applicazione dell'invece legittimo criterio delle «effettive esigenze rilevate»**⁹. Il TAR ha rilevato che il GLO aveva motivato la necessità di un monte ore superiore e, accogliendo l'istanza cautelare monocratica, ha ritenuto sussistente il requisito dell'estrema gravità e urgenza, poiché la riduzione delle ore di sostegno avrebbe rischiato di compromettere immediatamente il percorso educativo dell'alunno¹⁰.

Tuttavia, **non sempre il TAR ha concluso con l'accoglimento dell'istanza cautelare monocratica**. Ad esempio, con decreto 16 settembre 2025, n. 1049, la stessa sezione del TAR Lombardia ha rigettato il ricorso dei genitori di un bambino della **scuola dell'infanzia** cui erano state attribuite 12,5 ore di sostegno anziché le 25 indicate dal GLO. I ricorrenti contestavano anche in questo caso il criterio statistico utilizzato dall'amministrazione scolastica e chiedevano il riconoscimento del diritto del minore a un sostegno adeguato. Il TAR, nella persona del Presidente, non ha concesso la misura monocratica,

8 Con contenuto analogo si vedano TAR Molise, sez. I, sent. 30 ottobre 2025, n. 310 e sent. 24 dicembre 2025, n. 402.

9 Il decreto cautelare fa qui riferimento all'art. 2, comma 413, della legge finanziaria del 2008 (n. 244 del 2007), che ha sostituito il criterio statistico con il criterio delle effettive esigenze rilevate, al fine di definire il numero di posti massimo degli insegnanti di sostegno per ciascun anno scolastico, consentendo il ricorso anche ad eventuali e opportune compensazioni tra province diverse ed in modo da non superare un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni con disabilità.

10 Cfr. anche TAR Lombardia, Milano, sez. V, decr. 12 settembre 2025, n. 1044; decr. 16 settembre 2025, n. 1051; decr. 4 ottobre 2025, n. 1103; decr. 7 ottobre 2025, n. 1115; decr. 10 ottobre 2025, n. 1131; decr. 10 ottobre 2025, n. 1134; decr. 4 novembre 2025, n. 1219; decr. 7 novembre 2025, n. 1225.

escludendo che, nel breve intervallo temporale intercorrente sino alla camera di consiglio – fissata per il mese successivo, al 14 ottobre 2025 e che poi ha portato all'accoglimento del ricorso (TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 3 novembre 2025, n. 3528) – potesse determinarsi un pregiudizio irreparabile per il minore¹¹.

In ogni caso, l'orientamento per cui le ore di sostegno devono essere attribuite tenendo in considerazione le esigenze del caso concreto debitamente valutate dal GLO, è stato poi ripreso e confermato dalle decisioni pronunciate nei giudizi definiti in sede collegiale.

In particolare, sempre il TAR Lombardia, Milano, sez. V, ha in più occasioni ribadito che **«nessuna disposizione di legge ha attribuito al dirigente preposto dell'Ufficio scolastico regionale il potere di ridurre, tanto meno senza una motivazione, il numero di ore di sostegno individuate dal GLO»**¹², richiamando il consolidato orientamento del Consiglio di Stato e delle Sezioni Unite della Cassazione. Le sentenze hanno **valorizzato il ruolo tecnico del GLO**, le cui indicazioni devono costituire il parametro fondamentale per la predisposizione del sostegno scolastico: nel caso deciso con sent. 30 ottobre 2025, n. 3480, ad esempio, il PEI motivava la necessità di 25 ore settimanali evidenziando che la bambina faceva ancora molta fatica a deambulare in modo corretto e che non parlava correttamente, circostanze che rappresentavano «una barriera per rapportarsi con gli altri». Analogamente, nella sent. 30 ottobre 2025, n. 3490, si evidenziava che il GLO aveva ritenuto necessario il maggior supporto al fine di «favorire interventi educativi-didattici atti a sostenere i bisogni del bambino, sia dal punto di vista didattico che relazionale». **Esigenze concrete degli alunni con disabilità che non possono essere sacrificate per ragioni organizzative o statistiche da parte dell'amministrazione scolastica.**

Infine, conviene soffermarsi su una pronuncia del TAR Calabria, sez. II, che ha chiarito un altro aspetto abbastanza rilevante. Con sent. 4 agosto 2025, n. 1350, il giudice calabrese ha accolto il ricorso dei genitori di un minore con disabilità contro il diniego dell'Ufficio scolastico regionale alla nomina di un insegnante di sostegno in deroga. L'amministrazione aveva negato il sostegno facendo leva sul fatto che il minore fosse riconosciuto ai sensi dell'art. 3, comma 1, della l. 104 del 1992, quindi con disabilità non grave, oltre che sul ritardo nella presentazione della documentazione sanitaria. **Il Tribunale ha affermato che la natura non grave della disabilità non può costituire, di per sé, motivo sufficiente per negare il sostegno scolastico. Anche gli alunni con disabilità lieve o media hanno diritto a un adeguato supporto educativo, in**

11 In questa stessa direzione cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. V, decr. 16 settembre 2025, n. 1059 e decr. 2 ottobre 2025, n. 1091.

12 Così TAR Lombardia, Milano, sez. V, sent. 24 ottobre 2025, n. 3422, ma anche sent. 24 ottobre 2025, n. 3421; n. 3423; sent. 29 ottobre 2025, n. 3474; sent. 3 novembre 2025, n. 3520, n. 3528, n. 3529; sent. 12 novembre 2025, n. 3672; sent. 17 novembre 2025, n. 3705; sent. 28 novembre 2025, n. 3867; sent. 9 dicembre 2025, n. 4036.

funzione delle loro concrete necessità. Il provvedimento impugnato è stato quindi annullato, con obbligo per l'amministrazione di riunire il GLO, predisporre il PEI e rivalutare la richiesta di sostegno¹³.

6.3. Il contenzioso seriale nei Tribunali campani

Un discorso a parte merita il significativo contenzioso proveniente dalla Campania, che rappresenta, come anticipato nell'introduzione al presente capitolo, più della metà delle pronunce censite nel corso del 2025 in tema di diritto allo studio.

Si tratta, per larga parte, **di controversie seriali aventi ad oggetto la riduzione delle ore di sostegno scolastico rispetto a quanto previsto nei PEI e nei verbali del GLO, nelle quali i giudici campani hanno sostanzialmente ribadito in modo uniforme i principi ormai consolidati nella giurisprudenza nazionale.**

In particolare, il Tribunale di Napoli, sez. X civ., con una serie di decreti del 9 gennaio 2025, ha accolto numerosi ricorsi cautelari proposti dai genitori di alunni con disabilità ai quali era stato assegnato un numero di ore di sostegno inferiore rispetto a quello indicato nel PEI. In una delle controversie, relativa a una minore con disturbo dello spettro autistico, il giudice ha ordinato l'assegnazione di 29 ore settimanali di sostegno, a fronte delle sole 18 attribuite dall'amministrazione scolastica; in un'altra vicenda, sempre decisa con decreto del 9 gennaio 2025, il Tribunale ha disposto il ripristino delle 27 ore previste dal PEI, rispetto alle sole 9 effettivamente assegnate.

Il giudice partenopeo ha ribadito che, **una volta approvato il PEI, l'amministrazione scolastica perde ogni margine di discrezionalità nella determinazione delle ore di sostegno e che la loro riduzione integra una forma di discriminazione indiretta ai sensi della legge n. 67 del 2006, richiamando sul punto quanto sancito dal d.lgs. n. 66 del 2017 e dalla relativa consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione¹⁴.**

13 Cfr. anche TAR Calabria, sez. II, sent. 22 agosto 2025, n. 1423.

14 Nel medesimo solco si collocano anche le numerose ordinanze rese dal Tribunale di Napoli nel mese di dicembre 2025. Con ord. 12 dicembre 2025, R.G. n. 23241 del 2025, il Tribunale ha ordinato l'assegnazione di 30 ore settimanali di sostegno a favore di un alunno con disabilità cognitiva, a fronte delle sole 9 ore attribuite dalla scuola; con ord. 12 dicembre 2025, R.G. n. 23382 del 2025, ha riconosciuto il diritto di una studentessa con disabilità intellettiva alle 29 ore previste dal PEI, invece delle 18 assegnate; con ord. 12 dicembre 2025, R.G. n. 23529 del 2025, ha disposto il ripristino delle 32 ore di sostegno indicate nel PEI di una studentessa con disturbo dello spettro autistico, rispetto alle sole 18 concretamente garantite. Ancora, con ord. 11 dicembre 2025, R.G. n. 23761 del 2025, il Tribunale ha accolto il ricorso proposto nell'interesse di un minore con deficit cognitivo e disturbo oppositivo, disponendo l'attribuzione delle 40 ore di sostegno previste dal PEI, a fronte delle 22 assegnate; con ord. 11 dicembre 2025, R.G. n. 23763 del 2025, ha ordinato il riconoscimento di 24 ore di sostegno a

Sono tuttavia le pronunce dei **Tribunali Amministrativi Regionali** a far emergere il carattere “patologico” delle controversie sull’attribuzione delle ore di sostegno.

Si tratta di 389 pronunce che, compresi alcuni ricorsi in sede cautelare, partono sempre dal medesimo dato di fatto: l’attribuzione di un numero inferiore di ore di sostegno rispetto a quelle proposte dal GLO.

In alcuni casi, le istanze cautelari vengono accolte e viene ordinata l’assegnazione immediata delle ore di sostegno. In alternativa, i giudizi in camera di consiglio si concludono con l’annullamento dei provvedimenti di assegnazione e con la condanna a provvedere alla corretta predisposizione delle ore¹⁵.

Altre pronunce, invece, si concludono con la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse: perché nelle more del giudizio o subito dopo l’accoglimento del ricorso cautelare, le amministrazioni hanno provveduto, ovvero perché ormai l’anno scolastico di riferimento del PEI di cui si discute è terminato¹⁶.

In altre ipotesi ancora, viene dichiarata la cessazione della materia del contendere, talvolta però con il riconoscimento del risarcimento del danno non patrimoniale subito per ogni giorno di ritardo nell’attribuzione dell’insegnante di sostegno per il monte ore ritenuto adeguato¹⁷.

Particolarmente significativa, perché **rappresentativa della dimensione seriale e strutturale del contenzioso campano**, è soprattutto la già citata (cfr. *supra*, sub nota 3) TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 5 maggio 2025, n. 3613.

favore di un minore con deficit delle funzioni esecutive, invece delle 11 attribuite dalla scuola; infine, con ord. 18 dicembre 2025, R.G. n. 25330 del 2025, e ord. 11 dicembre 2025, R.G. n. 25496 del 2025, ha nuovamente qualificato come discriminatoria la riduzione delle ore di sostegno previste dal PEI, ordinando rispettivamente l’assegnazione di 30 ore in luogo delle 18 concesse.

15 Basti menzionare, tra le tante sent. TAR Campania, Napoli, sez. IV, 29 gennaio 2025, n. 781; ord. 3 febbraio 2025, n. 255; ord. 4 febbraio 2025, n. 265; sent. 11 febbraio 2025, n. 1138; ord. 14 febbraio 2025, n. 332; TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 17 aprile 2025, n. 719; TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 30 maggio 2025, n. 4151; sent. 7 luglio 2025, n. 5093; TAR Campania, Napoli, sez. II, decr. 20 ottobre 2025, n. 2465; TAR Campania, Napoli, sez. IV, ord. 29 ottobre 2025, n. 2634; TAR Campania, Napoli, sez. II, decr. 30 ottobre 2025, n. 2650, n. 2649; TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 7 novembre 2025, n. 1815, n. 1817, 1818, 1819; TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 10 novembre 2025, n. 7315, n. 7316; TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 21 novembre 2025, n. 1913; TAR Campania, Napoli, sez. II, ord. 27 novembre 2025, n. 3003; ord. 5 dicembre 2025, n. 3154; TAR Campania, Salerno, sez. I, sent. 22 dicembre 2025, n. 2191, n. 2206; TAR Campania, Napoli, sez. II, sent. 30 dicembre 2025, n. 8520, n. 8527; n. 8521, n. 8528.

16 Cfr., ex multis, TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 10 febbraio 2025, n. 1098; sent. 30 maggio 2025, n. 4150; sent. 1° luglio 2025, n. 4905; sent. 2 luglio 2025 n. 4997, n. 4999; sent. 5 luglio 2025, n. 5089, n. 5094, n. 5095; sent. 14 luglio 2025, n. 5279; sent. 24 luglio 2025, n. 5577; sent. 12 settembre 2025, n. 6163; sent. 29 settembre 2025, n. 6428; sent. 13 ottobre 2025, n. 6712.

17 Ad esempio, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 7 febbraio 2025, n. 991 e sent. 23 luglio 2025, n. 5530.

In tale vicenda, relativa a un minore con disabilità grave frequentante la scuola secondaria di primo grado, l'amministrazione aveva assegnato soltanto 18 ore di sostegno a fronte delle 28 ore settimanali di frequenza scolastica, nonostante il successivo verbale del GLO del 6 marzo 2025 avesse espressamente riconosciuto l'insufficienza delle ore attribuite, **arrivando addirittura a "suggerire" ai genitori di proporre ricorso giurisdizionale per ottenere l'incremento del sostegno**. Il TAR ha accolto il ricorso, rilevando il difetto di istruttoria e di motivazione tanto del PEI quanto del provvedimento di assegnazione delle ore, censurando in modo particolarmente netto la prassi amministrativa di assegnare il sostegno «secondo limiti astratti, privi di fondamento normativo, senza dare alcuna rilevanza alla situazione concreta dei minori disabili». **La sentenza evidenzia inoltre come tale *modus operandi* finisca per alimentare un contenzioso seriale, con un duplice effetto negativo: da un lato l'aggravio economico derivante dalle spese di giudizio e dalle condanne risarcitorie a carico dell'amministrazione; dall'altro il carattere discriminatorio del sistema, poiché soltanto le famiglie che dispongono delle risorse economiche necessarie riescono concretamente ad ottenere in giudizio il pieno riconoscimento delle ore di sostegno previste dal GLO**. Di particolare rilievo è anche la parte della decisione relativa al danno risarcibile. Il TAR ha infatti affermato che la mancata assegnazione delle ore di sostegno secondo il fabbisogno concreto dell'alunno costituisce di per sé elemento sufficiente a fondare il danno da lesione del diritto all'inclusione scolastica, **liquidando in via equitativa euro 1.000,00 per ogni mese di mancata fruizione integrale del sostegno** e disponendo altresì **la trasmissione della sentenza alla Procura regionale della Corte dei conti** per le valutazioni di competenza.

Il quadro restituito dalla giurisprudenza campana del 2025 sembra dunque evidenziare non tanto una fisiologica conflittualità interpretativa in materia di inclusione scolastica, quanto piuttosto **l'esistenza di una prassi amministrativa sistematicamente orientata alla compressione delle misure di sostegno** individuate dal GLO, nonostante la ormai consolidata chiarezza del quadro normativo e giurisprudenziale.

La serialità delle controversie – spesso caratterizzate da fattispecie sovrapponibili e analoghe, da difese reiterative delle amministrazioni e da decisioni conformi dei giudici – mostra, infatti, come **il ricorso all'autorità giudiziaria sia divenuto, in concreto, uno strumento ordinario di accesso effettivo ai diritti scolastici degli alunni con disabilità**. Ne emerge un sistema nel quale il riconoscimento pieno delle ore di sostegno continua ad essere subordinato, di fatto, alla capacità delle famiglie di attivare un contenzioso, con evidenti ricadute in termini di diseguaglianza sostanziale e di selezione economico-sociale nell'accesso alla tutela dei diritti fondamentali.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza campana del 2025 assume un rilievo paradigmatico anche oltre il dato quantitativo. Le pronunce analizzate non si

limitano infatti a riaffermare il carattere vincolante del PEI o l'illegittimità dei tagli motivati da esigenze di bilancio, ma descrivono in più occasioni un vero e proprio fenomeno patologico di amministrazione del sostegno scolastico, **fondato sulla preventiva riduzione standardizzata delle ore e sulla conseguente necessità di adire i tribunali per la loro effettiva attribuzione.**

Non sorprende, allora, **che in alcune pronunce il TAR abbia ritenuto di trasmettere le decisioni alla Procura regionale della Corte dei conti¹⁸**, evidenziando come tale gestione seriale del contenzioso produca non solo effetti discriminatori nei confronti degli alunni con disabilità, ma anche **un danno erariale determinato dall'aggravio sistematico di costi pubblici derivante dalle spese processuali e dalle condanne risarcitorie.**

6.4. Sui ricorsi per mancata erogazione delle ore di assistenza all'autonomia e comunicazione

Un altro tema molto trattato nella giurisprudenza del 2025 che si è analizzata, sempre nell'ambito dell'attuazione del PEI e delle misure necessarie all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità, è quello dell'**assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione**, generalmente identificata con la figura dell'**ASACOM¹⁹**. La figura, prevista dall'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992 e dall'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2017, svolge un ruolo essenziale nei percorsi di inclusione scolastica, in particolare con riguardo agli alunni con disabilità sensoriali o con necessità di sostegno di tipo comunicativo e relazionale. Secondo quanto affermato anche dalla Corte Cost., con la sent. n. 127 del 2023, l'ASACOM si pone in una **dimensione intermedia tra il sistema scolastico e il sistema socioassistenziale e si distingue sia dal docente di sostegno, che appartiene al corpo docente, sia dal personale ausiliario.** Allo Stato la Corte assegna inoltre la competenza in ordine all'individuazione dei profili professionali e dei relativi titoli abilitanti riferibili a questa figura.

Proprio a seguito del crescente riconoscimento del ruolo svolto dall'ASACOM nei percorsi di inclusione scolastica, il 28 gennaio 2026 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge di modifica del d.lgs. n. 66 del 2017, volto a introdurre una disciplina nazionale uniforme dell'ASACOM, sino ad oggi demandata agli enti territoriali e caratterizzata da profonde disomogeneità regionali. Il provvedimento definisce per la prima volta l'ASACOM come operatore socio-educativo impegnato nelle attività di «mediazione, assistenza alla comunicazione e supporto all'acquisizione delle autonomie e alle relazioni rispetto ai contesti educativi, didattici e formativi», individuando i requisiti

18 TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 8 gennaio 2025, n. 189; sent. 8 gennaio 2025, n. 176; sent. 7 gennaio 2025, n. 142; sent. 31 marzo 2025, n. 2658; sent. 26 marzo 2025, n. 2527.

19 Ad oggi, comunque, sono varie le denominazioni adottate nei vari contesti regionali, es. *Assistente specialistico*; *AEC assistente educativo culturale*; *OEPAC operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione*; *Assistente Educativo*; *Educatore Scolastico*; *AES Assistente Educativo Scolastico*.

professionali necessari per lo svolgimento dell'attività. Un accordo in merito alla definizione uniforme delle funzioni, degli ambiti operativi e dei percorsi formativi dovrà essere esaminato dalla Conferenza unificata Stato-Regioni.

L'intervento normativo si inserisce in un contesto caratterizzato da un **contenzioso particolarmente intenso**. Nel corso del 2025 sono state registrate **oltre 100 pronunce relative alla mancata assegnazione o alla riduzione delle ore di assistenza specialistica, con particolare concentrazione nella Regione Sicilia**²⁰. Dall'analisi emerge un ormai sedimentato orientamento della giurisprudenza ordinaria che riconosce al **PEI, quale espressione della valutazione individualizzata elaborata dal GLO, natura vincolante anche rispetto alla determinazione delle ore di assistenza specialistica necessaria all'inclusione scolastica**. Secondo i principi affermati, le ore di assistenza indicate nel piano, di conseguenza, non possono essere unilateralmente ridotte dagli enti locali, qualificandosi come discriminatoria la condotta tesa alla loro compressione che sia motivata esclusivamente da esigenze finanziarie.

Tra le pronunce più significative si segnala il decreto del Trib. Marsala, 2 aprile 2025, R.G. n. 216-1 del 2025, che ha ordinato al Comune di Campobello di Mazara di garantire le 15 ore settimanali di assistenza ASACOM previste dal PEI. Il Comune ne aveva negato l'erogazione sostenendo che il minore non si trovasse in una condizione di disabilità certificata ex art. 3, comma 3, l. 104 del 1992, basando la propria decisione esclusivamente sul verbale di accertamento della disabilità rilasciato dall'INPS. Il giudice ha respinto questa impostazione, chiarendo che ai fini dell'assistenza specialistica «nessuna disposizione normativa (...) prevede e/o impone che il riconoscimento della disabilità ai fini scolastici debba essere attestato dalla Commissione Medica Inps». Secondo quanto affermato dal Tribunale, il riconoscimento del diritto all'assistenza troverebbe pertanto fondamento nella certificazione sanitaria dell'ASP e nella valutazione fatta dal GLO. Avendo prodotto l'effetto di mettere il minore con disabilità «in una posizione di svantaggio rispetto agli altri alunni», il Tribunale ha inoltre qualificato il comportamento omissivo dell'amministrazione come condotta indirettamente discriminatoria²¹.

20 Si osserva, inoltre, come il contenzioso in materia si sviluppi prevalentemente in sede cautelare, con procedimento ex art. 700 c.p.c. *Ex multis*, Trib. Agrigento, sez. lav., ord. 8 gennaio 2025, R.G. n. 3738 del 2024; Trib. Agrigento, sez. lav., ord. 16 gennaio 2025, R.G. n. 3942 del 2024; Trib. Gela, sez. civ., ord. 6 febbraio 2025, R.G. 992 del 2024; Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 4 marzo 2025, R.G. n. 277 del 2025; Trib. Ragusa, sez. civ., ord. 4 marzo 2025, R.G. n. 2804 del 2024; Trib. Catania, sez. I civ., ord. 18 marzo 2025, R.G. n. 11562 del 2024; Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 29 marzo 2025, R.G. n. 452-1 del 2025; Trib. Marsala, decreto 11 aprile 2025, R.G. n. 302 del 2025; Trib. Marsala, sez. civ., sent. 30 aprile 2025, n. 235; Corte di Appello di Palermo, sez. civ., sent. 19 novembre 2025, n. 1483; Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 27 novembre 2025, R.G. n. 2290 del 2025; Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 22 dicembre 2025, R.G. n. 2466 del 2025.

21 In senso conforme, tra le tante, Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 8 gennaio 2025, R.G. n. 2535 del 2024; Trib. Agrigento, sez. lav., ord. 9 gennaio 2025, R.G. n. 3753 del 2024; Trib. Ragusa, sez. civ., ord. 10 gennaio 2025, R.G. n. 2803 del 2024; Trib. Catania, I sez. civ., ord. 3

Analogamente, Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 4 marzo 2025, R.G. n. 277 del 2025, ha qualificato come **discriminazione indiretta la riduzione delle ore di assistenza specialistica operata dall'amministrazione che l'aveva motivata con la necessità di salvaguardare le proprie esigenze di bilancio**. È interessante notare come in questa decisione il giudice prenda espressamente le distanze dall'orientamento espresso dal Cons. di Stato, sez. III, sent. 12 agosto 2024, n. 7089, che aveva affermato il principio secondo cui la riduzione delle ore potrebbe ritenersi legittima in presenza di inadeguate coperture finanziarie, sul presupposto della natura non vincolante del PEI²². Il giudizio si conforma, invece, all'orientamento espresso in Cons. di Stato, sez. VI, sent. 3 maggio 2017, n. 2023, secondo cui il *nomen iuris* di “proposte”, utilizzato dal legislatore riferito alle indicazioni contenute nel PEI, non implicherebbe l'assenza di efficacia vincolante. Il riferimento alle “proposte” va infatti inteso nel senso che esse costituiscono atti interni al procedimento, formulati in una fase nella quale «non sono ancora state rilevate le effettive esigenze e non sono stati assegnati gli insegnanti di sostegno», senza che ciò attribuisca ad amministrazioni diverse dal GLO un potere riduttivo di merito sulle ore individuate. Richiamando, infine, la sent. della Corte costituzionale n. 275 del 2016, il giudice ribadisce la prevalenza dei diritti fondamentali degli alunni con disabilità sugli equilibri finanziari degli enti locali.

Lo stesso orientamento emerge anche da Trib. di Catania, sez. civ., ord. 3 gennaio 2025, R.G. n. 11561 del 2024, nella quale il Comune, nel giustificare la riduzione delle ore di assistenza specialistica aveva richiamato il principio dell'accomodamento ragionevole per sostenere l'argomentazione secondo cui l'erogazione integrale delle ore avrebbe imposto all'amministrazione «un onere sproporzionato o eccessivo», in termini di sostenibilità finanziaria. Il giudice ha chiarito, in tale occasione, **che il ricorso all'accomodamento ragionevole non può tradursi in una compressione generalizzata dei diritti degli alunni con disabilità, né può essere utilizzato per legittimare riduzioni automatiche delle ore di assistenza fondate esclusivamente su esigenze finanziarie**. In particolare, il Tribunale ha affermato che «non può considerarsi “ragionevole” un accomodamento - che si configuri in termini di condotta - “discriminatoria” in quanto “ghettizzante”», soprattutto laddove il taglio delle ore venga operato indistintamente nei confronti di tutti gli alunni con disabilità, senza alcuna valutazione individualizzata delle loro specifiche esigenze. Ritenuta, ancora una volta, discriminatoria la condotta del Comune, il giudice ha inoltre disposto, accanto all'ordine di immediata erogazione delle ore mancanti, una **penale di 100 euro per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento**.

febbraio 2025, R.G. n. 13020 del 2024; Trib. Campobasso, sez. civ., ord. 25 febbraio 2025, R.G. n. 36 del 2025; Trib. Nola, sez. I civ., ord. 24 marzo 2025, R.G. n. 566 del 2025; Trib. Milano, sez. I civ., ord. 24 marzo 2025, R.G. n. 5813 del 2025.

22 Analogamente, anche Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 8 gennaio 2025, R.G. n. 3738 del 2024; Trib. Agrigento, sez. lav., ord. 16 gennaio 2025, R.G. n. 3942 del 2024; Trib. Agrigento, sez. civ., ord. 20 marzo 2025, R.G. n. 513 del 2025.

Si richiamano poi, per la loro specifica rilevanza, alcune pronunce che, nell'ambito dell'erogazione delle ore di assistenza, hanno riguardato nello specifico **l'assistenza alla comunicazione per la LIS**, fondamentale al fine della fruizione della normale attività scolastica degli alunni con disabilità uditiva.

Si richiama, ad es. Trib. di Bari, sez. I civ., ord. 3 gennaio 2025, R.G. n. 9074 del 2024 con cui l'amministrazione aveva ridotto a 12 ore settimanali le ore di assistenza specializzata in LIS per un minore con disabilità, a fronte delle 32 ore previste dal PEI. Il Tribunale ha anzitutto richiamato la giurisprudenza delle Sezioni Unite secondo cui, una volta approvato il piano educativo individualizzato, «l'amministrazione [è obbligata] a garantire il supporto per il numero di ore programmato». Nel ricostruire il fondamento normativo del diritto all'assistenza specialistica, il Tribunale richiama l'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che impone agli Stati di garantire «efficaci misure di sostegno personalizzato in ambienti che ottimizzano il progresso scolastico e la socializzazione conformemente all'obiettivo della piena integrazione». Muovendo da tale premessa, il giudice evidenzia come **la presenza dell'assistente alla comunicazione LIS costituisca una misura senza la quale lo studente «non può partecipare in modo effettivo alle attività della classe»: misura indispensabile, dunque, per rendere effettivo il diritto all'istruzione degli alunni con disabilità uditiva**. Il Tribunale sottolinea infatti come il riconoscimento di un numero di ore «sensibilmente inferiore a quello indicato nel PEI comporta una contrazione dei diritti fondamentali del minore, quali quelli allo studio e allo sviluppo della personalità».

La particolare inderogabilità dell'assistenza specialistica in LIS è stata ribadita anche dal Cons. di Stato, sez. VII, sent. 12 giugno 2025, n. 5094, pronunciata in una controversia relativa alla riduzione delle ore di assistenza alla comunicazione LIS previste nei PEI di due studenti con disabilità uditiva. In particolare, a fronte delle 27 ore settimanali indicate dal GLO e recepite nei rispettivi PEI, il Comune aveva disposto l'assegnazione di sole 10 ore settimanali, giustificandone, ancora una volta, la riduzione sulla base della necessità di contemperare le esigenze assistenziali con i vincoli di bilancio e con la disponibilità complessiva delle risorse destinate al servizio.

La pronuncia evidenzia come, **nel caso degli studenti con disabilità uditiva, l'assistenza alla comunicazione, lungi dal rappresentare un mero supporto integrativo, costituisca il presupposto stesso per la partecipazione all'attività didattica**. Il Collegio sottolinea infatti che, in assenza dell'assistente specializzato in LIS, «la presenza a scuola dei minori sarebbe stata del tutto inutile non potendo costoro né partecipare alla lezione, né tanto meno socializzare con i compagni di classe e/o di scuola»²³.

Muovendo da questa premessa, **la decisione sembra distinguere la posizione degli alunni con disabilità uditiva rispetto a quella di altri alunni**

²³ In senso analogo anche Cons. di Stato, sez. VII, sent. 9 luglio 2025, n. 5965.

per i quali una riduzione del numero di ore di sostegno potrebbe incidere meno significativamente sul grado di fruizione del percorso scolastico. Nel primo caso, infatti, la mancanza dell'interprete in LIS **comprometterebbe ogni possibilità di «accesso ai contenuti didattici**, oltre che alla socializzazione - pregiudicando irreparabilmente - le possibilità di apprendimento degli studenti». Di particolare interesse è anche il passaggio in cui il Collegio **esclude che il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali possa tradursi in una compressione dei diritti fondamentali degli alunni con disabilità.** La decisione chiarisce infatti il principio secondo cui il diritto all'assistenza al momento dell'erogazione del servizio di istruzione «giammai può essere subordinato alla disponibilità finanziaria dell'ente tenuto ad erogarlo, tutte le volte in cui questa subordinazione si risolve in un totale azzeramento delle sue possibilità di fruizione»²⁴.

Nel complesso, dunque può dirsi tracciato dalla giurisprudenza un orientamento sempre più incline a riconoscere l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione quale componente strutturale del progetto inclusivo delineato nel PEI, imprescindibile per garantire agli alunni con disabilità l'effettivo accesso ai contenuti didattici, alla comunicazione e alla partecipazione alla vita scolastica.

6.5. Sulle controversie relative al trasporto scolastico

Si rinvencono, poi, alcune pronunce relative al tema del servizio di trasporto scolastico. Anche relativamente a questo filone emerge con chiarezza la tendenza dei giudici a ricondurre **il trasporto scolastico nell'alveo delle prestazioni indispensabili ai fini della concreta fruizione del percorso educativo**, soprattutto nei casi in cui l'assenza del servizio determini l'impossibilità stessa della frequenza scolastica.

La giurisprudenza affronta, in particolare, due profili principali: i) il tema della titolarità e della ripartizione degli obblighi finanziari tra enti territoriali; ii) la tutela antidiscriminatoria dello studente con disabilità in caso di mancata attivazione del servizio.

Sotto il primo profilo si collocano le pronunce della Corte di Appello di Brescia, sez. I civ., sent. 24 marzo 2025, n. 283 e Corte di Appello di Brescia, sez. I civ., sent. 22 maggio 2025, n. 526, entrambe relative a controversie promosse da Comuni contro Regione Lombardia per ottenere il rimborso delle spese sostenute per il trasporto e l'assistenza scolastica di studenti con disabilità. In entrambi i giudizi, la Regione aveva eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, sostenendo che, a seguito del riassetto delle competenze amministrative, gli oneri economici dovessero gravare sulle Province. La Corte, tuttavia, ha valorizzato il carattere essenziale del servizio, richiamando il principio secondo

24 In senso conforme, Trib. Latina, sez. II civ., ord. 30 settembre 2025, R.G. n. 3588 del 2025.

cui l'assistenza e il trasporto scolastico costituiscono prestazioni strettamente connesse al diritto allo studio e all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità. Muovendo da tali premesse, le **decisioni hanno dunque ribadito che i Comuni, avendo garantito in concreto i servizi necessari agli studenti con disabilità, avevano diritto al rimborso delle somme anticipate da parte della Regione, non potendo il conflitto interpretativo tra Regione e Province incidere sulla continuità delle prestazioni assistenziali.**

Nell'alveo della giurisprudenza che affronta il profilo della mancata attivazione del servizio di trasporto scolastico quale forma di **discriminazione indiretta** ai danni dello studente con disabilità, si colloca, Trib. di Termini Imerese, sez. civ., ord. 27 marzo 2025, R.G. n. 448-1 del 2025. La controversia trae origine dal caso di un minore con disturbo dello spettro autistico ed epilessia, cui era stato negato il trasporto scolastico sul presupposto della necessità di un operatore sanitario a bordo del mezzo. **L'amministrazione resistente riteneva infatti che le possibili crisi epilettiche durante il tragitto imponessero la presenza di personale specializzato in grado di intervenire tempestivamente.** Il Tribunale ha tuttavia escluso che la condizione epilettica potesse giustificare la mancata attivazione del servizio. Dalla documentazione prodotta, e in particolare da una nota dell'ASP di Palermo del 7 febbraio 2025, emergeva infatti che, in caso di crisi, fosse sufficiente adottare misure standardizzate (il posizionamento del minore in posizione laterale di sicurezza, l'attivazione del 118 e, solo in caso di protrazione dell'episodio oltre pochi minuti, la somministrazione di un farmaco oromucosale già in dotazione al minore) analoghe a quelle già praticate in ambito scolastico da personale docente previamente formato. Il giudice ha valorizzato proprio questa circostanza, osservando come **le modalità di gestione delle crisi non richiedessero manovre invasive o competenze mediche specialistiche, sicché non vi era ragione per cui istruzioni analoghe non potessero essere impartite anche al personale di accompagnamento del servizio di trasporto.** In alternativa, sarebbe stato comunque onere dell'ente individuare le soluzioni organizzative idonee, senza trasferire sulla famiglia le conseguenze della mancata predisposizione del servizio.

La decisione qualifica quindi la **condotta dell'amministrazione come discriminazione indiretta, rilevando che la gestione della patologia epilettica era stata impropriamente assunta quale ostacolo all'accesso al diritto allo studio, anziché quale esigenza da fronteggiare** mediante accomodamenti ragionevoli. Il Tribunale ha pertanto ordinato l'immediata attivazione del servizio, valorizzando altresì il *periculum* derivante dall'irregolare frequenza scolastica del minore.

Nella medesima direzione si pone Trib. di Termini Imerese, sent. 3 ottobre 2025, n. 1319, che prende le mosse dalla domanda proposta dal genitore di una studentessa con disabilità ai sensi della l. n. 67 del 2006, volta ad accertare «la natura discriminatoria della condotta consistente nella **mancata attivazione**

del servizio di trasporto scolastico» e il conseguente pregiudizio derivante dall'impossibilità di frequentare regolarmente la scuola²⁵.

Sebbene il servizio fosse stato successivamente attivato in esecuzione dell'ordinanza cautelare emessa ex art. 700 c.p.c., il Tribunale ha riconosciuto **il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale subito dal minore per il periodo di mancata frequenza scolastica**²⁶. La decisione ribadisce espressamente che l'omessa predisposizione del trasporto scolastico integra una forma **di discriminazione indiretta** ai danni degli studenti con disabilità, in quanto impedisce concretamente l'accesso al percorso educativo. Nel caso di specie, il Tribunale ha affermato, in particolare, come la condotta inerte dell'amministrazione abbia prodotto «un pregiudizio in capo al minore, consistente proprio nella impossibilità di frequentare la scuola», con conseguenze «sia sul piano formativo ed educativo che su quello della socializzazione».

Particolarmente significativa appare infine Trib. di Torino, sez. IV civ., sent. 8 ottobre 2025, n. 4341, che trae origine dalla domanda risarcitoria proposta dai familiari di un **minore con disabilità deceduto durante il servizio di trasporto scolastico**. La sentenza ricostruisce un quadro clinico estremamente compromesso, caratterizzato da tetraparesi spastica distonica, gravi difficoltà respiratorie e un importante disturbo della deglutizione. Il decesso è stato ricondotto, in particolare, a un episodio di asfissia.

La decisione affronta dunque nel **dettaglio il tema della responsabilità degli enti pubblici e dei soggetti affidatari del servizio, soffermandosi sugli obblighi di protezione e sicurezza gravanti sull'amministrazione e sui gestori incaricati**.

Viene sottolineato che il personale incaricato era tenuto a svolgere, oltre alle mere funzioni di accompagnamento logistico, specifici e importanti compiti di vigilanza, assistenza e protezione dell'utente durante tutto il tragitto. Nello specifico, infatti, il capitolato prevedeva l'obbligo di «custodire, assistere ed intrattenere gli utenti durante il viaggio», **imponendo che il personale di accompagnamento fosse sempre posizionato tra gli utenti trasportati, in modo da poter intervenire nel caso di necessità**. Era inoltre previsto l'obbligo di verificare che gli utenti fossero posizionati ed assicurati in modo adeguato alle proprie carrozzine e di richiedere l'immediato fermo del veicolo in presenza di potenziali rischi per gli stessi e/o di malori. Nonostante il rigetto della domanda risarcitoria per difetto di prova del nesso causale tra le modalità di trasporto e il decesso del minore²⁷, la decisione evidenzia, infine, come il **trasporto scolasti-**

25 Il giudice sottolinea infatti come, dopo l'attivazione tardiva del servizio, le assenze della studentessa si fossero drasticamente ridotte.

26 In particolare, il Tribunale ha liquidato il danno non patrimoniale in € 3.000,00, oltre interessi legali dalla decisione al saldo.

27 Il Tribunale ha ritenuto che l'asfissia fosse «più verosimilmente ascrivibile al grave disturbo della deglutizione di cui il piccolo era affetto, patologia che gli avrebbe impedito di espellere o

co degli alunni con disabilità sia da considerarsi un servizio essenziale e richiedente specifiche garanzie organizzative e assistenziali, soprattutto adeguate alla particolare vulnerabilità degli utenti coinvolti.

6.6. Altre questioni (accesso al pre-scuola; il rilievo del PEI nei provvedimenti di non ammissione alla classe successiva; il diritto allo studio universitario; il riconoscimento dei titoli esteri per il sostegno)

Ulteriori pronunce affrontano temi diversi ma ugualmente rilevanti nell'ambito dell'inclusione scolastica e universitaria delle persone con disabilità.

Un profilo importante attiene, anzitutto, **all'accesso ai servizi integrativi scolastici** da parte degli alunni con patologie croniche o necessità terapeutiche specifiche. In tale prospettiva si colloca la sent. del TAR Toscana, 14 aprile 2025, n. 694, relativa **all'esclusione di un minore con epilessia notturna dal servizio comunale di pre e post scuola** del Comune di Ponsacco. Nel caso di specie, i genitori avevano dichiarato, già in sede di domanda, la patologia del figlio e la presenza di un farmaco salvavita, precisando tuttavia che non si era mai resa necessaria la sua somministrazione. Il piano terapeutico allegato chiariva inoltre che la somministrazione del farmaco non richiedeva una formazione specifica da parte dell'Azienda USL nei confronti del personale scolastico individuato per la somministrazione. Nonostante ciò, il Comune aveva respinto l'istanza, sostenendo genericamente che «il servizio non ... (fosse) strutturato in modo da assicurare una corretta somministrazione di farmaci salvavita per la patologia segnalata» e richiamando altresì l'opposizione manifestata dai volontari incaricati del servizio. Il TAR ha anzitutto rilevato come né il regolamento comunale né il bando disciplinante il servizio prevedessero l'epilessia o la necessità di somministrazione di farmaci salvavita quali cause ostative all'accesso. Sotto il profilo sostanziale, il Collegio ha valorizzato poi la posizione di garanzia gravante sui **volontari affidatari del servizio, osservando che essi «assumono una posizione di garanzia nei confronti dei minori affidati»**, estesa anche agli obblighi di tutela dell'incolumità fisica degli utenti. In tale prospettiva, il TAR ha affermato espressamente che **«tra tali obblighi finalizzati alla salvaguardia dell'incolumità fisica dei minori non può non essere inserito anche l'obbligo di eventualmente somministrare un farmaco salvavita»**, tutte le volte in cui, come nel caso concreto, **«non risulti necessaria una formazione specifica e tale somministrazione sia 'alla portata' anche di chi non sia in possesso di formazione specifica»**. Muovendo

deglutire saliva e catarro» e ha escluso che l'evento mortale potesse essere ricondotto, secondo il criterio del «più probabile che non», alle modalità del trasporto scolastico.

da tali premesse, il TAR ha concluso che la dichiarazione resa dalla famiglia circa l'eventuale necessità di somministrazione del farmaco aveva un carattere meramente organizzativo, essendo finalizzata alla predisposizione delle misure necessarie alla gestione del servizio, «e non assumendo per nulla quel valore di requisito (implicito) di ammissione al servizio prospettato dall'Amministrazione comunale». **L'esclusione del minore dal servizio di pre e post scuola, fondata unicamente sulla diagnosi di epilessia e sulla mera eventualità di utilizzo del farmaco salvavita, è stata pertanto ritenuta illegittima.**

Si segnalano, poi, alcune pronunce relative al tema dell'**ammissione alla classe successiva**. Si richiama, in particolare, la decisione del Cons. di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sez. giur., sent. del 10 marzo 2025, n. 174, relativa all'ammissione alla classe successiva di un alunno con disabilità nella scuola primaria. **Il giudice amministrativo ha escluso che la tardiva approvazione del PEI potesse determinare l'illegittimità della valutazione finale**, chiarendo anche la non perentorietà del termine previsto per la sua adozione. Il Collegio precisa inoltre che il PEI deve essere senza dubbio tenuto in considerazione nella valutazione dell'alunno con disabilità, ma **senza che esso arrivi a costituire parametro esclusivo del giudizio finale**. L'ammissione all'anno successivo avviene infatti «tenendo a riferimento il piano educativo individualizzato», senza che ciò determini una relazione di «stretta condizionalità» tra adozione del PEI e giudizio di ammissione.

Su linea analoga, anche l'ord. del Consiglio di Stato, sez. VII, n. 4006 del 6 novembre 2025, relativa alla non ammissione alla classe successiva di uno studente con disabilità frequentante un liceo musicale. La pronuncia ha richiamato, nello specifico, il rapporto tra inclusione scolastica, predisposizione del PEI e raggiungimento degli obiettivi minimi di apprendimento, confermando il rigetto della domanda cautelare proposta dai genitori avverso il provvedimento di non ammissione. Il Collegio ha affermato che «l'adeguamento alle disposizioni normative che tutelano l'area dello svantaggio scolastico e favoriscono una maggiore integrazione **non esclude la necessità del raggiungimento di obiettivi minimi da parte di ogni studente**». In questa prospettiva, viene anzitutto sottolineato come **le misure inclusive non eliminino la necessità di una valutazione effettiva del percorso formativo dell'alunno**. Con specifico riferimento al PEI, la decisione ha poi escluso che le irregolarità dedotte dai ricorrenti fossero idonee, almeno in sede cautelare, a inficiare la legittimità della bocciatura. A tal proposito, la pronuncia ha dichiarato che le «denunciate incompletezze del Piano risultavano riferite ad aspetti meramente formali», mentre non appariva sufficientemente dimostrato che l'intempestiva adozione del PEI, ovvero la sua inadeguatezza e la mancata attuazione avessero contribuito, nel caso di specie, al mancato raggiungimento degli obiettivi minimi di apprendimento. Il Consiglio di Stato ha invece valorizzato il comportamento dell'istituzione scolastica, rilevando che essa si era prontamente attivata per

garantire allo studente un contesto di apprendimento adeguato. Il Collegio ha così ribadito come **«d'interesse dell'alunno non consista nell'avanzamento in ogni caso alla classe successiva, ma nell'individuazione del percorso formativo più adeguato**, anche nei tempi, per garantire l'apprendimento e il superamento delle difficoltà riscontrate».

Un ulteriore ambito di tutela emerge nelle pronunce del TAR Friuli Venezia Giulia (decreto presidenziale n. 79 del 17 settembre 2025 e successiva ord. collegiale n. 86 del 10 ottobre 2025), entrambe rese nell'ambito del medesimo giudizio promosso da una studentessa con disabilità nei confronti dell'Università degli Studi di Trieste in relazione ad una richiesta di **trasferimento universitario** per motivi di salute²⁸. Con il primo provvedimento, adottato in sede monocratica, il TAR ha valorizzato in modo significativo la condizione sanitaria della ricorrente, rilevando come il ritardo dell'amministrazione nell'adozione di un provvedimento definitivo rischiasse di «procurarle un pregiudizio incidente in modo irreparabile sulla sua salute». Muovendo da tale presupposto, **la decisione intimava all'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza** mediante un provvedimento formale e motivato, con verifica, in subordine, della possibilità di ammettere la ricorrente a seguire le lezioni da remoto. **Preso atto del rifiuto da parte dell'Università di Trieste, la studentessa proponeva dunque nuovamente ricorso al TAR**. Con il secondo provvedimento il Collegio richiamava il parere ministeriale che aveva invitato gli Atenei coinvolti a valutare «la conclusione di un accordo interuniversitario per superiori ragioni umanitarie», volto a consentire alla studentessa di frequentare le lezioni presso l'Università di Trieste e sostenere gli esami presso l'Università di Messina. Il TAR ha affermato come tale soluzione avrebbe potuto «soddisfare le esigenze della studentessa, correlate alla presenza di gravi motivi, senza alterare il contingente proprio dei singoli Atenei». Prendendo inoltre atto dell'ulteriore assenza di un provvedimento conclusivo formalizzato dalle amministrazioni universitarie, **il TAR ha ordinato nuovamente agli Atenei di pronunciarsi sulla possibilità di consentire alla ricorrente sia la frequenza delle lezioni, anche da remoto, sia lo svolgimento delle verifiche e dell'esame finale «con modalità derogatorie rispetto alla regola generale»**. Emblematica è, infine, la circostanza che la vicenda abbia determinato **l'intervento dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**. Con provvedimento del 4 novembre 2025, il Presidente del Garante, richiamando l'art. 5-*bis* della l. 104 del 1992 in materia di accomodamento ragionevole, ha evidenziato la necessità di individuare una soluzione «adeguata, proporzionata, pertinente e appropriata rispetto

28 In particolare, la studentessa, iscritta al corso di laurea in Medicina e Chirurgia presso l'Università di Messina, chiedeva il trasferimento all'Università di Trieste in ragione della propria condizione di disabilità e della necessità di proseguire il percorso universitario in un contesto maggiormente compatibile con le proprie esigenze di salute, essendo residente e in cura presso una struttura specializzata situata nel territorio triestino.

alle documentate condizioni di salute della segnalante». Il provvedimento ha ribadito che l'accomodamento ragionevole comprende «le misure e gli adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo al soggetto obbligato». Alla luce delle condizioni concrete della studentessa, **il Garante ha quindi ritenuto che il trasferimento richiesto potesse costituire un accomodamento ragionevole adeguato e proporzionato, funzionale proprio alla continuità e all'effettività del percorso universitario.**

Infine, si rilevano due decisioni concernenti il tema del **riconoscimento dei titoli esteri di specializzazione sul sostegno**, in particolare con riferimento ai titoli conseguiti in Romania. Sul punto, il TAR Lazio, sez. IV-*bis*, sent. 27 ottobre 2025, n. 18665, ha confermato la legittimità della disciplina che consente l'inserimento con riserva nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze dei docenti in possesso di titoli esteri non ancora riconosciuti, senza però attribuire loro il diritto alla stipula del contratto di lavoro. Il Tribunale ha chiarito **che il mero conseguimento del titolo all'estero non è sufficiente a produrre effetti nell'ordinamento italiano, essendo necessario il completamento del procedimento amministrativo di riconoscimento e, ove previsto, il superamento delle misure compensative.** In senso analogo si è espresso anche il Cons. di Stato, sez. VII, sent. n. 8392 del 29 ottobre 2025, che ha ritenuto **legittimo il diniego ministeriale di riconoscimento di un titolo di specializzazione sul sostegno conseguito in Romania**, evidenziando come il riconoscimento debba necessariamente subordinarsi ad una valutazione sostanziale di equivalenza tra il percorso formativo estero e quello previsto dall'ordinamento italiano.

7. Il diritto al lavoro delle persone con disabilità

di *Beatrice Esposito*

ORCID 0009-0009-4736-1886

DOI: 10.54103/milanoup.314.c812

7.1. Accomodamenti ragionevoli e discriminazione

Il capitolo ricostruisce le più recenti traiettorie del diritto al lavoro delle persone con disabilità alla luce della giurisprudenza del 2025, che consta di 389 sentenze.

Di fronte a una mole così ampia di decisioni, assumono particolare rilievo le modalità attraverso le quali il principio di uguaglianza sostanziale incide concretamente sugli istituti del rapporto di lavoro. In questo quadro, **gli accomodamenti ragionevoli emergono con sempre maggior evidenza quali elementi imprescindibili per valutare la legittimità delle scelte dei datori di lavoro**, come dimostra il fatto che le decisioni esaminate mostrano una crescente attenzione agli effetti discriminatori prodotti da regole solo formalmente neutre che però non tengono conto delle esigenze specifiche dei lavoratori e delle lavoratrici con disabilità. Ne discende una rilettura complessiva di snodi centrali del rapporto di lavoro, quali il licenziamento per superamento del periodo di comporto, la gestione dell'inidoneità sopravvenuta e la mobilità del lavoratore con disabilità. In questo quadro, il ruolo del datore di lavoro sembra progressivamente destinato a configurarsi in termini sempre più attivi e proattivi, mentre si consolida, parallelamente, un sistema di tutele sempre più orientato alla rimozione degli effetti discriminatori.

Conviene dunque iniziare questa disamina segnalando alcune decisioni in cui si delinea con particolare chiarezza che **l'adozione di accomodamenti ragionevoli** – da intendersi quali misure organizzative idonee e proporzionate, ai sensi dell'art. 3, comma 3*bis*, del d.lgs. n. 216 del 2003¹ – **costituisce un obbligo a carico del datore di lavoro**, la cui inosservanza non rappresenta un mero vizio di gestione del rapporto di lavoro, ma integra gli estremi di una discriminazione

1 L'articolo 3, comma 3*bis*, del d.lgs. n. 216 del 2003 impone ai datori di lavoro, pubblici e privati, l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, secondo la definizione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, al fine di garantire la piena parità di trattamento dei lavoratori disabili. Per i datori di lavoro pubblici, tale obbligo deve essere adempiuto senza nuovi o maggiori oneri, utilizzando le risorse già disponibili.

vietata, con le conseguenze sanzionatorie proprie del diritto antidiscriminatorio. Come si vedrà, anche nelle decisioni analizzate nei paragrafi successivi, dedicate a questioni specifiche oggetto di frequente contenzioso, non mancheranno casi in cui questa prospettiva costituisce l'implicito e sostanziale presupposto da cui muovono i giudici. Le decisioni che si riportano in questo paragrafo appaiono, nella prospettiva assunta, particolarmente significative.

L'obbligo di accomodamento ragionevole investe tutti i momenti del rapporto lavorativo: dalla fase dell'accesso al lavoro al periodo di prova, dallo svolgimento *in itinere* degli obblighi lavorativi fino alla eventuale fase di risoluzione del contratto di lavoro.

Per quanto concerne **l'estensione dell'obbligo di accomodamento anche prima della fase esecutiva del rapporto, fino a ricomprendere l'accesso al lavoro e le procedure selettive**, si segnala la sent. 30 giugno 2025, n. 1830, della Corte d'Appello di Roma, I sez. lav. e prev.², che riconosce il carattere discriminatorio dell'esclusione dalla procedura di assunzione fondata su requisiti di idoneità alla mansione interpretati rigidamente, senza verificare se le limitazioni riscontrate potessero essere superate mediante adattamenti organizzativi non sproporzionati. La decisione afferma espressamente che **l'obbligo di accomodamento ragionevole opera anche nella fase preassuntiva**, in attuazione diretta della Direttiva 2000/78/CE³.

La Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 22 luglio 2025, n. 501, dichiarando la nullità del licenziamento intimato al termine del periodo di prova a una lavoratrice con disabilità, chiarisce poi che **l'obbligo di accomodamenti ragionevoli opera anche durante la prova**. La valutazione negativa standardizzata della prestazione, non preceduta da un esperimento effettivo di soluzioni compatibili con la condizione della lavoratrice, è ritenuta espressione di una discriminazione diretta fondata sulla disabilità. In tal caso, la prova era stata ritenuta strutturalmente inidonea, in quanto la lavoratrice, operatrice sanitaria e con invalidità all'82% per una patologia psichiatrica, era stata impiegata in reparti di emergenza, nei quali l'autonomia decisionale e la gestione dello *stress* rappresentavano requisiti essenziali, incompatibili con la sua patologia psichiatrica. In particolare, il giudice d'appello non ha condiviso la tesi datoriale secondo cui sarebbero stati adottati accomodamenti ragionevoli, dato **che gli**

2 In tale fattispecie, nell'ambito di una selezione per operatore ecologico, un candidato utilmente collocato in graduatoria e giudicato idoneo con prescrizione (uso di ottoprotettori oltre 80 dB) veniva escluso per asserita mancanza di "piena idoneità"; il giudice d'appello, confermando l'esito del giudizio di primo grado, ha qualificato tale diniego come discriminatorio, in quanto la limitazione era superabile mediante l'adozione di accomodamenti ragionevoli non sproporzionati per il datore di lavoro, ribadendo così che la disciplina antidiscriminatoria si estende anche alla fase preassuntiva e impone un'interpretazione conforme dei requisiti di idoneità, con nullità delle clausole o prassi escludenti non giustificate da esigenze essenziali della mansione.

3 In senso analogo, Corte d'Appello di Roma, I sez. lav., sent. 3 novembre 2025, n. 3163.

affiancamenti, i colloqui e la consegna di un mansionario standard non possono essere considerati veri accomodamenti, ma meri strumenti di verifica del rendimento. Gli accomodamenti ragionevoli rilevanti, ai sensi dell'art. 3, co. 3-*bis* del d.lgs. n. 216 del 2003 e dell'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE, **devono invece incidere concretamente sull'organizzazione del lavoro, adattando mansioni, contesto operativo e grado di responsabilità alle caratteristiche del lavoratore disabile.** In tal caso, l'azienda pur avendo colto sin dai primi giorni la fragilità emotiva e l'inadeguatezza ai contesti di urgenza, aveva continuato a inserire la lavoratrice in reparti ad alta pressione, finendo così per valutare negativamente un rendimento inevitabilmente condizionato dalla disabilità della lavoratrice.

Per le decisioni relative allo svolgimento del rapporto di lavoro, in cui viene valorizzato **l'accomodamento ragionevole quale criterio correttivo degli automatismi organizzativi**, si veda Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., che con la sent. 8 marzo 2025, n. 14, in materia di mobilità nel pubblico impiego, ha qualificato come discriminatoria l'esclusione del lavoratore idoneo con limitazioni funzionali, evidenziando che **l'idoneità non può essere interpretata in senso assoluto e astratto, ma deve essere valutata alla luce delle misure ragionevolmente adottabili.** La mancata considerazione di tali misure integra una discriminazione indiretta, con conseguente obbligo di reintegrazione.

Per quanto concerne infine eventuali **licenziamenti fondati su inidoneità, o limitazioni psico-fisiche, adottati senza la previa verifica di soluzioni organizzative alternative**, la decisione della Corte di cassazione, sez. lav., sent. 9 maggio 2025, n. 12270⁴, sancisce che **il recesso datoriale intimato per inidoneità fisica è legittimo solo all'esito di un accertamento rigoroso sull'impossibilità di adottare accomodamenti ragionevoli**, gravando interamente sul datore di lavoro l'onere di dimostrare l'impraticabilità o la sproporzione delle misure ipotizzabili⁵. Laddove, all'esito di tale verifica, venga accertato che il datore non ha adottato queste misure, né ha dimostrato che si tratti di misure eccessivamente gravose, il licenziamento viene qualificato come discriminatorio, a prescindere dall'intento datoriale, con conseguente nullità del recesso e applicazione della tutela integratoria piena.

Analoga prospettiva si rinviene nella giurisprudenza della Corte d'Appello di Napoli che, con la sent. 11 giugno 2025, n. 1402⁶, ha ribadito il **carattere strin-**

4 La controversia trae origine dal licenziamento intimato da una società privata a un lavoratore, a seguito di accertamento medico che ne aveva attestato l'inidoneità alle mansioni svolte. Il recesso era motivato dall'impossibilità, secondo il datore di lavoro, di adibire il dipendente a mansioni equivalenti o inferiori compatibili con le limitazioni fisiche riscontrate.

5 In questo senso si vedano anche Corte d'Appello di Milano, sez. lav., 23 marzo 2025, n. 226; Trib. Bari, sez. lav., 4 giugno 2025, n. 2294.

6 La vicenda ha origine dal licenziamento per giustificato motivo oggettivo intimato a un lavoratore assunto nel marzo 2022 con mansioni di carpentiere edile nell'ambito di lavori stradali e di manutenzione infrastrutturale. Dopo un periodo di malattia prolungata, dovuta a una

gente dell'obbligo di accomodamento, qualificando come discriminatorio e nullo il licenziamento del lavoratore con disabilità adottato senza una ricerca attiva di mansioni compatibili e senza il coinvolgimento del medico competente. Anche in tal caso, **l'accomodamento non viene inteso come opzione eventuale, ma come presupposto indefettibile di legittimità del recesso**. Sullo stesso solco, si è posta la Corte d'Appello di Roma, sez. IV lav., con la sent. 17 luglio 2025, n. 2619, che, con riferimento al licenziamento intimato nei confronti di un lavoratore con invalidità riconosciuta al 75%, ha ravvisato la natura discriminatoria del licenziamento, in quanto il datore di lavoro aveva adibito il lavoratore a mansioni incompatibili con la sua disabilità, violando l'obbligo di accomodamento ragionevole⁷.

Dai diversi filoni esaminati emerge poi, in modo trasversale, **una tendenza a rafforzare il riparto degli oneri di prova nei giudizi antidiscriminatori**. Come conferma, tra le altre, la Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 23 marzo 2025, n. 226, mentre è sufficiente che il lavoratore alleggi la propria condizione di disabilità e di aver subito un trattamento deteriore idoneo a fondare una presunzione di discriminazione; **spetta invece al datore di lavoro dimostrare di aver adottato tutti gli accomodamenti ragionevoli esigibili o che tali misure sarebbero sproporzionate**. La mancata prova di tale impossibilità conduce automaticamente alla dichiarazione di nullità del provvedimento datoriale⁸.

Con riferimento alle forme di tutela, le sentenze esaminate mostrano una netta preferenza per le *remedies* tipiche del diritto antidiscriminatorio. **Nei casi di discriminazione diretta per disabilità, la nullità del licenziamento comporta l'applicazione della tutela reintegratoria piena**, con risarcimento

patologia cardiaca e respiratoria insorta nel corso del rapporto, il lavoratore veniva sottoposto a visita di sorveglianza sanitaria, all'esito della quale il medico competente lo giudicava idoneo con prescrizioni e limitazioni, escludendo il lavoro autonomo, i lavori in altezza e le attività di movimentazione manuale di carichi con indice NIOSH superiore a 1. Tuttavia, la società datrice di lavoro aveva scelto di interpretare il giudizio medico come una sostanziale inidoneità alla mansione di carpentiere, sospendendo il lavoratore della prestazione, subordinando il rientro a nuove visite mediche non dovute e procedendo al licenziamento. A fondamento del recesso, l'azienda aveva sostenuto l'impossibilità di adibire il dipendente a mansioni compatibili e l'inutilizzabilità della prestazione.

7 Si vedano anche Corte d'Appello di Messina, sez. lav., sent. 21 settembre 2025, n. 522; Trib. Cagliari, sez. lav., sent. 21 ottobre 2025, n. 1347; Trib. Torino, sez. lav., sent. 28 luglio 2025, n. 1391, nonché Trib. Palermo, sent. 7 novembre 2025, n. 4756.

8 Nel caso in esame, la controversia traeva origine dal licenziamento intimato a un lavoratore addetto ai servizi di pulizia con mansioni di pulitore addetto al lavaggio delle stoviglie mediante lavastoviglie industriale. Il lavoratore era stato dichiarato invalido al 90% già prima dell'assunzione, ai fini del collocamento mirato *ex lege* n. 68 del 1999, per gravi problemi visivi, con prescrizione di non essere adibito ad attività richiedenti particolare acuità visiva o uso di macchinari. All'esito della visita preventiva, veniva giudicato permanentemente inidoneo alla mansione assegnata e, ritenuta l'impossibilità di ricollocazione, licenziato.

delle retribuzioni *medio tempore* maturate e, sempre più frequentemente, il riconoscimento del danno non patrimoniale da discriminazione, liquidato secondo criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività.

Concludendo sul punto, la giurisprudenza passata in rassegna restituisce un quadro nel quale **l'accomodamento ragionevole non è più una clausola di stile o un correttivo marginale, ma si configura come criterio strutturale di legittimità dell'esercizio del potere datoriale**. La mancata adozione di misure organizzative idonee a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione lavorativa della persona con disabilità trasforma dunque scelte altrimenti neutrali in atti propriamente discriminatori.

7.2. L'ingresso nel mondo del lavoro

Il tema dell'ingresso nel mondo del lavoro delle persone con disabilità misura la capacità dell'ordinamento di tradurre i principi di uguaglianza sostanziale in concrete opportunità di accesso all'occupazione. In tale ambito, il sistema del collocamento mirato delineato dalla legge n. 68 del 1999 rivela una struttura complessa, nella quale l'obbligo di assunzione si intreccia con margini di discrezionalità datoriale, esigenze organizzative e verifiche di idoneità, dando luogo a un contenzioso che riflette tensioni analoghe a quelle rinvenibili nelle fasi successive del rapporto.

Un primo profilo che emerge con chiarezza dalla giurisprudenza riguarda **la natura non incondizionata del diritto all'assunzione**. La Corte di cassazione, sez. lav., sent. 7 marzo 2025, n. 6128, ha affermato che l'avviamento obbligatorio *ex lege* n. 68 del 1999 non determina un diritto automatico all'assunzione, potendo **il datore – nel caso di società a partecipazione pubblica – legittimamente subordinare l'ingresso al possesso di requisiti ulteriori previsti da regolamenti aziendali, purché non discriminatori**. Nel caso di specie, l'azienda non aveva assunto un lavoratore risultato primo in graduatoria in ragione della presenza di **precedenti penali**, ritenuti incompatibili con esigenze di affidabilità del servizio; la Cassazione ha ritenuto legittimo tale rifiuto, precisando che **la legge sul collocamento mirato non deroga ai requisiti generali di assunzione**. Ne emerge una concezione del collocamento mirato non come diritto soggettivo pieno e immediato all'occupazione, ma come diritto condizionato al possesso dei requisiti richiesti per la specifica funzione.

Va però aggiunto, a rafforzare l'effettività dell'obbligo assunzionale, quanto meno nel settore pubblico, che la sent. 17 luglio 2025, n. 19849, della sez. lav. della Cassazione, ha riconosciuto il **diritto all'assunzione di una candidata con disabilità non vincitrice attraverso lo scorrimento della graduatoria, affermando che la quota di riserva deve essere rispettata anche nelle fasi successive al concorso, laddove l'amministrazione decida di procedere a nuove assunzioni**. Nel caso concreto, il Ministero della giustizia aveva omesso

di applicare la quota riservata negli scorrimenti del 2017 e 2018; la Cassazione ha ritenuto che tali scorrimenti costituiscano prosecuzione della procedura concorsuale e che, pertanto, l'obbligo di riserva opera integralmente, con conseguente diritto della ricorrente all'assunzione e al risarcimento del danno da ritardata immissione in servizio.

Per quanto concerne la responsabilità datoriale per mancata copertura delle quote di riserva, la Corte d'Appello di Caltanissetta, sez. lav., sent. 25 marzo 2025, n. 48, ha ribadito che l'adempimento incombe primariamente sul **datore di lavoro, il quale non può invocare l'inerzia degli uffici pubblici ove non abbia attivato correttamente la procedura di avviamento**. Nel caso esaminato, la società non aveva presentato richieste idonee né fornito informazioni complete sulle mansioni richieste, con conseguente conferma delle sanzioni amministrative. In senso conforme, la Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 10 ottobre 2025, n. 4852, ha sottolineato come adempimenti meramente formali – quali l'invio di prospetti incompleti o la richiesta generica di convenzioni – non siano sufficienti a escludere la responsabilità per la mancata assunzione.

Un ulteriore asse problematico riguarda il rapporto tra **collocamento mirato e procedure selettive**. La giurisprudenza chiarisce che, **anche nell'ambito dell'avviamento obbligatorio e nel contesto di una convenzione, permane la necessità di una verifica di idoneità alle mansioni**. Il Tribunale di Ancona, sent. 17 ottobre 2025, n. 606, nel respingere il ricorso di una aspirante lavoratrice con deficit cognitivo lieve, ha qualificato la selezione non come concorso competitivo, ma come accertamento di idoneità tecnica, sindacabile solo per manifesta illogicità o discriminazione. In tale caso, la candidata – pur appartenente alle categorie protette – era stata giudicata dalla commissione non idonea a seguito di prove ritenute congrue rispetto al profilo professionale, con conseguente esclusione del diritto all'assunzione. Nello stesso solco, il Tribunale di Messina, sent. 12 febbraio 2025, n. 408, ha ribadito che l'iscrizione nelle liste del collocamento mirato non è sufficiente a fondare un diritto soggettivo all'assunzione, in assenza di una verifica positiva di idoneità, potendo il datore di lavoro richiedere competenze tecniche specifiche e rifiutare l'inserimento ove queste manchino. Nel caso di specie, la ricorrente era stata esclusa per mancato superamento della prova informatica, ritenuta coerente con le mansioni di archivista.

In materia di collocamento mirato assume rilievo anche il tema della **qualificazione e del valore delle valutazioni medico-legali**. È costante l'affermazione secondo cui il giudizio di idoneità o inidoneità costituisca un accertamento tecnico vincolato alla competenza di soggetti qualificati, ma non è liberamente interpretabile dal datore di lavoro. In tal senso, la Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 8 marzo 2025, n. 14, ha ritenuto illegittima la decisione dell'ASL che aveva equiparato l'idoneità con limitazioni alla non idoneità, sottolineando che la valutazione tecnica spetta esclusivamente al medico competente e non può essere “trasformata” dall'amministrazione in senso peggiorativo.

Analogamente, la Corte ha valorizzato il fatto che il lavoratore era già stato adibito con le stesse limitazioni, evidenziando il carattere contraddittorio della successiva esclusione. **La distinzione tra idoneità piena e idoneità con limitazioni assume dunque rilievo decisivo.** La giurisprudenza tende a escludere che la seconda possa automaticamente equivalere a una condizione ostativa allo svolgimento dell'attività lavorativa. Al contrario, numerose pronunce affermano che **l'idoneità con limitazioni rappresenta una forma di idoneità funzionale, che impone al datore di verificare la concreta compatibilità tra mansioni e condizioni di salute.** Così, la Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 4 giugno 2025, n. 413, ha qualificato come discriminatoria la revoca dell'assunzione di un fisioterapista dichiarato idoneo con limitazioni relative alla movimentazione dei carichi, in assenza di qualsiasi verifica circa possibili adattamenti organizzativi.

Parallelamente, la giurisprudenza evidenzia come **l'accesso al lavoro sia condizionato anche alla sussistenza dei presupposti formali del collocamento mirato, quali l'iscrizione nelle apposite liste e lo stato di disoccupazione.** Il Tribunale di Catania, sent. 13 gennaio 2025, n. 102, ha confermato la legittimità dell'annullamento dell'assunzione di una docente che aveva perso lo stato di disoccupazione prima della partecipazione al concorso, ribadendo che tale requisito costituisce condizione imprescindibile per beneficiare della riserva. Analogamente, il Tribunale di Civitavecchia, sentenza 11 dicembre 2025, n. 684 ha escluso il diritto alla supplenza in assenza di iscrizione al collocamento mirato, anche in presenza di invalidità civile.

Un profilo di particolare rilievo – richiamando quanto rilevato nel paragrafo precedente – concerne poi **l'estensione delle tutele antidiscriminatorie alla fase preassuntiva.** La Corte d'Appello di Roma, sez. lav., sent. 21 giugno 2025, n. 1706, ha affermato in modo esplicito che l'obbligo di accomodamenti ragionevoli opera anche nella fase di accesso al lavoro, con la conseguenza che **il requisito della “piena idoneità” non può essere interpretato in senso escludente quando le limitazioni siano superabili con adattamenti non sproporzionati.** Nel caso concreto, la vicenda traeva origine da una procedura di selezione bandita da una società a partecipazione pubblica per l'assunzione di operatori ecologici a tempo pieno e indeterminato, nell'ambito della quale un candidato utilmente collocato in graduatoria, inizialmente giudicato “idoneo parziale” e poi dichiarato idoneo con la sola prescrizione dell'uso di otoproettori, veniva escluso per asserita mancanza di piena idoneità; la Corte ha ritenuto tale comportamento discriminatorio, ordinando l'assunzione.

La stessa linea è stata ulteriormente consolidata dalla successiva sent. 8 luglio 2025, n. 1828 della medesima Corte d'appello di Roma, che ha ribadito come **l'interpretazione della *lex specialis* e del requisito di idoneità debba avvenire nel rispetto della normativa antidiscriminatoria.** Anche in questo caso, la mancata assunzione di un lavoratore idoneo con limitazioni superabili

mediante misure organizzative minime (uso di dispositivi di protezione ed esonero dal lavoro notturno) è stata qualificata come discriminatoria.

Tale orientamento espansivo non è tuttavia assoluto. **In contesti caratterizzati da elevati requisiti di sicurezza, la giurisprudenza ammette la legittimità di limitazioni all'ingresso nel mondo del lavoro.** Ad esempio, il Tribunale di Oristano, con la sent. 4 aprile 2025, n. 93, ha escluso la natura discriminatoria dell'esclusione di un candidato affetto da sclerosi multipla da una selezione per conducenti di mezzi pubblici, valorizzando la necessità di garantire il «disimpegno incondizionato del servizio» in funzione della sicurezza collettiva. In tal caso, la valutazione prognostica del rischio legato all'evoluzione della patologia è stata ritenuta legittima e proporzionata.

Nel complesso, la giurisprudenza esaminata restituisce un quadro articolato nel quale il **diritto di accesso al lavoro** delle persone con disabilità si configura come diritto condizionato e strutturalmente relazionale: condizionato, in quanto subordinato alla sussistenza dei requisiti formali e sostanziali della posizione lavorativa; relazionale, in quanto richiede una costante interazione tra esigenze organizzative e obblighi di inclusione. In questa prospettiva, l'accomodamento ragionevole assume un ruolo centrale anche nella fase genetica del rapporto, fungendo da criterio di bilanciamento tra uguaglianza sostanziale e autonomia organizzativa del datore di lavoro. La mancata considerazione di tali misure trasforma requisiti apparentemente neutri in strumenti di esclusione, mentre la loro adozione consente di realizzare una partecipazione effettiva al mercato del lavoro, in linea con i principi eurounitari e costituzionali.

7.3. Licenziamento per superamento del periodo di comportamento

Dalla giurisprudenza del 2025 emerge che il tema del licenziamento comminato nei confronti delle persone con disabilità per superamento del periodo di comportamento continua a rappresentare un significativo banco di prova per la tutela antidiscriminatoria nell'ambito del rapporto di lavoro. Difatti, le decisioni analizzate mostrano come ormai sia stato del tutto superato l'orientamento giurisprudenziale “tradizionale”, ancorato all'art. 2110 c.c., a favore dell'orientamento che – a partire da Cass. civ., sez. lav., sent. 31 marzo 2023, n. 9095 – riconduce l'istituto del periodo di comportamento indifferenziato entro il perimetro della discriminazione indiretta ai sensi del d.lgs. 216 del 2003⁹.

In questa seconda prospettiva si collocano in effetti tutte le pronunce analizzate, tanto di merito quanto di legittimità, che hanno ritenuto l'applicazione indistinta del periodo di comportamento al lavoratore con disabilità suscettibile di integrare una forma di discriminazione indiretta. Si afferma, in particolare, che

9 Cfr. sul punto la ricostruzione effettuata nel Rapporto 2023, pp. 42 ss.

una regola apparentemente neutra, quale il computo delle assenze per malattia, può costituire una discriminazione indiretta quando incida in modo sproporzionato su soggetti che, a causa di una menomazione duratura, presentano un rischio aggiuntivo di assenze.

Particolarmente significativa è la giurisprudenza di legittimità, che nel 2025 consolida l'approccio antidiscriminatorio: le ordinanze della Corte di cassazione, sez. lav., 15 aprile 2025, n. 9897¹⁰, 24 aprile 2025, n. 10890¹¹ e 26 aprile 2025, n. 10985¹² affermano che il periodo di comportamento applicato in modo indifferenziato a un lavoratore con disabilità integra una discriminazione indiretta¹³, indipendentemente dalla presenza di prove di specifiche "cure salvavita", purché la disabilità sia conoscibile dal datore di lavoro e si configuri come una menomazione di lunga durata. Difatti, secondo la Cassazione ciò che rileva è la connessione tra le assenze e lo stato di disabilità, a nulla rilevando la presentazione, o meno, di certificati medici certificanti tali trattamenti da parte del lavoratore.

Tra le tante decisioni di merito che fanno applicazione di tale principio, si può ricordare la sentenza della Corte d'Appello di Venezia, sez. lav., sent. 10 giugno 2025, n. 489, con la quale si è chiarito che il rischio aggiuntivo di assenze, connesso alla disabilità, deve essere tenuto in considerazione nell'assetto dei diritti e degli obblighi contrattuali. In tale occasione, **il giudice ha rigettato la tesi datoriale secondo cui le previsioni, nel CCNL applicato, di un comportamento prolungato e della possibilità di fruire di un periodo di aspettativa costituirebbero misure sufficienti a impedire la discriminazione**. La Corte ha ritenuto che tali previsioni non fanno altro che riprodurre le medesime condizioni di svantaggio, in quanto non tengono conto della disabilità del lavoratore, limitandosi di fatto a considerare l'astratta gravità o durata della malattia.

10 La vicenda trae origine dal licenziamento intimato nel luglio 2020 a un lavoratore con grave patologia depressiva, ritenuta idonea a integrare una condizione di disabilità in quanto produttiva di un serio e duraturo deficit nella conduzione delle attività di vita relazionale e lavorativa. La Corte d'Appello di Milano aveva qualificato il recesso come discriminatorio, condannando il datore di lavoro alla reintegrazione e al risarcimento integrale del danno. Tale decisione è stata integralmente confermata dalla Cassazione.

11 Nel caso di specie, il lavoratore, addetto ai servizi di pulizia, invalido civile con riduzione delle capacità lavorative pari al 67% sin dal momento dell'assunzione, era stato licenziato per superamento del periodo di comportamento previsto dal CCNL applicabile, che stabilisce un termine unico di conservazione del posto, indifferenziato tra lavoratori con disabilità e non. Anche la Corte d'Appello di Roma aveva dichiarato nullo il licenziamento per discriminazione indiretta, applicando la tutela reintegratoria di cui all'art. 18 St. lav.

12 Anche in questo caso, un lavoratore invalido, assunto in quota di riserva e la cui condizione di disabilità era pacificamente conosciuta dalla datrice di lavoro, era stato licenziato nel luglio 2021 per superamento del periodo di comportamento previsto dalla disciplina collettiva di riferimento senza differenziazioni tra lavoratori con disabilità e non.

13 In tal senso si vedano anche le sentenze Trib. Benevento, 2 dicembre 2025, n. 1300; Corte d'Appello di Bologna, sez. lav., 7 agosto 2025, n. 423; Trib. Milano, sez. lav., 8 gennaio 2025, n. 25.

Nello stesso solco si pone il Tribunale di Vicenza, prima sez. civ., che, con la sent. 17 ottobre 2025, n. 543¹⁴, ha ribadito che **la mera previsione di un periodo di comportamento lungo non può in alcun modo essere qualificata come accomodamento ragionevole**, in quanto non determina alcuna valutazione individualizzata delle condizioni del lavoratore disabile né alcuna ricerca concreta di soluzioni alternative al licenziamento¹⁵.

Analogamente anche la sent. 27 agosto 2025, n. 318 del Tribunale di Venezia, che qualifica come discriminatorio il licenziamento, in quanto fondato sull'applicazione automatica del periodo di comportamento ordinario, senza tener conto della condizione di disabilità della lavoratrice. Nel caso di specie, difatti, la lavoratrice aveva manifestato, nel corso del rapporto di lavoro, una patologia degenerativa della colonna vertebrale, oggetto di ripetuti giudizi di idoneità con limitazioni da parte del medico competente. Tuttavia, la lavoratrice veniva comunque adibita a mansioni manuali gravose e incompatibili con le prescrizioni sanitarie, fino al licenziamento comminato per superamento del periodo di comportamento per una lunga assenza per malattia. L'aspetto di rilievo che emerge da questa decisione si rinviene nel fatto che **la conoscibilità della condizione di disabilità della lavoratrice era desumibile dai certificati medici di pronto soccorso e dalle valutazioni del medico competente, ma non da una certificazione di invalidità o handicap**.

Questo rilievo consente di soffermarci su un altro elemento centrale: il tema della **conoscenza o, meglio, della conoscibilità della condizione di disabilità da parte del datore di lavoro**. Più pronunce chiariscono infatti che l'obbligo di attivare accomodamenti ragionevoli non presuppone necessariamente un riconoscimento amministrativo formale, essendo sufficiente che la condizione di disabilità sia oggettivamente conoscibile sulla base della documentazione sanitaria o delle modalità concrete di svolgimento della prestazione.

Secondo l'ord. della Corte di Cassaz. civ., sez. lav., 7 gennaio 2025, n. 170 «la conoscenza dello stato di disabilità del lavoratore – o la **possibilità di conoscerlo secondo l'ordinaria diligenza** – da parte del datore di lavoro fa sorgere l'**onere datoriale** – a cui non può corrispondere un comportamento ostruzionistico del lavoratore – di **acquisire, prima di procedere al licenziamento, informazioni circa l'eventualità che le assenze per malattia del dipendente siano connesse allo stato di disabilità**, al fine di individuare

14 La vicenda riguarda un lavoratore assunto nel 1992, con lombalgia con discopatie e da artrite psoriasica, licenziato per superamento del periodo di comportamento di 365 giorni nel triennio antecedente l'ultimo episodio morboso. Il ricorrente contestava il recesso datoriale sostenendo che la quasi totalità delle assenze per malattia fosse riconducibile alle patologie croniche da cui era affetto e che l'applicazione indifferenziata della disciplina contrattuale del comportamento integrasse una discriminazione indiretta fondata sulla disabilità.

15 In termini analoghi si rimanda a Trib. Vicenza, sent. 24 ottobre 2025, n. 563, e sent. 21 novembre 2025, n. 674, nonché Trib. Roma, sent. 12 giugno 2025 n. 6882.

possibili accorgimenti ragionevoli imposti dall'art. 3, comma 3-*bis*, D.Lgs. n. 216 del 2003, la cui adozione presuppone l'interlocuzione ed il confronto tra le parti, che costituiscono una fase ineludibile della fattispecie complessa del licenziamento».

È chiaro che il concetto di ordinaria diligenza è suscettibile di interpretazioni divergenti. Così, ad esempio, oltre alla sentenza già citata del Tribunale di Venezia, la sez. lav. della Corte d'Appello di Milano, con la sent. 30 maggio 2025, n. 448, ha ribadito che, sebbene nei certificati di malattia la lavoratrice non avesse sbarrato la casella relativa allo «stato patologico sotteso o connesso alla situazione di invalidità riconosciuta», la documentazione medica allegata dalla lavoratrice in giudizio dimostrava inequivocabilmente che la quasi totalità delle assenze successive al luglio 2022 era dovuta agli esiti della frattura riportata a seguito di un grave incidente stradale¹⁶.

Di contro, un filone più restrittivo, rappresentato, tra le altre, dalla Corte d'Appello di Trento, sent. 3 novembre 2025, n. 49 e dal Trib. Brescia, sez. lav., sent. 28 novembre 2025, n. 1175¹⁷, Trib. Rovigo, sez. civ., sent. 27 giugno 2025, n. 183 e Trib. Napoli, sez. lav., sent. 29 maggio 2025, n. 4247¹⁸, tende a subordinare la tutela antidiscriminatoria a un onere informativo e collaborativo particolarmente stringente in capo al lavoratore, escludendo l'illegittimità del licenziamento ove la disabilità non sia stata chiaramente rappresentata come causa delle assenze.

Va segnalato, sempre in una prospettiva più restrittiva, che una parte della giurisprudenza ribadisce la distinzione tra malattia e disabilità intesa secondo la nozione di matrice europea, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. In tale prospettiva la disabilità non coincide con la malattia, ma presuppone una menomazione fisica, mentale o psichica di carattere duraturo che, in interazione con barriere di diversa natura, sia idonea a ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona alla vita professionale su base di uguaglianza con

16 In tal caso, il licenziamento per superamento del periodo di comportamento è stato dichiarato nullo dal Tribunale di Milano in quanto discriminatorio. Tutte le assenze della lavoratrice erano infatti riconducibili a una disabilità derivante da un incidente stradale, ma il datore di lavoro aveva applicato in modo indifferenziato il comportamento previsto dal CCNL, senza valutare accomodamenti ragionevoli.

17 Nel caso di specie, il Tribunale ha osservato che la conoscenza dello stato di invalidità da parte del datore di lavoro era tardiva, essendosi concretamente realizzata quando il periodo di comportamento risultava già ampiamente superato dalla lavoratrice. Il giudice ha attribuito rilievo altresì all'assenza di una comunicazione chiara e puntuale da parte della lavoratrice circa la riconducibilità delle singole assenze alla propria invalidità.

18 In questo caso, determinante ai fini della decisione è stato il rilievo attribuito dal giudice al difetto di prova della connessione tra le assenze per malattia e la patologia invalidante del ricorrente. Secondo il giudice le certificazioni mediche prodotte a giustificazione delle assenze risultavano neutre, prive di riferimenti alla patologia oncologica cronica di cui era affetto il ricorrente e non recavano la selezione delle voci relative a «patologia grave che richiede terapia salvavita» o a «stato patologico sotteso o connesso alla situazione di invalidità riconosciuta».

gli altri lavoratori. In questo solco si collocano, tra le altre, Trib. Milano, sez. lav., sent. 19 settembre 2025, n. 3547, Corte d'Appello di Roma, sez. lav., sent. 11 ottobre 2025, n. 2772, Corte d'Appello di Bologna, sez. lav., sent. 7 agosto 2025, n. 423 e Trib. Imperia, sent. 4 febbraio 2025, n. 17, che confermano la legittimità del licenziamento per comportamento in assenza di prova rigorosa del nesso causale tra assenze e disabilità, riaffermando la piena operatività dell'art. 2110 c.c.

7.4. La mobilità del lavoratore con disabilità tra divieto di trasferimento coatto e diritto alla scelta della sede di lavoro più vicina

Il tema della mobilità e del trasferimento del lavoratore con disabilità si colloca in un'area di confine tra l'esercizio del potere organizzativo datoriale e la tutela rafforzata del diritto al lavoro in condizioni di uguaglianza sostanziale. Esso costituisce, al pari del licenziamento, un terreno privilegiato di emersione delle tensioni tra esigenze produttive e obblighi antidiscriminatori, assumendo rilievo tanto nell'ipotesi di trasferimento imposto quanto in quella di trasferimento richiesto dal lavoratore.

L'evoluzione giurisprudenziale più recente mostra come anche il trasferimento non possa essere letto esclusivamente attraverso la lente dell'art. 2103 c.c., ma debba essere ricondotto entro il perimetro applicativo della normativa antidiscriminatoria e, in particolare, dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli di cui all'art. 3, co. 3-*bis*, del d.lgs. n. 216 del 2003, in attuazione dell'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE e dell'art. 2 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Con riferimento al **trasferimento disposto unilateralmente dal datore di lavoro**, la giurisprudenza esaminata conferma un orientamento ormai consolidato secondo cui l'assegnazione a una diversa sede che incida negativamente sulla condizione del lavoratore con disabilità non può fondarsi su mere ragioni organizzative astratte, ma richiede una **verifica rigorosa circa la sua effettiva necessità e l'impossibilità di adottare soluzioni alternative meno pregiudizievoli**.

In tale prospettiva, risulta particolarmente significativa la giurisprudenza che valorizza il nesso tra trasferimento e discriminazione indiretta. Il Trib. Milano, sez. lav., con sent. 16 luglio 2025, n. 3398¹⁹, ha dichiarato **nullo il trasferimento**

¹⁹ Nel caso di specie, la ricorrente era una lavoratrice addetta ai servizi mensa iscritta alle categorie protette ed era affetta da patologie psico-fisiche, quali disturbi depressivi, deficit cognitivi e disabilità visiva. Al rientro da una lunga malattia la società comunicava alla lavoratrice il trasferimento presso una diversa mensa. La motivazione del trasferimento era stata individuata dal datore di lavoro in ragioni tecniche, organizzative e produttive da connettersi a un supposto "calo dei pasti" presso la prima mensa. La lavoratrice, dopo essersi rifiutata

di una lavoratrice con disabilità psico-fisica disposto senza il suo consenso e giustificato da ragioni organizzative generiche, ritenendo che l'azienda non avesse assolto **l'onere di dimostrare l'impossibilità di mantenere la sede originaria o di organizzare diversamente l'appalto**. Il trasferimento si configura, in tal caso, come una prassi apparentemente neutra ma idonea a determinare uno svantaggio particolare per la lavoratrice disabile, trasformandosi in un atto discriminatorio vietato.

Analoga impostazione emerge dalla giurisprudenza di legittimità. L'ord. del 7 maggio 2025, n. 12097²⁰, della sez. lav. della Corte di cassazione, pur muovendo da una vicenda di chiusura di un punto vendita, ha individuato nel **trasferimento tardivamente comunicato al lavoratore fragile un indice rivelatore di una condotta complessivamente discriminatoria**. La Corte afferma che, in presenza di un lavoratore con disabilità o fragilità, il datore di lavoro è tenuto a valutare comparativamente le soluzioni adottate per gli altri dipendenti e a dimostrare l'adozione di accomodamenti ragionevoli, anche quando il provvedimento abbia natura organizzativa e non sia direttamente collegato a un giudizio di inidoneità. Tale orientamento consente di superare una visione formalistica del trasferimento, valorizzando invece l'impatto concreto che esso produce sulla partecipazione lavorativa della persona con disabilità, secondo un approccio sostanzialistico coerente con il diritto antidiscriminatorio.

Di particolare rilievo è altresì la giurisprudenza che riconosce **nella scelta della sede** da parte del lavoratore con disabilità una possibile misura di accomodamento ragionevole, idonea a garantire la prosecuzione del rapporto di lavoro in condizioni di effettiva uguaglianza. In questa direzione si colloca la sent. del 17 settembre 2025, n. 668 della sez. lav. della Corte d'Appello di Milano, che qualifica espressamente l'assegnazione a una sede più vicina all'abitazione quale accomodamento ragionevole, laddove il tragitto quotidiano risulti idoneo ad aggravare le patologie del lavoratore. La Corte – smentendo il giudice di primo grado – afferma che **il datore di lavoro non può limitarsi a un diniego apodittico fondato sull'assenza di posti disponibili, ma deve dimostrare di avere svolto una ricerca attiva di soluzioni organizzative compatibili, fornendo prova dell'eventuale sproporzione degli oneri richiesti**. L'omissione di tale verifica integra una discriminazione diretta fondata sulla disabilità. Difatti, nel caso di specie, la lavoratrice, con invalidità riconosciuta,

di firmare la lettera di trasferimento, era stata allontanata dal luogo di lavoro e non veniva retribuita per tre mesi.

20 Il lavoratore, assunto con contratto part-time con mansioni di addetto alle vendite, era stato esentato dall'attività lavorativa durante il periodo pandemico per motivi di salute. Nel settembre 2020 la società datrice di lavoro chiudeva il punto vendita di Roma dove operava il ricorrente, ricollocando tutti i colleghi in altre sedi. Il ricorrente ne veniva informato dopo oltre un anno, soltanto dopo aver riacquisito l'idoneità al lavoro e veniva così trasferito a Napoli. Dopo aver opposto rifiuto al trasferimento, veniva contestato al lavoratore l'assenza ingiustificata e veniva successivamente licenziato.

era stata assegnata ad una sede di lavoro distante circa 120 km tra andata e ritorno dalla sua abitazione, con conseguente aggravamento delle sue patologie. La lavoratrice aveva richiesto diverse volte il trasferimento ad una sede più vicina al proprio domicilio. La società aveva respinto la richiesta di trasferimento affermando che non vi erano posizioni disponibili e che le mansioni nella sede richiesta richiedevano movimenti non compatibili con le limitazioni fisiche. Invero, la società impiegava già numerosi lavoratori somministrati presso quella sede e aveva già temporaneamente assegnato la lavoratrice a quella stessa sede con adattamenti organizzativi.

Un'impostazione analoga emerge nella sentenza della Corte d'Appello di Firenze, sent. 19 giugno 2025, n. 414, resa all'esito del giudizio di rinvio disposto dalla Cassazione, sez. lav., con l'ord. del 21 novembre 2024, n. 30080. In tale pronuncia, il **trasferimento** verso una sede territorialmente prossima al nucleo familiare e ai luoghi di cura viene riconosciuto come **misura necessaria per consentire al lavoratore con disabilità grave di mantenere l'occupazione**. La Corte individua nell'obbligo di accomodamento un dovere proattivo del datore di lavoro, che non può essere eluso attraverso il generico richiamo all'assenza di posti vacanti, ma richiede una dimostrazione puntuale dell'impossibilità organizzativa.

Per quanto concerne la **scelta della sede nell'ambito scolastico** – ambito sul quale occorrerà capire gli sviluppi della sentenza Zirvatta del 12 marzo 2026, Causa C-597/24 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, su rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione²¹ – va segnalata la pronuncia del Tribunale di Teramo, sez. lav., sent. 29 ottobre 2025, n. 685, relativa ad un docente affetto da grave patologia e con una certificazione di invalidità civile, che rivendicava la precedenza nella scelta della sede. Il giudice ha escluso l'illegittimità dell'assegnazione, rilevando che il posto richiesto non era in realtà disponibile, in quanto destinato al rientro prioritario di personale fuori ruolo ai sensi dell'art. 26, co. 8, legge n. 448 del 1998²². La decisione chiarisce che **la precedenza prevista dalla legge n. 104 del 1992 opera solo all'interno delle sedi effettivamente disponibili**, senza poter prevalere su istituti dotati di una priorità normativa autonoma. In questa prospettiva, la mobilità si configura come un sistema nel quale i diversi titoli di priorità si collocano in una gerarchia che non può essere unilateralmente sovvertita.

21 Cfr., per la descrizione della sentenza Zirvatta, il numero 16 della *newsletter* dell'Osservatorio (<https://osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it/wp-content/uploads/sites/101/2026/04/Newsletter-16.pdf>); per l'ordinanza con cui la Cassazione ha operato il rinvio pregiudiziale, il Report 2024, pagg. 102 ss.

22 Tale disposizione consente all'amministrazione scolastica di utilizzare docenti e dirigenti, in posizione di fuori ruolo e nel limite massimo di 150 unità, per attività connesse all'autonomia scolastica, nonché, dal 2023/2024, presso enti e associazioni operanti in ambito educativo, formativo e sociale; il servizio prestato è valido a tutti gli effetti e, al rientro, è garantita la sede originaria entro cinque anni o, in caso contrario, l'assegnazione prioritaria a una sede disponibile.

Altro profilo particolarmente rilevante nelle procedure sempre relative al mondo della scuola, riguarda **l'utilizzo di sistemi automatizzati per la gestione delle assegnazioni**. La giurisprudenza ha chiarito che tali strumenti non possono incidere sul contenuto sostanziale dei diritti. Emblematica è la sent. 5 luglio 2025, n. 2908 del Tribunale Catania, relativa a una docente non vedente, inserita nelle graduatorie provinciali per le supplenze, che non era stata destinataria di alcun incarico nonostante la presenza di posti assegnati a soggetti con punteggio inferiore. Nel caso di specie, l'Amministrazione aveva attribuito l'esito della valutazione all'operato dell'algoritmo e alla mancata indicazione di alcune preferenze; il giudice ha invece affermato che il lavoratore *ex lege* n. 68 del 1999 entra comunque nel contingente dei nominabili; la titolarità dei benefici *ex lege* n. 104 del 1992 comporta la **scelta prioritaria della sede**; l'automatismo decisionale non può giustificare la violazione di diritti soggettivi. La responsabilità dell'amministrazione è stata quindi affermata, con riconoscimento sia del danno patrimoniale sia del danno in forma specifica. **La decisione ribadisce che l'innovazione tecnologica non può tradursi in una regressione delle garanzie.**

Il quadro che emerge è dunque caratterizzato da un equilibrio di non semplice bilanciamento tra esigenze organizzative e tutela della persona. Da un lato, la giurisprudenza conferma che la mobilità del lavoratore e della lavoratrice con disabilità è regolata da un sistema di precedenze non assolute, operanti entro limiti oggettivi e coordinate con altri istituti. Dall'altro lato, si afferma con crescente chiarezza l'esigenza di evitare che tali limiti si traducano in ostacoli irragionevoli o discriminatori.

Il diritto alla scelta della sede si configura così non come ambito sottratto al sindacato giurisdizionale, ma come uno dei luoghi privilegiati nei quali si misura la capacità dell'ordinamento di garantire una tutela effettiva del diritto al lavoro delle persone con disabilità, anche nella sua dimensione relazionale e familiare. Viceversa, le decisioni sul trasferimento mostrano come tale strumento assuma una funzione ambivalente: da un lato, limite al potere unilaterale datoriale; dall'altro, strumento di adattamento dell'organizzazione del lavoro, funzionale alla rimozione degli ostacoli che impediscono la piena partecipazione della persona con disabilità alla vita professionale. La giurisprudenza del 2025 evidenzia inoltre una progressiva integrazione tra la disciplina antidiscriminatoria e le tutele previste dalla legge n. 104 del 1992. In particolare, l'art. 33, comma 6, che vieta il trasferimento del lavoratore con disabilità senza il suo consenso, viene sempre più spesso interpretato alla luce del principio di accomodamento ragionevole. Tale ricostruzione consente di ricondurre il trasferimento entro una logica di uguaglianza sostanziale, in cui la tutela della persona con disabilità non opera come deroga eccezionale, ma come criterio ordinario di conformazione dell'organizzazione del lavoro.

7.5. Sopravvenuta condizione di disabilità e inidoneità

La sopravvenuta condizione di disabilità rappresenta un momento che mette certamente in crisi ogni rapporto di lavoro. Anche questa circostanza è oggi sottoposta, in modo sempre più intenso, ad una elevata attenzione con riferimento agli obblighi gravanti sul datore di lavoro. In tale contesto, in particolare, la nozione di inidoneità alla mansione è stata oggetto di una profonda rilettura, che ne ha progressivamente svuotato la tradizionale funzione espulsiva.

Va innanzitutto segnalato che l'indirizzo ormai pacifico, anche alla luce del diritto eurounitario, **esclude che un accertamento medico di inidoneità sopravvenuto possa operare automaticamente come fattore risolutivo del rapporto di lavoro**. La giurisprudenza di legittimità, in continuità con Corte di Cassazione, sez. lav, sent. 9 marzo 2021, n. 6497, e, più di recente, Corte di Cassazione, sez. lav, sent. 22 maggio 2024, n. 14307, afferma infatti che **il licenziamento per sopravvenuta inidoneità è legittimo solo ove il datore dimostri l'impossibilità di individuare soluzioni organizzative idonee a consentire la prosecuzione del rapporto, tenuto conto dell'obbligo di accomodamenti ragionevoli**.

Ne deriva che l'inidoneità non può essere intesa come qualità intrinseca del lavoratore, ma come **esito di una relazione tra condizioni di salute e assetto organizzativo: una relazione che impone una verifica ulteriore, incentrata sulla possibilità di adattare la prestazione lavorativa**.

Ciò premesso, la giurisprudenza del 2025 chiarisce in modo particolarmente netto la struttura degli obblighi gravanti sul datore di lavoro, configurandoli in termini cumulativi e non alternativi.

Accanto al tradizionale obbligo di *repêchage*, che impone la ricerca di mansioni equivalenti o inferiori compatibili, **si colloca l'obbligo di accomodamenti ragionevoli, che opera su un piano distinto e ulteriore, implicando una possibile modificazione dell'organizzazione del lavoro**.

Le pronunce di merito insistono sulla necessità che tale verifica sia effettiva e concreta: così, ad esempio, Trib. Modena, III sez. civ., sent. 24 giugno 2025, n. 711²³, ha ritenuto nullo il licenziamento di un lavoratore dichiarato inidoneo, in presenza di mansioni alternative non adeguatamente esplorate; analogamente, Trib. Parma, sez. lav, sent. 10 aprile 2025, n. 250, ha valorizzato l'erroneità del giudizio medico e l'omessa considerazione di possibili adattamenti organizzativi.

23 Il giudice ha estensivamente richiamato la giurisprudenza della Corte di Cassazione citata nel testo: l'obbligo di accomodamento ragionevole grava sul datore di lavoro e non può essere confuso con il tradizionale *repêchage*; esso si estende, difatti, a soluzioni organizzative, adattamenti, redistribuzione di compiti, modulazioni dei ritmi fino al limite dell'onerosità sproporzionata. Nel caso di specie, il giudice, sulla base delle prove testimoniali, ha accertato che mansioni alternative esistevano benché non fossero mai state formalmente proposte al ricorrente né tantomeno furono approfondite o rese operative.

Nello stesso solco, Trib. Milano, sez. lav., sent. 21 ottobre 2025, n. 3850²⁴, e Trib. Milano, sez. lav., sentenza 8 gennaio 2025, n. 4920, hanno sottolineato che la mera affermazione dell'impossibilità di ricollocazione non è sufficiente, dovendo il datore dimostrare di aver effettivamente verificato soluzioni interne, anche attraverso modifiche dell'assetto organizzativo.

L'accomodamento non si esaurisce, poi, nella ricerca di un posto disponibile, ma include interventi quali la redistribuzione dei compiti, la rimodulazione dei ritmi e delle modalità di lavoro, nonché l'utilizzo di strumenti organizzativi già sperimentati in azienda.

Il punto di maggiore interesse riguarda la qualificazione del licenziamento intimato in assenza di tali verifiche. La giurisprudenza tende a ritenere che **il mancato adempimento dell'obbligo di accomodamento ragionevole integra una forma di discriminazione** fondata sulla disabilità, con conseguente nullità del recesso. Si tratta di una nozione oggettiva di discriminazione, che **prescinde dall'intento datoriale** e valorizza l'effetto di esclusione prodotto dalla mancata adozione delle misure richieste.

In questa prospettiva si collocano numerose decisioni del 2025, nelle quali il licenziamento per inidoneità è stato dichiarato nullo proprio per l'omessa verifica della possibilità di ricorrere ad accomodamenti: tra le altre, Trib. Pesaro, sez. lav., sent. 21 agosto 2025, n. 406, Trib. Prato, sez. unica civ., sent. 29 dicembre 2025, n. 478, che hanno valorizzato la mancata adozione di modalità organizzative (quali il lavoro agile) già disponibili. Analogamente, Trib. Trani, sent. 22 gennaio 2025, n. 166, e Trib. Trieste, sez. civ., sent. 5 febbraio 2025, n. 34, hanno ricondotto la violazione dell'obbligo di accomodamento ragionevole nell'alveo della discriminazione diretta, con applicazione della tutela reintegratoria piena.

24 La vicenda riguardava un lavoratore impiegato nel settore dei servizi aeroportuali, operante presso uno scalo e inserito in una realtà aziendale articolata. Nel corso degli anni il lavoratore era transitato tra diversi datori di lavoro a seguito di trasferimenti d'azienda, mantenendo sempre la medesima qualifica professionale. Un passaggio centrale della vicenda era costituito da un accordo giudiziale intervenuto tra le parti, con il quale il datore di lavoro si era impegnato ad assegnare stabilmente il lavoratore a una determinata sede operativa, prevedendo anche una penale economica in caso di assegnazione a sedi differenti. Successivamente, il lavoratore aveva prestato servizio presso tale sede svolgendo regolarmente le proprie mansioni, pur con limitazioni fisiche già accertate. In seguito, il datore di lavoro disponeva unilateralmente l'assegnazione temporanea del lavoratore presso un'altra società, destinandolo ad attività differenti rispetto a quelle abitualmente svolte. Il lavoratore contestava tale decisione, sostenendo sia l'incompatibilità delle nuove mansioni con il proprio inquadramento professionale, sia la violazione dell'accordo precedentemente raggiunto. A seguito del rifiuto, il datore sospendeva cautelativamente il lavoratore dal servizio, mantenendo però la retribuzione. Ulteriori accertamenti medici confermavano la permanenza di limitazioni fisiche relative alla movimentazione di carichi. L'azienda riteneva quindi impossibile individuare attività compatibili e disponeva il licenziamento per impossibilità sopravvenuta della prestazione lavorativa. Il giudice, tuttavia, respingeva integralmente la ricostruzione proposta dal datore di lavoro.

Ne emerge una trasformazione qualitativa della fattispecie: il giudizio non si esaurisce più nella verifica del giustificato motivo oggettivo, ma investe la conformità del comportamento datoriale agli obblighi antidiscriminatori.

Coerentemente con tale impostazione, **l'onere della prova è posto in termini particolarmente rigorosi a carico del datore di lavoro**. Come ribadito dalla giurisprudenza, non è sufficiente allegare l'assenza di posizioni disponibili, ma occorre dimostrare che le ricerche siano effettuate ai fini del *repêchage* e occorre dare prova delle soluzioni organizzative considerate e delle ragioni per cui gli accomodamenti risultano impraticabili o sproporzionati. L'obbligo datoriale assume, quindi, un contenuto proattivo, imponendo una condotta attiva e collaborativa orientata alla conservazione del rapporto.

La violazione di tale onere è stata ritenuta decisiva in numerose pronunce, tra cui Trib. Milano, sez. lav., sent. 26 maggio 2025, n. 1809, che ha disposto la reintegrazione di un lavoratore con disabilità in assenza di prova circa l'impossibilità di adottare accomodamenti ragionevoli.

Ulteriore elemento centrale è rappresentato dalla **distinzione tra le diverse forme di inidoneità**.

La giurisprudenza **esclude che l'inidoneità temporanea possa giustificare il recesso, richiedendo piuttosto l'adozione di soluzioni transitorie**. In tal senso si collocano, ad esempio, Trib. Pesaro, sez. lav., sent. 21 agosto 2025, n. 406, e Trib. Prato, sez. unica civ., sent. 29 dicembre 2025, n. 478. Nel primo caso, il giudice, dopo aver disposto una consulenza tecnica medico – legale che aveva accertato che, al momento del recesso, il lavoratore si trovava in uno stato di inidoneità temporanea e non permanente, come sostenuto dal datore di lavoro, ha chiarito che era anche mancata la prova, da parte del datore di lavoro, dell'impossibilità di svolgimento delle mansioni assegnate al lavoratore. Nel secondo caso²⁵, il tribunale ha condannato il datore di lavoro alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, in quanto ha ravvisato la nullità del licenziamento per discriminazione, non avendo adempiuto al proprio obbligo di accomodamento ragionevole.

Solo l'inidoneità permanente e non superabile mediante accomodamenti può, in via residuale, giustificare il recesso, come riconosciuto in alcune decisioni che hanno ritenuto legittimo il licenziamento ove sia stata dimostrata l'impossibilità oggettiva di ogni soluzione alternativa (ad es. Trib. Udine, sent. 3 giugno 2025, n. 255²⁶).

25 A seguito di un episodio epilettico il lavoratore era stato dichiarato parzialmente e temporaneamente idoneo, con alcune limitazioni di natura prettamente prudenziale. Nonostante ciò, il datore di lavoro aveva comminato il licenziamento per giustificato motivo oggettivo nei confronti del lavoratore sostenendo l'impossibilità, senza sostenere "costi ingenti e sproporzionati", di adibire il lavoratore a mansioni equivalenti o inferiori.

26 In questo caso, il Tribunale ha affermato che l'impresa aveva **adempiuto allo sforzo organizzativo esigibile**, avendo verificato l'intero assetto aziendale, escluso mansioni alternative e

L'obbligo di accomodamento incontra il suo limite fisiologico **nel caso in cui le misure richieste comportino un onere sproporzionato o implicino uno stravolgimento dell'organizzazione aziendale.**

Tale limite, tuttavia, è interpretato restrittivamente: la giurisprudenza esclude che il datore possa sottrarsi all'obbligo mediante richiami generici alle esigenze organizzative, richiedendo una **dimostrazione puntuale dell'effettiva insostenibilità delle soluzioni prospettabili.**

In talune ipotesi, la giurisprudenza esaminata ha sottolineato che **l'inedoneità può giustificare il recesso solo quando incida sugli elementi essenziali della prestazione.** In tal senso si richiama la Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 22 giugno 2025, n. 2529, che ha escluso la legittimità del licenziamento di un lavoratore con limitazione al sollevamento di carichi, accertando che tale attività costituiva una componente marginale e sporadica delle mansioni di adde- detto ai servizi generali. Ne deriva che **la valutazione di idoneità deve essere ancorata a un'analisi concreta e non astratta del contenuto della prestazione lavorativa.** La stessa logica si rinviene nella giurisprudenza di merito, che tende a smascherare operazioni datoriali dirette a enfatizzare artificialmente elementi incompatibili. Il Tribunale di Grosseto, sent. 9 luglio 2025, n. 303, ha ritenuto illegittimo il licenziamento di un lavoratore addetto alla torre di controllo portuale, evidenziando come le mansioni effettivamente svolte (attività a videoterminale e di coordinamento) fossero compatibili con le limitazioni, mentre quelle incompatibili erano marginali o facilmente eliminabili.

In tale quadro, assume **rilevo decisivo l'obbligo di accomodamento ragionevole, che incide direttamente sulla stessa definizione di idoneità.** La giurisprudenza è ormai consolidata nel ritenere che, in presenza di disabilità, il datore di lavoro sia tenuto a **dimostrare** non solo l'impossibilità di adibire il lavoratore ad altre mansioni, ma **anche l'impossibilità di adattare quelle esistenti.** La Corte d'Appello di Perugia, sent. 7 giugno 2025, n. 49, ha affermato che il datore non può limitarsi a constatare l'incompatibilità delle mansioni, ma deve verificare se esse possano essere rese compatibili mediante modifiche organizzative, quali redistribuzione dei compiti o utilizzo di supporti tecnici. L'omissione di tale verifica comporta la qualificazione del licenziamento come discriminatorio.

Il rilievo dell'accomodamento emerge altresì nella giurisprudenza che **distin- gue tra disabilità e semplice condizione patologica.** Non ogni limitazio- ne funzionale dà luogo all'applicazione della disciplina antidiscriminatoria. La Corte d'Appello di Napoli, sez. lav., sent. 22 giugno 2025, n. 2529, pur accer- tando l'illegittimità del licenziamento, ha escluso la sussistenza di una disabilità, rilevando l'assenza di una limitazione significativa e duratura. Analogamente, il

correttamente attestato la mancanza di soluzioni compatibili. In questo quadro, il licenziamento risulta legittimo, sorretto da un giustificato motivo oggettivo effettivo e non pretestuoso.

Tribunale di Taranto, sez. lav., sent. 12 maggio 2025, n. 1408 ha negato l'applicazione degli accomodamenti in mancanza di allegazione e prova della disabilità, applicando invece la disciplina ordinaria del *repêchage*. Ciò conferma come l'intensità degli obblighi datoriali vari in funzione della qualificazione giuridica della condizione del lavoratore.

Un ulteriore profilo da segnalare concerne il procedimento di accertamento dell'inidoneità nei lavoratori con disabilità **assunti ex lege n. 68 del 1999**. In tali casi, l'ordinamento impone garanzie rafforzate. La Corte d'Appello di Roma, sez. lav., sent. 26 giugno 2025, n. 2230, ha ribadito che il licenziamento per inidoneità sopravvenuta è illegittimo se non preceduto dall'attivazione del procedimento di cui all'art. 10, comma 3, della legge n. 68 del 1999, che attribuisce alla commissione medica integrata la valutazione dell'incompatibilità e della possibilità di reinserimento. Il datore non può sostituirsi a tale organo, né fondare il recesso su valutazioni unilaterali.

Sul versante opposto, la giurisprudenza riconosce **la legittimità del recesso quando l'inidoneità sia assoluta e non superabile mediante accomodamenti**. Il Tribunale di Milano, sez. lav., sent. 19 dicembre 2025, n. 5711, sulla base di una articolata consulenza tecnica, ha ritenuto legittimo il licenziamento di una lavoratrice con patologie muscoloscheletriche incompatibili con qualsiasi mansione disponibile, accertando l'impossibilità di ricollocazione anche mediante adattamenti non sproporzionati. In questo caso, la nozione di idoneità torna a coincidere con un limite strutturale non superabile. Pertanto, la giurisprudenza sopra citata mostra come la nozione di idoneità sia strettamente connessa al dovere di correttezza e buona fede nell'esecuzione del rapporto. Il Tribunale di Milano, sez. lav., sent. 22 luglio 2025, n. 3082, ha qualificato come discriminatoria l'assegnazione di una lavoratrice a mansioni e turni incompatibili con le prescrizioni mediche, evidenziando che il rispetto del giudizio di idoneità costituisce parte integrante dell'obbligo di accomodamento.

In conclusione, il quadro giurisprudenziale evidenzia come **l'idoneità alle mansioni non sia un concetto neutro o meramente tecnico**, ma una **categoria che riflette il bilanciamento concreto tra esigenze organizzative, tutela della salute e diritto alla non discriminazione**. In presenza di condizioni di disabilità tale categoria viene profondamente rimodellata, in quanto l'idoneità non coincide più con la capacità di svolgere integralmente e rigidamente una mansione predeterminata, ma con la possibilità concreta di partecipare all'attività lavorativa mediante accomodamenti ragionevoli. **Solo in presenza di una comprovata impossibilità, il licenziamento viene ritenuto legittimo**. Il quadro che emerge è quello di una radicale trasformazione della funzione dell'inidoneità sopravvenuta, che non opera più come causa autonoma di risoluzione del rapporto di lavoro, ma come **fattore che attiva un complesso di obblighi diretti a garantire, ove possibile, la continuità della prestazione**. Il licenziamento si configura, pertanto, come *extrema ratio*, subordinata

alla dimostrazione rigorosa dell'impossibilità di adottare accomodamenti ragionevoli o di individuare mansioni compatibili. In tale prospettiva, il baricentro della disciplina si sposta dall'accertamento della condizione del lavoratore alla valutazione della capacità dell'organizzazione di adattarsi ad essa, segnando il definitivo superamento di una concezione meramente adattiva del lavoratore con disabilità.

8. La tutela del lavoratore e della lavoratrice *caregiver*

di *Beatrice Esposito*

ORCID 0009-0009-4736-1886

DOI: 10.54103/milanoup.314.c813

8.1. La giurisprudenza del 2025 e l'emersione della tutela antidiscriminatoria a favore dei lavoratori e delle lavoratrici *caregivers*

Le pronunce esaminate, pari a 116 nell'anno 2025, restituiscono un quadro complesso e stratificato delle tutele riconosciute ai lavoratori subordinati che siano anche *caregivers*.

In primo luogo, va segnalata la **progressiva emersione della tutela antidiscriminatoria a favore del lavoratore *caregiver***, intesa come divieto di trattamenti deteriori collegati, anche indirettamente, alla fruizione dei benefici assistenziali (di cui si dirà *infra* paragrafo 8.4.). In tale prospettiva, si colloca soprattutto la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la sent. 11 settembre 2025, causa C-38/24 (Bervidi)¹, resa su rinvio della Corte di cassazione. La CGUE ha statuito che sono **vietate le discriminazioni indirette “per associazione” nei confronti dei lavoratori che subiscano un trattamento peggiore a causa dell'assistenza prestata a un familiare disabile**. Di particolare importanza è l'affermazione dell'obbligo datoriale di adottare soluzioni ragionevoli, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 78/2000/CE anche nei confronti del lavoratore *caregiver*, salvo che ciò comporti un onere sproporzionato. È facile prevedere che tale pronuncia assumerà, con tutta evidenza, importanza centrale non solo in ambito europeo, ma anche per la giurisprudenza interna²: è lecito in effetti attendersi che il numero di contenziosi su queste tematiche aumenterà in modo significativo nei prossimi mesi.

¹ Sul punto cfr. anche il § 13.2.

² Si può qui anticipare che, nel giudizio da cui era sorto il rinvio pregiudiziale, Cass. civ., sez. lav., sent. 14 aprile 2026, n. 9104, ha recepito integralmente l'impostazione adottata dalla CGUE. 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 peggiore proprio in conseguenza della disabilità della persona alla quale prestano la parte essenziale delle cure.

In questa prospettiva, merita ad esempio di essere richiamata l'ord. interlocutoria della Corte di cassazione, sez. lav., 8 marzo 2025, n. 6191, con cui il giudizio promosso dal Ministero dell'Istruzione nei confronti di una sentenza che aveva riconosciuto il diritto a una docente *caregiver* di essere assegnata ad altra sede³ è stato rinviato a nuovo ruolo in attesa della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea sui rinvii pregiudiziali pendenti in **materia di tutele anti-discriminatorie** a favore del *caregiver* familiare. La Cassazione ha ritenuto, infatti, di non potersi pronunciare sulle questioni attinenti all'estensione della Direttiva 2000/78/CE⁴ e **all'obbligo di accomodamenti ragionevoli nei confronti del caregiver**, evidenziando la diretta incidenza delle future decisioni europee sull'interpretazione dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992⁵.

Restando a quanto emerso nel corso del 2025, va evidenziato che anche sul piano nazionale, si presenta uno scenario articolato, in cui si comincia a vedere un qualche tentativo di inquadrare la posizione del *caregiver* nell'ambito della tutela antidiscriminatoria.

In questo senso, si veda ad esempio Trib. Locri, sez. civ., sent. 3 giugno 2025 n. 642. In relazione ad una docente alla quale, a causa del vincolo triennale, era stata preclusa la partecipazione alla mobilità interprovinciale per il cambio di sede (su cui cfr. *amplius* il § successivo) nonostante la necessità di assistere il padre disabile grave convivente, il giudice ha ritenuto illegittima tale preclusione, osservando come il sistema consentisse, nello stesso tempo, il ricorso all'assegnazione provvisoria – non soggetta al vincolo – con conseguente incoerenza della disciplina. In questa prospettiva, **il vincolo triennale è stato qualificato come potenzialmente produttivo di discriminazione indiretta**, in conformità alla direttiva 2000/78/CE e alla giurisprudenza europea, in quanto idoneo a colpire in modo particolare i lavoratori caregiver. La disapplicazione delle fonti secondarie ha consentito di riaffermare la centralità del diritto alla cura e alla vita familiare quale parametro di legittimità delle scelte organizzative.

In tale contesto, si inserisce poi, in modo particolare, il filone giurisprudenziale che riguarda **la valutazione della discriminazione in relazione a licenziamenti e modifiche organizzative**.

3 In particolare, la controversia trae origine dalla sentenza della Corte d'Appello di Firenze 10 settembre 2019, n. 621, che aveva riconosciuto ad una docente *caregiver* di una persona con disabilità grave il diritto ad essere assegnata, fin dall'a.s. 2016-2017, a una sede dell'Ambito territoriale di Catanzaro, dichiarando – anche in ragione delle misure antidiscriminatorie della Direttiva 2000/78/CE – la nullità delle disposizioni del CCNI mobilità personale docente, educativo e ATA scuola del 2016, nella parte in cui non attribuivano al caregiver il diritto di precedenza nella scelta della sede.

4 Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di trattamento e di condizioni di lavoro.

5 Cfr. la sent. CGUE, 12 marzo 2026, C- 597/24, che ha recentemente deciso sul rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte di cassazione, sez. lav., ord. 10 settembre 2024, n. 24336, su una vicenda analoga.

Nella sent. 30 dicembre 2025, n. 3150, della Corte d'Appello di Napoli, pur escludendosi la discriminazione diretta, la proposta datoriale di trasferimento del *caregiver* è stata qualificata come accomodamento ragionevole, mentre il licenziamento è stato annullato per violazione dell'obbligo di *repêchage*. Di segno opposto risultano Trib. Bari, sent. 19 settembre 2025, n. 3269⁶, e Trib. Milano, sent. 10 febbraio 2025, n. 581⁷, che hanno escluso la discriminazione in presenza di comprovate esigenze organizzative e di accomodamenti già concessi, ribadendo che la tutela *ex lege* n. 104 del 1992 non coincide con la garanzia di comodità lavorativa del *caregiver*.

Emerge altresì una certa attenzione – in questi casi – alla distinzione tra tutela del caregiver e situazioni meramente occasionali di assistenza. In tal senso si colloca ad esempio Trib. Bologna, sent. 11 giugno 2025, n. 638, che ha escluso l'applicabilità della tutela antidiscriminatoria in un caso di emergenza sanitaria non riconducibile a una disabilità duratura.

Nel complesso, la giurisprudenza esaminata mostra un duplice movimento: da un lato, in attesa che anche sul piano nazionale si consolidi il rafforzamento della tutela del *caregiver* attraverso l'espansione della nozione di discriminazione “per associazione”, sembra mantenersi ferma la necessità di controlli rigorosi sui sistemi organizzativi e retributivi che producano uno svantaggio strutturale; dall'altro, si riafferma la necessità di controlli sull'uso corretto e funzionale dei benefici assistenziali, con una severa repressione degli abusi e una costante attenzione al nesso causale tra assenza dal lavoro e attività di assistenza.

8.2. Il diritto alla scelta della sede di lavoro più vicina

L'area tematica concernente il diritto del lavoratore *caregiver* alla **scelta della sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere**⁸, nonché al correlato divieto di trasferimento senza consenso si conferma, con riferimento all'anno 2025, uno degli snodi più complessi della giurisprudenza in materia di tutela dei *caregiver*.

Dalle sentenze raccolte emerge, in linea generale, che i giudici, di merito e di legittimità, hanno ribadito la natura non assoluta delle posizioni soggettive

6 Il Tribunale di Bari ha rigettato il ricorso di una responsabile di un ufficio che denunciava la natura discriminatoria della nuova turnazione impostata dal datore di lavoro, composta da orari variabili su cinque giorni e comprensiva anche di turni notturni.

7 La controversia traeva origine dal trasferimento di una dipendente bancaria, nella stessa città e nella stessa area organizzativa, da un ufficio all'altro. La ricorrente, invalida civile al 50% e beneficiaria dei permessi di cui alla legge n. 104 del 1992 per assistenza della madre residente a Napoli, lamentava la perdita della “doppia sede” Milano – Napoli, sostenendo che il cambiamento limitava la possibilità di svolgere il ruolo di *caregiver*.

8 Ai sensi dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992 il lavoratore *caregiver* dipendente, pubblico o privato, «ha diritto a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere e non può essere trasferito senza il suo consenso ad altra sede».

ric conducibili alla legge n. 104 del 1992, valorizzando il necessario bilanciamento con le esigenze del datore di lavoro. In questo senso numerose pronunce, proprio sotto il profilo della scelta della sede lavorativa, mostrano come il bilanciamento imposto dall'inciso «*ove possibile*» di cui all'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, non sia più risolto mediante formule stereotipate, ma richieda, di volta in volta e con riferimento al caso concreto, una puntuale verifica delle specifiche esigenze organizzative del datore di lavoro, pubblico o privato⁹.

Nel solco dell'orientamento tradizionale si colloca la giurisprudenza che ribadisce **il carattere condizionato del diritto alla sede più vicina**, in virtù della previsione «*ove possibile*». In tal senso, il Consiglio di Stato, sez. II, con sent. 20 febbraio 2025, n. 1422¹⁰, ha confermato il diniego di assegnazione temporanea richiesto da un militare *caregiver*, valorizzando la compatibilità della norma con lo *status* militare ai sensi dell'art. 981 del d.lgs. n. 66 del 2010¹¹ e ritenendo dirimente la dimostrata saturazione degli organici e la specificità della specializzazione del richiedente. Nel caso di specie, l'Amministrazione aveva fornito una motivazione analitica e concreta, attestando l'esubero di personale nella sede richiesta e l'assenza di qualsiasi posto disponibile per il profilo dell'appellante. La decisione afferma espressamente che il diritto di cui all'art. 33, comma 5 cit., non può operare automaticamente, ma impone necessariamente un **bilanciamento puntuale con le esigenze dell'Amministrazione**.

Impostazione analoga emerge in numerose pronunce rese in ambito sanitario e nel pubblico impiego. Il Tribunale di Avellino, ord. 21 luglio 2025, n. 1861¹²,

9 Si vedano Trib. Perugia, sez. lav., sent. 11 aprile 2025, n. 193; Trib. Reggio Calabria, sez. lav., ord. 22 settembre 2025, n. 1968; confermata da ord. 12 dicembre 2025, n. 4689; Corte d'Appello di Firenze, sez. lav., sent. 20 dicembre 2025, n. 719.

10 Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello proposto da un sottoufficiale dell'Esercito avverso la sentenza del TAR Puglia che aveva rigettato il ricorso contro il diniego di assegnazione temporanea alla sede di Lecce, richiesta ai sensi dell'art. 33, comma 5, della legge n. 104 del 1992, in qualità di padre di una minore con una grave patologia. Il militare, in servizio presso la sede di Bari, aveva avanzato istanza di trasferimento temporaneo a Lecce per poter assistere la figlia. L'Amministrazione militare aveva respinto la richiesta adducendo l'assenza di posti in organico nella sede richiesta e la contestuale scoperta che si sarebbe determinata a Bari, dove il ricorrente risultava essere l'unico militare con la sua specializzazione. Il TAR aveva confermato il diniego, prendendo atto dell'impossibilità di utilizzare proficuamente il militare nella sede indicata per il trasferimento.

11 L'art. 981 del D.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) dispone che «al personale militare, compatibilmente con il proprio stato, continuano ad applicarsi le seguenti norme: [...] b) articolo 33, comma 5, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 e successive modificazioni, nel limite, per il personale di Esercito italiano, Marina militare, Aeronautica militare e Arma dei Carabinieri, delle posizioni organiche previste per il ruolo e il grado, vacanti nella sede di richiesta destinazione. In costanza di riconoscimento del diritto previsto da tale norma, il personale dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e dell'arma dei carabinieri interessato non è impiegabile in operazioni in ambito internazionale o in attività addestrative propedeutiche alle stesse».

12 Nel caso di specie, l'ASL aveva dimostrato una scoperta infermieristica del 25% e la specificità del reparto *hospice* dove la ricorrente prestava servizio, con fabbisogno minimo di

ha escluso la rilevanza della posizione di *caregiver* ai fini del rilascio del nulla osta alla mobilità verso altra ASL, chiarendo che l'art. 33, comma 5 cit., concerne la mobilità interna al medesimo datore di lavoro e che la scelta datoriale è sindacabile solo sotto il profilo della non arbitrarietà. Nello stesso senso si pongono Trib. Benevento, ord. 12 novembre 2025, R.G. n. 3964 del 2025¹³ e Trib. Brescia, ord. 21 luglio 2025, R.G. n. 1510 del 2025¹⁴, che hanno ritenuto legittime le clausole della contrattazione collettiva idonee a graduare l'operatività della precedenza nelle operazioni di mobilità interprovinciale, in quanto espressione di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze assistenziali e quelle organizzative del datore di lavoro.

In più occasioni, il giudice ha altresì ribadito che il diritto alla sede più vicina presuppone non solo la vacanza del posto, ma anche **la sua formale disponibilità**, intesa come decisione organizzativa dell'amministrazione di coprire quella vacanza mediante procedure ordinarie di mobilità. Tale principio è affermato con chiarezza, tra l'altro, dalla sez. lav. del Trib. Bari, con la sent. n. 2867 dell'11 dicembre 2025¹⁵ nonché dal Trib. Rovigo, con la sent. n. 245 del 15 ottobre 2025¹⁶.

In tale prospettiva si colloca, in modo paradigmatico, Trib. Agrigento, sentenza 22 aprile 2025, n. 594, relativo a un docente che chiedeva il trasferimento

9 infermieri a fronte di 7 presenti.

- 13 Il Tribunale ha rigettato il ricorso ex art. 700 c.p.c. di una collaboratrice scolastica *caregiver* della madre disabile grave, che lamentava la mancata assegnazione nella sede richiesta. Il giudice ha rilevato che i posti erano stati attribuiti a candidati con punteggio inferiore nella fase provinciale, precedente a quella interprovinciale della ricorrente, secondo la sequenza del CCNL 10 luglio 2025. Esclusa la nullità delle clausole contrattuali, si è ribadito che il diritto ex art. 33, co. 5, legge n. 104 del 1992 non è assoluto, ma subordinato alla clausola «ove possibile». Legittimo, dunque, il bilanciamento operato dalla contrattazione collettiva tra esigenze assistenziali e organizzative, in assenza di disparità irragionevoli.
- 14 In tal caso, il giudice ha rigettato il ricorso ex art. 700 c.p.c. di una collaboratrice scolastica *caregiver* del padre disabile grave, volto al riconoscimento del punteggio aggiuntivo ex art. 33, co. 5 e 7, legge n. 104 del 1992 nella mobilità interprovinciale. Il giudice ha altresì ritenuto legittima la clausola del CCNI 2025/28 che subordina la precedenza alla permanenza attuale della disabilità grave, anche se soggetta a revisione e ha valorizzato il bilanciamento tra esigenze assistenziali e organizzative, in linea con la giurisprudenza di legittimità. Era stato escluso, inoltre, il nesso di causalità, non essendo certa l'assegnazione alla sede richiesta anche in presenza del punteggio.
- 15 Il diritto al trasferimento non è assoluto e presuppone non solo la vacanza del posto, ma anche la sua formale «disponibilità», da intendersi come decisione organizzativa dell'amministrazione di coprire quella vacanza mediante apposita procedura di mobilità, in conformità dell'art. 30, del d.lgs. n. 165 del 2001 e ai regolamenti aziendali adottati dalle resistenti. Nel caso di specie, la ricorrente non aveva partecipato ad alcun avviso pubblico di mobilità indetto dalle amministrazioni convenute, né risultava rilasciato il nulla osta dell'azienda sanitaria di attuale appartenenza e le amministrazioni non avevano reso disponibili posti vacanti per il profilo richiesto.
- 16 Il giudice ha ribadito che il diritto al trasferimento *ex lege* n. 104 del 1992 non è assoluto e presuppone non solo la vacanza di organico, ma anche la formale disponibilità della sede resa tale dall'Amministrazione con propria determinazione organizzativa; nel caso di specie le sedi oggetto di reggenza erano in realtà occupate da titolari in aspettativa con diritto alla conservazione del posto, e dunque indisponibili.

interprovinciale per avvicinarsi alla figlia minore con disabilità grave. Pur riconoscendo la sussistenza dei presupposti soggettivi, il giudice ha ritenuto legittimo il diniego dell'Amministrazione, in quanto l'unico posto disponibile era stato attribuito a un'altra docente titolare della medesima precedenza ma con punteggio superiore. In tale contesto, la precedenza è stata ricondotta alla sua funzione di diritto di preferenza graduata, destinato a operare solo tra posizioni omogenee e all'interno dei limiti oggettivi del contingente disponibile. La decisione evidenzia come il sistema non riconosca una pretesa incondizionata al trasferimento, ma piuttosto una posizione di vantaggio relativa, che non consente di scardinare i criteri generali di allocazione delle risorse, quali la graduatoria per punteggio.

Nel settore scolastico, del resto, il tema della scelta della sede e della mobilità interprovinciale continua a evidenziare un significativo contrasto giurisprudenziale. L'orientamento prevalente, in linea con quello della Corte di Cassazione, ritiene legittima la graduazione delle precedenze operata dai CCNI, riconoscendo al *caregiver* una tutela prevalentemente affidata all'assegnazione provvisoria¹⁷ (Trib. Messina, sent. 20 febbraio 2025, n. 533; Trib. Vibo Valentia, sent. 2 aprile 2025, n. 586 e sent. 10 aprile 2025, n. 666; Trib. Messina, sent. 11 aprile 2025, n. 1071¹⁸).

17 Cfr. Cass., sez. lav., ord. n. 4677 del 22 febbraio 2021, che ha chiarito i limiti e il contenuto del diritto di precedenza previsto per il lavoratore che assiste un familiare con disabilità grave precisando che il diritto del lavoratore di scegliere la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona con disabilità, e di non essere trasferito senza consenso, non è un diritto incondizionato e automatico, ma implica un necessario bilanciamento con le esigenze organizzative del datore di lavoro. Precisa, inoltre, che è onere del datore di lavoro dimostrare l'esistenza di concrete circostanze ostative all'accoglimento della richiesta di trasferimento. Tuttavia, centrale è la statuizione in merito al rapporto tra la legge n. 104 del 1992 e la contrattazione collettiva integrativa (nel caso di specie, il CCNI del comparto scuola). Secondo la Cassazione la contrattazione collettiva può disciplinare e graduare il diritto di precedenza e può distinguere tra diverse situazioni familiari e tra trasferimenti definitivi e provvisori, purché tale disciplina contrattuale sia ragionevole e proporzionata e non svuoti di contenuto il diritto riconosciuto dalla legge. Con la sentenza n. 35105 del 2022, la Cassazione ha poi escluso che l'art. 33, co. 5, attribuisca al lavoratore dipendente che assiste la persona che si trova nelle condizioni di cui all'art. 3, co. 3, della legge n. 104 del 1992 un diritto soggettivo assoluto ed illimitato, perché l'inciso «ove possibile» evoca un bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti. Nello stesso senso cfr. anche Cass., sez. lav., 11 novembre 2022, n. 33429.

18 Tali pronunce si mostrano uniformi nel negare il riconoscimento della precedenza nella mobilità interprovinciale ai docenti *caregiver* “referenti unici” figli del disabile grave, in applicazione dell'art. 13 CCNI mobilità 2022/2025, ritenuto conforme all'art. 33, co. 5, l. n. 104/1992 e all'orientamento della Cassazione (in particolare Cass. n. 4677/2021 e n. 35105/2022). In tal senso, Trib. Messina ha respinto il ricorso di una docente caregiver del cognato disabile, escludendo la spettanza della precedenza; analogamente, Trib. Vibo Valentia, sez. lav., sent. 2 aprile 2025, n. 586, ha negato il diritto a una docente referente unica della madre disabile, riconoscendo invece la legittimità della sola assegnazione provvisoria, quale strumento idoneo a soddisfare le esigenze assistenziali. Conforme anche la successiva decisione dello stesso Tribunale (10 aprile 2025), relativa a docente *caregiver* del padre, che ribadisce la riserva della

Di contro, alcune pronunce di merito hanno disapplicato le clausole contrattuali, ritenendole irragionevoli o discriminatorie e riconoscendo la precedenza anche nei trasferimenti interprovinciali definitivi (Trib. Santa Maria Capua Vetere, sent. 26 gennaio 2025, n. 199 e sent. 11 dicembre 2025, 2762; Trib. Latina, sent. 17 luglio 2025, n. 964; Trib. Vercelli, sent. 27 maggio 2025, n. 175¹⁹).

Del resto, vi sono casi in cui la giurisprudenza esaminata sembra seguire una linea interpretativa volta a evitare applicazioni formalistiche delle regole sulla mobilità, soprattutto quando esse incidano irragionevolmente su situazioni assistenziali meritevoli di tutela equivalente.

Significativa, in tal senso, è Trib. Catania, sent. 24 maggio 2025, n. 2234, concernente un'assistente amministrativa che aveva chiesto il riconoscimento della precedenza nella scelta della sede per assistere la suocera convivente con disabilità grave. L'Amministrazione aveva negato il beneficio, sulla base di una lettura restrittiva del CCNI, che non contemplava espressamente gli affini. Il giudice, valorizzando la *ratio* solidaristica della legge n. 104 del 1992, ha invece affermato la necessità di **un'interpretazione costituzionalmente orientata, idonea a equiparare parenti e affini entro il primo grado, in presenza di assistenza continuativa e convivenza**. La pronuncia si segnala perché sposta il baricentro dall'interpretazione letterale dei contratti collettivi alla **coerenza complessiva del sistema, affermando che la mobilità non può introdurre discriminazioni tra situazioni assistenziali sostanzialmente identiche**. In tal modo, il principio di non discriminazione assume una funzione correttiva rispetto alle rigidità del dato organizzativo.

Accanto a tale filone, la giurisprudenza esaminata mostra un **rafforzamento del controllo giudiziale sulla motivazione datoriale**. In diverse fattispecie, **il diniego è stato ritenuto illegittimo per carenza di prove delle esigenze organizzative ostative**. Emblematiche risultano le decisioni del Trib. Reggio

precedenza definitiva a genitori, tutori e coniuge del disabile. Nello stesso solco si colloca Trib. Messina, 11 aprile 2025, n. 1071 che, oltre a confermare la legittimità del sistema contrattuale fondato sul bilanciamento degli interessi (*«ove possibile»*), esclude profili discriminatori ex Dir. 2000/78/CE e ritiene legittime le scelte amministrative in materia di assegnazione provvisoria, ove assicurino la vicinanza al familiare assistito.

19 Il Trib. Santa Maria Capua Vetere, nelle citate sentenze del 25 gennaio 2025 e dell'11 dicembre 2025 ha dichiarato la nullità delle clausole dell'art. 13 CCNI mobilità (e atti attuativi) che limitano tale precedenza, ritenendole in contrasto con norme imperative e discriminatorie, in quanto fondate su un'irragionevole distinzione tra categorie di parentela non prevista dalla legge primaria; valorizzata, altresì, l'assenza di specifiche esigenze organizzative opposte dall'Amministrazione. Nello stesso senso, Trib. Latina, sent. 17 luglio 2025, n. 964 e Trib. Vercelli, sent. 27 maggio 2025, n. 175, con riferimento alle procedure di reclutamento dei dirigenti scolastici, hanno affermato che la precedenza deve operare sin dalla scelta della regione di assegnazione, disapplicando le clausole di bando che ne differivano l'efficacia alla sola fase interna regionale, poiché altrimenti il diritto risulterebbe svuotato di contenuto; rilievo decisivo è attribuito all'unitarietà delle fasi procedurali e al difetto di prova, da parte dell'Amministrazione, di ragioni organizzative ostative.

Calabria, sez. lav., ord. 22 settembre 2025, R.G. n. 1968 del 2025²⁰ e del successivo provvedimento collegiale di rigetto del reclamo (ord. 12 dicembre 2025 n. 4689²¹), nelle quali il giudice ha valorizzato l'esistenza di posti vacanti già al momento dell'assunzione e l'assegnazione successiva di tali posti a personale con posizione deteriore in graduatoria, ritenendo non assolto l'onere probatorio datoriale.

Nello stesso solco si può collocare una pronuncia che, nell'interpretazione dell'inciso «*ove possibile*», si è spinta a verificare se l'obbligo datoriale di adattare la propria attività organizzativa per consentire al lavoratore *caregiver* di svolgere la propria prestazione lavorativa rientrasse o meno nei limiti di uno sforzo non eccessivo o sproporzionato secondo il concetto del ragionevole accomodamento. In particolare, la sent. della Corte d'Appello di Firenze, sez. lav., 20 dicembre 2025, n. 719²², ha confermato l'ordine di trasferimento definitivo di un lavoratore *caregiver* valorizzando l'assenza di una dimostrazione concreta dell'impossibilità di coprire la sede di provenienza e richiamando espressamente la sent. della Cass. civ., sez. lav., del 2 gennaio 2024, n. 47 sull'onere datoriale di provare esigenze tecnico-organizzative effettive e non altrimenti soddisfacibili. Nel caso di specie, inoltre, il datore di lavoro non aveva dimostrato l'impossibilità di coprire il posto lasciato vacante presso la sede di lavoro originaria con le ordinarie procedure di mobilità, tanto più che dopo il trasferimento del lavoratore il posto non era stato immediatamente riassegnato.

20 Con l'ord, citata, il Trib. Reggio Calabria ha accolto il ricorso ex art. 700 c.p.c. proposto da un'infermiera, *caregiver* di due familiari con disabilità grave ex art. 3, co.3, della legge n. 104 del 1992, assegnata all'atto dell'assunzione presso una sede di lavoro distante oltre 100 km dalla propria residenza senza che le fosse consentito di esercitare il diritto di scelta della sede. Il giudice ha ritenuto sussistente il *fumus boni iuris*, osservando che l'azienda sanitaria resistente non aveva fornito prova documentale del fatto che, al momento dell'assunzione, non fossero disponibili posti in sedi più vicine ai domicili degli assistiti, risultando invece che posti presso una sede meno lontana erano stati successivamente assegnati a personale con posizione deteriore in graduatoria. Sussistente anche il *periculum*, aggravato dalla necessità di assistere due soggetti con disabilità residenti in comuni diversi, è stato sospeso il provvedimento di assegnazione nella sede di lavoro individuata inizialmente.

21 Il Trib. Reggio Calabria ha rigettato il reclamo dell'azienda sanitaria avverso l'ordinanza descritta alla nota precedente. Il Collegio ha confermato la sussistenza del *fumus boni iuris*, rilevando che la delibera aziendale attestava l'esistenza di posti vacanti in sedi più prossime ai domicili degli assistiti già al momento dell'assunzione della reclamata, senza che l'azienda avesse assolto all'onere di dimostrare specifiche esigenze organizzative ostative.

22 Con questa decisione è stato rigettato il gravame proposto da un'azienda privata avverso la sentenza del Trib. Arezzo che aveva ordinato il trasferimento definitivo di dipendente, unico figlio di madre con disabilità grave presso la sede di residenza, ai sensi dell'art. 33, co. 5. Ha quindi affermato che l'inciso «*ove possibile*» di cui all'art. 33, co. 5, deve essere interpretato in senso conforme come coincidente con la nozione di «onere sproporzionato», la cui prova grava sul datore di lavoro.

8.3. Il divieto di trasferimento senza consenso

Per quanto concerne **il divieto di trasferimento senza consenso**, la giurisprudenza esaminata conferma una tutela più intensa rispetto al diritto alla scelta della sede più vicina. È costante l'affermazione secondo cui **per trasferimento deve intendersi ogni mutamento stabile del luogo geografico di esecuzione della prestazione anche all'interno della medesima unità produttiva**. Tale principio è ribadito, tra le altre, da Trib. Roma, sez. IV lav., sent. 5 novembre 2025, n. 10858²³, che ha dichiarato illegittimo il trasferimento di una lavoratrice *caregiver* disposto senza il suo consenso, ritenendo **non provate le esigenze tecniche e organizzative addotte dal datore**. Quest'ultimo sosteneva, difatti, che lo spostamento imposto alla lavoratrice non configurasse un "trasferimento" ai sensi dell'art. 2103 c.c.²⁴, trattandosi di una semplice articolazione operativa della medesima unità produttiva e che la nuova sede fosse addirittura più vicina alla residenza della madre con disabilità grave, a cui la lavoratrice prestava assistenza.

Particolarmente significativa è, inoltre, Trib. Gela, ord. 21 ottobre 2025, R.G. n. 1056 del 2025²⁵, che ha accolto un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 33, comma 5, affermando che **il divieto di trasferimento senza consenso opera anche in assenza di disabilità grave, purché non siano dimostrate esigenze aziendali effettive e non altrimenti soddisfacibili**. La decisione valorizza, in chiave comparativa, il diverso trattamento riservato ad altri lavoratori in situazione analoga.

Non mancano, tuttavia, pronunce che **hanno escluso la tutela per difetto di *fumus* o di *periculum*, soprattutto in presenza di distanze minime tra le sedi**, di tempi di percorrenza contenuti o della possibilità di garantire l'assistenza mediante altri strumenti. In tal senso si collocano, fra le altre, Trib. Castrovillari, ord. 22 ottobre 2025, n. 4099²⁶, Trib. Reggio Calabria, ord. 7 luglio

23 Il ricorso era stato promosso da una dipendente di una fondazione lirica, *caregiver* della madre riconosciuta persona con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, co. 3, legge n. 104 del 1992, che lamentava l'illegittimità del trasferimento disposto senza il suo consenso. Il giudice ha recepito la lettura della Corte di cassazione, nella sentenza n. 24015 del 2017: ai fini dell'art. 33, co. 5, cit., il trasferimento è configurabile ogni volta che muti definitivamente il luogo geografico di esecuzione della prestazione, anche nell'ambito della stessa unità produttiva, e il riferimento normativo alla "sede di lavoro" non coincide con l'unità produttiva di cui all'art. 2103, co. 8, c.c.

24 Ai sensi dell'art. 2103, co. 8, c.c. «il lavoratore non può essere trasferito da un'unità produttiva ad un'altra se non per comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive».

25 L'ord. citata ha accolto il ricorso ex art. 700 c.p.c. proposto da un lavoratore dipendente in servizio a Gela, nei confronti del quale era stato disposto il trasferimento a Marghera, pur essendo egli convivente e unico assistente del fratello con disabilità. Nel caso di specie, la società aveva esentato dal trasferimento altri due operai di pari livello e qualifica in quanto fruitori dei permessi di cui alla legge n. 104 del 1992, senza addurre ragioni per giustificare la diversa scelta nei confronti del ricorrente.

26 In questo caso la distanza tra le due sedi di lavoro era di circa 10 km e il giudice ha ritenuto che la brevissima distanza tra le due sedi non pregiudicasse l'assistenza alla madre della

2025, R.G. n. 2489 del 2025²⁷, Trib. Roma, ord. 2 dicembre 2025, R.G. n. 38414-1 del 2025²⁸, e Trib. Vicenza, ord. 10 dicembre 2025, R.G. n. 1803-1/2025²⁹.

Nel complesso, la giurisprudenza esaminata conferma che il diritto alla scelta della sede più vicina e il divieto di trasferimento senza consenso restano ancorati a una logica di bilanciamento, ma con **un progressivo rafforzamento della valutazione in concreto delle esigenze organizzative e con una crescente attenzione alla effettività della tutela dell'assistenza**. La natura non assoluta delle posizioni soggettive del *caregiver* è ormai pacifica; ciò che muta è il livello di rigore con cui il giudice verifica la sostenibilità delle scelte datoriali e la proporzionalità della compressione dei diritti riconosciuti dalla legge.

8.4. I permessi ex art. 33, co. 3, legge n. 104 del 1992 e i congedi straordinari ex art. 42, co. 5, d.lgs. n. 151 del 2001

Sul versante dei permessi di cui all'art. 33, co. 3, della legge n. 104 del 1992, nonché dei congedi straordinari previsti dall'art. 42 del d.lgs. n. 151 del 2001, conviene prendere le mosse dalla **sentenza della Corte costituzionale, n. 197 del 2025**. Questa decisione, pur avendo ad oggetto soltanto i congedi, ricorda infatti che entrambi gli strumenti in esame perseguono **l'obiettivo comune di «assicurare in via prioritaria la continuità nelle cure e nell'assistenza del disabile che si realizzino in ambito familiare**, indipendentemente dall'età e dalla condizione di figlio dell'assistito», nonché di **venire incontro alle esigenze del lavoratore** che si presta a fornire «un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione» in favore di un proprio congiunto affetto da minorazione della propria autonomia personale con «situazione di gravità». Entrambi gli istituti, prosegue la Corte costituzionale, sono «espressione dello **Stato sociale che eroga una provvidenza in forma indiretta, tramite facilitazioni e incentivi ai congiunti che si fanno carico dell'assistenza di un parente disabile grave**». Siamo in presenza di strumenti di «politica socio-assistenziale» basati «sul riconoscimento della cura alle persone con handicap in situazione di gravità prestata dai congiunti e sulla valorizzazione delle relazioni di solidarietà interpersonale

lavoratrice, anche tenuto conto della presenza di badanti già attive.

27 La distanza tra le due sedi era di circa 30 km e il giudice ha rilevato che era percorribile in circa trenta minuti di autostrada.

28 In questa circostanza, il giudice ha rilevato che il ricorrente aveva già accettato la sede nel Nord Italia quando la condizione di disabilità del familiare era già nota.

29 Nel caso esaminato, i cinque lavoratori erano stati trasferiti in una sede distante 9 km da quella originaria. Il giudice ha rilevato che la nuova sede era raggiungibile in circa 12 minuti, che erano disponibili collegamenti con mezzi pubblici che i ricorrenti non avevano allegato né provato fatti concreti idonei a dimostrare un pregiudizio imminente e irreparabile a diritti costituzionalmente tutelati.

ed intergenerazionale». Strumenti che sanciscono **altresì l'importanza delle relazioni familiari**, ritenute capaci di «offrire alla persona in difficoltà il miglior ausilio nelle quotidiane attività di vita»³⁰.

Detto ciò in termini generali, è possibile ora concentrarsi in prima battuta sui **permessi** di cui all'art. 33, comma 3, della legge n. 104 del 1992: emerge dalla giurisprudenza di merito un approccio sostanzialistico che sembra escludere automatismi sanzionatori o letture formalistiche dell'attività di assistenza cui è chiamato il *caregiver*.

Così, il Tribunale di Torino, con la sent. 29 gennaio 2025, n. 22³¹, ha annullato il licenziamento per presunto abuso dei permessi, affermando che **l'assistenza non coincide con una presenza fisica continuativa presso la persona con disabilità**, ma comprende tutte le attività strumentali e indirette funzionali alla cura. In senso conforme, si pone altresì il Tribunale di Genova che, con la sentenza n. 324 del 30 giugno 2025³², ha **escluso l'abuso del diritto in caso di spostamento programmato del permesso per sopravvenuta malattia del caregiver**, valorizzando la buona fede, l'effettività dell'assistenza e l'assenza di comprovate esigenze organizzative datoriali.

Allo stesso tempo, vi sono casi in cui la giurisprudenza traccia con nettezza i **confini dell'uso lecito** del beneficio. La Corte di cassazione, con la sentenza 4 febbraio 2024, n. 2619, conferma la legittimità del licenziamento per giusta causa del lavoratore che, durante un permesso, aveva svolto **attività sportiva del tutto avulsa dalla finalità assistenziale**, chiarendo che il permesso non costituisce né riposo compensativo né tempo liberamente disponibile³³.

30 Nel caso in questione, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina vigente prima della riforma introdotta dal d.lgs. 105 del 2022 in materia di congedi straordinari (su cui cfr. la parte finale di questo paragrafo), nella parte in cui escludeva il convivente di fatto dalla possibilità di fruire dei congedi, affermando che la continuità dell'assistenza e la tutela della salute della persona con disabilità non possono essere condizionate all'esistenza del solo rapporto di coniugio.

31 Nel caso di specie, il ricorrente, assunto con contratto a tempo indeterminato dal 2012 con mansioni di addetto al magazzino, fruiva dei permessi retribuiti di cui alla L. 104/92 per assistere la madre affetta da disabilità grave. A seguito di segnalazioni interne, il datore di lavoro aveva incaricato un'agenzia investigativa di monitorare alcune giornate di permesso, ritenendo che il tempo effettivamente trascorso presso l'abitazione della madre fosse quantitativamente ridotto e sintomatico di un utilizzo distorto del beneficio. Sulla base di tale relazione investigativa, il datore di lavoro aveva contestato al lavoratore di essersi dedicato prevalentemente ad attività private, licenziandolo per giusta causa per violazione del vincolo fiduciario.

32 Il ricorrente era stato sanzionato disciplinarmente per aver spostato un permesso dal 2 al 9 dicembre 2022 per malattia comunicata con 10 giorni di anticipo conformemente al CCNL applicato.

33 Si veda anche Corte d'Appello di Venezia, sentenza 12 giugno 2025, n. 501, che ha riformato integralmente la decisione del giudice di primo grado, che aveva ravvisato nel recesso datoriale una discriminazione per associazione. Secondo il giudice di appello il licenziamento non era invece connesso alla richiesta, da parte della lavoratrice, di permessi: di conseguenza, ha respinto la qualificazione discriminatoria del licenziamento della lavoratrice, riaffermando

Analogamente, la Corte d'Appello di Torino, sez. lav., sent. 14 luglio 2025, n. 343³⁴, ha ritenuto proporzionata la massima sanzione disciplinare in presenza di condotte incompatibili con la funzione assistenziale dei permessi o del congedo, escludendo qualsivoglia natura discriminatoria o ritorsiva del recesso.

Sul piano procedurale e organizzativo, la giurisprudenza esaminata ammette forme di bilanciamento tra tutela della disabilità ed esigenze datoriali. Le sentenze dei Trib. di Teramo, 9 luglio 2025, n. 491³⁵, e di Palermo, 17 marzo 2025, n. 1233, hanno ritenuto **legittimi gli obblighi di programmazione dei permessi**, previsti dalla contrattazione collettiva, purché non si traducano in una compressione sostanziale del diritto e siano fatte salve le ipotesi di urgenza, confermando la legittimità delle sanzioni in caso di violazione deliberata.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda **la conservazione del diritto ai permessi in presenza di certificazioni sanitarie soggette a revisione**. In tal senso, Cass. civ., sez. lav., ord. 8 marzo 2025, n. 6197, ha chiarito come la mancata convocazione a visita di revisione – rimessa all'ente pubblico competente e non all'iniziativa del lavoratore – non determini il venir meno dei benefici già riconosciuti. La Corte ha affermato che tali **benefici cessano esclusivamente a seguito di un nuovo accertamento che escluda la gravità della disabilità**, principio già desumibile dall'ordinamento previgente e successivamente codificato dall'art. 25, comma 6*bis*, del d.l. n. 90 del 2014. La decisione valorizza una lettura costituzionalmente orientata della disciplina e in linea con il diritto europeo e sovranazionale, richiamando la Direttiva 2000/78/CE, la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e l'art. 2 Cost.³⁶.

l'autonomia del potere disciplinare in presenza di violazioni gravi e reiterate nello svolgimento delle mansioni assegnate e in assenza di un nesso causale dimostrato tra fruizione dei permessi e trattamento deteriore.

34 Nella sentenza citata, la Corte d'Appello di Torino ha confermato la legittimità del licenziamento per giusta causa di un operaio che, nei giorni coperti da permesso ex art. 33, legge n. 104 del 1992 e durante una giornata di malattia, era stato sorpreso a svolgere attività lavorativa (decorazioni, trasporto materiali, movimentazione attrezzatura), come documentato da foto, testimonianze e relazione investigativa. La Corte ha ribadito che i permessi non possono essere utilizzati per attività incompatibili con la loro funzione di cura e assistenza né per lavori fisicamente impegnativi, tanto più se potenzialmente idonei a ritardare la guarigione.

35 Nel caso di specie, il Giudice ha ritenuto legittima la clausola del contratto collettivo che impone un obbligo di programmazione mensile con preavviso, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza, in quanto espressione di un corretto bilanciamento tra tutela della disabilità ed esigenze organizzative dell'impresa. Di conseguenza, sono legittime le sanzioni disciplinare irrogate per la violazione deliberata di tale obbligo e il rigetto delle domande di restituzione delle trattenute operate per assenze non ritualmente comunicate.

36 La Cassazione ha confermato la sentenza della Corte d'Appello di Milano che aveva riconosciuto il diritto a un dipendente di fruire dei permessi per il periodo 2005-2008, nonostante la certificazione di disabilità grave del 2001 prevedesse la rivedibilità dopo 12 mesi. La Corte ha chiarito che la mancata convocazione a visita di revisione – di competenza dell'ente pubblico e non dell'interessato – non determina il venir meno dei benefici già riconosciuti, i quali cessano solo al sopravvenire di un diverso accertamento che escluda la gravità.

Un ambito particolarmente rilevante riguarda poi la **corretta quantificazione dei permessi**. La Corte d'Appello di Roma, sez. II lav., sent. 1° luglio 2025, n. 2323, ha affermato che i permessi giornalieri devono essere commisurati all'intera giornata lavorativa come concretamente articolata dal datore, nel caso di specie pari a 12 ore, e non all'orario "convenzionale" previsto dalla contrattazione collettiva. La decisione ha qualificato come discriminatoria — sia diretta sia indiretta — la prassi datoriale che imponeva il recupero delle ore eccedenti, condannando l'ASL al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.

Di crescente rilievo è la giurisprudenza che affronta il tema dei **premi, delle indennità e dei sistemi incentivanti basati sul criterio della presenza in sede**. Si tratta, altrimenti detto, di sistemi premiali che tendono a penalizzare i lavoratori che usufruiscono dei permessi in esame.

Diverse decisioni (Corte d'Appello di Roma, sent. 21 novembre 2025, n. 3682³⁷; Trib. Roma, sentt. 27 ottobre 2025, n. 10438 e 23 dicembre 2025, n. 13283³⁸; nonché Trib. Milano, sent. 3 aprile 2025, n. 1617³⁹) hanno ritenuto **discriminatoria l'esclusione dei permessi**, del prolungamento del congedo parentale o di altre assenze connesse alla cura, **dal computo dei giorni necessari per ottenere premi di presenza** o quote retributive accessorie, laddove altre assenze (ferie, permessi sindacali, malattia) siano invece equiparate alla presenza.

In altri casi invece, la giurisprudenza non ha adottato un orientamento univoco, come dimostrano Corte d'Appello di Roma, sez. lav. sent. 29 dicembre 2025, n. 4236⁴⁰, e Tribunale di Roma, sez. IV lav., sent. 4 novembre 2025, n. 11173⁴¹, che hanno escluso la natura discriminatoria di sistemi premiali fondati su

37 Il Giudice d'appello ha ritenuto discriminatoria la disciplina aziendale che escludeva i permessi dal computo di un premio annuale. Riformando il primo grado, ha qualificato la misura come discriminazione indiretta fondata sulla disabilità, rilevante anche nei confronti del *caregiver*. Ha affermato che la tutela retributiva non si limita alla paga base, ma si estende agli emolumenti premiali. È stata respinta la giustificazione datoriale legata al contrasto dell'assenteismo e sono stati disapplicati gli accordi aziendali contrastanti con il diritto antidiscriminatorio.

38 Anche in questo caso il Tribunale ha accolto il ricorso di un lavoratore *caregiver* ritenendo discriminatoria la mancata equiparazione dei permessi ai fini del Bonus e dei premi. Ha censurato gli accordi aziendali che, pur fondati su un criterio apparentemente neutro di presenza, escludevano sistematicamente tali assenze, a differenza di ferie e permessi sindacali.

39 Il giudice ha accolto il ricorso proposto da un'organizzazione sindacale contro una società di vigilanza, accertando il carattere discriminatorio dell'art. 73 del CCNL che subordina l'erogazione dell'"indennità di presenza" alla sola effettiva presenza fisica in servizio. Tale meccanismo esclude dal beneficio i lavoratori assenti per i permessi di cui alla legge n. 104 del 1992, i congedi parentali e i neoassunti di livello.

40 Nel caso di specie, un operatore di esercizio lamentava la natura discriminatoria dell'accordo aziendale nella parte in cui il premio di risultato viene calcolato esclusivamente sulle ore di guida effettiva, senza considerare come "presenze" le assenze per permessi fruiti per assistere il familiare con disabilità.

41 Il ricorrente lamentava l'esclusione dei permessi dal computo delle presenze utili per i premi, mentre ferie, permessi sindacali e altre assenze erano equiparate a presenza. Tuttavia, il giudice ha ricostruito la disciplina di riferimento, osservando che il datore di lavoro aveva

parametri oggettivi di prestazione o di ore effettive, in assenza di prova di uno svantaggio strutturale specificamente riconducibile alla condizione di *caregiver* e in presenza di giustificazioni organizzative proporzionate.

Quanto **al congedo straordinario ex art. 42, co. 5, del d.lgs. 151 del 2001**, richiamata la sentenza della Corte cost. citata in apertura di paragrafo, occorre mettere in evidenza, con riferimento alla giurisprudenza di merito, che il Tribunale di Termini Imerese, con la sentenza del 31 marzo 2025, n. 412⁴², e il Tribunale di Cagliari, con la sentenza del 23 ottobre 2025, n. 1386⁴³, hanno adottato **un'interpretazione funzionale dei requisiti di convivenza e priorità**, valorizzando l'effettività dell'assistenza e la concreta impossibilità degli altri familiari di prestarla, anche in assenza di rigidi formalismi anagrafici.

Di segno opposto è, invece, la sentenza della Corte d'Appello di Bari, 10 luglio 2025, n. 627⁴⁴, che richiede la compresenza di un elemento sostanziale (assistenza permanente e continuativa) e di uno formale (comune residenza anagrafica o della dimora temporanea attestata) della convivenza, confermando il diniego del beneficio in mancanza di una residenza o dimora temporanea regolarmente attestata. Secondo la Corte d'Appello di Bari, difatti, il requisito della convivenza costituisce il presupposto oggettivo e verificabile che consente alla Pubblica Amministrazione di riconoscere il beneficio e di prevenire utilizzi distorti dell'istituto.

Per quanto concerne **le modalità di corretto utilizzo dei benefici**, va segnalato che l'utilizzo improprio del congedo straordinario può determinare anche conseguenze gravi sul piano disciplinare. Ad esempio, Corte d'Appello di Milano, sez. lav., sent. 27 novembre 2025, n. 946, ha confermato la legittimità del licenziamento per giusta causa di un lavoratore che aveva fruito del congedo per l'assistenza alla nonna disabile in assenza dei presupposti richiesti, ribadendo che tale istituto esige la convivenza e un'assistenza permanente, continuativa e globale.

reintrodotto il computo di tali permessi solo se programmati mensilmente ed entro precise finestre temporali.

42 Il giudice ha riconosciuto il diritto di una lavoratrice agricola a fruire del congedo straordinario retribuito di cui all'art. 42, co. 5, del D.lgs. n. 151 del 2001 per l'assistenza alla nonna convivente con disabilità grave, annullando così il provvedimento di diniego adottato dall'INPS. La ricorrente aveva presentato domanda di congedo straordinario quale unico familiare convivente della nonna, parente entro il secondo grado.

43 La sentenza citata riconosce il diritto del figlio convivente al congedo straordinario ex art. 42, comma 5, del D.lgs. 151 del 2001 per assistenza al genitore con necessità di sostegno intensivo. Il giudice ha interpretato il requisito della convivenza in senso funzionale, ritenendolo sussistente anche in presenza di abitazioni distinte nello stesso stabile.

44 Nel caso di specie, la lavoratrice, docente a tempo indeterminato, aveva richiesto il congedo straordinario dichiarando di essere temporaneamente convivente con il genitore da assistere presso l'abitazione di quest'ultimo, pur mantenendo una diversa residenza anagrafica nello stesso Comune.

In conclusione, può dirsi che la giurisprudenza esaminata restituisce un quadro nel quale la tutela del caregiver viene rafforzata sul piano dell'effettività e della non discriminazione, ma al contempo ancorata a un uso coerente e finalisticamente orientato dei benefici, confermando che l'assistenza al disabile costituisce un diritto fondamentale che non può essere né svuotato da prassi organizzative elusive, né strumentalizzato in modo distorto.

9. Compartecipazione alle spese per i servizi sociosanitari e socioassistenziali

di *Federica Sammali*

ORCID 0009-0006-7984-1540

DOI: 10.54103/milanoup.314.c814

9.1. I profili emersi nella giurisprudenza amministrativa

La ricerca delle decisioni nella materia della compartecipazione ha riscontrato, anche nel corso del 2025, un significativo numero di pronunce (124). Rispetto agli anni scorsi, l'affinamento delle modalità di ricerca ha anche portato ad un incremento delle decisioni individuate (nel 2023 erano 59, nel 2024 sono state 89). A ciò si accompagna una fitta articolazione dei profili che caratterizzano le diverse fattispecie, amplificata, si può dire, anche dalla notevole attenzione mediatica¹ che ha posto in evidenza alcuni aspetti critici e sollevato interrogativi su specifiche questioni. Le decisioni sono state divise, sul modello degli scorsi Report, tra quelle rientranti nella sfera della giurisprudenza amministrativa e quelle rientranti nella giurisprudenza ordinaria.

Volendo iniziare dal vaglio della giurisprudenza amministrativa, è anzitutto significativo evidenziare il dato relativo alla distribuzione territoriale delle pronunce: **delle 58 decisioni emesse dai TAR italiani, ben 31 provengono dal TAR Veneto**, circostanza che testimonia una particolare incidenza del contenzioso nella Regione.

Va poi ricordato che al giudice amministrativo ricorrono le persone con disabilità e i loro familiari, amministratori di sostegno o tutori per impugnare gli atti – nello specifico i Regolamenti comunali di accesso alle prestazioni dei servizi sociali – che determinano la modalità di compartecipazione alla spesa e che non sempre risultano pienamente conformi alla normativa di riferimento, rappresentata dal d.P.C.M. n. 159 del 2013. Se è pacifico, infatti, che tutti concorrano alle spese, è altrettanto necessario e richiesto dall'art. 53 Cost. che, nel rispetto del principio di proporzionalità, il contributo di ciascuno sia rapportato alle proprie reali ed effettive possibilità economiche. E tuttavia, sin dall'entrata

1 Cfr. ad esempio, https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/26_gennaio_25/alzheimer-cause-e-ricorsi-per-le-rette-80-100-euro-al-giorno-oltre-150-fascicoli-aperti-in-lombardia-6b-b51f0f-0894-444a-a971-0b7a6bba9xllk.shtml

in vigore della normativa sopracitata e nonostante quanto predisposto dall'art. 6 comma 4 della legge 328 del 2000, come già evidenziato nei Report 2023 e 2024 del nostro Osservatorio, numerosi enti locali hanno, nel tempo, adottato una lettura della disciplina che non risulta sempre coerente con l'applicazione sostanziale di questo principio.

Pertanto, anzitutto, le pronunce rese dai giudici nel corso del 2025 ribadiscono **che l'obbligo del Comune di farsi carico dell'integrazione economica per l'inserimento in struttura non può certamente essere eluso mediante l'inerzia amministrativa**, costituendo essa una violazione dell'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso (sia esso favorevole o sfavorevole)².

Né, allo stesso modo, l'obbligo può essere aggirato facendo leva sulle qualificazioni formali dell'intervento, quali la sua asserita natura "temporanea" o "sperimentale", laddove la situazione concreta evidenzia invece una presa in carico della persona che risulta, in definitiva, **stabile** e continuativa. Sul punto, la giurisprudenza ha dunque consolidato l'orientamento del Consiglio di Stato³, che, proprio con riferimento all'art. 6, comma 4, della legge n. 328 del 2000⁴, valorizza il **criterio sostanziale nella valutazione della "stabilità"** della presa in carico dell'individuo. La stabilità della permanenza in struttura deve essere quindi accertata tenendo conto della durata dell'inserimento ma anche delle eventuali proroghe, della continuità delle valutazioni multidisciplinari e della funzione del progetto rispetto al bisogno dell'utente. Pertanto, anche una **presa in carico definita come "sperimentale" o "temporanea" può assumere carattere stabile se, di fatto, si protrae nel tempo**.

Su questa linea, in TAR Veneto, sez. III civ., sent. 1 ottobre 2025, n. 1743, viene chiarito come **anche i rientri periodici dell'utente presso il domicilio familiare (ad esempio nei fine settimana o durante le festività) non possano escludere la natura residenziale del progetto**. Essi, infatti, se programmati e «funzionali alla relazione familiare o al benessere dell'utente», sono pienamente compatibili con la residenzialità e si collocano nell'ambito della continuità dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Inoltre, con riguardo alla

2 Si vedano, a tal proposito, TAR Veneto, sez. III civ., sent. 22 gennaio 2025 n. 130; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 22 gennaio 2025, n. 385; TAR Veneto, sez. III, sent. 10 dicembre 2025, n. 2380. Si segnala anche TAR Veneto, sez. III civ., sent. 26 marzo 2025, n. 453, relativo al ricorso di una persona con disabilità tramite amministratore di sostegno contro il silenzio del Comune su un'istanza di integrazione della retta come ospite di comunità alloggio. Nel corso del giudizio, l'amministrazione ha tuttavia adottato un provvedimento di rigetto. La ricorrente ha pertanto rinunciato al ricorso e il TAR ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

3 Cons. di Stato, sez. III, sent. 19 giugno 2024, n. 5493.

4 L'art. 6, comma 4, della legge n. 328 del 2000 afferma che «per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica».

previsione secondo cui **il Comune in cui la persona risiedeva prima del ricovero, se previamente informato, è tenuto ad assumere gli obblighi di integrazione economica**, la suddetta pronuncia ha chiarito che **non è richiesta una comunicazione formalmente tipizzata** (come «un particolare modulo»). Ciò che rileva è che l'ente abbia acquisito una conoscenza effettiva e tempestiva del percorso di presa in carico residenziale, così da consentirgli di programmare la spesa e attivarsi nell'ambito del sistema integrato dei servizi. In altri termini, anche il requisito della “previa informazione” deve intendersi in senso sostanziale. È sufficiente, in questo senso, che il Comune sia concretamente posto in condizione di conoscere, in maniera effettiva e tempestiva, l'avvio e lo sviluppo del progetto assistenziale, così da programmare la spesa e attivarsi nell'ambito del sistema integrato dei servizi.

In secondo luogo, la giurisprudenza ha reiteratamente affermato il principio secondo cui l'ISEE sociosanitario costituisce «lo strumento esclusivo di valutazione della capacità economica ai fini della compartecipazione»⁵ con la conseguenza che **non è consentito ai Comuni introdurre una serie di criteri estranei all'ISEE** (quali “ISEE finale”, “soglia massima”, “insieme complessivo delle entrate e del patrimonio” e “fasce di compartecipazione”)⁶ che finiscono per alterare il funzionamento del parametro legale, determinando un onere economico sproporzionato che inciderebbe proprio su quelle «spese necessarie per far fronte alla dignità della persona»⁷.

In questo senso si colloca, ad esempio, la pronuncia del TAR Veneto, sez. III, sent. 22 gennaio 2025, n. 313, relativa al ricorso proposto da una persona con disabilità ospite di una comunità alloggio, per il tramite dell'amministratore di sostegno, contro il diniego comunale di integrazione della retta fondato sulla ritenuta “autosufficienza” dell'interessata. Il TAR ha ritenuto illegittima la previsione regolamentare del Comune, in quanto introduttiva di un criterio ulteriore ed estraneo rispetto a quanto previsto dal DPCM n. 159 del 2013. A detta del TAR, infatti, proprio da quest'ultimo – quale insieme di disposizioni che «si innestano in una cornice costituzionale incentrata sulla irrinunciabile

5 Cfr. TAR Lombardia, sez. I, sent. 21 novembre 2025, n. 1060. Nello stesso senso anche TAR Veneto, sez. III civ., ord. 26 febbraio 2025, n. 76; TAR Lombardia, sez. I, sent. 12 marzo 2025, n. 337; TAR Lombardia, sez. V civ., sent. 15 luglio 2025, n. 3610; TAR Veneto, sez. III civ., ord. 4 giugno 2025, n. 239; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 18 giugno 2025, n. 2145; TAR Veneto, sez. III civ., ord. 3 settembre 2025, n. 360; TAR Lombardia, sez. V civ., sent. 28 ottobre 2025, n. 3944; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 29 ottobre 2025, n. 2058; TAR Veneto, sez. III civ., ord. 26 novembre 2025, n. 590. In TAR Veneto, Sez. III, civ., sent. 26 febbraio 2025, n. 320, una persona con disabilità ospite di comunità alloggio ricorreva, tramite amministratore di sostegno, contro Comune e ULSS, in ragione della quantificazione della compartecipazione alla retta determinata sulla base di criteri difforni dall'ISEE. Nel corso del giudizio, il Comune tuttavia rideterminava la quota, assumendo integralmente a proprio carico la retta; il TAR ha pertanto dichiarato la cessazione della materia del contendere.

6 Cons. di Stato, sez. VI, sent. 31 gennaio 2025, n. 778.

7 Cfr. TAR Veneto, sez. III civ., ord. 4 giugno 2025, n. 239.

tutela [...della persona con disabilità – si desume [...] la regola secondo cui spetta direttamente ai Comuni l'obbligo di provvedere al versamento delle rette». È quindi **nettamente esclusa la possibilità per gli enti locali di introdurre limitazioni non coerenti con tale logica di sistema.**

Nella stessa direzione si pone la decisione del TAR Veneto, sez. III, sent. 2 luglio 2025, n. 1314, relativa al ricorso proposto tramite amministratore di sostegno da una persona con disabilità ospite di RSA contro il diniego comunale di integrazione della retta, che il Comune subordinava alla sottoscrizione di una modulistica che prevedeva l'impegno alla restituzione delle somme anticipate mediante il ricavato della futura vendita di un immobile di proprietà. Il TAR ha dichiarato illegittimi sia il regolamento comunale, sia la modulistica applicata, affermando che l'ISEE costituisce un "sistema chiuso", non soggetto ad integrazioni mediante criteri patrimoniali ulteriori. Il giudice ha inoltre precisato che **l'integrazione comunale ex art. 6, comma 4, legge n. 328 del 2000 ha natura solidaristica e non può dunque comportare obblighi restitutori a carico dell'utente**⁸.

Nella medesima logica, varie sono le decisioni⁹ che dichiarano che le provvidenze economiche percepite dalla persona con disabilità non costituiscono fonti da includere nel calcolo della quota di compartecipazione alla retta. In altre parole, **le prestazioni di natura assistenziale non rientrano nella nozione di reddito ai fini ISEE, poiché non costituiscono un incremento della ricchezza del singolo**¹⁰, ma «importi riconosciuti a titolo meramente compensativo o risarcitorio a favore delle situazioni di disabilità»¹¹. Il Comune non può pertanto computarle per giustificare un aumento della quota a carico dell'assistito.

È opportuno segnalare, inoltre, la sent. del Consiglio di Stato del 12 agosto 2025, n. 7027, riferita al caso di una persona anziana con disabilità a cui il Comune di Verona aveva richiesto il rimborso di somme relative alla retta RSA applicando un regolamento comunale del 2016, già annullato da una precedente

8 In senso analogo, TAR Veneto, sez. III, sent. 12 marzo 2025, n. 2426.

9 TAR Veneto, sez. III civ., sent. 22 gennaio 2025, n. 221; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 12 marzo 2025, n. 2141; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 26 marzo 2025, n. 1207; TAR Veneto, Sez. III, sent. 27 giugno 2025, n. 1104; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 9 luglio 2025, n. 1309; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 29 ottobre 2025, n. 2046.

10 Secondo l'orientamento consolidato, esse concorrono, eventualmente, «a costituire il patrimonio della ricorrente e, quindi, rilevano comunque in sede di ISEE, ma in relazione al diverso indicatore della situazione patrimoniale e secondo i parametri di calcolo definiti dalla specifica disciplina in materia»: cfr. Cons. Stato, Sez. III, sent. 2979 del 2022.

11 Cfr. TAR Veneto, sez. III, sent. 12 novembre 2025, n. 2195, in linea con il parere del Cons. di Stato del 19 marzo 2025. In senso conforme, si vedano anche TAR Veneto, sez. III civ., sent. 22 gennaio 2025, n. 221; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 12 marzo 2025, n. 2141; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 26 marzo 2025, n. 1207; TAR Veneto, Sez. III, sent. 27 giugno 2025, n. 1104; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 9 luglio 2025, n. 1309; TAR Veneto, sez. III civ., sent. 29 ottobre 2025, n. 2046.

sentenza del TAR Veneto¹². In primo grado, con la sent. n. 135 del 2023, il TAR aveva distinto due annualità. Per il 2022 aveva accolto il ricorso, mentre per il 2021 lo aveva dichiarato irricevibile per tardività, lasciando fermo l'obbligo di pagamento. Giunta la questione al Consiglio di Stato, l'interpretazione del TAR è stata ritenuta errata. Il Collegio ha affermato che l'annullamento dell'atto normativo è efficace "*erga omnes*" e comporta «la – sua – rimozione dall'ordinamento in modo assoluto» nonché «la preclusione, per l'amministrazione, di continuare ad applicare la norma». L'annullamento opera, inoltre, con efficacia "*ex tunc*", e comporta pertanto l'eliminazione retroattiva della base normativa. Il Collegio ha verificato, in particolare, che nel caso di specie tra regolamento e atti applicativi esiste una "derivazione necessaria" e un "nesso di presupposizione-conseguenzialità", per cui **l'eliminazione del regolamento comporta automaticamente anche la caducazione degli atti applicativi ad esso collegati, anche se questi non sono stati impugnati tempestivamente**. Sulla scia di queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che l'illegittimità dell'atto dovesse estendersi anche alle annualità precedenti al 2022 e, per l'effetto, ha accolto il ricorso, eliminando l'obbligo di pagamento per il 2021.

Un ultimo profilo di interesse riguarda il rapporto tra **la libertà di scelta della struttura socio-sanitaria da parte dell'individuo e le esigenze di contenimento dei costi prospettate dai Comuni**. È bene ricordare, a tal proposito, che l'art. 8-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992 sancisce il **principio della libera scelta dell'assistito tra i soggetti accreditati**, principio che alcune normative regionali (es. la normativa lombarda con la l.r. n. 3 del 2008 e n. 33 del 2009) estendono anche all'ambito socio-sanitario. Per individuare un punto di equilibrio tra l'interesse al contenimento della spesa pubblica ed il principio di libera scelta dell'assistito riguardo alla struttura sanitaria o sociosanitaria cui affidarsi, il legislatore ha prescritto che lo spazio di autonomia decisionale in capo ai singoli cittadini si manifesti soltanto avuto riguardo agli operatori accreditati che abbiano stipulato appositi contratti con le aziende sanitarie locali, le quali, «oltre a garantire elevati standard qualitativi, sono tenute ad attenersi al sistema tariffario definito dalla Regione»¹³. L'orientamento ormai consolidato chiarisce quindi che le esigenze finanziarie comunali devono essere bilanciate effettuando un ragionevole equilibrio tra i valori costituzionali in gioco. **Se è vero, pertanto, che il Comune non può sostenere indiscriminatamente il costo di qualsiasi RSA scelta dall'interessato, è altrettanto vero che, soprattutto laddove sia lo stesso sistema regionale a ribadire la garanzia della libertà di scelta, la pretesa dell'ente pubblico di «imporre alla persona richiedente una previa concertazione circa la struttura appropriata presso**

12 TAR Veneto, sez. III, sent. 4 gennaio 2021, n. 10.

13 Cfr. TAR Lombardia, sez. III, sent. 27 febbraio 2019, n. 422.

la quale ricoverarsi [...] è illegittima»¹⁴. Il principio è stato ribadito dal TAR Lombardia sez. V, ord. 21 febbraio 2025, n. 224, che ha accolto il ricorso dei familiari di una persona con disabilità nei confronti del Comune di residenza. In particolare, a seguito della richiesta di attivazione di un progetto individuale che prevedeva l'inserimento in un centro di formazione all'autonomia individuato dalla famiglia, il Comune aveva dapprima comunicato la disponibilità a contribuire nella misura del 30% della retta mensile, determinando la quota in modo automatico e senza tener conto dell'ISEE; successivamente, con un distinto provvedimento, aveva escluso la struttura indicata dai ricorrenti, senza fornire alcuna istruttoria e motivazione, limitandosi a proporre soluzioni alternative. Il TAR ha censurato entrambi i profili. Con riferimento al secondo, il giudice ha affermato che **il cittadino è libero di scegliere la struttura socio-sanitaria cui affidarsi e che le amministrazioni non possono «coartare la decisione dell'assistito né subordinare la presa in carico all'indicazione di una particolare struttura»**. Per questo motivo sono stati sospesi gli atti impugnati e disposto il riesame della domanda¹⁵.

Analogo orientamento emerge dal TAR Veneto, sez. III, sent. 15 ottobre 2025, n. 1955, relativo alla compartecipazione alla retta per una persona non autosufficiente ricoverata in RSA¹⁶. Il TAR ha ribadito **che la libertà di scelta dell'assistito è «principio fondamentale del sistema»** e non può essere compressa dal Comune mediante «l'imposizione di tetti di spesa o di strutture convenzionate a costo inferiore». Richiamando l'orientamento consolidato, il TAR ha dichiarato che **la «appropriatezza del ricovero, che compete all'autorità sanitaria, non può, invero, essere messa in discussione dal Comune chiamato ex lege all'integrazione della retta** ove sussistano, in aggiunta, i requisiti reddituali richiesti dalla normativa di settore». In tali casi, dunque, è escluso che l'ente locale possa introdurre condizioni che di fatto costringano l'assistito a modificare il proprio percorso di cura.

14 Cfr. Cons. di Stato, sez. III, sent. 10 gennaio 2017, n. 46. Si specifica, inoltre, che la sent. TAR Lombardia, Milano, sez. III, 27 febbraio 2019, n. 422 individua il criterio di bilanciamento da effettuarsi tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e libertà di scelta dell'assistito nella limitazione di tale scelta alle strutture accreditate e convenzionate con le aziende sanitarie locali, le quali, «oltre a garantire elevati standard qualitativi, sono tenute ad attenersi al sistema tariffario definito dalla Regione».

15 La successiva sent. del TAR Lombardia, sez. V, del 7 novembre 2025, n. 3610 conferma i principi enunciati in fase cautelare e l'annullamento degli atti comunali impugnati.

16 In ambito regionale, l'art. 13-*bis* della l.r. del Veneto n. 5 del 1996 e la delibera della Giunta Regionale n. 38 del 2006 ribadiscono che l'impegnativa di residenzialità consente «l'esercizio della libera scelta nei centri residenziali autorizzati».

9.2. I profili emersi nella giurisprudenza ordinaria

Anche dall'analisi dei ricorsi presentati al giudice ordinario emergono diversi profili di interesse, soprattutto in relazione alla **corretta determinazione e ripartizione delle rette per le strutture residenziali tra quota sociale e quota sanitaria**. Una parte significativa delle decisioni esaminate riguarda in effetti il pagamento delle rette per servizi residenziali, destinati in prevalenza a persone con morbo di Alzheimer o demenza senile. Sul tema, tra il 2024 e il 2025, si sono registrati importanti sviluppi giurisprudenziali.

Le pronunce analizzate hanno cercato di chiarire: I) la legittimità della pretesa creditoria relativa alla quota di compartecipazione al costo di servizi residenziali sociosanitari, nei confronti di persone con disabilità grave; II) i criteri in base ai quali una prestazione sociosanitaria può essere qualificata come “ad elevata integrazione sanitaria” e quindi essere interamente a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

I) Nel primo ambito, numerose pronunce attengono a **ricorsi promossi dagli enti gestori dei servizi residenziali e semiresidenziali per il recupero delle rette** relative a prestazioni di lungoassistenza o a giudizi di opposizione a decreti ingiuntivi fondati sui medesimi crediti.

L'orientamento prevalente, in linea con l'evoluzione della normativa nazionale, ribadisce vari principi. Anzitutto, come già detto poco sopra, dal calcolo **dell'ISEE devono essere escluse le prestazioni economiche a carattere assistenziale**, come la pensione di invalidità e l'indennità di accompagnamento, ai fini della determinazione della quota di compartecipazione¹⁷.

Si richiama, a tal proposito, tra le tante, la decisione del Trib. di Pordenone, sez. civ., sent. 8 luglio 2025, n. 395, che ha accolto l'opposizione a decreto ingiuntivo proposta da una donna con grave disabilità e in condizione di non autosufficienza, contro l'ente gestore dei servizi sociosanitari, che le aveva richiesto la restituzione di somme a titolo di compartecipazione alle rette dal 2012 al 2019. Il giudice ha accertato, anche sulla base di una consulenza tecnica contabile, **l'erroneità del calcolo effettuato dall'ente gestore, che aveva indebitamente incluso voci non computabili, quali l'indennità di accompagnamento, determinando così una maggiore quota a carico dell'utente**. A rilevare, in particolare, è la condizione di disabilità grave accertata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992 che ha peraltro comportato l'applicabilità della disciplina regionale del Friuli Venezia Giulia¹⁸, la quale stabilisce

17 Corte di Appello di Bologna, sez. II civ., sent. 10 luglio 2025, n. 1249; Corte di Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 19 agosto 2025, n. 1447; Corte di Appello di Bologna, sez. I civ., sent. 5 novembre 2025, n. 1861; Trib. Bologna, sez. IV civ., sent. 5 dicembre 2025, n. 3400; Trib. Bologna, sez. IV civ., sent. 5 dicembre 2025, n. 3399.

18 Cfr. la deliberazione della Giunta regionale 6 maggio 2010, n. 859 recante «LR 6 del 2006, art. 42. Indirizzi per la compartecipazione delle persone disabili al costo delle rette di servizi

che, in tali casi, ai fini della determinazione della quota di compartecipazione ai servizi sociosanitari, debba essere considerata esclusivamente la situazione economica del beneficiario e non quella dell'intero nucleo familiare.

In secondo luogo, ai fini del rimborso delle quote sociali maturate dall'utente, viene ribadito il principio secondo cui **le Regioni non possono essere tenute a sostenere costi per prestazioni sanitarie in assenza di un provvedimento amministrativo regionale che riconosca alla struttura lo status di soggetto accreditato, né al di fuori di specifici rapporti contrattuali**¹⁹.

II) Per quanto riguarda il secondo profilo, la giurisprudenza del 2025 si è posta in continuità con quella del 2024, sviluppando l'orientamento prevalente secondo cui, **ove le prestazioni sanitarie siano inscindibili da quelle socioassistenziali, prevale comunque la natura sanitaria del servizio**, in quanto le seconde si pongono in rapporto di strumentalità necessaria rispetto alle prime²⁰.

Di fronte al significativo incremento delle richieste di rimborso da parte delle famiglie (conseguenza, del resto, soprattutto di una mancata adozione di riferimenti normativi puntuali) numerose pronunce²¹ si sono conformate a questo indirizzo, affermando, in coerenza con i principi enunciati dal DPCM 12 gennaio 2017²², che, **qualora l'assistenza richiesta presenti carattere di stretta integrazione e continuità sotto il profilo sanitario, i relativi oneri devono essere integralmente posti a carico del SSN**.

Come già chiarito nella nostra *newsletter* di gennaio del 2026²³, le decisioni in materia devono essere lette tenendo conto del fatto che il quadro giurisprudenziale non ha ancora raggiunto un assetto pienamente stabile. Le soluzioni adottate risultano infatti spesso il frutto di **valutazioni complesse**, incentrate sulla **difficile distinzione tra intervento sanitario e intervento socio-assistenziale**, che richiede **un'attenta disamina delle condizioni cliniche concrete del singolo e delle modalità effettive di erogazione delle prestazioni**.

Tra le pronunce che meglio chiariscono i contorni di questa complessa materia, va annoverata la sentenza del Trib. di Grosseto, sez. lav., 25 marzo 2025, n. 152, resa all'esito del ricorso proposto dall'amministratrice di sostegno di una

a ciclo residenziale e diurno».

19 Trib. Civitavecchia, sez. civ., sent. 17 febbraio 2025, n. 224; Trib. Civitavecchia, sez. civ., sent. 18 marzo 2025, n. 346.

20 Cfr. con specifico riferimento al morbo di Alzheimer, Cass. civ., ord. 29 luglio 2024, n. 21162; Cass. civ., sez. III, ord. 17 ottobre 2024, n. 26943; Cass. civ., sez. III, ord. 19 dicembre 2024, n. 33394; Cass. civ., sez. III, ord. 20 dicembre 2024, n. 33699.

21 *Ex multis* Trib. Bari, sez. lav., sent. 9 gennaio 2025, n. 32; Trib. Roma, sez. II civ., sent. 19 febbraio 2025, n. 2618; Corte di Appello di Milano, 9 giugno 2025, n. 1644; Corte di Appello di Roma, sez. I civ., sent. 8 ottobre 2025, n. 5696; Corte di Appello di Milano, sez. I civ., sent. 23 ottobre 2025, n. 2833.

22 *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*.

23 <https://osservatoriodisabilitahumanhall.unimi.it/2026/01/20/diritti-ad-ostacoli-newsletter-n-13-2-anno/>

donna in condizione di gravissima disabilità e non autosufficienza. La ricorrente sosteneva che la donna necessitasse di prestazioni sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria, non meramente sostitutive dell'assistenza familiare, con la conseguenza che le somme corrisposte a titolo di quota sociale avrebbero dovuto essere integralmente rimborsate. L'ente convenuto, infatti, aveva riconosciuto soltanto una copertura parziale dei costi, limitata alla quota sanitaria, negando il rimborso della quota sociale sul presupposto che la degenza in RSA rientrasse nell'ambito tipico dell'assistenza all'anziano non autosufficiente. Sulla base della documentazione sanitaria prodotta, il Tribunale ricostruisce puntualmente il quadro clinico della paziente, evidenziando come la stessa manifestasse una «una forma di psicosi cronica di entità grave» e plurime patologie cardiologiche e pneumologiche che giustificavano il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento e della situazione di gravità ai sensi della normativa vigente. La pronuncia ha rilievo sotto un duplice profilo. In primo luogo, il giudice osserva che, nel caso di specie, «la valutazione del quadro clinico non richiede il contributo di una consulenza medico-legale», poiché la gravità della situazione emerge in modo limpido e univoco dalla documentazione versata in atti. In secondo luogo, il Giudice toscano accerta l'**“inscindibilità” tra la componente assistenziale e quella sanitaria delle prestazioni erogate**, rilevando che **«la mancanza di un continuo e assiduo monitoraggio sanitario avrebbe messo in gioco le condizioni di vita e di sopravvivenza della paziente»**. La sentenza giunge quindi alla conclusione che l'attività prestata in favore della ricorrente debba essere qualificata come **attività sanitaria in senso pieno** e che, conseguentemente, non possa esserle imposta alcuna forma di compartecipazione alla spesa. L'impianto motivazionale della sentenza si fonda sull'affermazione netta del principio secondo cui, in presenza di un quadro patologico complesso e gravemente invalidante, che richieda un trattamento terapeutico personalizzato e continuativo, l'assistenza resa in struttura residenziale assume carattere integralmente sanitario, con conseguente esclusione di qualsiasi onere economico a carico della persona assistita.

Ad ampliare ulteriormente il quadro interpretativo, può richiamarsi la pronuncia della Cassazione civile, sez. I, sent. 2 novembre 2025, n. 28954, originata dal ricorso proposto dall'amministratore di sostegno di una persona con esiti di grave ischemia cerebrale, ricoverato presso una RSA. Il ricorrente aveva chiesto **l'accertamento del diritto alla copertura integrale della retta di degenza**, sostenendo che le prestazioni ricevute avessero natura sociosanitaria ad elevata integrazione sanitaria e dovessero, pertanto, gravare interamente sul Servizio sanitario nazionale. All'esito di una complessa vicenda processuale, conclusasi in appello con il rigetto delle domande dell'assistito, la questione veniva sottoposta al vaglio della Suprema Corte. Il nodo affrontato dalla decisione concerne, anche in questo caso, l'individuazione del **criterio distintivo** tra le prestazioni sociosanitarie inscindibili e quelle riconducibili alla lungoassistenza. La Corte

chiarisce che tale discriminazione **non può essere individuato né nella sola condizione di non autosufficienza dell'assistito, né ancorato alla generica impossibilità di assicurargli un'adeguata assistenza domiciliare presso la propria abitazione. Va allora piuttosto ricondotto alla presenza di un preciso progetto di cura. Viene così affermato che l'elemento decisivo è costituito dalla «individuazione di un piano terapeutico personalizzato», che «non può essere somministrato se non congiuntamente alla prestazione assistenziale».**

Una chiara sistematizzazione dei principi emersi può leggersi anche nella pronuncia della Corte d'Appello di Trento, sez. II civile, sent. 11 dicembre 2025, n. 233, resa a seguito del rinvio operato dalla Cassazione con la sent. n. 21162 del 2024.

La sentenza decide il giudizio di rinvio promosso su ricorso dell'unica erede di una donna con morbo di Alzheimer in forma grave e progressiva, ricoverata per anni presso una RSA. L'erede aveva chiesto la restituzione delle rette versate, sostenendo la natura eminentemente sanitaria delle prestazioni erogate. Il giudice di appello, in adesione ai principi enucleati dalla Cassazione, accoglie integralmente la domanda e condanna la struttura alla restituzione degli importi richiesti. La rilevanza della decisione emerge sotto molteplici profili. In primo luogo, la compiuta analisi del quadro clinico offre un esempio paradigmatico del modo in cui l'inscindibilità tra prestazioni sanitarie e assistenziali debba essere accertata e dimostrata in concreto. Risulta infatti chiaramente delineata la presenza di un **programma terapeutico unitario, tale da assorbire le attività di carattere assistenziale all'interno della più ampia funzione di tutela della salute**. Il giudice afferma, in particolare, che «l'intervento sanitario-socio-assistenziale rimane interamente assorbito nelle prestazioni erogate dal sistema sanitario pubblico», poiché **la struttura garantiva il programma terapeutico, secondo un piano di cura personalizzato**, predisposto in ragione delle condizioni cliniche della paziente e della prevedibile evoluzione della patologia. La Corte chiarisce inoltre che **le prestazioni socio-assistenziali di rilievo sanitario vanno ricondotte a quelle a carico del SSN quando «risulti che esse siano necessarie per assicurare all'interessato la doverosa tutela del diritto alla salute»; la valutazione deve però essere operata in concreto, tenendo conto della patologia in atto, del suo stadio al momento del ricovero e della sua prevedibile evoluzione futura.**

In definitiva, il quadro che emerge resta caratterizzato da numerose questioni ancora aperte, tanto sul piano normativo quanto su quello applicativo. Con riferimento ai principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa, che pure sono ampiamente condivisibili sul piano della tutela dei diritti della persona assistita, occorre tener anche presente che **le spese destinate all'integrazione delle rette costituiscono una delle voci più gravose nei bilanci degli enti locali**. Si tratta di un fenomeno difficilmente trascurabile, poiché destinato ad

assumere un peso crescente, alla luce del progressivo incremento della popolazione anziana non autosufficiente e, conseguentemente, della crescente domanda di prestazioni residenziali e semiresidenziali. Il persistente contenzioso relativo alle impugnazioni dei regolamenti comunali che introducono criteri ulteriori rispetto all'ISEE per la determinazione della compartecipazione ai costi delle prestazioni sociosanitarie evidenzia, nel tentativo degli enti locali di contenere la spesa pubblica, anche **le criticità legate all'effettività del parametro ISEE quale strumento di valutazione della condizione economica della persona assistita**. Sebbene la giurisprudenza amministrativa abbia costantemente ribadito la natura di "sistema chiuso" dell'ISEE sociosanitario, qualificandolo come criterio unitario ed esclusivo ai fini della compartecipazione, **permane infatti il dubbio circa la sua capacità di rappresentare fedelmente la reale situazione economica dei soggetti interessati**. D'altro canto, l'introduzione di criteri ulteriori rispetto a quelli previsti dal DPCM n. 159 del 2013 è spesso confluita in un sistema che ha costretto, e continua a costringere, i cittadini a ricorrere al giudice amministrativo ogniqualevolta, lungi dal garantire una valutazione più aderente alla reale situazione economica del beneficiario, sono invece stati generati oneri sproporzionati o risultati distorti, in contrasto con il sistema normativo vigente. Il problema strutturale che emerge sembra allora richiedere non tanto soluzioni interpretative affidate alla sola giurisprudenza, **quanto una più ampia riflessione sulla configurazione dell'ISEE e sulle possibili prospettive di riforma del sistema di valutazione della condizione economica nell'ambito delle prestazioni sociosanitarie**.

Sul piano affrontato dalla giurisprudenza ordinaria, il percorso interpretativo sviluppatosi negli ultimi anni sembra invece orientato a definire con maggiore precisione i criteri distintivi tra prestazioni sanitarie e prestazioni meramente assistenziali, ambito da lungo tempo caratterizzato da significativi margini di incertezza. Se è vero, infine, che le pronunce analizzate contribuiscono certamente a colmare e, più di tutto, a far emergere evidenti lacune di sistema, resta altrettanto concreta **la persistente frammentazione del quadro applicativo dei principi affermati**. Le ricadute si riflettono, come spesso peraltro sottolineato nel crescente dibattito pubblico e mediatico²⁴, sia sulle famiglie e sia sugli enti gestori delle strutture assistenziali, chiamati a operare in un contesto caratterizzato dall'incremento costante dei costi connessi alla gestione di patologie cronico-degenerative.

24 <https://www.vita.it/il-caos-rette-per-le-rsa-e-figlio-della-riforma-bloccata/>

10. Amministrazione di sostegno

di *Martina Bracale e Paola Pannia**

ORCID 0000-0002-5345-2735

DOI: 10.54103/milanoup.314.c815

10.1. Le finalità dell'istituto

Le pronunce sull'amministrazione di sostegno (di seguito anche ads) rinvenute nel 2025 ed analizzate ai fini del presente report sono 52 e si sviluppano attorno a diversi nuclei tematici. I numeri sono dunque in sostanziale continuità con le decisioni esaminate per il report 2024, quando erano state 50.

Tra questi, particolare rilievo assume il filone giurisprudenziale che si concentra sulle **finalità dell'istituto**.

Nell'ottica di una crescente valorizzazione del principio di autodeterminazione della persona, infatti, numerose decisioni restringono l'area di operatività della misura, sottolineandone il carattere strettamente residuale e la necessità di un **rigoroso accertamento in concreto dell'incapacità della persona di provvedere ai propri interessi**. È in questa cornice che i giudici richiamano espressamente la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, quale parametro interpretativo utile ad affermare una concezione dell'ads come misura di supporto all'esercizio dei diritti, e non come strumento di sostituzione generalizzata della persona¹.

In questa prospettiva si colloca, innanzitutto, Cass. civ., sez. I, ord. 22 settembre 2025, n. 25890, relativa a una procedura di amministrazione di sostegno promossa dal fratello della beneficiaria nell'ambito di una complessa conflittualità ereditaria e patrimoniale. La donna, insegnante e artista riconosciuta come pienamente autonoma nella vita quotidiana e professionale, si era sempre opposta alla misura, rifiutando anche di sottoporsi agli incontri con i servizi sociali e alla consulenza tecnica disposta nel procedimento, ritenendo l'intervento sproporzionato e puramente strumentale alla gestione dei beni familiari. I giudici di merito avevano valorizzato soprattutto alcune difficoltà nella gestione di immobili ereditari, il

* I §§ 10.1, 10.2 e 10.4 sono stati redatti da Martina Bracale, i §§ 10.3 e 10.5 sono stati redatti da Paola Pannia.

1 Si vedano in proposito Cass. civ., sez. I, ord., 12 marzo 2025, n. 6553; Cass. civ., sez. I, ord. 12 marzo 2025, n. 6584; Cass. civ., sez. I, ord. 22 settembre 2025, n. 25890; Cass. civ., sez. I, ord., 8 luglio 2025, n. 18549; Trib. Milano, sez. VIII, decr. 7 novembre 2025, n. 2754.

deterioramento di una villa familiare, il mancato pagamento di imposte e utenze e la forte conflittualità giudiziaria con la sorella, ritenendo tali elementi sintomatici di una “fragilità patologica” riconducibile a un ipotizzato “disturbo evitante di personalità”. La Corte di cassazione censura questa impostazione, evidenziando che **l'amministrazione di sostegno non può essere giustificata sulla base di mere difficoltà nella gestione patrimoniale o di conflittualità familiari**, specie quando la persona interessata manifesti una volontà lucida e coerente di opposizione alla misura. La decisione valorizza espressamente l'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e l'art. 8 CEDU, richiedendo una verifica rigorosa e proporzionata dell'effettiva impossibilità del soggetto di provvedere ai propri interessi, **non essendo sufficiente una condotta eccentrica, oppositiva o semplicemente non collaborativa**.

Un analogo orientamento emerge in Cass. civ., sez. I, ord. 12 marzo 2025, n. 6584, in cui la Corte ha **escluso che la sola presenza di una grave disabilità fisica possa giustificare l'apertura dell'ads**. La Corte sottolinea come il giudice debba infatti verificare concretamente se la persona sia comunque in grado di autodeterminarsi mediante l'ausilio di strumenti tecnologici, reti assistenziali o supporti familiari, in conformità ai principi della Convenzione ONU. Particolarmente significativo risulta il passaggio in cui la Cassazione afferma che **non può considerarsi indice sufficiente di incapacità il fatto che il soggetto utilizzi integralmente la propria pensione secondo scelte personali non condivise dai familiari**.

Nella medesima direzione si colloca la decisione del Trib. Milano, sez. VIII, decreto 7 novembre 2025, n. 2754, che ha rigettato la richiesta di nomina di un amministratore di sostegno avanzata dal figlio di una donna anziana ricoverata in RSA, ritenendo che la stessa fosse ancora pienamente capace di autodeterminarsi. Il ricorrente lamentava l'esistenza di difficoltà nella gestione economica e patrimoniale della madre, il deterioramento dei rapporti familiari con la sorella e la mancanza di informazioni sulla gestione del conto corrente e sulle condizioni di salute della donna. La beneficiaria, tuttavia, si era opposta espressamente alla misura, sostenendo di essere pienamente lucida e autonoma nelle decisioni relative alla propria persona e alla propria salute. Il Tribunale ha valorizzato in modo particolare la volontà chiaramente manifestata dalla donna nel corso del procedimento e il fatto che la stessa conservasse adeguate capacità cognitive, relazionali e decisionali, pur in presenza di alcune patologie e dell'età avanzata. Richiamando espressamente l'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la giurisprudenza di legittimità, il Giudice ha ribadito **che la volontà contraria della persona, «ove provenga da persona lucida, non può non essere tenuta in considerazione dal giudice» e che l'amministrazione di sostegno è esclusa «nei confronti di chi si trovi nella piena capacità di autodeterminarsi, pur in condizioni di menomazione fisica»**. Infine, ha sottolineato che **l'amministrazione di sostegno non può essere**

utilizzata come strumento di gestione dei conflitti familiari o di tutela di aspettative ereditarie.

Particolarmente rilevante è anche una decisione con cui il Tribunale di Perugia attribuisce **valore decisivo al rifiuto della misura espresso dal beneficiando**². Il Giudice umbro ha infatti affermato che anche **l'opposizione all'amministrazione di sostegno costituisce manifestazione dell'autodeterminazione della persona**, salvo che essa derivi direttamente dalla **patologia psichica**. Nel caso concreto, **il lieve declino cognitivo non è stato ritenuto sufficiente a giustificare la compressione della capacità decisionale del reclamante**.

Ancora, la Corte di Cassazione, con un'altra decisione, ha escluso l'apertura della misura in presenza di una rete familiare e professionale idonea a sostenere il beneficiando nella gestione dei propri interessi³. La Corte ha chiarito che **la mera esistenza di una patologia o menomazione non è sufficiente: occorre dimostrare un concreto pregiudizio per la persona**.

In continuità con tali orientamenti si pone, infine, anche la decisione con cui il Tribunale di Nola ribadisce il **carattere residuale delle misure di interdizione** alla luce della riforma introdotta dalla legge n. 6/2004⁴. La vicenda riguarda la domanda di interdizione promossa dalla figlia di una donna anziana affetta da deterioramento cognitivo e vasculopatia cerebrale cronica. **Il Tribunale esclude la necessità sia dell'interdizione sia dell'amministrazione di sostegno da nominare in via di urgenza**, valorizzando la capacità della persona di comprendere il procedimento, gestire la propria quotidianità e mantenere relazioni significative. Dall'esame diretto svolto in udienza, infatti, la donna era apparsa «lucida, ben orientata nel tempo e nello spazio», capace di riferire «correttamente e senza indugio le proprie generalità», nonché di descrivere la propria situazione abitativa, economica e familiare e di comprendere «l'oggetto del presente giudizio e il motivo per cui era in Tribunale».

10.2. L'incidenza sulla capacità del beneficiario di ads di compiere solo determinati atti

In stretto collegamento con questo filone giurisprudenziale, un ulteriore gruppo di decisioni consolida il principio secondo cui **l'amministrazione di sostegno non determina una generale incapacità della persona beneficiaria**.

² Trib. Perugia, decr. 21 marzo 2025.

³ Cass. civ., sez. I, ord. 26 febbraio 2025, n. 5088. Nel caso di specie, la «rete familiare e professionale» sulla base della quale era stata esclusa l'apertura dell'ads era composta dai professionisti e dalla madre, che offrivano assistenza ad una persona di giovane età nella gestione del suo patrimonio. Quest'ultima, infatti, affiancata dalle predette figure, riusciva ad avere cura dei propri interessi, stipulando transazioni e accordi per la definizione di vicende ereditarie.

⁴ Trib. Nola, sez. II, sent. 5 novembre 2025, n. 2965.

Al contrario, la capacità di agire permane in tutti gli ambiti non espressamente limitati dal decreto di apertura della misura.

Questa impostazione emerge chiaramente nella decisione della Cass. civ., sez. I, ord. 15 novembre 2025, n. 30177, relativa a un procedimento di divorzio promosso da una persona affetta da grave patologia degenerativa. Nel caso di specie, il coniuge aveva chiesto di sospendere il procedimento di divorzio sostenendo che il ricorrente fosse incapace di intendere e di volere e che tale incapacità emergesse dalla contemporanea pendenza di un procedimento per amministrazione di sostegno. La Cassazione ha tuttavia **escluso che la mera pendenza del procedimento di nomina possa incidere sulla capacità di stare in giudizio della persona**, osservando che quest'ultima viene meno solo in presenza di un provvedimento formale che introduca specifiche limitazioni. La Cassazione ribadisce la funzione dell'amministrazione di sostegno, quale misura concepita per offrire **supporto con il minor sacrificio possibile dell'autonomia della persona**, evitando quindi compressioni anticipate dei diritti personalissimi.

Analoga impostazione si rinviene nella decisione assunta dalla Corte d'Appello di Genova, sez. lav., sent., 24 febbraio 2025, n. 60 che ha escluso l'invalidità delle notifiche di tre avvisi di addebito, inseriti all'interno di un'intimazione di pagamento, effettuate, da parte del convenuto, direttamente al beneficiario dell'amministrazione di sostegno. La Corte ha infatti evidenziato che la nomina dell'amministratore **non determina alcuna presunzione generale di incapacità**, distinguendo nettamente l'istituto dell'ads dall'interdizione.

Particolarmente significativa è inoltre la pronuncia con cui la Corte di Cassazione ha riconosciuto **il diritto del beneficiario di nominare autonomamente un difensore per contestare l'ads senza necessità di autorizzazione del giudice tutelare**⁵. La decisione valorizza il diritto di difesa e l'autodeterminazione processuale del soggetto sottoposto alla misura.

Anche la giurisprudenza di merito ha ribadito la permanenza di **ampi spazi di autonomia personale**. Nello specifico, il Tribunale di Massa ha escluso l'applicabilità della sostituzione fedecommissaria in assenza di una specifica limitazione della capacità di testare del beneficiario⁶. Analogamente, il Tribunale di Ferrara ha chiarito che l'apertura dell'amministrazione di sostegno non priva automaticamente il soggetto della **capacità testamentaria**⁷.

In continuità con tali orientamenti, il Tribunale di Arezzo ha riaffermato che, **in assenza di un provvedimento formale di interdizione, inabilitazione o**

⁵ Cass. civ., sez. II, ord. 23 dicembre 2025, n. 33823.

⁶ Trib. Massa, ord., 7 febbraio 2025, R.G. n. 1653/2023. La sostituzione fedecommissaria è un istituto di diritto successorio, in virtù della quale il testatore obbliga l'erede a conservare l'eredità ricevuta e a trasferirla, alla sua morte, ad un secondo soggetto che si sia preso cura di lui, individuato dallo stesso testatore.

⁷ Trib. Ferrara, sent., 3 aprile 2025, n. 342.

amministrazione di sostegno, permane la presunzione generale di capacità di intendere e di volere. La decisione trae origine da una complessa controversia ereditaria nella quale alcuni eredi sostenevano che le condizioni di salute dei *de cuius* avessero compromesso la loro capacità di compiere validamente determinati atti patrimoniali e testamentari. Il Tribunale ha tuttavia escluso che patologie, età avanzata o condizioni di fragilità possano fondare una generale presunzione di incapacità, affermando che «nei soggetti legalmente capaci di agire la capacità naturale si presume» e che l'eventuale incapacità deve essere provata in uno specifico momento e in relazione al singolo atto⁸.

10.3. I criteri di scelta dell'amministratore di sostegno

Un ulteriore filone giurisprudenziale particolarmente rilevante concerne i criteri di scelta dell'amministratore, volti a **valorizzare la qualità del rapporto fiduciario con il beneficiario e la concreta idoneità dell'amministratore a favorire il benessere complessivo della persona**, anche oltre la mera gestione patrimoniale.

Emblematica è la decisione con cui il Tribunale di Perugia ha disposto la sostituzione dell'amministratore di sostegno pur in assenza di irregolarità gestionali, sottolineando la totale perdita di fiducia della beneficiaria nei confronti dell'amministratore nominato. In particolare, la signora sottoposta alla misura di sostegno riteneva che l'amministratore agisse in modo autoritario e si mostrasse poco attento alle sue esigenze. Il Tribunale ha richiamato espressamente il principio secondo cui **occorre individuare non la soluzione migliore per il patrimonio, ma quella più idonea al benessere della persona**⁹.

In questa cornice, si pongono anche le pronunce chiamate a definire il ruolo dei conflitti familiari nella scelta dell'amministratore. In proposito, la decisione della Cass. civ., sez. I, ord. 12 marzo 2025, n. 6624, ha chiarito che **il conflitto endofamiliare non giustifica automaticamente la nomina di un soggetto estraneo alla famiglia, essendo necessario verificare concretamente se tale conflitto produca effetti negativi sulla beneficiaria**. Nel caso di specie, il giudice tutelare aveva nominato un amministratore terzo in ragione del conflitto tra le due figlie della beneficiaria, nonostante la volontà della stessa di preferire una soluzione familiare. La Cassazione ha censurato la decisione di merito, rilevando che non era stato adeguatamente dimostrato come la conflittualità incidesse effettivamente sul benessere della beneficiaria o impedisse una corretta realizzazione del programma di sostegno individualizzato. Applicando tale principio, Cass. civ., sez. I, ord. 13 ottobre 2025, n. 27343, ha invece ritenuto legittima la nomina di un professionista esterno proprio in presenza di

8 Trib. Arezzo, sez. civile, sent. 3 novembre 2025, n. 688.

9 Trib. Perugia, I sez. civile, 18 febbraio 2025.

una conflittualità familiare grave e persistente tale da incidere negativamente sull'equilibrio del beneficiario e sulla gestione imparziale dei suoi interessi. Nella stessa linea si collocano anche due decisioni del tribunale di Trani che hanno valorizzato l'esigenza di garantire imparzialità e prevenire conflitti di interesse patrimoniale¹⁰.

Di particolare interesse è inoltre la decisione con cui la Cassazione civile affronta il tema della **designazione preventiva dell'amministratore mediante atto notarile**¹¹. La Corte ha chiarito che tale designazione vincola il giudice salvo la presenza di gravi motivi sopravvenuti. Nell'esame di tali motivi, in particolare, il giudice deve valutare se durante il periodo di tempo intercorso tra la designazione e l'apertura dell'amministrazione di sostegno uno dei figli abbia assunto il ruolo di *caregiver* della madre, instaurando con lei una relazione di cura e fiducia ancora più forte rispetto a quella espressa nell'atto notarile. In tale ipotesi, infatti, avuto riguardo alle circostanze concrete, il giudice potrebbe ritenere che il *caregiver* nel frattempo intervenuto sia maggiormente idoneo a garantire nel miglior modo possibile gli interessi della beneficiaria rispetto al soggetto originariamente designato.

Deve essere qui richiamata anche la sentenza della **Corte costituzionale n. 76 del 2025**. In questa decisione, relativa alle garanzie procedurali da rispettare quando viene disposto un trattamento sanitario obbligatorio coattivo, la Corte ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 833 del 1978** nella parte in cui non prevedeva che il provvedimento con cui il sindaco dispone il TSO sia comunicato alla persona interessata, che quest'ultima sia ascoltata dal giudice tutelare prima della convalida e che il decreto di convalida le venga notificato¹². Quello che qui più rileva sono le considerazioni della Corte in merito **all'audizione della persona interessata che il giudice tutelare deve compiere prima della convalida del provvedimento di TSO**. Si tratta di una garanzia che risponde a numerose finalità, quali la verifica dei requisiti sostanziali che giustificano il trattamento e il rispetto dei limiti alla restrizione della libertà personale imposti dalla Costituzione. **L'audizione, inoltre, rileva quale**

10 Trib. Trani, sez. civ., ord. 6 marzo 2025 e Trib. Trani, sez. civ., ord. 2 aprile 2025. Nella prima decisione, il Tribunale ha affermato che soltanto la nomina di un'amministratrice diversa da quella del padre avrebbe permesso la miglior cura degli interessi della beneficiaria, evitando il rischio di confusione tra i due patrimoni. Con la seconda ordinanza, invece, il giudice ha valorizzato il fatto che un soggetto estraneo alla famiglia sarebbe stato meno manipolabile dalla beneficiaria, garantendo la migliore cura degli interessi della stessa.

11 Cass. civ., sez. I, ord., 5 giugno 2025, n. 15055.

12 La Corte ha sottolineato che il TSO costituisce una misura di *extrema ratio*, incidente sulla libertà personale e giustificata esclusivamente da finalità di tutela della salute della persona. In tale prospettiva, ha affermato che la condizione di infermità psichica non può giustificare la compressione del diritto di difesa e del contraddittorio, richiamando espressamente l'evoluzione dell'ordinamento verso strumenti, inclusa l'amministrazione di sostegno, orientati a sacrificare il meno possibile la capacità di agire della persona con disabilità psichica, anche sul piano processuale.

strumento di primo contatto che consente al giudice tutelare di conoscere le condizioni concrete in cui versa l'interessato (compresa l'eventuale presenza di una rete familiare e sociale), anche ai fini della possibile adozione di provvedimenti provvisori di protezione, necessari alla cura della persona. Nello svolgimento di queste considerazioni, la Corte costituzionale richiama esplicitamente l'obbligo di audizione previsto prima della nomina dell'amministratore di sostegno, ricordando come «l'audizione personale del beneficiario costituisce[a] adempimento essenziale della procedura, sia perché **rispettoso della dignità della persona, sia perché funzionale allo scopo dell'istituto, per comprendere le concrete e attuali condizioni di menomazione fisica o psichica della persona e la loro incidenza sulla capacità di provvedere ai propri interessi** personali e patrimoniali, consentendo di perimetrare i poteri gestori dell'amministratore alle effettive esigenze del beneficiario».

10.4. I poteri e le responsabilità dell'amministratore di sostegno

Nel 2025 la giurisprudenza ha dedicato ampio spazio anche ai **limiti dei poteri dell'amministratore di sostegno e al controllo sulla gestione patrimoniale**. In proposito, si segnala la decisione con cui la Cassazione ha dichiarato la **nullità di donazioni effettuate in favore dell'amministratore di sostegno**, valorizzando l'esigenza di trasparenza e correttezza nella gestione¹³. La pronuncia richiama la distinzione tra amministrazione di sostegno a carattere meramente assistenziale e amministrazione con funzioni sostitutive. Mentre nel primo caso l'amministratore si limita ad affiancare il beneficiario nello svolgimento di determinati atti, nel secondo caso, invece, il decreto attribuisce all'amministratore poteri tali da consentirgli di agire in luogo del beneficiario, comprimendone significativamente l'autonomia decisionale. Secondo la Corte, proprio in questi ultimi casi trovano applicazione le incompatibilità e i divieti previsti dagli artt. 596 e 779 c.c., poiché la posizione dell'amministratore può incidere concretamente sulla libertà di autodeterminazione del beneficiario.

Analogamente, il tribunale di Ivrea ha dichiarato **nulla l'istituzione ereditaria disposta in favore dell'amministratore di sostegno** in un caso caratterizzato dall'attribuzione a quest'ultimo di penetranti poteri sostitutivi nella gestione della sfera patrimoniale e personale del beneficiario¹⁴. Il Tribunale piemontese evidenzia infatti che, quando l'amministrazione di sostegno si configura come misura sostitutiva, trovano applicazione le medesime esigenze di tutela della libertà testamentaria che giustificano le incapacità a ricevere previste dal Codice civile.

¹³ Cass. civ., sez. I, ord., 16 febbraio 2025, n. 3941.

¹⁴ Trib. Ivrea, sent., 24 gennaio 2025, n. 142.

Ulteriori pronunce hanno invece precisato i limiti operativi dell'amministratore di sostegno. In proposito, il Tribunale di Taranto ha annullato una separazione consensuale conclusa senza preventiva autorizzazione del giudice tutelare¹⁵ mentre il Tribunale di Firenze ha dichiarato inefficace un contratto di comodato stipulato dall'amministratore, anche in questo caso senza autorizzazione del giudice tutelare¹⁶.

Più in generale, sul fronte del controllo giudiziale dell'operato dell'amministratore di sostegno, la Cassazione ha riaffermato **la centralità del procedimento di rendiconto** quale strumento tipico di verifica dell'operato dell'amministratore¹⁷.

10.5. Profili processuali

Un ultimo nucleo tematico concerne i profili processuali dell'istituto dell'amministrazione di sostegno dopo la riforma Cartabia, introdotta con d.lgs. n. 149 del 2022, che ha attribuito al Tribunale (e non più alla Corte d'appello) la competenza a decidere i reclami contro i provvedimenti del giudice tutelare. In particolare, la giurisprudenza si è interrogata sull'individuazione del giudice competente a decidere i reclami proposti nei procedimenti di amministrazione di sostegno instaurati prima dell'entrata in vigore della riforma. Sul punto, numerose pronunce della Cassazione hanno chiarito che i singoli segmenti procedurali relativi all'amministrazione di sostegno devono considerarsi autonomi ai fini dell'applicazione delle nuove norme processuali¹⁸. In altre parole, ciascuna fase deve essere assoggettata alla disciplina vigente nel momento in cui viene introdotta. Pertanto, i reclami proposti dopo il 28 febbraio 2023 rientrano nella competenza del Tribunale, anche quando il procedimento principale sia stato instaurato anteriormente alla riforma.

Ulteriori decisioni hanno poi affrontato i **criteri di competenza territoriale del giudice tutelare** nei confronti di **persone detenute o residenti all'estero**,

15 Trib. Taranto, I sez. civile, sent., 4 marzo 2025, n. 494.

16 Trib. Firenze, sez. III, sent. 5 settembre 2025, n. 2843. Il Tribunale ha qualificato il comodato gratuito come atto di straordinaria amministrazione, evidenziando che la gratuità dell'atto e la sua incidenza economica sul patrimonio del beneficiario rendevano necessaria l'autorizzazione giudiziale.

17 Cass. civ., sez. I, ord., 22 settembre 2025, n. 25878. Nella stessa prospettiva si collocano anche Cass. civ., sez. I, ord. 3 febbraio 2025, n. 2541, e Trib. Genova, ord. 6 febbraio 2025, sez. IV, relative rispettivamente ai limiti del giudizio di opposizione al rendiconto e alla liquidazione dell'equa indennità. Si veda inoltre Cass. civ., sez. I, ord. 17 aprile 2025, n. 10144, che ha ritenuto incompatibile con i doveri dell'amministratore di sostegno l'anticipazione di somme proprie in favore dell'amministrato, ravvisando in tali ipotesi un potenziale conflitto di interessi.

18 In tal senso si esprimono Cass. civ., sez. I, ord. 6 giugno 2025, n. 15189, Cass. civ., sez. I, ord. 1° novembre 2025, n. 28890 e Cass. civ., sez. I, ord. 1° novembre 2025, n. 28889.

chiarendo che la competenza territoriale non può essere determinata sulla base del luogo di restrizione della libertà personale. Occorre invece fare riferimento **alla dimora abituale antecedente allo stato detentivo**, intesa quale centro principale degli interessi e delle relazioni della persona beneficiaria¹⁹.

Infine, significativa è anche la decisione con cui la Cassazione ha riconosciuto ai figli del beneficiario deceduto il diritto di accesso integrale al fascicolo dell'amministrazione di sostegno, valorizzando il diritto alla protezione dei dati personali e la dimensione familiare dell'art. 8 CEDU²⁰.

19 Cass. civ., sez. I, ord. 17 luglio 2025, n. 19800; Cass. civ., sez. I, ord. 13 ottobre 2025, n. 27340; Trib. Perugia, I sez. civ., ord. 19 febbraio 2025.

20 Cass. civ., sez. I, ord. 8 luglio 2025, n. 18563.

11. I diritti delle persone straniere con disabilità

di Paola Pannia

ORCID 0000-0002-5345-2735

DOI: 10.54103/milanoup.314.c816

11.1. La concessione della cittadinanza

Nel 2025, le sentenze selezionate con riferimento alla tutela dei diritti degli stranieri con disabilità sono 29. All'interno di queste sentenze, emergono i seguenti nuclei tematici: la concessione della cittadinanza italiana, il riconoscimento della protezione internazionale, l'accesso alle prestazioni economiche e ai diritti sociali e la tutela rispetto ai provvedimenti amministrativi di mancato rinnovo e revoca del permesso di soggiorno nonché rispetto ai provvedimenti espulsivi, o, più in generale, limitativi della libertà personale.

Cominciando dal tema della **concessione della cittadinanza italiana**, anche nel 2025 un filone particolarmente consistente della giurisprudenza relativa alle persone straniere con disabilità ha riguardato questo profilo e, in particolare, il requisito reddituale previsto dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992.

Numerose pronunce del TAR Lazio hanno confermato l'orientamento secondo cui le **prestazioni economiche assistenziali** percepite dalla persona con disabilità (pensione di invalidità, indennità di accompagnamento o assegni di cura) **non possono essere computate ai fini della verifica del requisito reddituale** richiesto per la cittadinanza italiana¹.

Secondo questo indirizzo, il requisito reddituale costituisce indice della capacità del richiedente di inserirsi stabilmente nella comunità nazionale e di contribuire, attraverso il prelievo fiscale, ai doveri di solidarietà economica connessi allo status di cittadino. **Le prestazioni assistenziali destinate a compensare la condizione di disabilità non sono però assimilabili a redditi da lavoro o comunque a redditi imponibili, avendo natura solidaristica e compensativa.** Le decisioni in questione ribadiscono, inoltre, che la verifica reddituale rientra nell'ampia discrezionalità dell'amministrazione e che i parametri

1 In questa direzione si collocano, tra le altre, TAR Lazio, Roma, sez. V-*bis*, sentt. 27 gennaio 2025, n. 1787; 21 febbraio 2025, n. 3931; 24 marzo 2025, n. 5944; 3 aprile 2025, n. 6759; 21 maggio 2025, n. 9778 e 17 dicembre 2025, n. 22829.

economici utilizzati, ricavati dalle soglie previste per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, costituiscono criteri legittimi e oggettivi per accertare l'autosufficienza economica del richiedente.

Diverso tema è quello della **necessaria sussistenza o meno del requisito reddituale anche in presenza di condizioni di disabilità particolarmente gravi**.

In alcune pronunce si afferma che il **requisito reddituale deve comunque sussistere**. Così, ad esempio, TAR Lazio, Roma, sez. V-*bis*, sent. 27 gennaio 2025, n. 1787, ha ritenuto legittimo il diniego opposto alla domanda presentata nell'interesse di una minore interdetta, titolare di pensione di invalidità e indennità di accompagnamento per patologie fisiche e psichiche irreversibili, affermando che la disabilità non esclude l'applicazione del parametro reddituale ordinario. Nello stesso senso, TAR Lazio, Roma, sez. V-*bis*, sent. 24 marzo 2025, n. 5944, ha escluso che la totale inabilità lavorativa del richiedente possa incidere sulla necessità di dimostrare la disponibilità di redditi adeguati e continuativi.

Accanto a questo orientamento, nel corso del 2025 si registra tuttavia un significativo consolidamento di **un diverso approccio interpretativo**, maggiormente attento ai **profili discriminatori derivanti da un'applicazione automatica del requisito reddituale nei confronti delle persone straniere con disabilità**.

In questo senso, assume particolare rilievo la sent. del Consiglio di Stato, sez. III, del 27 gennaio 2025, n. 599, relativa alla domanda di cittadinanza presentata da una donna con disabilità grave, beneficiaria di pensione di invalidità e indennità di accompagnamento. Nel caso di specie, l'Amministrazione aveva negato la cittadinanza ritenendo non soddisfatto il requisito reddituale. Riformando la decisione del TAR Lazio, il Consiglio di Stato ha affermato che la verifica del requisito reddituale deve essere condotta in concreto e in modo costituzionalmente orientato, tenendo conto della specifica situazione personale del richiedente. I giudici hanno quindi **ritenuto illegittimo escludere in modo automatico dal calcolo del reddito ogni prestazione assistenziale quando la persona interessata, proprio a causa della disabilità, non sia nelle condizioni di produrre reddito da lavoro**. In simili ipotesi, infatti, **un'applicazione rigida del requisito reddituale rischierebbe di trasformare la disabilità in un ostacolo indiretto all'acquisto della cittadinanza**.

Lo stesso orientamento si rinviene nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, sent. 11 luglio 2025, n. 6090. In questo caso, pur confermando in astratto la non computabilità diretta della pensione di invalidità, i giudici hanno ritenuto illegittima l'applicazione automatica del requisito reddituale nei confronti di una persona con disabilità che aveva dimostrato un concreto percorso di reinserimento lavorativo e sociale. Il Consiglio di Stato ha chiarito che l'amministrazione è tenuta a verificare, in modo non discriminatorio, se il richiedente abbia raggiunto o possa ragionevolmente raggiungere una stabile autonomia economica nonostante la disabilità. Nella stessa direzione si colloca la decisione del TAR

Lazio che ha annullato il diniego di cittadinanza opposto a un cittadino straniero affetto da gravi patologie croniche e da totale inabilità lavorativa². Secondo il Tribunale, **pretendere da una persona con disabilità grave il medesimo livello reddituale richiesto a soggetti pienamente abili al lavoro viola il principio personalistico e quello di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione** e i principi di tutela della persona con disabilità sanciti dalla normativa nazionale e sovranazionale.

Nel complesso, la giurisprudenza del 2025 evidenzia una progressiva tensione tra due diversi modelli interpretativi. Da un lato permane l'orientamento tradizionale, secondo cui il requisito reddituale costituisce un parametro rigido e indefettibile; dall'altro emergono decisioni che, pur senza attribuire automaticamente rilevanza reddituale alle prestazioni assistenziali, richiedono una **valutazione individualizzata della condizione di disabilità e delle concrete possibilità di integrazione sociale ed economica del richiedente**. Rispetto al quadro emerso nel 2024, il 2025 sembra dunque segnare un rafforzamento delle decisioni che leggono il requisito reddituale alla luce dei principi di uguaglianza sostanziale e non discriminazione, pur senza superare definitivamente l'orientamento più restrittivo ancora prevalente nella giurisprudenza amministrativa.

Tale evoluzione appare coerente con il percorso già avviato anche in relazione ad un altro requisito richiesto dalla legge per l'accesso alla cittadinanza: la conoscenza della lingua italiana. Nello specifico, con **sent. n. 25 del 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992** (introdotto dal d.l. n. 113 del 2018), **nella parte in cui imponeva indistintamente ai richiedenti la cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio la dimostrazione della conoscenza della lingua italiana di livello B1, senza prevedere deroghe per le persone che, a causa di una disabilità, fossero oggettivamente impossibilitate ad apprendere**la. La questione traeva origine dal caso di una cittadina straniera con gravi deficit cognitivi, alla quale la Prefettura di Reggio Emilia aveva negato la cittadinanza per insufficiente conoscenza della lingua italiana, nonostante la documentazione attestante l'impossibilità di apprendimento derivante dalla sua condizione di disabilità. Investito del ricorso, il TAR Emilia-Romagna aveva sollevato questione di legittimità costituzionale. Accogliendo la questione, la Corte ha affermato che la disposizione viola il principio di uguaglianza, poiché applica uniformemente un requisito che, per alcune persone con disabilità, si traduce in un ostacolo insormontabile all'accesso alla cittadinanza. Ciò determina una forma di discriminazione indiretta, che può sfociare in "una forma di emarginazione sociale". Inoltre, richiamando il principio *ad impossibilia nemo tenetur*, la Corte ha ritenuto irragionevole imporre un obbligo inesigibile a chi sia oggettivamente impossibilitato ad adempiervi.

2 TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 17 luglio 2025, n. 14091.

11.2. La condizione di disabilità e la protezione internazionale

Nel 2025 la giurisprudenza ha continuato a confrontarsi anche con il tema della vulnerabilità derivante dalla **condizione di disabilità come requisito per accedere alla protezione internazionale e speciale**. Particolare attenzione è stata assegnata agli oneri di allegazione della prova offerta in concreto dal richiedente circa la propria condizione individuale.

Con ord. del 26 febbraio 2025, n. 5087, la Cass. Civ., sez. I, ha affrontato il caso di un cittadino marocchino che aveva dedotto, oltre alla propria condizione di ateismo, la presenza di un disturbo ossessivo-compulsivo. La Corte ha richiamato le linee guida dell'UNHCR e la normativa eurolunitaria, riconoscendo in astratto che le persone con disabilità o disturbi psichici possono integrare un "particolare gruppo sociale" suscettibile di persecuzione. Tuttavia, nel caso concreto, ha ritenuto inammissibile la censura perché il ricorrente non aveva allegato elementi sufficientemente specifici idonei a dimostrare che, nel contesto marocchino, la combinazione tra disturbo psichico e convinzioni religiose lo esponesse a un rischio effettivo di persecuzione.

Un' impostazione analoga emerge dall'ord. del 30 marzo 2025 n. 8386, della Cass. civ., sez. I, relativa a un cittadino tunisino che aveva invocato la protezione speciale facendo leva sulla propria condizione di disabilità. La Corte ha ribadito che **la disabilità può integrare una condizione di vulnerabilità rilevante qualora nel paese di origine determini emarginazione sociale e violazioni diffuse dei diritti umani**, ma ha dichiarato inammissibile il ricorso per la genericità delle allegazioni relative alla condizione di disabilità e ai pregiudizi che avrebbe subito in Tunisia.

Sempre in tema di protezione speciale, la Cassazione ha ritenuto inammissibile il ricorso di un cittadino straniero che aveva dedotto la grave disabilità del figlio residente in Italia quale elemento ostativo al rimpatrio. Secondo la Corte, la tutela della vita familiare rilevante ai sensi dell'art. 19, comma 1.1, del Testo Unico dell'Immigrazione (d. lgs. 286 del 1998, d'ora in avanti anche TUI) richiede la prova di un'effettiva integrazione familiare e di una concreta relazione di cura con il minore con disabilità, elementi che nel caso concreto non erano stati adeguatamente dimostrati. È stata infine richiamata la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di attivare il distinto procedimento ex art. 31 del d.lgs. n. 286 del 1998 finalizzato ad ottenere un permesso di soggiorno a tutela dell'interesse del minore³.

3 Cass. civ., sez. I, ord. 9 aprile 2025, n. 9305.

11.3. Accesso alle prestazioni economiche assistenziali e ai diritti sociali

Un ulteriore importante filone giurisprudenziale del 2025 ha riguardato **l'accesso delle persone straniere con disabilità alle prestazioni assistenziali e ai servizi sociali**, con particolare riferimento all'interpretazione degli artt. 34, 40 e 41 TUI.

Un primo gruppo di decisioni riguarda **l'accesso alle prestazioni economiche collegate all'invalidità civile** da parte degli stranieri titolari di permesso di soggiorno per cure mediche. Questa tipologia di permesso di soggiorno, prevista dall'art. 19, comma 2, lett. d-*bis*), TUI reca, generalmente, una scadenza di 6 mesi⁴ mentre **l'art. 41, comma 1, TUI, richiede il possesso di un permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno per l'accesso alle prestazioni assistenziali**.

In linea di continuità con l'orientamento già segnalato nel report 2024, diverse decisioni hanno adottato **un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 41 TUI, valorizzando non tanto la durata formale del singolo permesso di soggiorno, quanto la presenza stabile e non episodica dello straniero sul territorio nazionale**⁵. La Corte d'appello di Firenze, con la sent. n. 265 del 28 aprile 2025, in particolare, ha affermato che il permesso per cure mediche, pur formalmente di durata inferiore all'anno, può testimoniare una presenza legale stabile quando venga rinnovato senza soluzione di continuità. La decisione richiama ampiamente la giurisprudenza costituzionale secondo cui **le prestazioni assistenziali destinate a garantire il sostentamento della persona con disabilità non possono essere subordinate a requisiti di soggiorno particolarmente gravosi**, in quanto tali limitazioni si porrebbero in contrasto con i principi di eguaglianza e non discriminazione e con la tutela dei diritti fondamentali della persona⁶. Nello stesso senso, il Tribunale di Firenze ha ritenuto **illegittimo il diniego dell'assegno mensile di assistenza opposto a una**

4 Con riferimento al permesso di soggiorno per cure mediche, due chiarimenti sono necessari. L'art. 19 TUI comma 2, lett. d-*bis*) vieta l'espulsione «degli stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine [...] tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza». Spetta al personale medico indicare la durata delle cure necessarie. Su questa base, sempre ai sensi della norma «il questore stabilirà la scadenza del permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato che, in ogni caso, non può essere superiore ad un anno». Tuttavia, a dispetto di quanto previsto dalla disposizione, la scadenza del permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato dalle Questure reca, quasi di *default*, un limite di sei mesi.

5 In questo senso si collocano Corte d'appello di Firenze, sent. 28 aprile 2025, n. 265; Trib. Firenze, sez. lav., sent. 23 maggio 2025, n. 698; Trib. Rimini, sez. lav., sent. 18 settembre 2025, n. 296 e Trib. Arezzo, sez. lav., sent. 24 settembre 2025, n. 564.

6 Cfr. Corte Cost. sentt. n. 306 del 2008, n. 11 del 2009, n. 187 del 2010, n. 329 del 2011, n. 40 del 2013 e n. 22 del 2015.

cittadina straniera soggiornante in Italia da molti anni con permesso per cure mediche, osservando che l'interpretazione formalistica proposta dall'INPS finirebbe per discriminare persone stabilmente radicate sul territorio nazionale⁷.

Accanto a questo orientamento, tuttavia, si rinvencono **anche decisioni di segno opposto**. Nello specifico, due sentenze rese dal Tribunale di Milano, sez. lav., hanno escluso che la successione di più permessi di soggiorno infra-annuali possa integrare il requisito richiesto dall'art. 41 TUI⁸. Secondo tali decisioni, il possesso di un titolo di soggiorno di durata almeno annuale rappresenta una soglia minima di radicamento territoriale non irragionevole e compatibile con la giurisprudenza costituzionale.

Un secondo nucleo di decisioni ha riguardato **l'accesso al Servizio sanitario nazionale** da parte di persone straniere con disabilità titolari di permesso per residenza elettiva derivante dalla **conversione di precedenti titoli di soggiorno**.

Sul punto assumono particolare rilievo l'ord. n. 216 del Trib. di Milano, sez. lav., dell'8 settembre 2025 e la sent. n. 2353 del Trib. di Torino, sez. lav., del 31 ottobre 2025. Entrambe le decisioni riguardano **cittadini stranieri che, a seguito dell'insorgenza di una patologia invalidante e dell'impossibilità di proseguire l'attività lavorativa, avevano convertito il proprio permesso di soggiorno in permesso per residenza elettiva, perdendo così il diritto all'iscrizione obbligatoria gratuita al SSN**. L'art. 34 TUI, infatti, esclude i soggetti titolari di un permesso di soggiorno per residenza elettiva dall'iscrizione obbligatoria al SSN. **Il Trib. di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale** dell'art. 34 TUI, rilevando il contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., nonché con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Secondo il giudice, la disciplina è discriminatoria nella misura in cui finisce per penalizzare coloro che hanno perso il titolo di soggiorno lavorativo proprio a causa della sopravvenuta disabilità. La Corte costituzionale ha discusso la questione nell'udienza del 14 aprile 2026. Al momento in cui si manda in stampa questo *report* non è stato però ancora reso noto l'esito del giudizio.

Il Tribunale di Torino, chiamato a confrontarsi con la medesima questione, ha invece adottato **un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34 TUI**, includendo i ricorrenti tra i soggetti aventi diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN e qualificando come **discriminatoria l'indebita richiesta regionale di un contributo annuo di 2.000 euro per l'iscrizione al SSN**.

Infine, un terzo filone giurisprudenziale ha affrontato il tema **dell'accesso delle persone straniere con disabilità all'edilizia residenziale pubblica**. Con l'ord. del 16 luglio 2025, il Trib. di Milano, sez. I civ., **ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 40, comma 6, TUI e della normativa regionale lombarda nella parte in cui subordinano l'accesso**

7 Trib. Firenze, sez. lav., sent. 23 maggio 2025, n. 698.

8 Trib. Milano, sez. lav., sent. 12 luglio 2025, n. 2198 e Trib. Milano, sez. lav., sent. 24 novembre 2025, n. 5141.

all'edilizia residenziale pubblica, per i cittadini stranieri, allo svolgimento di una regolare attività lavorativa. La questione era sorta in relazione all'esclusione dalla graduatoria ALER del Comune di Cinisello Balsamo di un cittadino egiziano, regolarmente soggiornante in Italia con permesso per motivi di lavoro, che era stato riconosciuto **invalido al 100%** e impossibilitato a lavorare proprio in ragione della disabilità. Secondo il Tribunale, **il requisito lavorativo risulta irragionevole perché finisce per escludere dal servizio sociale e dall'assistenza abitativa proprio i soggetti che più ne avrebbero bisogno e che si trovano nell'impossibilità di lavorare per cause non imputabili alla loro volontà.** La disciplina censurata determina inoltre una disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani e dell'Unione europea, per i quali il requisito lavorativo non è richiesto, senza che emerga una giustificazione ragionevole di tale differenziazione. La Corte costituzionale ha discusso la questione nell'udienza del 19 maggio 2026 e, anche per questa vicenda, al momento in cui si manda in stampa questo *report*, non è stato ancora reso noto l'esito del giudizio.

Diversa è stata invece la soluzione adottata dal Trib. di Bologna, sez. I, con la sent. del 19 luglio 2025, n. 1902. La vicenda riguardava l'esclusione dalla graduatoria ERP di un cittadino straniero con disabilità visiva totale, titolare di permesso unico-lavoro e precedentemente inserito in posizione utile anche in ragione della propria invalidità, sul presupposto dell'assenza di un rapporto di lavoro in essere. Il Tribunale ha disapplicato la disposizione di cui all'art. 40, comma 6, del Testo unico immigrazione, richiamato dalla normativa regionale, ritenendola incompatibile con il principio di parità di trattamento previsto dall'art. 12 paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98/UE, dotata di effetto diretto. Il Tribunale ha quindi ordinato il reinserimento in graduatoria del cittadino straniero con disabilità visiva totale.

Rispetto al 2024, le sentenze raccolte fanno dunque emergere una crescente attenzione ai profili di **discriminazione indiretta derivanti dall'applicazione di requisiti formalmente neutri** (relativi al tipo di permesso di soggiorno, alla durata del titolo o allo svolgimento di attività lavorativa) che finiscono per incidere in modo sproporzionato sulle persone straniere con disabilità.

11.4. La condizione di disabilità al crocevia tra la tutela dell'ordine pubblico e il rischio di discriminazione

Un ulteriore gruppo di decisioni giurisprudenziali ha riguardato situazioni in cui le persone straniere con disabilità sono state destinatarie di provvedimenti espulsivi, di misure limitative della libertà personale oppure, per ragioni di ordine pubblico, si sono viste revocare o non rinnovare il permesso di soggiorno. Si tratta di vicende in cui si è reso necessario un bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico, diritto alla salute e protezione della vita privata e familiare.

In una prima serie di decisioni, i giudici amministrativi hanno considerato **la condizione di disabilità o di fragilità psichica del ricorrente recessiva rispetto alle esigenze di tutela dell'ordine pubblico**. In particolare, il TAR Lombardia, Milano, sez. IV, con la sent. del 28 aprile 2025, n. 1444, ha confermato la **revoca del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo** nei confronti di un cittadino albanese condannato per maltrattamenti in famiglia e lesioni personali ai danni della moglie, in presenza delle figlie minori. La decisione valorizza **la gravità e la reiterazione delle condotte violente**, l'esistenza di misure cautelari e di ulteriori denunce per stalking, ritenendo che tali elementi giustifichino il giudizio di pericolosità sociale **nonostante la documentata condizione relativa alla salute mentale del ricorrente**. Il TAR ha osservato che non risultava dimostrata né l'impossibilità di ricevere cure adeguate nel paese di origine né la necessità della permanenza in Italia ai fini terapeutici, richiamando inoltre la possibilità di richiedere, ricorrendone i presupposti, un diverso titolo di soggiorno per cure mediche.

In termini analoghi si è espresso il TAR Lombardia, Brescia, sez. I, con la sent. del 16 giugno 2025, n. 553, relativa al diniego di rinnovo di un permesso per attesa occupazione nei confronti di uno straniero gravato da numerosi precedenti penali per reati contro il patrimonio e contro la pubblica amministrazione. In questo caso, **il ricorrente aveva documentato le proprie problematiche psichiatriche**, sostenendo che esse costituissero la causa delle condotte illecite. Il TAR ha tuttavia ritenuto insufficiente tale allegazione, evidenziando **l'assenza di un nesso causale dimostrato tra la patologia psichica e i reati commessi** e osservando che la diagnosi non aveva inciso né sulla valutazione dell'imputabilità in sede penale né sulla valutazione amministrativa di pericolosità sociale.

Anche il TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, con la sent. del 3 giugno 2025, n. 613, ha **confermato il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno** opposto a un cittadino albanese con **numerosi precedenti penali, nonostante la sopravvenuta nascita di una figlia affetta da grave disabilità e bisognosa di assistenza sanitaria continua**. In questo caso, il giudice ha ritenuto che le circostanze familiari e sanitarie, pur rilevanti sotto il profilo umanitario, non fossero idonee a neutralizzare il giudizio di pericolosità sociale già formulato dall'amministrazione. Il TAR ha inoltre precisato che la tutela della salute della minore avrebbe potuto eventualmente essere fatta valere attraverso strumenti diversi, come il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche.

Di segno diverso risulta invece la sent. del Cons. Stato, sez. III, dell' 11 luglio 2025, n. 6113, relativa alla revoca del permesso di soggiorno di una donna straniera condannata per reati commessi in ambito familiare. Diversamente dalle decisioni appena richiamate, **il Consiglio di Stato ha ritenuto insufficiente la valutazione dell'amministrazione, concentrata esclusivamente sul fatto-reato, e ha imposto una rivalutazione complessiva e aggiornata della personalità della ricorrente**. Il Collegio ha valorizzato il fatto che la donna fosse stata a sua volta vittima di violenze domestiche, il fatto che avesse

intrapreso un **percorso terapeutico presso un centro di salute mentale**, il suo inserimento lavorativo stabile, la durata del soggiorno in Italia e il mantenimento dei rapporti con la figlia sotto la supervisione dei servizi sociali.

Particolarmente significativa è poi l'ord. della Cass. civ., sez. I, del 30 giugno 2025, n. 17705, relativa all'**espulsione di un cittadino marocchino con gravi patologie psichiche e fisiche**. La Corte ha accolto il ricorso censurando in modo particolarmente netto la motivazione del giudice di pace. In particolare, la Cassazione ha rilevato che il giudice aveva affermato che le patologie del ricorrente fossero curabili in Marocco, senza confrontarsi con la documentazione prodotta, né verificare concretamente l'accessibilità effettiva delle cure. La Cassazione ha inoltre censurato il modo in cui il giudice di pace aveva valutato la dimensione relazionale e sociale della persona con disturbi psichici. **Il giudice, infatti, aveva ritenuto «apoditticamente che la persona con disturbi psichici non possa sviluppare relazioni sociali rilevanti ai fini dell'apprezzamento di cui all'art. 8 CEDU», mostrando così di fondare la decisione su uno stereotipo incompatibile con la tutela convenzionale della vita privata e familiare.** Infine, in punto di pericolosità sociale, la Corte di Cassazione ha osservato che il giudice di pace aveva attribuito rilievo a una presunta **«indole violenta» del ricorrente** senza un adeguato supporto fattuale e, soprattutto, superando i limiti del proprio sindacato in questo tipo di procedimenti. La questione della tutela delle persone con disabilità è emersa anche con riferimento al trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio. In proposito, la Cass. pen., sez. I, con sent. del 12 novembre 2025, n. 36946, ha affermato che l'art. 19, comma 2-*bis*, TUI **non introduce un divieto assoluto di trattenimento delle persone con disabilità, ma impone che la misura venga eseguita con modalità compatibili con le condizioni personali debitamente accertate.** Nel caso concreto, relativo a un cittadino egiziano nato privo della mano destra, la Corte ha ritenuto insufficiente il generico richiamo alla condizione di disabilità, in assenza di allegazioni specifiche circa l'incompatibilità del trattenimento con le condizioni personali del ricorrente.

Infine, merita segnalare la sent. n. 39190 resa dalla Cass. pen., sez. VI, il 4 dicembre 2025, in materia di mandato di arresto europeo. In particolare, la Corte **ha annullato con rinvio la decisione che aveva disposto la consegna di una cittadina straniera all'autorità giudiziaria francese senza adeguatamente considerare la condizione di grave disabilità della figlia minore.** Richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e gli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Cassazione ha affermato che il giudice deve verificare se la consegna possa determinare un rischio concreto di violazione dei diritti fondamentali non solo della persona di cui si richiede l'extradizione, ma anche dei figli minori con disabilità. In presenza di elementi idonei a far emergere possibili carenze nelle condizioni di detenzione o nella tutela dei minori con disabilità nello Stato richiedente, il giudice è tenuto a svolgere approfondimenti istruttori specifici e a valutare l'esistenza di strumenti meno invasivi rispetto alla consegna.

12. Decisioni di rilievo penalistico

di *Gaia Patarini*

ORCID 0009-0001-2808-2912

DOI: 10.54103/milanoup.314.c817

12.1. Introduzione

La ricerca condotta sulle decisioni di rilievo penalistico nel corso del 2025 evidenzia, analogamente all'anno precedente, un numero non elevato di pronunce, principalmente e probabilmente a causa dell'assenza di banche dati giuridiche analoghe a quella che il Ministero della Giustizia ha creato per il processo civile. L'attività di ricerca sulla giurisprudenza penale si è dunque potuta giovare unicamente del ricorso alle banche dati tradizionali e al sito internet della Corte di Cassazione.

Le sentenze così individuate presentano comunque profili di particolare interesse sistematico, consentendo di ricostruire alcune linee evolutive nella tutela penale relativa alle persone con disabilità.

Le decisioni esaminate possono essere ricondotte, in continuità con la sistematizzazione già adottata per la giurisprudenza del 2024, a due principali filoni: quello relativo **ai requisiti per poter accedere alla detenzione domiciliare**, da un lato; quello concernente **i reati commessi ai danni di persone con disabilità**, dall'altro.

Si segnaleranno poi alcune pronunce che hanno affrontato il tema degli **obblighi di protezione gravanti sui soggetti che prestano attività di cura** nei confronti delle persone con disabilità, nonché alcune sentenze relative al **reato di peculato posto in essere dall'amministratore di sostegno**.

12.2. Sui requisiti per la concessione della detenzione domiciliare

Al primo filone, innanzitutto, va ricondotta la sent. 8 settembre 2025, n. 30409 della Corte di Cassazione pen., sez. I, che ha accolto il ricorso di un detenuto con disabilità fisica, censurando il provvedimento del Tribunale di sorveglianza che aveva rigettato la richiesta di detenzione domiciliare limitandosi a una valutazione astratta della **compatibilità tra patologia e regime**

carcerario¹. La Corte ha ribadito che tale giudizio deve invece articolarsi in due fasi – una astratta e una concreta – imponendo al giudice di considerare le effettive condizioni di vita detentiva, comprese le barriere architettoniche e la carenza di assistenza, che possono tradursi in un trattamento inumano o degradante in violazione degli artt. 32 e 27 Cost. nonché dell'art. 3 della CEDU.

Nelle parole del giudice di legittimità, «la valutazione della gravità delle condizioni di salute del detenuto e della loro compatibilità con il regime carcerario al quale egli è sottoposto è soggetta a un **giudizio bifasico**, da effettuarsi **dappprima in astratto**, tenendo conto dell'inquadramento nosografico della patologia che affligge il detenuto e della astratta possibilità di cura, e, quindi, **in concreto**, **tenendo conto delle modalità di somministrazione delle terapie di cui il soggetto necessita, valutate in relazione all'istituto penitenziario in cui è ristretto**»². La Cassazione sottolinea peraltro che se è vero che la necessità di muoversi su una sedia a ruote non determina necessariamente «incompatibilità "assoluta" con il regime carcerario, ciò nondimeno sono immaginabili i particolari impedimenti in termini di agibilità e di vivibilità in un ambiente in cui, alle ordinarie restrizioni della libertà personale, si sommano ulteriori ostacoli oggettivi, che rendano vieppiù complicati e malfermi, a chi soffre già di una patologia di notevole rilievo, anche i più comuni ed elementari atti della vita quotidiana».

Le altre decisioni rientranti in questo filone hanno riguardato le richieste di **detenzione domiciliare da parte di genitori di figli con disabilità**.

Così, la Corte di Cassazione pen., sez. I, sent. 6 agosto 2025, n. 29204, si è pronunciata sul ricorso proposto da un detenuto contro il provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Roma, che aveva rigettato la sua istanza di detenzione domiciliare. Nel caso di specie, il ricorrente aveva chiesto di poter accedere a tale misura per poter ricoprire, come padre, il ruolo di *caregiver* nei confronti della figlia minore con disabilità, così come è consentito alla figura materna. Il Tribunale aveva rigettato l'istanza in quanto era risultato che c'era già la madre ad occuparsi in modo continuativo della cura dei figli. La Corte di Cassazione ha dichiarato infondato il ricorso, riportando quanto stabilito dall'art. 47 *quinquies*,

1 Sul tema della condizione della detenzione, si segnala anche Cass. Pen., sez. I, sent. 19 maggio 2025, n. 19883, che tocca solo indirettamente il tema dei diritti delle persone con disabilità. Nel caso di specie, il Tribunale di sorveglianza di Venezia aveva rigettato il reclamo di un detenuto che chiedeva un maggiore risarcimento *ex art. 35-ter ord. penit.* per detenzione in condizioni contrarie all'art. 3 CEDU (spazio inferiore a 3 mq per persona). Il ricorrente lamentava che lo spazio della cella fosse stato calcolato in modo errato, senza sottrarre l'ingombro della carrozzina e del deambulatore del compagno di cella disabile. Il Tribunale aveva ritenuto che tali strumenti, essendo mobili e non fissi, non dovessero essere detratti dallo spazio minimo, e che la loro incidenza valesse solo per il detenuto con disabilità, non per il compagno di cella. La Corte di cassazione ha giudicato illogica e apparente la motivazione sul mancato scomputo dello spazio occupato da carrozzina e deambulatore: questa distinzione non è logicamente giustificata dato che anche per il convivente l'ingombro può limitare concretamente lo spazio vitale.

2 Nello stesso senso si è pronunciata la Cass. pen., sez. I, sent. 12 marzo 2025, n. 9989, in merito alla richiesta di differimento della pena da parte di un detenuto anziano con disabilità.

comma 7, *ord. penit.* (così come modificato dalla sent. n. 18 del 2020 della Corte costituzionale): **la detenzione domiciliare speciale può essere concessa – alle stesse condizioni previste per la madre – anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare ad altri che al padre i figli, anche se questi hanno una grave disabilità, a prescindere dall'età anagrafica.** Per condizione di impossibilità della madre si deve intendere l'emersione di oggettivi fattori impeditivi inerenti alla sfera di azione della medesima che determinano il rischio concreto per la prole di un grave “deficit” assistenziale e di un'irreversibile compromissione del suo processo evolutivo ed educativo³.

Diversamente, la stessa sez., con sent. 23 dicembre 2025, n. 41223, ha accolto il ricorso di una detenuta condannata per gravi reati associativi, che chiedeva la detenzione domiciliare come **madre di figlia minorenni con disabilità grave.** La Cassazione, richiamando la sent. n. 18 del 2020 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimo l'art. 47-*quinquies* nella parte in cui non estende il beneficio alle madri di figli con disabilità grave anche oltre i dieci anni di età, ha chiarito che **il figlio con disabilità grave è sempre in condizione di particolare vulnerabilità, indipendentemente dall'età, e necessita di tutela rafforzata del legame genitoriale.** La Corte ha infatti ricordato che «le misure della detenzione domiciliare ordinaria e speciale [...] sono volte non solo alla rieducazione del condannato, ma anche – e primariamente – a **garantire la possibilità di cura dei figli** ed alla preservazione del rapporto tra genitori e prole, essendo da intendere **le relazioni umane**, soprattutto in ambito familiare, quali **elementi qualificanti per il pieno sviluppo e la tutela effettiva delle persone più fragili**». Nel caso di specie, il Tribunale di sorveglianza aveva ritenuto sufficienti i permessi premio per mantenere il rapporto madre-figlia, ma la Cassazione ha giudicato tale equiparazione assertiva e non adeguatamente motivata: quando **vi è una specifica allegazione sulle esigenze di cura del minore con disabilità, il giudice deve valutare in concreto se la detenzione domiciliare sia più idonea a garantire protezione e assistenza.**

Occorre infine dare conto del fatto che sulla disciplina della concessione della detenzione domiciliare, e in particolare sulla differenza di trattamento tra figura paterna e materna, ha inciso anche **la sent. della Corte costituzionale n. 52 del 2025**, con cui è stata dichiarata **irragionevole, e dunque illegittima, la preclusione alla concessione della detenzione domiciliare al padre.**

3 Negli stessi termini, cfr. Cass. pen., sez. I, sent. 28 luglio 2025, n. 27613, in cui la Corte ha inoltre chiarito che ai fini della valutazione della concessione della misura della detenzione domiciliare «non rilevano la condotta regolare tenuta in carcere, la già usfruita misura della detenzione domiciliare o quella della liberazione anticipata»; nonché Cass. Pen., sez. V, sent. 16 ottobre 2025, n. 34049, in cui è stato evidenziato che un ulteriore elemento ostativo alla concessione della misura alternativa al carcere, oltre alla possibilità della madre di occuparsi dei figli con disabilità, è il profilo di pericolosità del detenuto che ne fa richiesta.

L'incostituzionalità è però limitata alla sola parte in cui, pur essendo la madre deceduta o impossibilitata, **la norma imponeva l'affido dei figli minori o con disabilità a terzi**. Ciò che avrebbe impedito ai minori di fruire della relazione continuativa con almeno uno dei genitori, che in linea di principio deve essere loro assicurata. Viceversa, la Corte non ha ritenuto incostituzionale la previsione che se da una parte consente di disporre la detenzione domiciliare della madre condannata anche quando i figli siano affidati al padre, non consente invece al padre di godere della detenzione domiciliare se i figli siano affidati alla madre: secondo il Giudice costituzionale la legittimità di un trattamento differenziato tra madre e padre può trovare in questo caso il suo fondamento sulla tutela della maternità assicurata in Costituzione.

12.3. Sui reati ai danni di persone con disabilità (psichica)

Il secondo filone è relativo ai reati ai danni di persone con disabilità. La VI sez. penale della Corte di Cassazione, con sent. 2 settembre 2025, n. 30120, ha rigettato i ricorsi di tre operatori di un **centro diurno per persone con gravi disabilità psichiatriche**, condannati per **maltrattamenti aggravati** ex art. 572 c.p.

Nel caso di specie, risultava accertato, sulla base di testimonianze e intercettazioni audio-video, che gli imputati avessero posto in essere **violenze fisiche** (schiacci, stratonni, torsioni), minacce, urla e umiliazioni sistematiche nei confronti degli ospiti, soggetti particolarmente vulnerabili.

La Corte ha escluso che tali condotte possano rientrare nell'ipotesi meno grave del delitto di abuso dei mezzi di correzione (art. 571 c.p.): **«se, e dunque, l'uso della violenza, fisica o psicologica, è sempre illecito anche quando volto a scopi leciti (educazione, custodia, vigilanza, eccetera), in quanto la dignità e l'integrità della persona costituiscono diritti inviolabili, ciò vale soprattutto quando la violenza riguarda persone affette da disturbi psichiatrici gravi. Infatti, nei loro confronti non è logicamente e scientificamente ipotizzabile né una condotta correttiva, né una condotta disciplinaria attesa la strutturale condizione di particolare vulnerabilità in cui versano, che non ammette “punizioni”, anche le più blande, non solo perché inefficaci, quanto perché gravemente dannose»**.

Il reato di cui all'art. 571 c.p. «oltre ad avere delle maglie molto strette proprio in una prospettiva costituzionalmente e convenzionalmente orientata al cui vertice sono la dignità e l'integrità umana» **non è mai configurabile quando sia commesso nei confronti di persone con grave disabilità psichica; infatti, comportamenti come violenze fisiche o psicologiche, minacce, umiliazioni e linguaggio offensivo – sempre illeciti e incompatibili con qualsiasi finalità educativa o assistenziale – sono particolarmente lesivi della dignità delle persone con disabilità mentale, che, essendo in una condizione di vulnerabilità, hanno diritto a cure di alta qualità basate su approcci rispettosi, dialogici e non traumatici. Atti di violenza, oltre a non avere alcun**

valore terapeutico, danneggiano la salute e la dignità della persona, violando anche i principi etici fondamentali dell'assistenza sanitaria.

La pronuncia richiama, in tal senso, sia la normativa interna (legge n. 180 del 1978) sia la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che impone agli Stati di proteggere tali soggetti da ogni forma di violenza e abuso.

Con sent. 10 giugno 2025, n. 21854, la Corte di Cass. Pen., sez. III, si è invece pronunciata su una questione relativa **all'attendibilità probatoria di una persona con disabilità vittima di reato**⁴, rigettando il ricorso di un imputato condannato per sequestro di persona e violenza sessuale ai danni di una minore affetta da deficit psichico. Per quanto attiene ai profili che qui interessano, la Corte ha affermato che **la presenza di un disturbo psichico non rende automaticamente inattendibile la vittima**. Occorre verificare in concreto se la patologia incida sulla capacità di comprendere le domande, ricordare i fatti e rispondere in modo coerente: **«le dichiarazioni rese dalla vittima del reato affetta da deficit psichico non sono di per sé inattendibili, ma obbligano il giudice non soltanto a verificarne analiticamente la coerenza, costanza e precisione, ma anche a ricercare eventuali elementi esterni di supporto»**.

12.4. Sugli obblighi di protezione

Come anticipato, va dato conto di due sentenze che si sono concentrate sul tema degli obblighi di protezione gravanti sui soggetti che prestano attività di cura e assistenza nei confronti delle persone con disabilità.

In primo luogo, la Corte di cass. pen., sez. IV, con sent. 1° agosto 2025, n. 28196, ha annullato agli effetti civili l'assoluzione dell'amministratrice di una cooperativa che gestiva una comunità alloggio per persone con disabilità psichica, in relazione alla morte per soffocamento di un'ospite con disabilità uditiva e affetta da psicosi. Nei primi due gradi di giudizio le imputate (due collaboratrici e l'amministratrice) erano state assolte, ritenendo insussistente sia la posizione di garanzia sia il nesso causale tra eventuali omissioni e l'evento morte. La Cassazione, però, ha censurato questa impostazione, sottolineando che il ragionamento dei giudici di merito non era conforme ai principi in tema di responsabilità omissiva (art. 40, ultimo comma, del codice penale) e di tutela dei soggetti vulnerabili. In particolare, la Corte **ha chiarito che, quando si tratta di persone con disabilità psichica, assume rilievo centrale la c.d. "posizione di garanzia", ossia l'obbligo giuridico di protezione che grava su chi le ha in cura o in custodia, che nasce sia da fonti normative sia dal rapporto concreto di presa in carico e comporta doveri di vigilanza e prevenzione**.

La Corte ha evidenziato che la **funzione del garante è proprio quella di compensare la condizione di vulnerabilità del soggetto**, assicurando una

4 In termini simili cfr. Cass. Pen., sez. III, sent. 15 gennaio 2025, n. 1755.

tutela rafforzata dei beni fondamentali come la vita e l'incolumità personale, **in linea con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.** Ne deriva che, **in contesti come le strutture per le persone con disabilità, la vigilanza non ha solo una funzione organizzativa, ma è finalizzata anche a prevenire comportamenti autolesivi, anche inconsapevoli, degli ospiti.** Secondo la Cassazione, i giudici di merito hanno errato perché hanno concentrato l'attenzione su aspetti secondari (come il livello sanitario della struttura o l'intervento di soccorso), trascurando invece il profilo decisivo, cioè l'adeguatezza della vigilanza preventiva rispetto ai rischi prevedibili in base alle condizioni della vittima, non valutando correttamente la concreta posizione di garanzia della responsabile della struttura, né i suoi obblighi organizzativi e di controllo.

In secondo luogo, con sent. 8 gennaio 2025, n. 582, la VI sez. pen. della Corte di Cass., si è pronunciata sul caso di **due collaboratori scolastici (personale ATA) condannati per il reato di rifiuto di atti d'ufficio per aver omesso di prestare assistenza igienica a un alunno con disabilità grave**, non intervenendo tempestivamente dopo la richiesta dell'insegnante di sostegno. I ricorrenti sostenevano che non vi fosse stato un vero rifiuto, ma solo un breve ritardo, e che mancassero formazione specifica e obblighi concreti in capo a loro. La Corte, respingendo tali argomentazioni e dichiarando i ricorsi inammissibili, ha innanzitutto chiarito che **il reato di rifiuto di atti d'ufficio può sussistere anche senza un diniego esplicito: è sufficiente un comportamento di inerzia o ritardo ingiustificato in presenza di un'urgenza, come nel caso concreto, dove l'intervento era indifferibile e la mancata tempestività ha costretto i compagni di classe a sostituirsi agli adulti.** Dal punto di vista degli obblighi di assistenza gravanti sugli imputati, la Cassazione ha sottolineato che **il personale ATA è tenuto, in base al contratto collettivo (art. 47 CCNL), a prestare assistenza agli alunni con disabilità anche per l'igiene personale, indipendentemente da formazione specifica, incarichi formali o indennità economiche.** La Corte ha inoltre ritenuto manifestamente infondato il motivo volto a far riconoscere la particolare tenuità del fatto «in quanto il comportamento posto in essere dagli imputati **ha messo a repentaglio la dignità personale di un minore particolarmente vulnerabile e bisognoso di aiuto**».

12.5. Sui reati di peculato posti in essere dall'Amministratore di sostegno

Così come nel report relativo alla giurisprudenza del 2024, anche per l'anno 2025 è stato individuato un nucleo di decisioni di particolare rilievo relativo ai reati di peculato commessi dagli amministratori di sostegno ai danni delle persone beneficiarie della misura.

Le pronunce del 2025 confermano un orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, secondo cui **l'amministratore di sostegno**, nello

svolgimento delle proprie funzioni, **riveste la qualifica di pubblico ufficiale e risponde del delitto di peculato** ai sensi dell'art. 314 c.p. **qualora si appropri delle somme o dei beni dell'assistito.**

Particolarmente significativa è la sent. 30 aprile 2025, n. 18242, della VI sez. penale della Corte di Cass., nella quale la Corte ha ribadito che, **ai fini della qualifica soggettiva, «non conta l'investitura formale quanto piuttosto l'esercizio di fatto della funzione e del servizio pubblico»**⁵. La Cassazione ha inoltre chiarito che l'amministratore di sostegno esercita **una funzione pubblica** in quanto opera sotto la **vigilanza del giudice tutelare, svolgendo un'attività di cura e gestione patrimoniale funzionale alla protezione della persona fragile**. La pronuncia assume particolare rilievo perché valorizza la natura pubblicistica dell'istituto dell'amministrazione di sostegno quale presidio di tutela delle persone con disabilità o non autosufficienti, escludendo che eventuali irregolarità formali – come la mancanza del giuramento – possano degradare la condotta al diverso reato di appropriazione indebita.

La giurisprudenza ha altresì chiarito che **il peculato non coincide con il mero disordine contabile o con irregolarità nella rendicontazione, ma richiede una concreta distrazione delle somme rispetto agli interessi dell'amministrato**. In tal senso si colloca la sent. 29 aprile 2025, n. 22318, nella quale la Cassazione pen., sez. VI, ha precisato che il **«mero disordine contabile» è penalmente irrilevante**, ma che **la sistematica violazione dei limiti di spesa, i prelievi ingiustificati, la produzione di documentazione falsa e**

5 In questo caso, il ricorrente proponeva ricorso in Cassazione contro la sentenza della Corte d'Appello di Genova con la quale era stato ritenuto responsabile del reato di peculato, essendosi indebitamente appropriato – in qualità di amministratore di sostegno – del denaro della madre amministrata. L'imputato lamentava l'erroneità della qualificazione giuridica della fattispecie per mancanza della qualifica di pubblico ufficiale, in quanto non avrebbe mai prestato giuramento quale amministratore di sostegno innanzi al Giudice Tutelare. La Corte di Cassazione, ritenendo la doglianza manifestamente infondata, non solo ha chiarito che ai fini della qualifica oggettiva – nell'ambito dei delitti contro la Pubblica Amministrazione – non rileva l'investitura formale quanto piuttosto l'esercizio di fatto di funzioni che possano essere definite pubbliche; ma ha anche ricordato che non è nemmeno dubitabile la qualificazione dell'attività svolta dall'amministratore di sostegno quale funzione pubblica. Infatti, l'art. 357 c.p. ricollega esplicitamente la qualifica di pubblico ufficiale non al rapporto di dipendenza tra il soggetto e la pubblica amministrazione, ma ai caratteri propri dell'attività in concreto esercitata dal soggetto agente e oggettivamente considerata. Nelle parole della Corte, «l'amministratore di sostegno, al pari di tutore e del curatore, esplicando un'attività finalizzata alla cura della persona e all'amministrazione dei suoi beni, esercita una potestà certificativa nella redazione dei rendiconti periodici al giudice tutelare. Del resto, a rilevare il carattere pubblicistico della funzione, il fatto che l'incarico è conferito dal giudice e si svolge sotto la direzione e vigilanza del medesimo, che è disciplinato dalle norme del codice civile e che consiste sostanzialmente nello svolgimento di un'attività "ausiliaria" all'esercizio di una funzione giudiziaria». Sulla qualificazione dell'amministratore di sostegno come pubblico ufficiale ai fini della qualificazione di reato di peculato, si segnala anche la pronuncia del Trib. Genova, sez. II penale, 21 novembre 2025, n. 3777.

L'utilizzo del denaro per finalità estranee alla cura dell'assistito integrano una vera e propria attività appropriativa. Nel caso di specie, i giudici hanno valorizzato anche il fatto che la persona amministrata conducesse «una vita assai parsimoniosa», mentre il denaro veniva utilizzato dall'amministratore per il gioco alle *slot machine* e altre spese personali.

Nella stessa prospettiva si pone la sent. 29 maggio 2025, n. 25940, con la quale la stessa sez. della Cassazione si è pronunciata sul caso di una amministratrice di sostegno che aveva effettuato prelievi e bonifici privi di giustificazione in proprio favore e in favore del marito. La Cassazione ha ribadito che **la condotta appropriativa può ritenersi provata anche in assenza della dimostrazione di un immediato arricchimento personale, qualora emerga che le somme siano state sottratte alla finalità di cura e assistenza della persona vulnerabile.** La sentenza ha inoltre escluso che generici riferimenti a collaborazioni familiari o prestazioni lavorative non documentate possano giustificare i trasferimenti di denaro, sottolineando come gli esborsi fossero «palesamente esorbitanti rispetto alla retribuzione spettante» alla sola badante effettivamente assunta.

È poi interessante segnalare che in altre due decisioni **le condotte di peculato poste in essere nell'ambito dell'amministrazione di sostegno si sono intrecciate con ulteriori forme di sfruttamento della vulnerabilità della persona con disabilità o anziana.**

Così, la sez. VI della Corte di Cassazione pen., sent. 11 aprile 2025, n. 23486, ha confermato la misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti del gestore di una struttura per anziani accusato di circonvenzione di incapace, peculato e corruzione, che era riuscito, insieme all'amministratrice di sostegno di una persona anziana, a indurla a modificare il testamento a proprio favore.

Ancora, la Corte di Cassazione penale, sez. V, con sent. 22 ottobre 2025, n. 39535, ha confermato la condanna di un soggetto ritenuto concorrente morale nel reato di circonvenzione di incapace e falso ideologico in relazione a un testamento pubblico falso, nominato erede universale di una donna incapace, grazie all'intervento di un notaio e dell'amministratrice di sostegno.

Infine, vale la pena di mettere in evidenza anche il caso in cui la Corte di Cassazione pen., sez. VI, sent. 27 marzo 2025, n. 28108, ha dichiarato inammissibile il ricorso di un'amministratrice di sostegno condannata per peculato che invocava il vizio totale o parziale di mente. La difesa sosteneva che un disturbo dell'umore e una terapia farmacologica inadeguata avessero inciso sulla capacità di intendere e volere dell'imputata nel periodo dei fatti. La Corte ha richiamato il principio secondo cui **i disturbi della personalità assumono rilievo penale solo se di gravità tale da compromettere concretamente la capacità di autodeterminazione e se collegati causalmente alla condotta criminosa.** Nel caso di specie, i giudici di merito avevano già escluso tale nesso sulla base delle perizie svolte ed è stata quindi confermata la responsabilità per appropriazione di somme appartenenti agli assistiti.

13. I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza delle corti sovranazionali

di Paola Pannia

ORCID 0000-0002-5345-2735

DOI: 10.54103/milanoup.314.c818

13.1. Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo

Nel corso del 2025, la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti anche Corte EDU) e la Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora in avanti anche CGUE) hanno emesso ciascuna 7 sentenze con riferimento alla tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Cominciando dalle pronunce della Corte EDU, le decisioni adottate nel 2025 hanno riguardato prevalentemente la tutela della libertà personale delle persone con disabilità, il diritto a un equo processo, il diritto alla vita privata e familiare e il divieto di discriminazione. In quattro delle sette pronunce considerate, la Corte ha inoltre richiamato direttamente la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità quale parametro interpretativo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹.

Un primo gruppo di decisioni concerne la tutela della **libertà personale delle persone con disabilità psicosociale e le garanzie procedurali** nei procedimenti di ricovero coatto o detenzione. In particolare, il caso *B.M. v. Spain* riguarda il **ricovero coatto del ricorrente in una struttura psichiatrica pubblica** e la successiva **convalida giudiziaria della misura senza adeguate garanzie procedurali**². La Corte ha osservato che il controllo giurisdizionale era stato meramente formale (udienza svoltasi tramite una piattaforma online, cui partecipò solo il ricorrente senza l'assistenza di un avvocato) e fondato su una diagnosi ancora incerta, svolta senza una visita e dunque senza una valutazione approfondita della necessità e proporzionalità del ricovero né delle possibili misure meno restrittive. Particolare rilievo assume inoltre il mancato accesso effettivo all'assistenza legale, nonostante le reiterate richieste del ricorrente di poter

1 Si tratta, in particolare, delle seguenti sentenze: Corte EDU, *I.C. v. The Republic of Moldova*, 27 febbraio 2025, n. 36436/22; Corte EDU, *A.F.L. v. Iceland*, 10 giugno 2025, n. 35789/22; Corte EDU, *Krpelík v. the Czech Republic*, 12 settembre 2025, n. 23963/21; Corte EDU, *Salay v. Slovakia*, 27 maggio 2025, n. 29359/22.

2 Corte EDU, *B.M. v. Spain*, 6 novembre 2025, n. 25893/23.

contattare un avvocato. La Corte ha pertanto accertato la violazione dell'art. 5, par. 1 (e) della Convenzione, che consente la detenzione delle persone con problemi di salute mentale solo in presenza di garanzie procedurali effettive idonee a evitare il rischio di detenzione arbitraria.

Analoga attenzione alle garanzie procedurali emerge nel caso *H.H. v. Finland*, riguardante una donna sottoposta a ripetuti ricoveri psichiatrici involontari e a trattamenti farmacologici forzati, che aveva contestato dinanzi ai giudici finlandesi la legittimità delle misure chiedendo di essere ascoltata personalmente. Le corti interne avevano tuttavia deciso esclusivamente sulla base degli atti scritti, ritenendo non necessaria un'udienza orale anche in considerazione del fatto che la ricorrente era già stata ascoltata in un diverso procedimento alcuni anni prima³. La Corte ha ritenuto che, alla luce della particolare vulnerabilità delle persone con disabilità e della natura particolarmente invasiva delle misure in questione, la mancata audizione personale della ricorrente abbia compromesso l'effettività del controllo giudiziario richiesto dall'art. 5, par. 4 della Convenzione. In particolare, la Corte, sottolineando ancora una volta **la particolare vulnerabilità delle persone con disabilità psicosociale e la necessità di garanzie rafforzate nei procedimenti limitativi della libertà personale**, ha valorizzato il carattere ripetuto dei ricoveri e la sottoposizione della ricorrente a trattamenti farmacologici non consensuali, osservando che proprio tali circostanze avrebbero richiesto un **controllo giurisdizionale particolarmente rigoroso e un coinvolgimento effettivo della persona interessata nel procedimento**.

Un secondo gruppo di sentenze riguarda invece il **diritto a un equo processo**. In particolare, la sentenza *Krpelík v. the Czech Republic* concerne l'interrogatorio di una **persona con disabilità intellettiva** sottoposta a procedimento penale senza adeguata assistenza legale⁴. La persona fu condannata sulla base della sua confessione avvenuta durante le indagini preliminari e in assenza di un difensore. La Corte ha ribadito che la rinuncia al difensore è valida solo se libera, consapevole e inequivoca e che, **in presenza di persone con disabilità cognitive, gli Stati devono predisporre accomodamenti procedurali idonei a garantire una partecipazione effettiva al processo**. Richiamando gli art. 12 e 13 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Corte ha osservato che **il ricorrente era stato informato dei propri diritti attraverso moduli standard e linguaggio tecnico non adattato alla sua condizione**, segnalando che si trattava di documenti complessi da comprendere anche per persone dotate di piene capacità intellettive, con conseguente compromissione dell'equità complessiva del processo e violazione dell'art. 6, par. 1 e 3, lett. c), della Convenzione EDU.

Il caso *Niort v. Italia* riguarda invece **le condizioni di detenzione di una persona con gravi patologie psichiatriche nel sistema carcerario italiano**⁵.

3 Corte EDU, *H.H. v. Finland*, 9 dicembre 2025, n. 19035/21.

4 Corte EDU, *Krpelík v. the Czech Republic*, 12 settembre 2025, n. 23963/21.

5 Corte EDU, *Niort v. Italia*, 27 marzo 2025, n. 4217/2023.

Trattandosi di una questione che coinvolge l'Italia, e di una sentenza che accende ancora una volta i riflettori sulle **carenze nella tutela dei diritti delle persone con disabilità (psichica, ma non solo) all'interno del nostro sistema penitenziario**, è necessario soffermarvisi con maggior ampiezza. Il ricorrente era un cittadino detenuto nel carcere di Sassari, con **gravi disturbi psichici** – tra cui il disturbo *borderline* di personalità, il disturbo antisociale di personalità e tossicodipendenza – per i quali era in cura fin dall'infanzia presso i servizi di salute mentale. Egli era già stato riconosciuto, infatti, come **invalido al 100% ed era stato condannato per numerosi gravi reati**. Nel corso della detenzione era stato soggetto a vari trasferimenti tra diverse carceri, ma **la vita carceraria era stata contrassegnata da continui episodi di autolesionismo e da numerosi tentativi di suicidio**. Il ricorrente ha denunciato l'inadeguatezza del trattamento ricevuto, la mancanza di un valido motivo per la sua detenzione (in quanto incompatibile con le sue condizioni mentali), l'assenza di un percorso educativo e riabilitativo, e la mancata esecuzione di decisioni giudiziarie che ne prevedevano il trasferimento in una struttura più idonea. La Corte ha in effetti accertato la violazione degli artt. 3, 6 e 8 della Convenzione, rilevando **l'inadeguatezza delle cure mediche, la mancanza di percorsi terapeutici e riabilitativi compatibili con le condizioni del ricorrente e il mancato trasferimento in una struttura idonea**, nonostante le decisioni giudiziarie che lo disponevano. La Corte ha ribadito che la vulnerabilità delle persone con disabilità psichica impone un livello di tutela superiore rispetto a quello garantito ai detenuti ordinari, poiché le ordinarie dinamiche carcerarie possono aggravare lo stato di salute, e che il rispetto della dignità della persona costituisce un limite inderogabile all'esecuzione della pena.

Un ulteriore gruppo di decisioni concerne, poi, il diritto alla vita privata e familiare e il divieto di discriminazione. In particolare, nel caso *Á.F.L. v. Iceland*, la Corte ha affrontato il tema **della responsabilità genitoriale di una persona con disabilità intellettiva e disturbi dello spettro autistico**⁶. Il ricorrente, persona con una diagnosi di disturbo dello spettro autistico, disturbo da deficit di attenzione e iperattività (ADHD) e lieve disabilità intellettiva, era stato in effetti privato della responsabilità genitoriale sulla figlia. Nel rivolgersi alla Corte EDU lamentava che le autorità islandesi non avessero esaminato e adottato misure idonee ad assisterlo nella cura della figlia. Richiamando espressamente la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Corte ha ribadito che **i genitori con disabilità non possono essere considerati automaticamente incapaci di esercitare responsabilità genitoriali** né privati della custodia dei figli esclusivamente in ragione della loro condizione, dovendosi però tenere in considerazione il preminente interesse superiore del minore. Gli Stati devono quindi predisporre accomodamenti ragionevoli e misure di sostegno

6 Corte EDU, *Á.F.L. v. Iceland*, 10 giugno 2025, n. 35789/22.

adeguate. Nel caso concreto, tuttavia, **la Corte ha ritenuto proporzionata la limitazione dei diritti genitoriali**, considerando il preminente interesse della minore e il fatto che le autorità islandesi avessero predisposto numerose misure di sostegno a favore del genitore (soggiorno presso una struttura residenziale per diagnosi, orientamento e pratica; mesi di sostegno specializzato da parte di consulenti presso l'abitazione del ricorrente; il coinvolgimento di una famiglia di supporto; consulenze su come rafforzare il rapporto con la figlia; consulenze e terapia continuative da parte di uno psicologo). Misure che però non sono state in grado – secondo il parere delle autorità e dei giudici islandesi – di consentire al ricorrente di garantire il benessere della figlia.

Il caso *Salay v. Slovakia* riguarda invece il collocamento di un minore rom nel sistema scolastico speciale destinato agli alunni con disabilità intellettiva lieve⁷, che gli avrebbe fornito un livello di istruzione inferiore rispetto a quello dell'istruzione ordinaria. La Corte ha osservato in primo luogo che **l'istruzione speciale in Slovacchia comporta in effetti un livello inferiore di istruzione** (viene seguito un curriculum più elementare rispetto a quello delle scuole ordinarie) e vi era una **persistente, diffusa e sistematica sovrarappresentazione degli alunni rom nell'istruzione speciale**. Situazione, questa, che comporta una **presunzione di discriminazione indiretta**. Ciò premesso, la Corte ha inoltre rilevato che i test psicologici utilizzati non tenevano adeguatamente conto delle specificità linguistiche, culturali e sociali dei minori rom e risultavano pertanto privi di sufficienti garanzie contro classificazioni arbitrarie e discriminatorie. Particolare rilievo assume inoltre la mancanza di un sistema effettivo di rivalutazione periodica volto a verificare la permanenza dei presupposti per l'inserimento nel sistema speciale. La Corte ha così accertato la violazione dell'art. 14 della Convenzione, letto congiuntamente all'art. 2 del Protocollo n. 1, sotto il profilo della discriminazione indiretta nell'accesso all'istruzione. Dal punto di vista del tema dei diritti delle persone con disabilità, non può non notarsi come la Corte non rivolga specifici rilievi critici all'esistenza di un sistema di istruzione speciale separato, limitandosi piuttosto a constatare che esso, nel caso concreto, offra un livello di istruzione inferiore rispetto a quello ordinario. Il che, ancora una volta, induce invece a valutare positivamente, e pur con tutte le criticità del caso, il sistema scolastico inclusivo italiano.

La violazione del principio di non discriminazione è stata accertata anche nel caso *I.C. v. The Republic of Moldova*⁸. In questa sentenza la Corte ha esaminato la drammatica vicenda di una donna con disabilità intellettiva, privata della capacità giuridica, vittima di sfruttamento lavorativo e violenza sessuale. In particolare, a 39 anni, la donna – che aveva fino ad allora vissuto in un istituto neuropsichiatrico statale – era stata collocata nella fattoria di una coppia nell'ambito di un programma di deistituzionalizzazione. Dopo qualche anno, la donna era riuscita a fuggire dalla fattoria grazie ad una ONG, denunciando lo

7 Corte EDU, *Salay v. Slovakia*, 27 maggio 2025, n. 29359/22.

8 Corte EDU, *I.C. v. The Republic of Moldova*, 27 febbraio 2025, n. 36436/22.

sfruttamento lavorativo e gli abusi sessuali subiti. Aperto il processo a carico della coppia per tratta di esseri umani, servitù e violenze sessuali, i giudici moldavi ritennero le accuse infondate, prive di prove e giunsero così ad assolvere la coppia. La Corte EDU ha condannato la Repubblica Moldava osservando, tra le altre cose, che né nella fase del collocamento, né successivamente, le autorità moldave hanno controllato le condizioni di vita della donna; che le indagini sulle denunce della ricorrente non sono state svolte in modo adeguato; che le dichiarazioni della donna sono state considerate poco credibili in ragione della sua disabilità. **Inoltre, la Corte ha sottolineato come le decisioni dei tribunali moldavi esprimano pregiudizi legati alla incapacità di autodeterminazione delle persone con disabilità e che, in favore della ricorrente, non era stato adottato alcun accomodamento ragionevole – da un punto di vista processuale – per poterle consentire di ottenere giustizia.** In ragione di tutto ciò, la Corte ha affermato che, anche alla luce della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la mancata predisposizione di misure adeguate alla condizione della ricorrente, nonché l'utilizzo di argomentazioni stereotipate e discriminatorie circa la sua attendibilità, hanno determinato una violazione dell'articolo 14 CEDU, letto congiuntamente agli articoli 3, 4 e 8.

Nel complesso, la giurisprudenza della Corte EDU del 2025 sembra confermare una crescente attenzione verso la tutela dei diritti delle persone con disabilità, soprattutto nei contesti di privazione della libertà, istituzionalizzazione e accesso alla giustizia. Parallelamente, emerge una concezione sempre più sostanziale dell'eguaglianza e dell'autodeterminazione delle persone con disabilità, che conduce la Corte a censurare approcci stereotipati, paternalistici o meramente formalistici da parte delle autorità nazionali, anche attraverso un ricorso sempre più strutturale alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità quale parametro interpretativo della CEDU. Permangono, tuttavia, alcuni profili di tensione rispetto all'approccio della CRPD, in particolare con riferimento al tema dell'istruzione segregata, rispetto al quale la Corte EDU continua a mantenere una posizione meno netta rispetto al paradigma dell'istruzione pienamente inclusiva elaborato nell'ambito della Convenzione ONU.

13.2. Le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea

Le pronunce emesse dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea nel 2025 riguardano principalmente il principio di non discriminazione, l'accesso all'istruzione, le cure transfrontaliere e le garanzie procedurali nei procedimenti penali. In tre delle sette pronunce considerate la Corte richiama espressamente la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità⁹.

⁹ Si tratta, in particolare, delle seguenti sentenze: CGUE, sent. 11 settembre 2025, C-5/24; CGUE, sent. 10 luglio 2025, C-257/24; CGUE, sent. 8 maggio 2025, C-530/23.

Un primo gruppo di decisioni concerne il diritto al lavoro e il principio di non discriminazione.

Con la sentenza 11 settembre 2025, causa C-38/24 (sent. Bervidi), relativa all'estensione delle tutele antidiscriminatorie alla figura del *caregiver*, la CGUE, sollecitata dalla sezione lavoro della Corte di Cassazione italiana, ha chiarito **che il caregiver può godere dello stesso regime di protezione previsto per la persona con disabilità**, considerando il ruolo essenziale che il *caregiver* stesso ricopre nell'assistenza quotidiana della persona con disabilità (sul punto, cfr. anche il cap. 8). Nel caso che ha dato origine alla decisione, una lavoratrice *caregiver* di un figlio con disabilità grave si era vista rifiutare dal datore di lavoro la richiesta di poter lavorare in un regime orario compatibile con le mansioni di cura che doveva prestare al figlio. Successivamente era giunto anche il licenziamento. La CGUE, interpretando la direttiva 2000/78 – la normativa europea che garantisce parità di trattamento sul lavoro e tutela contro le discriminazioni, comprese quelle fondate sulla disabilità – alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ha chiarito che **il divieto di discriminazione si applica anche al caregiver in tutti i casi in cui quest'ultimo subisce svantaggi legati all'attività di sostegno essenziale che egli presta per garantire la qualità della vita della persona con disabilità, soprattutto se minore**. È il concetto della cosiddetta **“discriminazione per associazione”**, già evocato in un precedente del 2008, e che qui viene esteso alle discriminazioni indirette: **la normativa europea non tutela soltanto le discriminazioni subite dalle persone con disabilità, ma anche quelle che colpiscono il caregiver**, e in particolare il genitore, in ragione del dovere che incombe su quest'ultimo di provvedere alla cura del figlio. In caso contrario, dice la CGUE, verrebbero meno l'utilità e l'efficacia della direttiva, che finirebbe per non raggiungere lo scopo di combattere ogni forma di discriminazione fondata sulla disabilità che invece essa intende assicurare. Conseguenza immediata di questo ragionamento è che **il datore di lavoro è obbligato a predisporre soluzioni ragionevoli a favore del caregiver**, affinché quest'ultimo possa garantire assistenza alla persona con disabilità senza essere oggetto di trattamenti svantaggiosi. Tali soluzioni si riferiscono a misure che, sebbene non debbano comportare un onere eccessivo e sproporzionato a carico del datore di lavoro, possono includere adattamenti concreti, quali la riduzione o la rimodulazione dell'orario di lavoro o la riassegnazione ad altra mansione, ove disponibile.

La coeva sentenza C-5/24 dell'11 settembre 2025 (cosiddetta sentenza Pauni) riguarda invece il tema del licenziamento di una lavoratrice assente per malattia a seguito del superamento del periodo massimo di comportamento¹⁰ (sul punto cfr. anche cap. 7.3). Di fronte al Tribunale di Ravenna, una lavoratrice con disabilità

¹⁰ CGUE, sent. 11 settembre 2025, C-5/24.

aveva citato in giudizio il suo datore di lavoro per **contestare la legittimità del licenziamento intervenuto a seguito della scadenza del periodo di comportamento** pari a 180 giorni all'anno. Il datore di lavoro aveva in effetti agito secondo quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro rilevante (CCNL), che non prescrive alcun trattamento differenziato tra i lavoratori con e senza disabilità, sancendo soltanto che, al termine di tale periodo di 180 giorni, il lavoratore possa fruire, su sua richiesta, di un'ulteriore aspettativa, non retribuita, di 120 giorni. **Il giudice italiano ha quindi chiesto alla Corte di giustizia di esprimersi in merito al carattere discriminatorio delle disposizioni del CCNL applicabili al caso concreto.** Da una parte, la CGUE ritiene ovviamente legittima la finalità perseguita dalla normativa italiana che prevede che i datori di lavoro abbiano alle loro dipendenze lavoratori idonei ad esercitare le mansioni alle quali sono stati adibiti. In questa prospettiva, dunque, ben possono i datori di lavoro porre fine al rapporto di lavoro qualora il lavoratore non sia più in grado di fornire la prestazione per cui era stato assunto. Questa finalità non renderebbe, secondo la CGUE, necessariamente discriminatoria l'assenza di un periodo di comportamento differenziato. Allo stesso tempo, però, **la CGUE segnala che il lavoratore con disabilità corre in effetti un rischio maggiore di accumulare giorni di assenza per malattia e quindi un periodo di comportamento non differenziato può determinare una discriminazione indiretta nei confronti del lavoratore con disabilità.** Tutto ciò premesso, la CGUE rimette al giudice nazionale il compito di verificare se l'assenza di un periodo di comportamento differenziato per il lavoratore disabile non sia eccessivo rispetto all'interesse, per il datore di lavoro, di avere a disposizione un lavoratore in grado di svolgere l'attività professionale. Secondo la CGUE, dovrà essere tenuto presente anche il contesto all'interno del quale la normativa si colloca, nonché l'esistenza di disposizioni specifiche volte a compensare gli svantaggi derivanti dalla disabilità. In particolare, il giudice deve chiedersi se l'assenza di una differenziazione sul periodo di comportamento possa essere compensata da altre soluzioni ragionevoli adottate dal datore nei confronti del lavoratore con disabilità. In un passaggio che merita di essere valorizzato, la CGUE infatti osserva che **sarebbe sicuramente contraria al diritto europeo un'interpretazione del CCNL che consentisse al datore di licenziare senza avere prima sperimentato l'attuazione di soluzioni ragionevoli.** In questa prospettiva, la CGUE ritiene che sicuramente non costituisca una «soluzione ragionevole» quanto sancito dall'art. 174 del CCNL applicabile al caso concreto, in virtù del quale un lavoratore, a causa della propria malattia, può richiedere un periodo non retribuito di conservazione del posto di lavoro di 120 giorni, ulteriore rispetto a quello di 180 giorni. Tale disposizione, infatti, è già prevista a livello nazionale e dunque non corrisponde ad uno specifico provvedimento adottato dal datore di lavoro. Ma, soprattutto, si tratta di una previsione che non prende in particolare considerazione il fattore della disabilità.

Sempre con riferimento al principio di non discriminazione, la sentenza C-584/23 del 10 aprile 2025 affronta il tema del **calcolo della pensione di invalidità permanente derivante da infortunio sul lavoro nel caso di una lavoratrice che aveva ridotto l'orario di lavoro per esigenze di cura familiare**¹¹. La controversia nasceva dal fatto che la **pensione era stata calcolata sulla retribuzione effettivamente percepita durante il periodo di part-time**, con conseguente riduzione dell'importo spettante. La lavoratrice sosteneva che tale criterio producesse una discriminazione indiretta fondata sul sesso, dal momento che la riduzione dell'orario per esigenze di cura è utilizzata in misura largamente prevalente dalle donne. La Corte ha escluso la sussistenza di una discriminazione indiretta fondata sul sesso, ritenendo non sufficientemente dimostrato il particolare svantaggio subito dalle donne rispetto agli uomini nell'applicazione della disciplina previdenziale contestata. La decisione mostra tuttavia **l'attenzione della Corte per il possibile impatto differenziato delle regole previdenziali sulle persone con responsabilità di cura e situazioni di disabilità sopravvenuta**.

Un secondo gruppo di decisioni riguarda invece il diritto all'istruzione inclusiva e la libera circolazione all'interno dell'Unione europea. In particolare, la sentenza C-257/24 del 10 luglio 2025 concerne il diritto di una minore con disabilità mentale, figlia di una lavoratrice frontaliera, a beneficiare di prestazioni di assistenza scolastica in Germania nonostante la residenza della famiglia in Belgio¹². La controversia traeva origine dal **rifiuto delle autorità tedesche di continuare a garantire il servizio di accompagnamento scolastico individuale a causa del mancato requisito della residenza nel territorio nazionale**. La Corte ha anzitutto escluso che tale misura rientrasse nell'ambito del regolamento n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, osservando che l'assistenza scolastica richiede una valutazione individuale e discrezionale dei bisogni della persona e non costituisce quindi una prestazione automatica di sicurezza sociale. La tutela della minore è stata invece ricondotta dalla CGUE all'art. 45 TFUE e all'art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011, che garantiscono ai lavoratori dell'Unione e ai loro familiari parità di accesso ai "vantaggi sociali". Secondo la Corte, l'assistenza scolastica destinata a un minore con disabilità costituisce pienamente un vantaggio sociale, in quanto funzionale all'inclusione scolastica e sociale della persona. **Il requisito della residenza è stato pertanto qualificato come discriminazione indiretta nei confronti dei lavoratori frontalieri e ritenuto sproporzionato**, poiché il collegamento con lo Stato tedesco risultava già garantito sia dall'attività lavorativa svolta dalla madre in Germania sia dal fatto che la prestazione veniva erogata sul territorio tedesco nell'ambito della frequenza scolastica. La decisione valorizza

11 CGUE, sent. 10 aprile 2025, C-584/23.

12 CGUE, sent. 10 luglio 2025, C-257/24.

il diritto all'inclusione scolastica e sociale delle persone con disabilità e richiama i principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Sempre nell'ambito dell'istruzione inclusiva si colloca la sentenza C-340/24 del 20 novembre 2025, relativa al riconoscimento di titoli di specializzazione conseguiti in Spagna per l'accesso alla professione di insegnante di sostegno in Italia¹³. Le ricorrenti, cittadine italiane, avevano frequentato presso un'università privata spagnola un corso relativo all'assistenza per alunni con bisogni educativi speciali e avevano chiesto il riconoscimento del titolo per l'inserimento nelle graduatorie italiane del sostegno. Le autorità italiane avevano tuttavia respinto le domande, osservando che il titolo non era ufficialmente riconosciuto in Spagna e non consentiva, in tale Stato, l'accesso a una professione regolamentata. La Corte ha chiarito che, in assenza di un titolo abilitante nello Stato membro d'origine, non trova applicazione la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali, il cui funzionamento presuppone appunto l'esistenza di una qualifica ufficialmente riconosciuta. Tuttavia, **resta fermo l'obbligo per lo Stato ospitante di valutare le competenze concretamente acquisite alla luce dei principi di libera circolazione sanciti dagli articoli 45 e 49 TFUE**.

Ulteriori sviluppi giurisprudenziali riguardano il **diritto alla salute e all'accesso alle cure transfrontaliere**. Nel caso C-489/23 del 4 settembre 2025, la Corte ha esaminato la compatibilità con il diritto dell'Unione delle condizioni amministrative imposte dalla normativa rumena per il rimborso delle cure effettuate all'estero¹⁴. La controversia nasceva dal rifiuto opposto a un paziente oncologico che si era sottoposto in Germania a un intervento specialistico senza avere ottenuto la preventiva autorizzazione richiesta dal diritto nazionale. In particolare, la normativa rumena subordinava il rimborso alla previa valutazione effettuata esclusivamente da un medico del sistema sanitario pubblico nazionale, escludendo certificazioni equivalenti provenienti dal settore privato. La Corte, interpretando l'art. 7, par. 7, della direttiva 2011/24/UE alla luce dell'art. 56 TFUE sulla libera prestazione dei servizi, ha ritenuto **sproporzionata tale disciplina, osservando che essa produce un effetto dissuasivo rispetto all'accesso alle cure transfrontaliere e non è giustificata né dal contenimento della spesa pubblica né dalla tutela dell'equilibrio finanziario del sistema sanitario**. Secondo la Corte, esistono infatti misure meno restrittive, quali la possibilità di valutare documentazione medica equivalente proveniente anche dal settore privato. **La decisione assume particolare rilievo per le persone con disabilità o affette da patologie complesse che necessitino di cure altamente specialistiche non sempre disponibili tempestivamente nello Stato di residenza**.

¹³ CGUE, sent. 20 novembre 2025, C-340/24.

¹⁴ CGUE, sent. 4 settembre 2025, C-489/23.

Infine, la sentenza C-530/23 dell'8 maggio 2025 trae origine da un **procedimento penale instaurato in Polonia** nei confronti di una **persona** accusata di detenzione di stupefacenti e guida sotto l'effetto di sostanze psicotrope, **già sottoposta a trattamento psichiatrico e potenzialmente vulnerabile sotto il profilo cognitivo e della salute mentale**. Nonostante tali elementi, l'indagato era stato **interrogato senza assistenza legale** e senza che le autorità nazionali avessero previamente svolto una valutazione concreta e individuale della sua vulnerabilità e della sua capacità di comprendere il procedimento e di esercitare consapevolmente il diritto di difesa¹⁵. La Corte ha interpretato la direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso a un avvocato e la direttiva 2016/1919/UE sul patrocinio a spese dello Stato alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. La Corte ha chiarito che **il diritto dell'Unione non impone una presunzione automatica di vulnerabilità, ma obbliga le autorità nazionali a svolgere una valutazione concreta e individuale della situazione della persona coinvolta**, tenendo conto di eventuali disabilità o disturbi cognitivi che possano incidere sulla capacità di comprendere il procedimento e di esercitare il diritto di difesa. In presenza di una violazione del diritto all'assistenza legale, il giudice nazionale è tenuto a garantire una tutela effettiva dei diritti della difesa, anche mediante la disapplicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione, qualora l'utilizzo delle dichiarazioni rese senza difensore comprometta l'equità complessiva del procedimento.

Nel complesso, la giurisprudenza della Corte di giustizia del 2025 sembra confermare una crescente attenzione verso una lettura sostanziale del principio di uguaglianza e non discriminazione, **particolarmente evidente negli ambiti della vita lavorativa e nei casi in cui la condizione di disabilità si intreccia con la responsabilità di cura, la vulnerabilità processuale o gli ostacoli alla piena partecipazione sociale**. Parallelamente, emerge la tendenza della Corte a valorizzare gli obblighi positivi gravanti sugli Stati membri e sui datori di lavoro ai fini della piena partecipazione sociale delle persone con disabilità, anche attraverso il richiamo sempre più frequente alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

15 Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza dell'8 maggio 2025, C-530/23.

14. Conclusioni

di *Giuseppe Arconzo*

ORCID 0000-0002-0846-8471

DOI: 10.54103/milanoup.314.c819

14.1. Il contesto attuale

Viviamo una fase storica caratterizzata da una crescente attenzione pubblica nei confronti della disabilità. Si tratta di un'attenzione alimentata da fattori eterogenei e non sempre riconducibili a dinamiche positive, ma che segna, nondimeno, **un'intensità del dibattito pubblico difficilmente riscontrabile in passato.**

Sul piano sociale, è indubbio che si sia **progressivamente rafforzata la consapevolezza dei propri diritti da parte delle stesse persone con disabilità.** Tale processo è favorito anche dalla presenza, particolarmente incisiva, di figure attive sui *social network* che, seguite da comunità molto ampie, sono in grado di richiamare l'attenzione pubblica su episodi di discriminazione, promuovere campagne di sensibilizzazione e rivendicare l'effettività dei diritti. Ciò avviene in un contesto nel quale **la scarsità di risorse continua talvolta a essere invocata quale argomento giustificativo per comprimere o negare prestazioni riconducibili al nucleo dei diritti fondamentali.** Parallelamente, il mondo associativo, pur attraversato da divisioni interne non trascurabili, ha acquisito una crescente capacità di partecipare e, in non pochi casi, di incidere sul processo decisionale pubblico e di orientare le scelte della politica.

Contemporaneamente, sul piano istituzionale, si collocano in questo scenario le **avviate riforme relative alle modalità di accertamento della condizione di disabilità e al progetto di vita.** Si tratta di interventi ancora segnati da incertezze applicative e ritardi attuativi, ma caratterizzati da un impianto ambizioso e potenzialmente idoneo a migliorare in modo significativo la qualità della vita delle persone con disabilità. Nella medesima prospettiva, sembra avviarsi verso l'approvazione il primo intervento legislativo nazionale espressamente dedicato ai *caregivers* familiari: anche questa proposta di legge è accompagnata da indubbi profili di interesse e da non pochi elementi di criticità.

Un'ulteriore novità è rappresentata dall'**istituzione dell'Autorità Nazionale Garante dei diritti delle persone con disabilità**, che ha iniziato a muovere i primi passi nel sistema di tutela. Tale organismo sembra destinato a diventare

un *player* centrale nel sistema di protezione dei diritti delle persone con disabilità, anche con riferimento alla loro attuazione in sede giudiziaria. Lo dimostrano i primi casi, di cui si è dato conto anche nel presente Rapporto, nei quali il Garante è intervenuto direttamente in giudizio al fine di contribuire all'effettività della tutela.

Anche **il mondo accademico e della ricerca universitaria** appare oggi maggiormente orientato ad affrontare le questioni connesse alla disabilità secondo prospettive multidisciplinari e maggiormente ispirata all'impostazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, sino a pochi anni fa assai meno sviluppate. Tale evoluzione contribuisce ad arricchire il dibattito scientifico e a superare approcci settoriali o meramente assistenzialistici.

In questo quadro, il Rapporto 2025 dell'Osservatorio Human Hall consente di mettere a fuoco, da un lato, alcune linee di tendenza che confermano persistenti criticità nella tutela effettiva dei diritti e, dall'altro, alcuni sviluppi potenzialmente idonei ad aprire scenari innovativi e a incidere positivamente sulle condizioni di vita delle persone con disabilità.

14.2. Le tendenze più significative desumibili dal Rapporto sulla giurisprudenza 2025: aspetti critici

Partendo dagli aspetti maggiormente critici, occorre rilevare come, anche nel 2025, **la garanzia del diritto allo studio delle studentesse e degli studenti con disabilità continui, in un numero ancora troppo elevato di casi, a richiedere l'attivazione della tutela giurisdizionale** (cap. 6).

In un contesto in cui l'interpretazione giurisprudenziale delle previsioni legislative di riferimento è ormai assodata, resta **inconcepibile che le istituzioni scolastiche costringano i genitori a ricorrere così frequentemente al giudice**. L'accesso alla tutela giudiziaria, pur rivelandosi spesso risolutivo, comporta infatti costi, tempi e oneri ulteriori per nuclei familiari che già si trovano, nella maggioranza dei casi, a gestire situazioni personali, educative e organizzative di particolare complessità.

Merita tuttavia dar conto di qualche segnale da parte della giurisprudenza chiamata alla **quantificazione del danno non patrimoniale, che in alcune pronunce non appare più meramente simbolica o irrisoria**. In questa direzione possono richiamarsi, ad esempio, la sentenza del Tribunale di Brescia del 23 aprile 2025, n. 1689, che ha riconosciuto un risarcimento pari a poco meno di 14.000 euro per la mancata fruizione, nell'arco di un anno e mezzo di scuola, della metà delle ore di sostegno indicate dal PEI; nonché la sentenza del TAR Campania, sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3613, che ha liquidato un danno pari a 1.000 euro per ciascun mese di mancata fruizione dell'insegnante di sostegno.

Tale evoluzione assume rilievo anche con riferimento alla situazione patologica venutasi a determinare in Regione Campania, caratterizzata da un

contenzioso particolarmente esteso e sistematico in materia di diritto allo studio. Proprio tale quadro ha indotto il TAR Campania a superare la prospettiva dei singoli giudizi, sollecitando azioni che possano incidere in modo strutturale sul fenomeno. In questa prospettiva deve leggersi la trasmissione degli atti alla **Procura regionale della Corte dei conti**, al fine di verificare se il **danno erariale** derivante dalla necessità di risarcire i pregiudizi subiti dagli alunni con disabilità possa essere ricondotto a **eventuali profili di responsabilità dei dirigenti scolastici o dei funzionari degli uffici scolastici regionali**.

Un'analoga questione di carattere regionale, pur se non con numeri assoluti non certo così elevati, riguarda anche la **materia della compartecipazione alle spese per i servizi residenziali** (cfr. cap. 9). Ricordando che al giudice amministrativo ricorrono, in questi casi, le persone con disabilità e i loro familiari per impugnare i **Regolamenti comunali di accesso alle prestazioni dei servizi sociali** che determinano la modalità di compartecipazione alla spesa, va rimarcato come dato di un certo interesse che **delle 58 decisioni emesse dai TAR italiani, ben 31 (più della metà) provengono dal TAR Veneto**.

Un ulteriore profilo di particolare criticità, emerso dall'analisi della giurisprudenza del 2025, riguarda **l'accessibilità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica**, tema al quale l'Osservatorio dedica per la prima volta una specifica attenzione (cfr. cap. 5.4). È certamente vero che una parte significativa di tali alloggi è stata realizzata in epoche nelle quali la disciplina in materia di accessibilità non aveva ancora assunto l'attuale grado di sviluppo. Tuttavia, le controversie esaminate mostrano come, **in alcuni enti locali, il tema dell'accessibilità continui a essere oggetto di una considerazione insufficiente, se non talvolta marginale**. Ne deriva un quadro particolarmente problematico, nel quale l'assenza di soluzioni abitative accessibili rischia di incidere direttamente sull'effettività del diritto all'abitare delle persone con disabilità con maggiori difficoltà. Il che conferma la persistente distanza tra il riconoscimento formale dei diritti e la loro concreta attuazione nei contesti territoriali.

La sentenza della **Corte europea dei diritti dell'Uomo** del 27 marzo 2025 nel caso *Niort c. Italia* (cfr. cap. 13.1) riporta poi l'attenzione sul tema delle condizioni di vita delle **persone con disabilità all'interno delle carceri**. Si tratta di una questione rispetto alla quale **l'attenzione delle istituzioni appare ancora gravemente insufficiente**. È significativo, in tal senso, che le più recenti statistiche ufficiali relative alla presenza di persone con disabilità negli istituti penitenziari italiani risalgano al 2015, circostanza che evidenzia già sul piano conoscitivo una marcata carenza di monitoraggio e di consapevolezza istituzionale. La sentenza *Niort* della Corte EDU torna così a evidenziare la pressoché totale **impossibilità di garantire livelli di vita dignitosi, nonché livelli di cura adeguati, alle persone con disabilità psichica**. Si tratta, peraltro, di una criticità che riguarda anche la dignità personale e i diritti fondamentali delle persone con disabilità fisica, rispetto alle quali le barriere materiali, organizzative e

assistenziali degli istituti penitenziari incidono in modo altrettanto significativo. **A oltre un anno dalla pronuncia** della Corte europea, deve tuttavia constatarsi come il **tema continui a essere del tutto ignorato** nell'agenda politica nazionale. Tale persistente rimozione conferma la distanza tra le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea e la capacità del sistema istituzionale di tradurle in interventi strutturali idonei a garantire una tutela effettiva delle persone con disabilità private della libertà personale.

14.3. Le tendenze più significative desumibili dal Rapporto sulla giurisprudenza 2025: aspetti positivi

Volendo provare a trovare qualche **aspetto positivo** dalla ricerca, deve salutarsi con favore **la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea** relativa ai diritti dei **lavoratori e delle lavoratrici con disabilità** (cfr. cap. 7) e di quanti, continuando a lavorando, sono anche **caregivers** di persone con disabilità (cfr. cap. 8).

Le sentenze dell'11 settembre 2025, *Pauni* e *Bervidi*, aprono infatti scenari di significativo rilievo sul piano della protezione antidiscriminatoria. Si tratta, va ricordato, di decisioni che riguardano espressamente la normativa italiana.

La sentenza *Pauni* (cfr. cap. 13.2) si colloca in linea di continuità con un orientamento già recepito da numerosi giudici italiani (cfr. *Rapporto 2024*, pagg. 104 ss.). Essa valorizza il rischio specifico cui sono esposti i **lavoratori e lavoratrici con disabilità**, che possono accumulare assenze per malattia proprio a causa della propria condizione di disabilità. Da ciò discende la possibilità di qualificare come **indirettamente discriminatorio il licenziamento intimato per superamento del periodo di comportamento**, qualora la disciplina applicabile **non distingua la condizione di quanti convivono con la disabilità** e non tenga di conseguenza adeguatamente conto dell'incidenza della disabilità stessa sulla frequenza e sulla durata delle assenze.

La sentenza *Bervidi*, richiamando un precedente europeo in modo certamente innovativo per l'ordinamento italiano, afferma che **il divieto di discriminazione può trovare applicazione anche nei confronti del caregiver**. Ciò vale in tutti i casi in cui quest'ultimo subisca uno svantaggio connesso all'attività di assistenza essenziale prestata al fine di garantire la qualità della vita della persona con disabilità, soprattutto se minore. In attesa dell'intervento legislativo nazionale in materia di *caregiver* familiari, cui si è fatto cenno sopra, **tale pronuncia appare destinata ad assumere un ruolo di notevole importanza**. Essa, infatti, può contribuire a rafforzare gli strumenti di tutela a disposizione di coloro che prestano assistenza continuativa a un familiare con disabilità, incidendo positivamente sulle loro condizioni di vita.

Oltre alle decisioni del giudice europeo, va poi segnalato in modo positivo che dalla giurisprudenza nazionale in materia di lavoro e di *caregivers* (cap. 7.1 e 8.1) emerge in misura sempre maggiore **l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli**, obbligo con cui si confrontano ormai costantemente i giudici per verificare la legittimità dell'utilizzo dei poteri datoriali in pressoché tutti i momenti della vita lavorativa.

Di particolare interesse appare la giurisprudenza esaminata nel cap. 2.3, in relazione alla possibilità che anche **la presenza di un disturbo specifico dell'apprendimento (DSA)** certificato possa incidere in modo globale sullo sviluppo della personalità del minore, e che ciò **determini quindi il diritto a ottenere l'indennità di frequenza**, misura assistenziale volta a sostenere percorsi terapeutici e riabilitativi idonei ad evitare l'aggravamento delle difficoltà del minore.

Sempre in ambito di **inclusione scolastica**, appare di rilievo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza (TAR Toscana, 14 aprile 2025, n. 694 e Trib. di Termini Imerese, sez. civ., ord. 27 marzo 2025) sull'**obbligo di somministrare farmaci salvavita a studenti e studentesse con disabilità**, laddove non sia necessaria una formazione specifica. Si tratta di una novità di non poco conto che va certamente salutata con favore.

Ancora, appare importante la giurisprudenza della Corte di cassazione penale (cfr. cap. 12.3) che, più in generale, nel pronunciarsi **sull'attendibilità probatoria di una persona con disabilità vittima di reato**, ha affermato che **la presenza di un disturbo psichico non rende automaticamente inattendibile la vittima**, obbligando il giudice non soltanto a verificarne analiticamente la coerenza, costanza e precisione, ma anche a ricercare eventuali elementi esterni di supporto». Dunque, un orientamento che potrebbe consentire di smentire uno dei pregiudizi più odiosi che vivono le persone con disabilità vittime di reati.

Da ultimo, ma non certo per importanza, vanno richiamate **le sentenze n. 3 e n. 25 del 2025 della Corte costituzionale**. Al di là degli aspetti specifici, pure estremamente importanti, trattati nelle due decisioni – il diritto di sottoscrivere con la firma elettronica, per quanti non hanno la capacità fisica di farlo, le liste di candidatura nella sent. n. 3 del 2025; il diritto di essere esonerati dall'apprendimento della lingua italiana, se impossibilitati da una disabilità intellettuale o cognitiva, per ottenere la cittadinanza nella sent. n. 25 del 2025 – quello che più appare rilevante è l'approccio seguito dalla Corte costituzionale.

C'è infatti un passaggio che denota – in continuità con la giurisprudenza costituzionale, da sempre particolarmente attenta sul tema dei diritti delle persone con disabilità – la piena consapevolezza del giudice costituzionale rispetto al compito che la Costituzione richiede alla società nei confronti delle persone con disabilità.

In modo inedito, la Corte costituzionale afferma, nella sent. n. 3 del 2025, che la possibilità di **svolgere autonomamente le attività quotidiane della vita** è

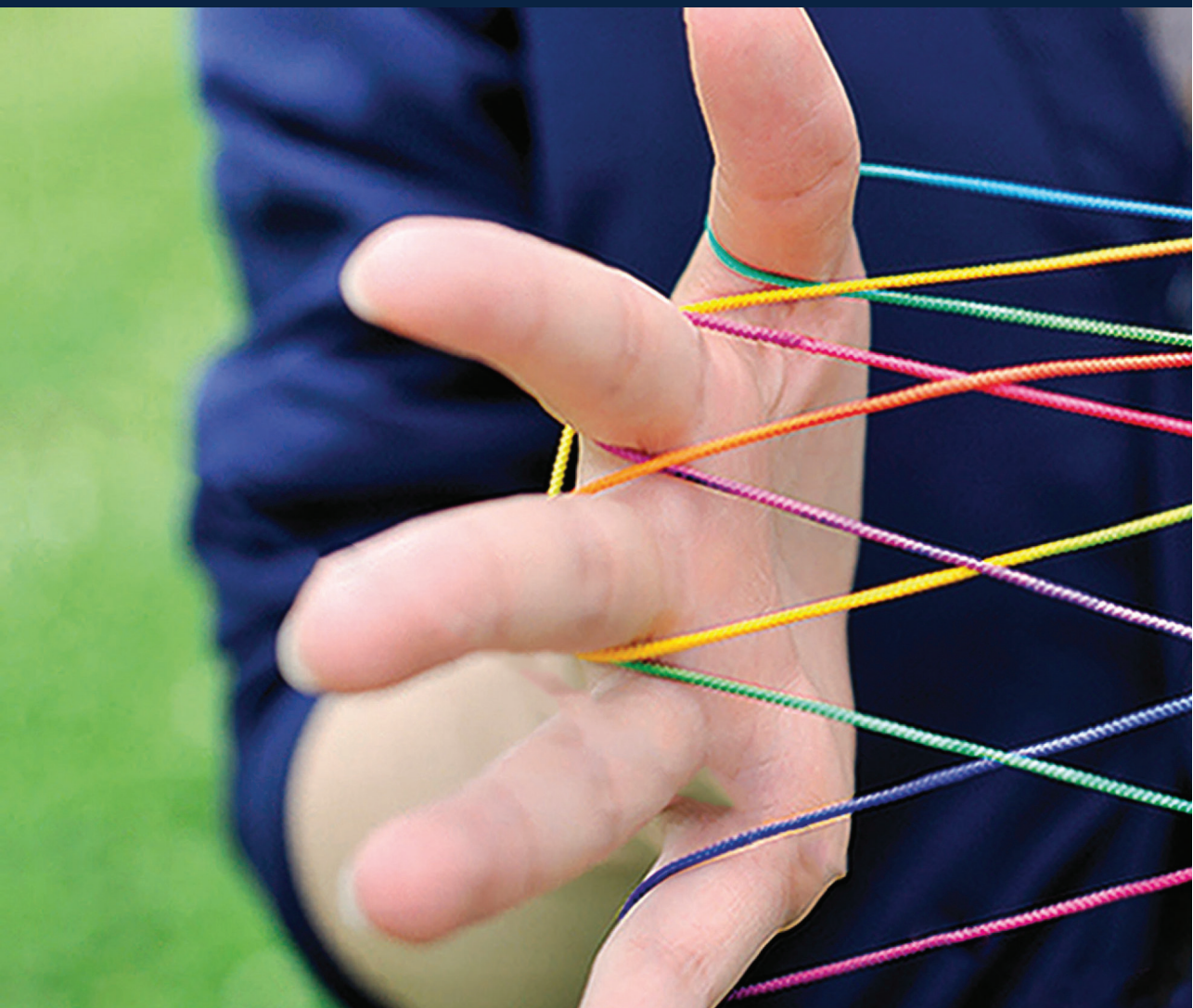
espressione del principio personalista di cui all'art. 2 Cost., e, soprattutto, del concetto di dignità umana che tale principio richiama. Così, l'impossibilità di utilizzare la firma digitale per sottoscrivere le liste delle candidature **«trasforma [...] in inabile» il cittadino** che, invece, senza tale divieto ben potrebbe provvedere «autonomamente».

E, in modo non dissimile, la legge sulla cittadinanza **«frappone[va], anzi che rimuovere, un ostacolo** all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta [...] che può condurre a una forma di emarginazione sociale». **La richiesta incondizionata della conoscenza della lingua finiva così per tramutarsi in una barriera** che impediva di rendere effettiva l'inclusione della persona e, in definitiva, ostacolava l'accesso a un diritto – come quello alla cittadinanza – che ben può essere considerato come uno dei presupposti per una più piena partecipazione alla vita collettiva.

Restano dunque scolpite nel nostro ordinamento – e questo pare il modo migliore per chiudere questo rapporto – le parole scritte dalla Corte nella sent. n. 3 del 2025: **«la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività».**

LA GIURISPRUDENZA SUI DIRITTI DELLE PERSONE CON DISABILITÀ – ANNO 2025

A cura di Giuseppe Arconzo



ISBN 979-12-5510-464-3 (print)
ISBN 979-12-5510-468-1 (PDF)
ISBN 979-12-5510-470-4 (EPUB)
DOI 10.54103/milanoup.314