

# 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 comperto**, 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 intellettiva 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**».