



4 GIUGNO 2025

L'incerto avvio delle riforme in tema di
disabilità previste dalla legge n. 227 del
2021

di Giuseppe Arconzo
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



L'incerto avvio delle riforme in tema di disabilità previste dalla legge n. 227 del 2021*

di Giuseppe Arconzo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il saggio indaga le difficoltà di attuazione del complesso percorso di riforma in materia di disabilità avviato con la legge n. 227 del 2021. A distanza di oltre tre anni e mezzo dall'approvazione della legge, numerosi sono state le modifiche adottate e, allo stesso tempo, i provvedimenti attuativi che ancora non sono stati adottati. Si tratta di una vicenda che conferma emblematicamente – su un tema che incide sui diritti fondamentali delle persone – le difficoltà che nell'ordinamento italiano si riscontrano nel dare attuazione alle fonti primarie.

Title: The uncertain start of the disability reforms provided for in Law No. 227 of 2021

Abstract [En]: bstract: This paper explores the difficulties surrounding the implementation of the complex reform process on disability initiated by Law No. 227 of 2021. More than three and a half years after the approval of the law, numerous amendments have been introduced, while at the same time, several implementing measures have yet to be adopted. This is an affair that emblematically confirms — in a domain that directly impacts fundamental rights — the difficulties encountered in the Italian legal system when it comes to implement primary legislation.

Parole chiave: Diritti delle persone con disabilità; attuazione della legge; progetto di vita; rapporto tra fonti primarie e fonti di attuazione

Keywords: Rights of persons with disabilities; implementation of the law; life project; relationship between primary and implementing sources

Sommario: 1. I principali contenuti dei d.lgs. adottati in attuazione della legge delega n. 227 del 2021. 2. Segue: il d.lgs. n. 62 del 2024. 3. Le modifiche apportate dal d.l. n. 71 del 2024, il ritardo nell'approvazione dei regolamenti di attuazione e le conseguenze sull'avvio della sperimentazione sulla nuova valutazione di base. 4. L'inatteso rinvio dell'entrata in vigore dell'intera riforma: l'art. 19-*quater* del d.l. n. 202 del 2024. 5. Il contestuale rinvio della parte della riforma relativa al progetto di vita. 6. Conclusioni.

1. I principali contenuti dei d.lgs. n. 222 del 2023 e n. 20 del 2024 adottati a seguito della legge n. 227 del 2021

Le vicende che stanno interessando l'attuazione delle riforme previste dalla legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante la «Delega al Governo in materia di disabilità», meritano di essere segnalate e annotate sia perché concernono questioni decisive per l'implementazione dei diritti delle persone con disabilità¹, sia perché – su un piano più generale – si rivelano emblematiche delle difficoltà dei processi di attuazione

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Gli studi dottrinali sui diritti delle persone con disabilità nella prospettiva costituzionale sono andati via via crescendo negli ultimi anni: solo per restare alle analisi monografiche, cfr. A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma*, Milano, 2017; C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, 2020; E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente*, Napoli, 2023; F. MASCI, *A contribution to the study of disability in the italian constitutional system*, Napoli, 2024; A. LOVECE, M. VERGA, *La vita indipendente per le persone con disabilità. Un diritto fondamentale*, Milano, 2024, e, volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano 2020.

delle fonti primarie, fenomeno spesso oggetto di attenzione da parte della dottrina² e dell'opinione pubblica³.

Ma andiamo con ordine. Come ormai noto⁴, a seguito dell'approvazione della citata legge di delega, sono stati approvati, tra il dicembre del 2023 e il maggio del 2024, tre decreti legislativi di attuazione.

Il primo, e forse meno conosciuto, è il d. lgs. 22 dicembre 2023, n. 222. Oltre a ridefinire in modo innovativo e più aderente alla Convenzione ONU il concetto di accessibilità⁵, esso impone a tutte le pubbliche amministrazioni il rispetto di alcuni nuovi oneri volti a migliorare l'inclusione e, per l'appunto, a «garantire l'accessibilità alle pubbliche amministrazioni da parte delle persone con disabilità». Si tratta in effetti di azioni che, incidendo sulle modalità organizzative delle PA, dovrebbero proprio andare a migliorare significativamente l'approccio delle amministrazioni nei confronti delle persone con disabilità. Così, ad esempio, si prevede (art. 3) che venga nominato un dirigente, con adeguata esperienza e formazione in tema di inclusione, chiamato a definire, nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (P.I.A.O.)⁶, le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle

² F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli, 2018; C. MASCIOTTA, *Il mancato esercizio della potestà regolamentare del Governo e l'impatto sulle rispettive fonti di previsione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; M. LOSANA, *L'attuazione delle leggi nella prassi ministeriale. Appunti dalle audizioni dei capi degli uffici legislativi svolte dal comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, G. PICCIRILLI, *Un protocollo per misurare l'attuazione delle leggi (e del programma di Governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015.

³ In particolare, va richiamata la meritoria attenzione che al tema dedica il sito della fondazione Openpolis, dove è possibile rinvenire i numerosi decreti attuativi da adottare, suddivisi per ministero. Dati interessanti sull'attuazione delle leggi sono forniti anche dai Rapporti dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Nell'ultimo Rapporto disponibile (2024-2025), si legge che al 1° febbraio 2025, non erano stati adottati ancora 648 provvedimenti attuativi previsti da iniziative legislative approvate a partire dalla XVIII legislatura (2018-2022), con un incremento, rispetto ai dati aggiornati al 1° novembre 2024, di ben 69 atti.

⁴ Numerosi sono gli articoli di dottrina che hanno studiato e commentato i principali contenuti della riforma. *Ex multis*, F. MASCI, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo*, 3/2022, 87 ss; ID., *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, 2/2024; E. VIVALDI, *PNRR e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 4/2022, 630 ss.; L. BUSATTA, *Empowerment e disabilità: lavoro e istruzione quali veicoli di realizzazione della persona*, in *Federalismi.it*, 5/2025, 213 ss., nonché, volendo, G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Passaggi Costituzionali*, 5/2023, 151 ss.

⁵ Secondo l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 222 del 2023, per accessibilità deve intendersi «l'accesso e la fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli». In dottrina, di recente, sul tema specifico dell'accessibilità, cfr. V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 4/2023, 93 ss., nonché G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità. Nota a Tribunale di Verona, prima sezione civile, ordinanza 20 marzo 2023*, in *Osservatorio AIC*, 4/2023, 135 ss.

⁶ Sulla genesi, le caratteristiche e le criticità di questo strumento, introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113, si vedano A. CORRADO, *La difficile strada della semplificazione imboccata dal PLAO*, in *Federalismi.it*, 27/2022, 186 ss., C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 614 ss.; S. VILLAMENA, *PLAO e valore pubblico*, in *Diritto e società*, 3/2023, 569 ss.

amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini con disabilità. Ciò dovrebbe portare effettivamente le PA a inserire nell'ambito dei loro obiettivi programmatici e strategici il tema della disabilità.

Decisiva, a questo scopo, potrebbe essere la previsione che impone che l'effettivo raggiungimento di tali obiettivi sia oggetto, secondo quanto sancito dall'art. 4 del d.lgs. n. 222 del 2023, di valutazione ai fini della *performance* dei dirigenti.

Ancora, si prevede (art. 6) che in tutte le PA (e non più soltanto in quelle con più di duecento dipendenti, come era previsto sin dal 2017⁷) sia nominato un responsabile dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità⁸ e che costui sia opportunamente formato.

Si tratta di novità certamente importanti che potrebbero effettivamente migliorare l'attenzione delle PA ai diritti delle persone con disabilità: sarà ovviamente indispensabile verificare se e come nelle PA tutto ciò verrà attuato.

A questo fine potrebbe essere di una certa utilità quanto previsto dal secondo dei tre decreti attuativi, il d. lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, che ha istituito l'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità⁹.

Si tratta di un organo di natura indipendente che – sulla falsariga dei compiti e delle funzioni attribuiti al Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale¹⁰ – ha il compito di vigilare sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità e che potrebbe in effetti anche essere chiamato a verificare se e come le diverse PA hanno implementato quanto previsto dal d.lgs. n. 222 del 2023.

Nel dicembre del 2024, dando seguito a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 20 del 2024, i presidenti di Camera e Senato hanno nominato i tre componenti dell'Autorità. Dal 1° gennaio 2025,

⁷ Cfr. l'art.10, comma 1, del d. lgs. n. 75 del 2017, che ha introdotto l'art. 39-ter del d.lgs. n. 165 del 2001.

⁸ Su questa figura, in dottrina, cfr. C. SPINELLI, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità: quadro regolativo e modelli organizzativi*, in *Diritto e società*, 2024, in particolare 344 ss.; F. LIMENA, *Il restyling della L. n. 68/1999 sul collocamento dei disabili*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 5/2016, 433, che lo definisce «reale, per quanto piccolo, passo avanti rispetto agli strumenti già contemplati dalla L. n. 68/1999».

⁹ Su cui si veda F. GIRELLI, *L'Autorità «Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa, 2025, 85 ss.; L. MANCA, *Il garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2024.

¹⁰ La figura del Garante dei detenuti è stata prevista dall'art. 7 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Negli anni scorsi, il Garante delle persone detenute si è più volte confrontato con i diritti delle persone con disabilità. Sul punto, cfr. G. LOSITO, C. PIZZO, *Genealogia di una nuova competenza. Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà e la disabilità*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2021, 445 ss.

dunque, l'Autorità stessa è formalmente in carica¹¹, anche se non è ancora possibile conoscerne le modalità di funzionamento e di organizzazione¹².

A fronte di quanto esplicitamente previsto dallo stesso art. 2, comma 2, del citato d.lgs., che richiede che i componenti siano scelti tra «persone di notoria indipendenza», desta più di qualche perplessità la circostanza che due dei tre nominati abbiano rivestito, fino alla designazione, importantissimi compiti di natura fiduciaria per due ministri dell'attuale compagine governativa¹³.

L'errore sta probabilmente a monte, nella scelta contenuta nel d.lgs. n. 20 del 2024 di devolvere ad una determinazione adottata d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato la nomina dei membri dell'Autorità, senza prevedere alcun tipo di coinvolgimento da parte di altri organi. Si tratta di una scelta che probabilmente affonda le sue radici nella ormai desueta e superata convinzione¹⁴ che i Presidenti di Assemblea, quali arbitri imparziali, svolgano con neutralità *super partes* tutte le funzioni loro assegnate e che, dunque, una simile scelta possa costituire condizione sufficiente per garantire anche l'indipendenza di quanti dovranno essere nominati.

Questa tesi, però, da molti anni non trova più alcun riscontro nella prassi parlamentare. Anche la dottrina ha in effetti da tempo messo in dubbio come mal si concili la nomina di organi e autorità indipendenti da parte dei Presidenti delle Camere¹⁵. La vicenda in commento conferma plasticamente la poco lungimirante scelta del legislatore delegato¹⁶.

¹¹ Cfr. anche i due Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2024, che hanno rispettivamente istituito il ruolo del personale dipendente (<https://disabilita.governo.it/media/tchdufj/2024912-dpcm-ruolo-garante-disabilita.pdf>) e individuato la sede dell'Ufficio del Garante nazionale (<https://disabilita.governo.it/media/vuib21fj/2024912-dpcm-sede-garante-disabilita.pdf>).

¹² In mancanza, quanto meno alla data in cui si scrive questo lavoro (10 maggio 2025), di un sito internet o un'altra fonte di notizie ufficiali provenienti dal Garante stesso, non è ad esempio possibile conoscere i contenuti del regolamento di funzionamento e organizzativo interno di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 20 del 2024, che pure dovrebbe essere stato adottato.

¹³ In particolare, il Presidente dell'Autorità Garante è transitato al nuovo incarico, senza soluzione di continuità, dopo essere stato per oltre due anni capo di gabinetto del Ministero delle disabilità, mentre un altro dei componenti ha rivestito, fino alla nuova nomina, il compito di Direttore Generale della Prevenzione Sanitaria presso il Ministero della Salute. Considerazioni non dissimili sono state effettuate da G. GRIFFO, *Quanto potrà essere efficace l'azione di questo Garante?*, in *Superando.it*, del 13.1.2025.

¹⁴ Come è noto, questa convinzione si è radicata nel periodo tra il 1976 e il 1994, quando era invalsa la pratica di eleggere quale Presidente della Camera uno degli esponenti dei partiti di opposizione. Con l'evoluzione del sistema elettorale, invece, il Presidente d'Assemblea è tornato ad essere organico alla maggioranza. Sul punto è sufficiente qui citare per tutti i diversi contributi contenuti nel volume E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.

¹⁵ Come osservano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, 2023, 171 ss., ed in particolare 175, dal 1994 è stata così «messa in discussione l'idea che i Presidenti fossero i soggetti più adatti a operare nomine pubbliche caratterizzate da un alto tasso di indipendenza», tanto che per le autorità indipendenti create dopo quella data sono stati previsti sistemi di nomina diversi. Sul punto cfr. anche C. NARDELLI, *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in cammino*, 2007.

¹⁶ Per evitare il rischio che si è poi realizzato, sarebbe stato sufficiente istituire un preventivo coinvolgimento anche di organi in cui siedono soggetti non riconducibili soltanto alla maggioranza. Basti pensare a quanto previsto per la figura del Garante dei detenuti, la cui nomina (cfr. art. 7, comma 2, d.l. n. 146 del 2013) pur sostanzialmente rimessa a una

2. Segue: il d.lgs. n. 62 del 2024

Da ultimo, è stato poi adottato il d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62, che costituisce il decreto più atteso ai fini dell'attuazione della riforma introdotta dalla legge n. 227 del 2021.

Si tratta di un testo molto articolato, che consta di 40 articoli e che interviene su diversi aspetti della normativa in tema di disabilità.

a) Vi sono alcune previsioni di portata trasversale: si tratta dell'art. 2, che contiene le varie definizioni utilizzate nel decreto stesso; dell'art. 4 che introduce un nuovo lessico sulla disabilità¹⁷; dell'art. 17, che definisce in modo esteso l'istituto dell'accomodamento ragionevole, estendendone la portata che ha avuto fino ad oggi.

b) Si prevede poi (artt. 5-9; nonché 13-16) una nuova procedura amministrativa, molto più semplificata di quella fino ad oggi vigente¹⁸, all'esito della quale verrà effettuata dall'INPS¹⁹ la valutazione di base che certifica la condizione di disabilità.

Tale certificazione attesterà – in un unico documento – la sussistenza delle diverse condizioni (invalidità civile, cecità, sordità, sordocecità, disabilità ai fini dell'inclusione scolastica o lavorativa, non autosufficienza) e andrà a sostituire tutti i momenti accertativi attualmente esistenti²⁰.

c) Il più importante elemento innovativo, almeno a parere di chi scrive, si sostanzia nei nuovi criteri con cui tale valutazione di base andrà effettuata (art. 3, nonché artt. 10-12): il legislatore ha previsto che essa si svolga secondo gli strumenti ICD e, soprattutto, secondo quelli descrittivi dell'ICF.

Ciò dovrebbe consentire l'emersione dell'effettivo “profilo di funzionamento della persona” che, secondo quanto indicato nell'art. 2, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 62 del 2024, è ciò che descrive lo

delibera del Consiglio dei ministri, è poi formalmente adottata con decreto del Presidente della Repubblica, previa audizione delle commissioni parlamentari competenti.

¹⁷ In generale, sull'importanza generale del linguaggio e il suo rapporto con le discriminazioni, cfr. M. D'AMICO, *Parole che separano*, Milano, 2023. Più nello specifico, già con riferimento ai lavori che avrebbero portato alla legge n. 227 del 2021, G. ARCONZO, S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico. Il mutamento di prospettiva nell'ordinamento italiano*, in M. BRAMBILLA, M. D'AMICO, V. CRESTANI, C. NARDOCCI (a cura di), *Genere, disabilità, linguaggio*. Milano, 2021, 157 ss. Da ultimo, sulle modifiche apportate dal d.lgs. n. 62 del 2024, C. COLAPIETRO, *Il riordino delle fonti e la tutela dei diritti delle persone con disabilità*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, cit., 12 ss.

¹⁸ Tra gli elementi più significativi della nuova procedura si rinviene il fatto che è direttamente il medico certificatore ad avviare il procedimento di accertamento della condizione di disabilità con la trasmissione del certificato medico introduttivo. Quando la riforma entrerà a regime non sarà quindi più necessario l'invio di una successiva domanda amministrativa, a differenza di quanto previsto dalla circolare INPS n. 131 del 28 dicembre 2009, adottata ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102. Per una descrizione delle procedure disciplinate da tali fonti, cfr. D. SABIA, A. CECCHETTI, *La definizione della condizione di disabilità e la riforma del sistema di accertamento dell'invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2021, 412.

¹⁹ A tal fine, l'art. 9, comma 6, del d.lgs. n. 62 del 2024, prevede la necessità di ampliare significativamente la pianta organica dell'INPS con concorsi pubblici che determinino l'assunzione di oltre 2100 nuovi lavoratori tra medici, funzionari amministrativi e sanitari. Il bando relativo ai 1069 medici è stato pubblicato nell'ottobre 2024.

²⁰ Per l'analisi dettagliata della nuova procedura, cfr. A. CANDIDO, *La definizione e l'accertamento della condizione di disabilità della L. n. 227 del 2021: un radicale cambio di paradigma*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, cit., 31 ss.

«stato di salute di una persona attraverso la codificazione delle funzioni e strutture corporee, delle attività e della partecipazione secondo la ICF»²¹. In altre parole, il profilo di funzionamento dovrebbe mettere in evidenza gli aspetti positivi derivanti dall'interazione tra le compromissioni della persona e i contesti ambientali e personali in cui quella persona vive²².

Si tratta di uno degli aspetti più attesi della riforma, perché consente finalmente di adeguare anche il sistema certificatorio all'impostazione del modello bio-psico-sociale fatto proprio dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006²³. Modello che il nostro ordinamento riconosce oggi esplicitamente proprio grazie alle più recenti innovazioni. L'art. 2, comma 1, lett. a), e l'art. 3 del d.lgs. n. 62 del 2024²⁴ hanno infatti introdotto una definizione di “condizione di disabilità” e di “persona con disabilità” che coincide con la definizione contenuta nella Convenzione ONU e riconosce il rilievo dell'interazione tra le barriere e le compromissioni.

d) Infine, il d.lgs. n. 62 del 2024 contiene una nuova configurazione del progetto individuale (artt. 18-31). Si tratta dell'evoluzione dell'istituto già previsto dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000, che cambierà nome e diventerà «progetto di vita personalizzato, individuale e partecipato». Proprio l'aver rimarcato e valorizzato il ruolo della persona con disabilità nella redazione di tale progetto – si tratta di un concetto espresso in molte previsioni dell'intero articolato – costituirebbe uno degli approdi più significativi della riforma²⁵.

²¹ In ambito scolastico, il profilo di funzionamento è descritto dall'art. 5, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 66 del 2017, come il documento che definisce le competenze professionali e la tipologia delle misure strutturali utili per l'inclusione scolastica. Le linee guida adottate dal Ministero della salute nel novembre del 2022 contengono le indicazioni relative all'adozione di tale documento e, per quel che in questa sede più rileva, richiamano le definizioni di funzionamento e disabilità adottate dall'Organizzazione mondiale della Sanità nella classificazione ICF. Così, si legge che «il funzionamento ha un'accezione positiva, in quanto concetto che ricomprende e descrive gli aspetti positivi dell'interazione tra un individuo con un problema di salute e i fattori contestuali di quell'individuo, a livello delle funzioni fisiologiche del corpo, delle strutture anatomiche del corpo, delle attività e della partecipazione. In pratica, tali aspetti positivi sono descrivibili come assenza di problemi dell'interazione tra persona e contesto a livello delle funzioni fisiologiche del corpo, delle strutture anatomiche del corpo, delle attività e della partecipazione considerando i fattori contestuali».

²² Nella dottrina costituzionalistica italiana, cfr. F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, 1/2020, 149 ss.

²³ Sul punto, F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio*, cit., 72 e A. CANDIDO, *La definizione e l'accertamento*, cit., 36, secondo cui «il senso della valutazione di base è quello di considerare, secondo l'ICF, l'impatto delle compromissioni sulle attività della persona (cognitive, mobilità, cura di sé, relazioni interpersonali, attività della vita quotidiana) e la sua partecipazione ai contesti di vita, ancora una volta, secondo il modello bio-psico-sociale».

²⁴ L'art. 2 del d.lgs. stabilisce che la “condizione di disabilità” è una «duratura compromissione fisica, mentale, intellettuale, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri». Analogamente, anche la definizione di «persona con disabilità» di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 62 del 2024, che va a sostituire l'art. 3 della legge n. 104 del 1992, fa oggi riferimento alla presenza di durature compromissioni che, in relazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri.

²⁵ E. VIVALDI, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: quali prospettive*, in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, cit., 54 ss.

Grazie alle innovazioni contenute nel d.lgs. n. 62 del 2024, il progetto, dopo l'accertamento della condizione di disabilità, verrà redatto, su richiesta della persona con disabilità, da una unità di valutazione multidimensionale, che dovrà individuare gli interventi che interessano la stessa persona nelle aree: 1) dell'apprendimento, della socialità e dell'affettività; 2) della formazione e del lavoro; 3) della casa e dell'habitat sociale; 4) della salute. Sono state poi introdotte ulteriori novità, le più importanti delle quali appaiono la previsione di un apposito budget di progetto²⁶, che potrà essere anche autogestito dalla stessa persona con disabilità, e di un referente per l'attuazione del progetto stesso²⁷.

e) Il legislatore delegato ha poi previsto peculiari modalità per l'entrata in vigore del d.lgs. n. 62 del 2024. Se è vero che l'art. 40, comma 1, dispone che lo stesso d.lgs. sarebbe dovuto entrare in vigore il 30 giugno 2024, in realtà non tutte le sue disposizioni avrebbero dovuto trovare immediata applicazione. La data del 30 giugno del 2024, era infatti riferita soltanto alle norme di carattere generale (l'oggetto e finalità, le definizioni, la parte terminologica, nonché le previsioni volte a indicare le tempistiche per l'adozione dei vari atti attuativi e quelle sulla formazione dei soggetti coinvolti dalla riforma).

La parte sostanziale della riforma che si è descritta, secondo quanto previsto nel testo originario dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 62 del 2024, sarebbe stata invece oggetto di sperimentazione per alcuni territori da identificare (art. 33) dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025; mentre avrebbe trovato generale applicazione in tutto il resto del Paese a far data dal 1° gennaio 2026.

Come subito si vedrà, questi termini sono stati nel giro di pochi mesi rapidamente procrastinati.

3. Le modifiche apportate dal d.l. n. 71 del 2024, il ritardo nell'approvazione dei regolamenti di attuazione e le conseguenze sull'avvio della sperimentazione sulla nuova valutazione di base

Il d.lgs. n. 62 del 2024 aveva previsto, in tempi relativamente stretti, l'adozione di numerosi e importanti atti attuativi, fondamentali sia per l'avvio della sperimentazione, sia per l'avvio dell'applicazione generalizzata della riforma.

La disciplina relativa alle tempistiche di approvazione di tali atti è stata però sin da subito oggetto di numerose modifiche.

²⁶ Questa previsione trova un importante antecedente nella legge di Regione Lombardia 6 dicembre 2022, n. 25 (Politiche di welfare sociale regionale per il riconoscimento del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità), che all'art. 7 introduce per la prima volta a regime nel panorama regionale il budget di progetto. Sul rapporto tra le due fonti, cfr. G. MERLO, *Disabilità: un progetto (di vita) per tutti*, in *Lombardiasociale.it*, 2024.

²⁷ Le novità contenute nella riforma sono attentamente analizzate da E. VIVALDI, *Il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato: quali prospettive*, cit., 59 ss. e da F. GASPARI, *Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*, in *Federalismi.it*, 5/2025, 69 ss., che si sofferma in particolare sulle valutazioni effettuato dal Consiglio di Stato in sede di parere sul testo dell'allora emanando decreto legislativo.

D'altra parte, erano state evidenti già le difficoltà nella redazione degli stessi decreti legislativi, per i quali era stata *medio tempore* disposta una proroga rispetto al termine originale, e che hanno visto la luce a oltre due anni dall'entrata in vigore della legge delega n. 227 del 2021²⁸.

Tornando al d.lgs. n. 62 del 2024, a distanza di meno di un mese dalla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del 3 maggio 2024, e, si badi!, prima ancora che entrasse in vigore (come detto sopra, la data indicata dall'art. 40, comma 1, del d.lgs., almeno per alcune delle disposizioni in esso contenuto, era fissata al 30 giugno 2024), il decreto era già stato oggetto di interventi correttivi in ben due occasioni.

In prima battuta è intervenuto il d.l. 31 maggio 2024, n. 71, e successivamente lo stesso d.l. è stato significativamente modificato, nel procedimento di conversione, dalla legge 29 luglio 2024, n. 106.

Così, tra le altre cose²⁹, si è modificata la procedura per l'individuazione dei territori in cui attuare la sperimentazione. L'art. 33, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 62 del 2024, prevedeva in origine che i luoghi della sperimentazione sarebbero stati indicati con atti di natura regolamentare, preceduti da una intesa con il

²⁸ Più precisamente, nel testo originario della legge delega n. 227 del 2021, approvato a dicembre del 2021, il termine per l'adozione dei decreti legislativi era sancito in 20 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, cosicché i decreti legislativi avrebbero dovuto essere adottati entro l'agosto del 2023. Con l'art. 1, comma 5, della legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, del decreto-legge "milleproroghe 2023" (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198), il suddetto termine era stato poi posticipato al 15 marzo 2024. Il tema della proroga di termini di deleghe legislative con decreti-legge o con leggi di conversione di decreti-legge è stato oggetto di attenzione della dottrina: cfr., per tutti, N. LUPO, *La proroga "innominata" delle deleghe legislative in scadenza. A proposito dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in *Oss. fonti, fasc. speciale*, 2020, 606 ss. Nonostante le criticità che tale prassi determina, la Corte costituzionale ha fin qui sempre avallato l'inserimento di proroghe di deleghe con leggi di conversione dei decreti-legge: cfr., in particolare, le sentenze n. 63 del 1998 e n. 237 del 2013. Sul tema deve inoltre considerarsi, in senso più rigoroso, il rinvio del 29 marzo 2002 da parte del Presidente della Repubblica di un decreto-legge proprio in ragione, tra le altre criticità, della presenza di una norma inserita durante l'esame parlamentare nella legge di conversione, che prevedeva la proroga di un termine già scaduto per l'esercizio di una delega legislativa. Nel messaggio inviato alle Camere, il Presidente della Repubblica qualificò tale scelta come una «evidente illogicità giuridica». A tal proposito, cfr. P. CARNEVALE, *Mancata promulgazione di legge di conversione e rinvio alle Camere: il caso del messaggio presidenziale del 29 marzo 2002*, in *Rass. parl.*, 2/2003, 385 ss.; A. SIMONCINI, *Il rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge n. 4/2002: si apre una nuova stagione per i controlli preventivi sulla decretazione d'urgenza?*, in *Quad. cost.*, 3/2002, 613 ss.; G. D'AMICO, *Gli argini della Costituzione ed il "vulcano" della politica. Brevi considerazioni a riguardo del rinvio presidenziale della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio, n. 4 e del suo "seguito" governativo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2002. In generale sul tema del rinvio presidenziale, cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.

²⁹ Il testo del d.lgs. n. 62 del 2024 è stato oggetto di modifiche anche per quanto concerne il percorso di formazione dei soggetti coinvolti dalla riforma: secondo l'art. 32 del d.lgs. n. 62 del 2024, sarebbe stato un regolamento interministeriale – previa intesa in sede di conferenza unificata Stato-Regioni – a dover stabilire, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. (e dunque entro il 30 settembre 2024) le misure di formazione. Ma, anche in questo caso, il d.l. n. 71 del 2024 (art. 9, commi 2-7) ha cambiato le regole pochi giorni prima stabilite e, quando ancora il termine non era scaduto, ha individuato, anche se solo per l'anno 2024 e nelle more dell'adozione del citato regolamento, il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio (in altre parole, il Ministero per le disabilità) come soggetto competente ad adottare le regole "provvisorie" sulla formazione.

Se sono ben comprensibili le esigenze di velocizzare i tempi che hanno evidentemente portato alle modifiche appena segnalate, non si può non rimarcare l'anomalia di tali importanti ripensamenti a poche settimane dalla pubblicazione del d. lgs n. 62 del 2024. Anche perché, nel caso della disciplina sulla formazione, la scelta di accentrare sul Ministero della disabilità la competenza a individuare le modalità di formazione sconta un difetto di pubblicità e trasparenza che il regolamento avrebbe invece assicurato e ha altresì impedito il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

sistema delle Conferenze Stato-Regioni³⁰. L'art. 9, comma 1, del d.l. n. 71 del 2024, ha invece smentito frontalmente questa indicazione e ha individuato direttamente i nove territori provinciali della sperimentazione (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste). Pur giustificata dalle esigenze di consentire una adeguata formazione dei soggetti coinvolti dalla sperimentazione stessa prima che la stessa prendesse avvio, la modifica della fonte ha avuto l'effetto di non coinvolgere le Regioni nella scelta dei territori, diversamente da quanto previsto solo un mese prima. Da un punto di vista delle fonti del diritto, siamo dunque qui in presenza di una manifestazione meno consueta di quella che la dottrina definisce “fuga dal regolamento”: per sfuggire agli obblighi previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, la fuga non si verifica in questo caso attraverso un decreto non regolamentare, ma direttamente con il decreto-legge³¹.

Tra gli atti di attuazione decisivi per l'avvio della riforma vi è poi il regolamento per l'aggiornamento, sulla base delle classificazioni ICD e ICF, delle definizioni, dei criteri e delle modalità di accertamento delle varie certificazioni previste dalla normativa ancora vigente (art. 12). Si tratta delle modalità con cui, come detto sopra, le unità di valutazione di base incardinate presso l'INPS saranno chiamate a rilasciare le nuove certificazioni secondo l'impostazione del modello bio-psico-sociale di cui alla Convenzione ONU.

Appare chiaro che, senza l'indicazione dettagliata di tali criteri, per le Commissioni non sarà in alcun modo possibile adeguarsi ai nuovi principi e alla nuova definizione di persona con disabilità introdotta dalla riforma.

Ora, l'art. 12 del d.lgs. n. 62 del 2024 indicava in origine il 30 novembre 2024 come termine entro il quale provvedere all'adozione di tale regolamento.

La possibilità di poter rispettare il termine indicato è stata però evidentemente considerata dal Parlamento sin da subito irrealizzabile, posto che, ben prima della scadenza del termine previsto, l'art. 9, comma 7-ter, del d.l. n. 71 del 2024, come convertito, ne ha posticipato la scadenza di un anno, dal 30 novembre 2024 al 30 novembre 2025.

In mancanza di tale regolamento, la sperimentazione della riforma relativa all'adeguamento della valutazione di base ai criteri ICF non poteva dunque chiaramente avviarsi. Per ovviare a tale

³⁰ In particolare, la scelta dei territori e delle modalità per la sperimentazione relativa alla valutazione di base era stata riservata ad un regolamento da adottare su iniziativa del Ministro della salute, di concerto con i Ministri del lavoro e delle disabilità, previa intesa in Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, entro il 30 novembre 2024. Viceversa, la scelta dei territori e delle modalità per la sperimentazione sulla valutazione multidimensionale e sul nuovo progetto di vita era riservata ad un regolamento di iniziativa del Ministero per le disabilità, con il concerto dei Ministri di salute e lavoro, previa intesa in Conferenza unificata.

³¹ Sul punto, L. CASINI, *Il Governo legislatore*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.* 2023, 178 ss. richiama alcuni casi della fuga dal regolamento per via legislativa. In generale, sul fenomeno della fuga dal regolamento, cfr., *ex multis*, G. RIVOSECCHI, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 93 ss.



inconveniente, lo stesso d.l. n. 71 del 2024, come convertito, ha introdotto così, all'art. 9, comma 7-*bis*, una modifica di non poco conto, circoscrivendo la sperimentazione sull'accertamento della condizione di disabilità secondo la nuova valutazione di base soltanto a tre condizioni: i disturbi dello spettro autistico, il diabete di tipo 2 e la sclerosi multipla.

In altre parole, di fronte alla mancata adozione del regolamento generale che avrebbe reso impossibile l'avvio della sperimentazione, il legislatore ha provato a salvare almeno parzialmente l'impostazione iniziale del decreto legislativo, pur limitando anche da un punto di vista sostanziale la sperimentazione stessa.

Però, anche per consentire l'avvio solo parziale della sperimentazione relativa alle tre patologie sopra citate, è necessaria l'approvazione di un provvedimento attuativo che stabilisca i criteri con cui le commissioni INPS devono procedere all'accertamento della condizione di disabilità secondo i criteri ICF. In effetti, il già citato art. 9, comma 7-*bis*, del d.l. n. 71 del 2024, come convertito, ha previsto che – proprio «al fine di consentire, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, la sperimentazione» – si sarebbe dovuto adottare, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione (e dunque entro il 31 ottobre 2024), un regolamento interministeriale chiamato a definire «i criteri per l'accertamento della condizione della disabilità» connessi alle tre “patologie-pilota” individuate.

Neppure tale termine è stato però osservato. E del regolamento in parola non si ha traccia neppure nel momento in cui questo lavoro si chiude (10 maggio 2025), nonostante il Consiglio di Stato abbia adottato, già il 3 marzo 2025, il parere sullo schema di regolamento trasmesso dal ministero della Salute soltanto il 20 febbraio 2025³².

La conseguenza di tutto questa intricata situazione è che se, pur con qualche difficoltà³³, nelle nove province individuate dal d.l. n. 71 del 2024 ha preso avvio la sperimentazione relativa agli aspetti

³² Cfr. Cons. Stato, sez. consultiva atti normativi, affare n. 206 del 2025, spedito il 3 marzo 2025 Il parere del Consiglio di Stato, pure favorevole, contiene diversi rilievi e dà atto di numerose criticità, ad esempio nella parte in cui rileva che è stata, «in certa misura, consumata una parte del tempo concesso per la sperimentazione». Ancora, rispetto alla necessità di inserire criteri che tengano conto delle differenze di genere, il Consiglio di Stato osserva che «il testo normativo (anche nel corpo degli allegati e delle schede tecniche che ne integrano il contenuto) non opera in realtà alcun riferimento, ai fini della definizione e dell'accertamento delle patologie invalidanti, neanche a tratti ancorati alla differenza sessuale». In ogni caso, «trattandosi di criteri di natura tecnica e medico-legali, il Collegio non è in grado di formulare, a fronte della valutazione programmatica rinveniente dalla norma primaria, alcuna valutazione di coerenza, rimessa al Ministero richiedente».

³³ Nell'interrogazione a risposta in Commissione (Atto Camera 5-03835), presentata il 7 aprile 2025 dall'on. Gribaudo e altri, si mette in evidenza come «il trasferimento delle competenze dalle Asl all'Inps ha generato significative difficoltà procedurali, in particolare per quanto riguarda l'introduzione del nuovo certificato medico per il riconoscimento dell'invalidità civile, al punto che i medici di medicina generale lamentano tempi eccessivamente lunghi per la compilazione della nuova domanda, incompatibili con il carico di lavoro già gravante su di loro». Le difficoltà operative sono state al centro di uno specifico incontro del 6 febbraio 2025 tra la Ministra alle disabilità, il presidente della Federazione dei Medici e i referenti INPS: cfr. www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_06.02.2025_17.57_604. Va inoltre segnalato che nella legge di bilancio 2025 (art. 1, comma 231, legge 30 dicembre 2024, n. 207) si è previsto che l'INPS, proprio al fine di «di realizzare le attività concernenti la sperimentazione» e in attesa che si completino le procedure

amministrativi della nuova procedura³⁴ [cfr. quanto descritto *supra*, § 2, lett. *b*)], viceversa la sperimentazione relativa ai criteri innovativi con cui la nuova valutazione di base deve avvenire non si è in realtà ancora mai avviata, tanto che essa continua ad avvenire secondo le modalità e le tabelle contenute nel decreto interministeriale del 1992³⁵.

4. L'inatteso rinvio dell'entrata in vigore dell'intera riforma: l'art. 19-*quater* del d.l. n. 202 del 2024

In questo stato di sostanziale paralisi³⁶, è stato poi approvato, durante la fase di conversione del d.l. 27 dicembre 2024, n. 202 (il cosiddetto “decreto milleproroghe 2025”), convertito in legge 21 febbraio 2025, n. 15, l'art. 19-*quater* recante «Disposizioni concernenti termini in materia di disabilità».

La previsione in questione incide nuovamente e in modo significativo sulle tempistiche dell'entrata in vigore di quanto sancito dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Innanzitutto, essa posticipa al 30 novembre 2026 – procrastinando tale termine per la seconda volta in pochi mesi – l'adozione del regolamento di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 62 del 2024 e che, come si è detto sopra, dovrà aggiornare, in base al sistema ICF, i criteri per l'individuazione del profilo di funzionamento, nonché le definizioni, i criteri e le modalità di accertamento previsti dalle tabelle del 1992 relativamente all'invalidità, alla cecità, alla sordità e alla sordocecità.

Soprattutto, l'art. 19-*quater* del decreto mille-proroghe 2024 ha disposto il rinvio al 1° gennaio 2027 dell'applicazione di tutta la riforma, allungando contestualmente il periodo di sperimentazione di un ulteriore anno.

concorsuali di cui si è detto sopra (vedi nota 18), possa «conferire incarichi per prestazioni professionali, anche su base convenzionale con altre pubbliche amministrazioni, a medici e figure professionali appartenenti alle aree psicologiche e sociali».

³⁴ Alla luce delle notizie di stampa (www.ilsole24ore.com/art/invalidita-spediti-13591-certificati-introductivi-dati-prime-9-province-AG0br4ND), nei primi due mesi del 2025, sarebbero oltre 13500 i certificati introductivi spediti dai nuovi medici certificatori nelle province interessate dalle province. Nella già citata interrogazione a risposta in commissione della Camera n. 5-03835, si mette in evidenza che «nelle province interessate dalla sperimentazione secondo uno studio Cgil, nei primi due mesi di sperimentazione si è assistito a una drastica riduzione delle richieste di accertamento sanitario rispetto all'anno precedente, passando da circa 26.000 certificati introductivi al 28 febbraio 2024 a 12.404 certificati al 28 febbraio 2025».

³⁵ Cfr. Messaggio INPS n. 4465 del 27 dicembre 2024, dove, al punto 5 si legge testualmente che «Nelle more dell'emanazione dei decreti attuativi della sperimentazione, la valutazione viene effettuata, per tutte le patologie, utilizzando le tabelle di cui al decreto interministeriale 5 febbraio 1992».

³⁶ Si noti che nel frattempo, il d.lgs. n. 62 del 2024 ha subito due ulteriori modifiche da parte della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio 2025). In particolare, l'art. 1, comma 167, della legge n. 207 del 2024, ha introdotto un nuovo comma 3-*bis* all'art. 33 del citato d.lgs. n. 62 del 2024, in tema di visite di revisione delle prestazioni già riconosciute alle persone con patologie oncologiche. Inoltre, il comma 168 dello stesso art. 1 ha inserito un nuovo art. 33-*bis*, volto, in questo caso, a semplificare il procedimento nel caso in cui vengano attivati contemporaneamente più procedimenti di accertamento (o si debba fare luogo alle visite di revisione). In ragione di tale previsione, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, l'INPS dovrà effettuare l'accertamento dei requisiti sanitari in un'unica visita, integrando, ove necessario, la composizione della commissione medica competente.

Quasi a compensare questo rinvio, il d.l. 202 del 2024, come convertito, ha individuato undici nuove Province (Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza, Trento e Aosta) nelle quali, questa volta a far data dal 30 settembre 2025, la sperimentazione prenderà il via. Questi territori si aggiungeranno dunque alle nove province già individuate nel d.l. n. 71 del 2024 e nelle quali la sperimentazione avrebbe dovuto essere attiva dal 1° gennaio 2025. Di conseguenza, a far data dal prossimo autunno, in ogni Regione italiana ci sarà almeno una provincia in cui la sperimentazione dovrà prendere parte.

Anche in questa circostanza – utilizzando di fatto lo stesso schema del d.l. n. 71 del 2024 – si è previsto l'aumento del numero di patologie che dovranno essere oggetto, sempre nell'ambito della sperimentazione, della valutazione di base secondo i criteri ICD e ICF. Così, oltre a quelle indicate nel d.l. 71 del 2024 e sopra ricordate, si aggiungono l'artrite reumatoide, le cardiopatie, le broncopatie e le malattie oncologiche.

Insomma, se è vero che la riforma a regime slitta di un anno, però – quasi a volere controbilanciare tale ritardo – la sperimentazione si amplia sia per quanto concerne i luoghi in cui essa si svolgerà, sia per quanto concerne le patologie interessate dalla sperimentazione stessa.

Si badi: anche in questo caso dovrà però essere preventivamente adottato – entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge “milleproroghe”, e dunque entro il 25 settembre 2025 – un regolamento del Ministero della Salute volto ad individuare i criteri ICF con cui l'accertamento della condizione di disabilità correlata a tali “nuove” patologie dovrà essere effettuata.

Considerando che, come si è detto sopra, ancora non è stato predisposto il regolamento relativo alle prime tre patologie, il dubbio che anche questo termine possa essere disatteso appare oggi purtroppo fondato.

Concludendo sul punto, nel momento cui si chiude questo lavoro, lo stato di attuazione della riforma relativa alla valutazione di base appare il seguente:

- a) dal 1° gennaio 2025 in nove province si è avviata la semplificazione amministrativa e procedimentale della riforma relativa alla nuova valutazione di base;
- b) da fine settembre 2025, tale parte della riforma si avvierà anche in altre 11 province italiane³⁷;
- c) non è dato sapere quando partirà la parte “sostanziale” della riforma nelle prime nove province, con riferimento alle tre patologie “pilota”, che pure sarebbe dovuta partire dal 1° gennaio 2025. A tal fine occorrerà attendere l'adozione del relativo regolamento che, secondo il d.l. n. 71 del 2024, come convertito, già avrebbe dovuto essere in vigore dal 31 ottobre 2024 e di cui ancora non vi è traccia;

³⁷ Secondo quanto affermato dalla Ministra per le disabilità, inoltre, la sperimentazione dovrebbe coinvolgere altre 40 province a partire dal 2026: cfr. www.ilsole24ore.com/art/disabilita-otto-milioni-testano-riforma-gli-altri-si-va-2027-AGV1JY7C.

d) da fine settembre 2025 – se il relativo regolamento sarà stato approvato nei tempi previsti – la sperimentazione, nelle venti province individuate, dovrebbe riguardare anche l'accertamento della condizione di disabilità connesse alle ulteriori “patologie pilota” individuate dal d.l. n. 202 del 2024.

5. Il contestuale rinvio della parte della riforma relativa al progetto di vita

Come si è anticipato sopra, l'art. 19-*quater* del d.l. n. 202 del 2024 non prevede soltanto il prolungamento della sperimentazione e il rinvio della parte della riforma legato alle modalità con cui deve essere effettuata la valutazione di base. L'estensione temporale della sperimentazione e il procrastinarsi dell'entrata in vigore a regime della riforma riguarda infatti anche le novità del d.lgs. n. 62 del 2024 relative alla valutazione multidimensionale e al nuovo progetto di vita [cfr. quanto descritto *supra*, § 2, lettera *d*]).

Il rinvio di questa parte della riforma ha determinato moltissime critiche da parte del mondo associativo che si occupa di diritti delle persone con disabilità³⁸, che ha sottolineato innanzitutto come nei luoghi istituzionalmente deputati al confronto tra associazioni e istituzioni tale rinvio non fosse mai stato preannunciato³⁹.

Del resto, a differenza di quanto si è visto per l'attuazione della parte della riforma relativa alla valutazione di base, per quanto concerne invece il tema del progetto di vita, pur con qualche ritardo, sono stati adottati i due regolamenti attuativi previsti dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Il 4 gennaio 2025, dandosi seguito a quanto previsto dall'art. 33, comma 4, del d.lgs. n. 62 del 2024, è infatti entrato in vigore il Decreto Ministeriale n. 197 del 2024 («Regolamento recante la disciplina per la procedura di sperimentazione della valutazione multidimensionale e del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, le relative modalità, le risorse da assegnare e il monitoraggio»⁴⁰).

Nel merito, questo regolamento ribadisce all'art. 2 che i territori interessati dalla sperimentazione sono i nove individuati dal d.l. n. 71 del 2024: in essi – si prescrive all'art. 3 – le Unità di valutazione multidimensionale saranno chiamate ad applicare le nuove regole relative al progetto di vita sia per le istanze presentate per la redazione di nuovi progetti di vita (anche da chi è in possesso di una certificazione rilasciata prima del 2025), sia per la revisione di quelli già approvati ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000, sia per i procedimenti già in corso, sempre ai sensi del citato art. 14. L'art. 4

³⁸ Cfr. il sito del Fatto Quotidiano del 24 febbraio 2025. Sul punto si veda anche il dibattito tra esperti ed esponenti del mondo dell'associazionismo pubblicato sul sito Informare un'h.

³⁹ Sul punto cfr. anche quanto si legge nell'interrogazione a risposta in Commissione della Camera n. 5-03636, presentata dall'on. Furfaro e altri in data 26 febbraio 2025: «tale rinvio sembrerebbe essere stato deciso dalla Ministra interrogata senza preventivamente informare l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, organismo di rappresentanza istituzionale e delle organizzazioni delle persone con disabilità».

⁴⁰ Decreto del Ministro per le disabilità di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro della salute e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali 12 novembre 2024, n. 197, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 2024.

attribuisce alle Regioni il compito di procedere al monitoraggio della sperimentazione verificando, con cadenza semestrale, quanti procedimenti per i progetti di vita sono stati attivati. La speranza è che – a differenza di quanto capitato per l’attuazione della legge n. 112 del 2016 sul cosiddetto “dopo di noi” – le Regioni sappiano attivarsi molto meglio di quanto fatto con riferimenti a quei progetti⁴¹.

Da ultimo, all’art. 5 si distribuiscono le risorse finanziarie per l’implementazione dei progetti di vita nei citati territori, anche se soltanto fino al 31 dicembre 2025. È quindi molto probabile che – di qui a breve – occorra probabilmente un nuovo atto regolamentare per proseguire la sperimentazione di un altro anno ed estenderla agli altri undici territori indicati dal d.l. n. 202 del 2024.

Successivamente, il 13 marzo 2025, è poi entrato in vigore il «Regolamento concernente le modalità, i tempi, i criteri e gli obblighi di comunicazione ai fini dell’autogestione del budget di progetto»⁴². Si tratta del regolamento previsto dall’art. 28, comma 8, del d.lgs. n. 62 del 2024, che ne indicava l’adozione entro il 30 settembre 2024, al fine di definire le modalità con cui le persone con disabilità potranno autogestire il budget di progetto.

Secondo tale regolamento, la richiesta dovrà avvenire già dal momento della definizione del progetto stesso: non c’è però alcun automatismo. Saranno infatti comunque i responsabili dei vari servizi e interventi a comunicare l’esito della richiesta, motivando gli eventuali dinieghi, sulla base di criteri che sembrano alquanto generici⁴³. Va segnalata una certa rigidità nell’uso delle risorse in autogestione, che possono essere utilizzate soltanto per far fronte alle esigenze individuate nel regolamento stesso (art. 6-7) e che, in mancanza di diverse indicazioni nel progetto di vita, devono essere utilizzate entro tre mesi dal conferimento (art. 8). Particolare rilievo assume, nel regolamento, anche il tema della rendicontazione da parte della persona con disabilità. La mancata o incompleta rendicontazione potrebbe infatti determinare la revoca della autogestione stessa (cfr. artt. 9-13).

Al fine di poter dare avvio ai “nuovi” progetti di vita, occorrerà attendere però che anche le Regioni si attivino. Infatti, secondo l’art. 24, commi 4 e seguenti, del d.lgs. n. 62 del 2024, le Regioni, entro 6 mesi dall’entrata in vigore (e dunque a far data dal 30 giugno 2024), e senza che ciò determini nuovi o maggiori

⁴¹ Si ricordi che, come ricostruito dalla Corte dei conti nel dicembre 2022, «Dei circa 466 milioni di euro stanziati tra il 2016 e il 2022 per l’autonomia e l’inclusione delle persone con disabilità grave e senza sostegno familiare, soltanto 240 sono stati effettivamente trasferiti alle Regioni, che non hanno provveduto a rendicontare l’effettiva attribuzione delle risorse ai destinatari. Solamente sei Regioni risultano aver ricevuto tutte le somme complessivamente assegnate»: cfr. Corte dei conti, sez. di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 55/2022/G, *Attuazione delle misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n. 112, volte a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l’autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare - Fondo “dopo di noi”*, sul sito della Corte dei conti.

⁴² Decreto del Ministro per le disabilità di concerto con il Ministro della salute e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali 14 gennaio 2025, n. 17, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2025.

⁴³ L’art. 3, comma 2, del regolamento in esame fa riferimento alla «eventuale disponibilità di strumenti aggregativi della spesa che agevolino l’acquisizione delle corrispondenti risorse; all’efficienza, efficacia e economicità dell’autogestione; al principio dell’integrazione e dell’interoperabilità nell’impiego delle risorse e degli interventi pubblici e, se disponibili, degli interventi privati».

oneri a carico della finanza pubblica, avrebbero dovuto programmare e stabilire le modalità di riordino e unificazione di tutta una serie di attività e compiti svolti dalle varie unità di valutazione multidimensionale. Inoltre, sempre le Regioni sono chiamate, dall'art. 29 del d.lgs. n. 62, a disciplinare i profili soggetti per l'individuazione del referente per l'attuazione del progetto di vita. A quanto consta, al momento, le Regioni sono però ancora ferme. Anche in questo caso, a quattro mesi dall'avvio della sperimentazione, non è dunque possibile sapere se e come tale sperimentazione stia procedendo nei nove territori provinciali interessati.

Certo, rimane almeno la non banale consolazione che il progetto di vita, nella versione delineata dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000, è uno strumento vigente e pienamente utilizzabile, e che anzi – come dimostra la giurisprudenza⁴⁴ – appare tutto sommato vitale e capace di rispondere alle necessità delle persone con disabilità.

6. Conclusioni

Secondo quanto si è provato a mettere in evidenza, a distanza di oltre tre anni dall'approvazione della legge n. 227 del 2021, è possibile ribadire ancora una volta – in una prospettiva più generale – quanto sia spesso complessa l'attuazione tempestiva e puntuale delle fonti primarie nel nostro ordinamento⁴⁵, anche nel campo della disabilità⁴⁶.

Di conseguenza, è ancora molto difficile poter stilare un bilancio sugli effetti che le misure ivi previste potranno avere sui diritti delle persone con disabilità. Dapprima i laboriosi tempi di elaborazione dei tre decreti legislativi; poi le continue e molteplici correzioni al d.lgs. n. 62 del 2024; ancora, i significativi ritardi nella redazione dei provvedimenti attuativi dello stesso d.lgs. n. 62 del 2024, che stanno determinando lo svolgimento di una sperimentazione del tutto parziale e solo su alcuni aspetti della riforma; infine, il rinvio dell'entrata in vigore della riforma stessa su tutto il territorio nazionale al 1° gennaio 2027.

⁴⁴ Sul punto si vedano G. ARCONZO, S. BISSARO (a cura di), *La giurisprudenza sui diritti delle persone con disabilità. Anno 2023, Primo rapporto annuale dell'osservatorio giuridico permanente Human Hall sui diritti delle persone con disabilità*, sul sito dell'Osservatorio giuridico Human Hall dell'Università degli Studi di Milano, pp. 19 ss.

⁴⁵ R. BIN, *Effettività*, in G. DI COSIMO E L. LANZALACO (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica*, Milano, 2012, 59-79 (e online in <https://www.robertobin.it/ARTICOLI/Effettivit%C3%A0.pdf>), pag. 4 del paper segnala come spesso si diano nell'ordinamento leggi «il cui funzionamento è condizionato da un numero difficilmente calcolabile di decreti legislativi e regolamenti d'attuazione che portano alla fine a risultati modestissimi».

⁴⁶ Sempre per restare nell'ambito dei diritti delle persone con disabilità, può essere ricordato un altro caso emblematico: le *Linee guida in materia di collocamento mirato*, previste dall'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 151 (*Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*) sono state adottate soltanto nel marzo del 2022, a distanza di oltre 6 anni (*sic!*) dal termine indicato nella fonte primaria.



Tutto ciò – anche in attesa di eventuali ulteriori correzioni ai decreti legislativi, che secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 4, della legge delega n. 227 del 2021, potranno essere adottati entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo (e dunque, per quanto concerne il d.lgs. n. 62 del 2024, fino al maggio del 2026) – non può che portare a sospendere il giudizio sugli effettivi miglioramenti che questa riforma, da tempo attesa, potrà avere sui diritti delle persone con disabilità.

L’auspicio, evidentemente, è che tutto questo tempo non stia trascorrendo invano.