

LA NOZIONE DI DISABILITÀ TRA PASSATO E FUTURO

Anna Maria Battisti¹

Università degli Studi di Roma Tor Vergata

DOI: <https://doi.org//10.62140/AB2112025>

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'evoluzione del concetto di disabilità nel quadro nazionale e nella Convenzione Onu del 2006; 3. Il contributo della giurisprudenza comunitaria; 4. Il nuovo lessico normativo nel decreto n. 62 del 2024. 5. Il duplice procedimento di valutazione. Criticità. 6. Gli ulteriori interventi di assestamento della normativa. 7. Osservazioni conclusive.

Riassunto: Il contributo ricostruisce l'evoluzione normativa e giurisprudenziale della nozione di disabilità nell'ordinamento nazionale e sovranazionale, soffermandosi, in particolare, sulle recenti novità apportate dal nostro legislatore, evidenziandone punti di forza e criticità.

Parole chiavi: quadro normativo disabilità; giurisprudenza comunitaria; novità legislative.

Abstract: This essay reconstructs the legal and jurisprudential evolution of the concept of disability in national and supranational law, focusing, in particular, on recent innovations made by our legislator, highlighting its strengths and criticalities

¹ Professoressa Associata di diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, E-mail: battisti@economia.uniroma2.it. LINK ORCID: ID 0000-0001-8319-2455.

Keywords: *Disability regulatory framework; EU case law; new legislation.*

Introduzione

E' a tutti noto che la nozione di disabilità è stata novellata dal recente decreto legislativo 3 maggio 2024 n. 62, concernente la «*Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*», entrato in vigore il 30 giugno scorso.

A tal fine, per comprendere, appieno, la portata di quest'ultimo provvedimento, una pillola di cronologia non guasta; credo cioè che non si possa prescindere da un tentativo di ricostruire l'evoluzione della nozione *de qua*. E' evidente infatti che si tratta di una nozione in costante evoluzione, che dipende dal contesto di riferimento che va qui richiamato, sia quello nazionale che quello sovranazionale.

Del resto, è indispensabile darne una definizione non solo perché ci aiuta a comprendere i profili e le questioni che ne discendono: si pensi all'acceso dibattito, in merito al periodo di comporro delle assenze per malattia, riconducibili alla disabilità del lavoratore, che ha finito per coinvolgere sia i cd. accomodamenti ragionevoli² della organizzazione aziendale sia i profili della strategia antidiscriminatoria², ma anche perché ogni intervento che si intende realizzare per promuovere i diritti per le persone con disabilità non può non passare necessariamente da una preliminare puntualizzazione della nozione stessa.

L'evoluzione del Concetto di Disabilità nel Quadro Nazionale e nella Convenzione ONU del 2006

² Sul tema, da ultimo, si veda, ampiamente, G. DELLA ROCCA, *Determinazione del periodo di comporro del disabile «di fatto»: contrattazione collettiva carente e giurisprudenza allo sbaraglio*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2024, 1, p. 127 ss.

Nell'ambito del dibattito dottrinale, la disabilità è intesa comunemente come sinonimo di menomazione, perdita, anomalia strutturale, funzionale, del fisico, della mente; si tratta, dunque, di uno scostamento dalla media della normalità, che è valutabile tendenzialmente con logiche sanitarie, essa riguarda e risiede esclusivamente nella persona che ne è affetta³.

Ed infatti, gran parte delle norme ricalca(va) questo paradigma come modello di interpretazione della realtà, anche se va precisato, sin da subito, che i termini handicap, disabilità e invalidità si riferiscono a *status* diversi. E, tuttavia, le norme nazionali hanno creato e creano molta confusione al riguardo, perché il concetto di disabilità è spesso stato avvicinato, in modo del tutto errato, al concetto di invalidità.

Concetto, quest'ultimo che, storicamente e normativamente, trova una precisa definizione nell'art. 2 della legge n. 118 del 1971, che considera “mutilati e invalidi civili coloro che sono affetti da una minorazione congenita, o acquisita, che comporta un deficit funzionale permanente anche a carattere progressivo”; è dunque uno *status* che esiste e che ha protezione in quanto riconosciuto dalle competenti commissioni, anche se è una invalidità civile, diversa da quella motivata da ragioni di servizio, di lavoro, o da guerra.

Al tempo stesso, è noto altresì che un riferimento alla invalidità al lavoro è contenuto nella nostra Costituzione nel comma 2 dell'art. 38, ove è previsto che” i lavoratori hanno diritto a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria”⁴.

³ A.INNESTI, *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in *BollettinoAdapt* del 16 maggio 2014.

⁴ M. PERSIANI, *Art.38*, in G. BRANCA- A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelliil Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 232 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, 1989, p. 19; L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1988, p. 1 ss.; C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, p. 607 ss.; G. SUPPIEJ, *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Giugni. Studi sul lavoro*, Cacucci, Bari, 1999, p. 1295 ss.; C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Futura, Roma, 2009; D. SICLARI, *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Ec.*, 2015, p. 553.

Il concetto di disabilità a livello giuridico si riconduce, invece, alla legge n. 104 del 1992, anche se l'art.3 parla(va) di «persona con handicap», per tale intendendo «colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione», con ciò ponendo l'accento su quegli elementi che condizionano negativamente la vita di una persona, senza considerare l'ambiente in cui la persona vive, interagisce e svolge la propria attività lavorativa.

Dal canto suo, la legge n. 68 del 1999 introduce una definizione di disabilità a fini lavorativi, facendo riferimento al riguardo a coloro che presentano «*minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali*» nonché ai «*portatori di handicap*» intellettuale che comportino una riduzione delle capacità lavorative superiori ad un certo grado di invalidità. Da questo punto di vista, non appare innovativa, in quanto ripropone quella equiparazione tra disabile e invalido civile e del lavoro, anche se inizia ad utilizzare il termine disabile e non più invalido come faceva, invece, la legge precedente n.482 del 1968, prevedendo determinate percentuali a cui ricollegare determinati diritti del lavoratore (dall'avvio obbligatorio, al mutamento di mansioni) e quindi inizia ad aprire la strada ad una nozione più moderna di disabilità.

D'altra parte, l'obiettivo che la stesse intende perseguire è davvero ambizioso, se solo si pensa al nuovo istituto del “collocamento mirato”, inteso come l'insieme « di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione».⁵

⁵ A. DI STASI, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del “collocamento mirato”*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2013, p. 880, qui p. 884. Sulla nozione di “collocamento mirato”, v. P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, p. 332 ss.;

Un importante contributo alla ricostruzione della definizione della nozione in esame è stato invece apportato dalla Organizzazione mondiale della sanità, che ha messo a punto dei sistemi di classificazione internazionale: si pensi ad esempio che, nel 2001, è stata adottata *l'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)*, che sostituiva *l'International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH)*, messo a punto, nel 1980.

Giova al riguardo ricordare che l'ICF classifica la salute e gli stati di salute correlati prendendo in considerazione tre differenti prospettive: il corpo, la persona e la persona in un contesto (fisico, sociale, attitudinale, ecc...), definendo la disabilità come “la conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l'individuo” .

Non si può poi sottacere sul fatto che le maggiori novità sono comunque riconducibili alla Convenzione ONU del 2006, sui diritti per le persone con disabilità (ratificata e resa esecutiva con la legge n. 18 del 2009), che introduce una definizione di disabilità e di persona con disabilità, per così dire rivoluzionaria, che viene poi utilizzata dalla Corte di giustizia e di Cassazione per ragionare sullo *status* di persona malata.

In particolare, secondo la Convenzione la disabilità è «una limitazione risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche *durature* (a lungo termine) che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori». Una definizione mutevole e in evoluzione, in cui l'origine delle menomazioni non interessa: che sia a causa di traumi o di patologie croniche, curabili o incurabili, ciò che rileva è invece che ostacolino in maniera *duratura* la vita sociale/professionale di chi ne è colpito⁶.

⁶ Sul tema, L.TAMBURRO, *La nozione di fragilità nel prisma del rischio alla salute*, in *Mass.giur.lav.*, 2024, n.1, p. 124; V.VERZULLI, *Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole*, in *Dir.sic.lav.*, 2024, n.1, p. 1 ss.

La concezione europea non collega quindi la disabilità alla “definitività” della menomazione ma solo alla (imprecisata) lunga durata. In questa definizione c’è tutto: c’è il concetto di disabilità, diverso da quello che è l’accertamento di un *handicap*, di una disabilità o invalidità, c’è il rapporto con l’ambiente esterno nel quale la persona con disabilità si trova inserita e c’è anche la discriminazione, la necessaria attuazione del riconoscimento di diritti che portano queste persone ad essere inserite nei vari contesti in una posizione di uguaglianza.

Il Contributo della Giurisprudenza Comunitaria

Notevole appare il contributo fornito dalla giurisprudenza comunitaria, la quale è stata investita della questione che lega la nozione di disabilità alla nozione di malattia, ai fini dell’applicazione dell’art. 2110 c.c., volto come noto a contemperare il potere del datore di lavoro di licenziare un lavoratore che non può più svolgere quella mansione lavorativa perché assente per malattia oltre il periodo di comporto e il diritto del lavoratore di conservare il posto di lavoro per un certo periodo di tempo.

In particolare, ci si interroga sulla possibilità di considerare sovrapponibile o meno il concetto di disabilità con quello di malattia o se invece la disabilità in sé considerata vada integrata nell’ambito di tutela dell’art. 2110 c.c. , visto che tale articolo si limita a enunciare l’evento malattia, senza definirlo.

Di conseguenza, la nozione di malattia contenuta nell’art. 2110 c.c. si riferisce ad una nozione più ristretta di quella medica e/o medico-legale, tale da comprendere non ogni alterazione dello stato psico-fisico del lavoratore, ma esclusivamente quelle situazioni nelle quali l’infermità determini, per intrinseca gravità e/o per incidenza sulle mansioni normalmente svolte dal dipendente, una concreta ed attuale (seppure transitoria) incapacità al lavoro del medesimo.

Nonostante la recente *vis* espansiva del concetto di malattia, teso a ricomprendere anche le malattie croniche, disabilità e malattia non sono sempre concetti sovrapponibili. In buona sostanza, spesso è la malattia a generare la disabilità, altre volte la malattia può essere invece un effetto della disabilità, e quindi è la disabilità che espone il lavoratore ad una morbilità elevata che determina il suo diritto ad assentarsi ai sensi dell'art 2110 c.c. sopra citato⁷.

Tuttavia è anche vero che non tutte le disabilità determinano una morbilità maggiore del lavoratore (es. lavoratore non udente, non vedente); vi sono quindi situazioni in cui la disabilità non è legata a particolari patologie, e per questo motivo la dottrina evidenzia la necessità della conoscenza o conoscibilità non soltanto dello *status di* disabilità ma anche del nesso tra disabilità e morbilità che espone il lavoratore ad un maggiore rischio di raggiungere rapidamente il superamento del periodo di comporta e, quindi, il licenziamento.

Il numero frequente di assenze (numerosità delle malattie) e la lunga durata potrebbero essere un indice di disabilità tanto che il datore dovrebbe “presumere” e quindi indagare sulla disabilità del proprio dipendente, ma a riguardo resta fondamentale la certificazione che dica quale disabilità sussiste e se è dovuta ad una patologia. A ben vedere, come l'assenza per malattia deve essere comunicata e documentata, allo stesso modo deve accadere per la disabilità e deve essere certificato il nesso con la morbilità.

Infatti, in termini di certezza del diritto, la disabilità è nota quando sia stata accertata e riconosciuta nelle sedi competenti (ex L. 104 del 1992 e L. n. 68 del 1999, come modificate dal d.lgs. n. 62 del 2024), altrimenti in altre situazioni di disabilità “di fatto” (legate a malattie croniche) diventa fondamentale la leale collaborazione tra le parti del rapporto con un comportamento improntato ai principi generali di correttezza e buona fede⁸, come del resto si ricava dall'art. 17 del d.lgs. 62/2024, ove

⁷ *Amplius*, da ultimo, G. DELLA ROCCA, *Determinazione del periodo di comporta del disabile «di fatto»: contrattazione collettiva carente e giurisprudenza allo sbaraglio*, cit. qui p. 131.

⁸ In tal senso, V. FILI, *Superamento del comporta di malattia e rischio di discriminazione indiretta per disabilità*, GI, 2023, n. 10, 2150.

è consentito alla persona con disabilità di chiedere che venga attivato l'accomodamento ragionevole e fare una proposta e, al comma 4, di partecipare al procedimento di individuazione dell'accomodamento ragionevole, ciò che fa pensare ad una collaborazione tra le parti.

L'evoluzione del concetto, in oggetto, trapela anche dalla giurisprudenza comunitaria. In proposito, la Corte di Giustizia ha modificato nel tempo la sua posizione sul concetto di disabilità. È agevole osservare come, in una prima fase la Corte, ispirandosi alla nozione bio-medica di disabilità, identificava tale fattore di discriminazione esclusivamente in una «minorazione» psico-fisica del lavoratore, disinteressandosi, invece, della valenza autonoma del pregiudizio sulla sfera relazionale del disabile e del suo rapporto con altre eventuali barriere presenti nell'ambiente lavorativo, con la conseguenza che disabilità e malattia sono nettamente distinte.

In particolare, nella sentenza Chacon Navas dell'11 luglio 2006, C-13/05, la Corte di Giustizia, nel distinguere la nozione di «handicap» da quella di «malattia», chiarisce che col primo termine doveva intendersi «un limite che deriva, in particolare, da minorazioni fisiche, mentali o psichiche e che ostacola la partecipazione della persona considerata alla vita professionale», e che in questo caso – a differenza del carattere transeunte della malattia – deve essere probabile che sia «di lunga durata» (quindi malattia cronica).

Cambia invece l'approccio nella sentenza della C. giust., HK Danmark dell'11 aprile 2013 (cause riunite C-335/11 e C-337/11) che rappresenta il *leading case* della disciplina in oggetto⁹. Qui infatti la Corte afferma che la nozione di handicap, di cui alla Direttiva 2000/78, deve essere interpretata nel senso che essa include: “una condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa

⁹ A. DELOGU, “Adeguare il lavoro all'uomo”: l'adattamento dell'ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l'adozione di ragionevoli accomodamenti, in *Ambientediritto.it*, 2024, 1, p. 7.

natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con altri lavoratori e tale limitazione sia di lunga durata”.

Al tempo stesso, la Corte afferma che “non si deve (...) ignorare il rischio cui sono soggette le persone disabili, le quali, in generale, incontrano maggiori difficoltà rispetto ai lavoratori non disabili a reinserirsi nel mercato del lavoro e hanno esigenze specifiche connesse alla tutela richiesta alla loro condizione” e per questo corre il rischio di accumulare più assenze per malattie dell’altro, con la conseguenza che l’attenzione deve essere posta sulla tipologia della malattia.

Appare, dunque, in tutta evidenza, il passaggio da un modello biomedico o individuale di disabilità ad un approccio bio-psico-sociale, dinamico di disabilità, venendo in rilievo soprattutto la limitazione alla vita sociale-professionale, che consegue alla condizione di disabilità, di guisa che le due nozioni tendono a sovrapporsi (almeno nel caso delle malattie croniche)¹⁰. Così come appare chiara l’evoluzione epocale rappresentata dall’approvazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, di cui la Corte non poteva non tenere conto¹¹.

L’ampliamento del concetto di disabilità, consolidatosi nell’ordinamento multilivello, ha avuto inevitabilmente delle ripercussioni sul nostro ordinamento interno, caratterizzato, come si è visto, da un quadro “frastagliato” e dalla assenza di una nozione unitaria di disabilità, su cui si è innestato il recente decreto n. 62/2024.

4. Il Nuovo Lessico Normativo nel Decreto N. 62 del 2024.

¹⁰ Senza dimenticare anche Corte giust. 18 dicembre 2014, FOA (Fag og Arbejde), C-354/2013, punto 53, secondo cui anche l’obesità rientra nella nozione allargata di handicap, ai sensi della Direttiva 2000/78, allorché sia di ostacolo alla partecipazione del lavoratore alla vita professionale.

¹¹ Principio quest’ultimo ribadito anche di recente dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 18.01.2024, nella causa C-631/22.

Il quadro nazionale, in effetti, evidenzia che le nozioni legali di disabilità appaiono ancora ispirate ad una concezione biomedica, riferita alle menomazioni, e faticano ad introiettare quella concezione “bio-psico-sociale”, inaugurata dalla Convenzione ONU del 2006¹². E, tuttavia, l’impellenza di un intervento regolatorio di sistema, non solo sul piano definitorio ma anche su quello accertativo, ha trovato spazio nella legge delega in materia di disabilità (l. n. 227/2021), dove finalmente è prospettata l’introduzione domestica del modello “bio-psico-sociale”¹³.

Da questo punto di vista, infatti, il decreto n. 62 del 2024 riveste una portata storica perché va ad innovare la definizione di disabilità, al fine di adeguarla alle previsioni della Convenzione Onu del 2006, introducendo il principio della valutazione multidimensionale finalizzata alla definizione di un progetto individuale, personalizzato e partecipato, volto all’inclusione e alla realizzazione delle condizioni necessarie per garantire l’autodeterminazione e una vita indipendente alle persone disabili. A tale innovazione si accompagna il tentativo di riformare i sistemi di accertamento della disabilità e di semplificare l’accesso ai servizi. Quello che emerge è *in primis* il diverso approccio culturale e il nuovo linguaggio normativo utilizzato¹⁴.

Si consideri infatti che il nuovo art. 3 modifica la terminologia in materia, con conseguente abolizione di tutte le altre desuete e stigmatizzanti definizioni. Così, a) la parola: «handicap», ovunque ricorre, è sostituita dalle seguenti: «condizione di disabilità»; b) le parole: «persona handicappata», «portatore di handicap», sostituita da «persona con disabilità»; c) le parole: «con connotazione di gravità» e «in situazione di gravità», sostituite dalle seguenti: persona con disabilità «con necessità di sostegno

¹² R. NUNIN, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell’ordinamento internazionale*, in “*Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*”, 2020, 4, p. 886 ss.; S. MARGIOTTA, *Tutela dei disabili, “acomodamenti ragionevoli” e obbligo di “repechage”*, in *Labor*, 2020, p. 636; P. LAMBERTUCCI, *Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Mer. Lav.*, 2020, p.33; M. GASPARRO, *Ancora sugli accomodamenti ragionevoli*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2021, p. 372.

¹³ Per un primo commento alla legge-delega cfr. M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2022, 5, p. 1738 ss

¹⁴ Da ultimo, si veda: E. MASSAGLI, I. FIORE, *La trasformazione del linguaggio e dei modelli inclusivi nel d.lgs. 62/2024: una nuova definizione di disabilità*, in *Bollettino Adapt*, 2024, n.3

elevato o molto elevato»; d) le parole: «disabile grave», ove ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «persona con disabilità con necessità di sostegno intensivo».

La nuova definizione di disabilità costituisce pertanto il punto più qualificante della riforma. In particolare, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), questa deve ora intendersi come la «duratura compromissione fisica, mentale, intellettuale, del neuro-sviluppo o sensoriale [della persona] 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».

E' evidente dunque il passaggio da una nozione di disabilità medica ad una nozione di disabilità bio-psico-sociale, volta a valorizzare il carattere “relazionale” della disabilità, reso esplicito dal richiamo alla «interazione» con i fattori – ambientali, culturali, sociali e comportamentali – presenti nell'ambiente circostante, che è d'altronde quella euro-unitaria, recepita dal d.lgs. n. 62/2024, con la conseguenza che si supera il «disallineamento» tra la normativa europea e internazionale (dir. 2000/78/CE artt. 1 e 5, Convenzione ONU del 2006), da un lato, e la disciplina nazionale (l. 104 del 1992, l. n. 68 del 1999, d.lgs. n. 216 del 2003, l. n. 18 del 2009), dall'altro.

Il Duplice Procedimento di Valutazione Criticita

Non mancano però le incognite al riguardo, se solo si pensa che il legislatore del 2024, a differenza della nozione di disabilità europea, ove non occorre alcun riconoscimento ufficiale o istituzionale, contempla invece un duplice procedimento di valutazione: il primo prevede una valutazione di base (affidata-dal 1 gennaio 2026, in via esclusiva- all'Inps) attivabile solo attraverso un certificato medico introduttivo, trattandosi, pertanto, di una procedura valutativa medicolegale. Tale procedimento sarà unificato al processo dell'accertamento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordocecità e degli elementi utili alla definizione della condizione di non autosufficienza, e coprirà quindi ogni diversa tipologia di disabilità.

Alla valutazione di base si affianca, poi, una seconda valutazione multidimensionale, fondata sull'approccio bio-psico-sociale, che tuttavia è soltanto eventuale e attivabile a richiesta della persona e finalizzata alla predisposizione del progetto di vita, per l'inclusione della stessa, che ricomprende anche gli accomodamenti ragionevoli. La valutazione multidimensionale unificata è finalizzata della individuazione dei fabbisogni di assistenza. Ed invero, si intravede il rischio che l'accertamento della condizione di disabilità – porta di accesso alle tutele – continui ad esaurirsi nella mera valutazione medica, il cui esito negativo preclude l'attivazione della seconda fase “multidimensionale” maggiormente idonea ad intercettare le più complesse situazioni di vulnerabilità meritevoli di tutela.

In buona sostanza, è questa un'innovazione molto importante, che però tradisce immediatamente il limite principale della riforma, costituito dal fatto di prevedere una sorta di doppio accertamento: si prefigura infatti un sistema duale, che rischia di garantire a tutti soltanto un accertamento di base e di riservare a un gruppo ristretto di persone considerate particolarmente vulnerabili l'accesso a quello che dovrebbe essere per tutti il presupposto della valutazione della disabilità.

Per contro, la valutazione multidimensionale costituisce un diritto che discende direttamente dalla nuova definizione di disabilità, in quanto essa è il presupposto per il riconoscimento della condizione della persona e per il conseguente accesso a tutti dei diritti che la convenzione Onu del 2006 riconosce ai disabili, così come costituisce uno specifico diritto la predisposizione del progetto individuale di vita (Pdv-Ipp)¹⁵.

E' da sottolineare inoltre -che dal 1 gennaio 2025 -per la valutazione di base è prevista l'adozione -rispetto alle precedenti previsioni- della classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'Organizzazione mondiale della sanità e della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF). Senonché, è stato osservato che si tratta di indicatori eccellenti, nel delineare i profili di funzionamento della persona, ma che nulla dicono sui bisogni di questa e sulle

¹⁵ O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian Equality Network*, 8 febbraio 2022.

barriere e gli ostacoli esistenti nella società che possono aggravare, ovvero alleviare, la sua condizione. In particolare, il sistema ICF è una «fotografia statica che non coglie i processi di impoverimento che la società trasferisce sulle persone con disabilità»¹⁶.

Al tempo stesso, l'utilizzo congiunto delle classificazioni dell'OMS, della classificazione internazionale delle malattie (ICD) e della classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) nell'ambito del procedimento di valutazione, è probabile che possa portare a ricomprendere gran parte delle malattie croniche all'interno del concetto di disabilità, ma solo se la patologia cronica da delle limitazioni alla vita professionale.

Il rischio insomma è che si adotti una nuova definizione di disabilità che, da un lato, non incida sull'accesso delle prestazioni di carattere economico e, dall'altro, limiti gli accertamenti rilevanti per l'accesso a queste ultime alla sola valutazione medico-legale, pure effettuata sulla base dei nuovi descrittori del funzionamento della persona, senza alcuna considerazione degli aspetti multidimensionali e delle interazioni con le diverse barriere sociali a cui pure quella nuova nozione di disabilità dovrebbe ispirarsi.

Si tratta, comunque, di un cambio di paradigma, anzi secondo alcuni di una vera e propria «rivoluzione copernicana»¹⁷ dal momento che il d.lgs. 62/2024 abbandona la correlazione fra disabilità e gravità della menomazione che connotava negativamente la persona per introdurre una nuova correlazione quella fra disabilità e intensità dei sostegni necessari ad assicurare la partecipazione delle persone in un contesto di “uguali”.

In tal senso depongono infatti le novità riguardanti il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, la cui paternità è a dire il vero riconducibile ad una legge emanata 25 anni fa, la legge n. 328 del 2000 che considerava il progetto

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. FALABELLA, M.P. MONACO, *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità*, in Bollettino ADAPT 20 maggio 2024, n. 20.

come uno strumento fondamentale ai fini del percorso di inclusione, un vero e proprio diritto della persona.

Gli Ulteriori Interventi di Assestamento della Normativa

Infine, vanno ricordati per completezza due interventi di assestamento del decreto n. 62 del 2024, sopraccitato, ad opera della legge di bilancio 2025 (legge 30 dicembre n. 207), che rappresentano un significativo passo avanti verso una gestione più efficace e semplificata dei procedimenti legati all'accertamento della disabilità.

Queste disposizioni, valide dal 1° gennaio 2025, includono innovazioni che semplificano le visite di revisione e l'accertamento dei requisiti sanitari, come previsto dall'art. 1, commi 167 e 168, della Legge di Bilancio citata.

In particolare, è previsto che, per l'intero 2025, le visite di revisione delle prestazioni riconosciute a soggetti con patologie oncologiche saranno effettuate mediante valutazione sugli atti, salvo richiesta di visita diretta. Inoltre che, per il 2025, sarà possibile effettuare un unico accertamento sanitario per più domande, con integrazione della commissione medica ove necessario; le disposizioni si applicano anche alle revisioni già programmate e nelle aree di sperimentazione della valutazione di base.

Osservazioni Conclusive

È sicuramente apprezzabile l'intensa attività del legislatore italiano, che ha emanato negli ultimi tempi numerosi provvedimenti normativi, impegnato a far fronte alle nuove fragilità e rischi sociali. Anche se, nella consapevolezza della difficoltà di introdurre immediatamente la riforma, l'art. 40 comma 2 del d.lgs. 62/2024 dispone non solo un ingresso delle disposizioni scaglionato nel tempo ma che la prima fase applicativa sia effettuata in via sperimentale su dei campioni di

territori, a partire dal 1° gennaio 2025¹⁸, mentre per l'entrata a regime su tutti i territori nazionali occorrerà attendere il 1° gennaio 2026.

Appare, invece, poco comprensibile l'uscita di scena del progetto di realizzare un Codice Unico delle Disabilità, al fine di armonizzare, riordinare e semplificare le attuali disposizioni in materia, trovandoci ormai a più di trent'anni dall'emanazione della legge quadro sull'handicap n. 104/92 ed essendo conseguentemente giunto il tempo per un suo aggiornamento, sia alla luce del mutato riparto di competenze tra Stato e regioni, sia in relazione alla necessità di ripensare una struttura organizzativa al passo coi tempi, sia infine per aggiornare, come pure previsto, la legge 104/92 rispetto ai numerosi interventi giurisprudenziali, in materia, oltre che rispetto alle innovazioni provenienti dalla Convenzione Onu e dalla Strategia europea 2021- 2030.

Bibliografia Essenziale

BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, 1989, p. 19

BONARDI Olivia, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian Equality Network*, 8 febbraio 2022

COLAPIETRO Carlo, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2009, p. 607 ss.

DE FALCO Massimiliano, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2022, 5, p. 1738 ss

DELLA ROCCA Giada, *Determinazione del periodo di comporta del disabile «di fatto»: contrattazione collettiva carente e giurisprudenza allo sbaraglio*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2024, 1, p. 127.

¹⁸ Alcune province sono state individuate come apripista di questa sperimentazione a partire dal 1° gennaio e per tutto il 2025 (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste).

DELOGU A., “*Adeguare il lavoro all’uomo*”: *l’adattamento dell’ambiente di lavoro alle esigenze della persona disabile attraverso l’adozione di ragionevoli accomodamenti*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 1, p. 7

DI STASI Antonio, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del “collocamento mirato”*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2013, p. 880, qui p. 884.

FALABELLA V., M.P. MONACO, *Prima analisi del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 in materia di disabilità*, in *Bollettino ADAPT* 20 maggio 2024, n. 20.

FILIP Valeria, *Superamento del comparto di malattia e rischio di discriminazione indiretta per disabilità*, *GI*, 2023, n. 10, 2150.

GASPARRO M., *Ancora sugli accomodamenti ragionevoli*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2021, p. 372.

INNESTI A., *La nozione di disabilità nel contesto italiano e internazionale*, in *BollettinoAdapt* del 16 maggio 2014.

LA MACCHIA Carmen (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Futura, Roma, 2009

LAMBERTUCCI Pietro, *Disabilità e discriminazione tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. Mer. Lav.*, 2020, p.33

MARGIOTTA Stefano, *Tutela dei disabili, “accomodamenti ragionevoli” e obbligo di “repechage”*, in *Labor*, 2020, p. 636

MASSAGLI Emanuele, FIORE I., *La trasformazione del linguaggio e dei modelli inclusivi nel d.lgs. 62/2024: una nuova definizione di disabilità*, in *Bollettino Adapt*, 2024, n.3

MENGONI Luigi, *I diritti sociali*, in *Arg. Dir. Lav.*, 1988, p. 1 ss.

NUNIN Roberta, *Disabilità, lavoro e principi di tutela nell’ordinamento internazionale*, in “*Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*”, 2020, 4, p. 886 ss.

PERSIANI Mattia, *Art.38*, in G. BRANCA- A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, ZanichelliIl Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 232 ss.

SICLARI D., *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Ec.*, 2015, p. 553.

SUPPIEJ Giuseppe, *Collocamento obbligatorio e Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Giugni. Studi sul lavoro*, Cacucci, Bari, 1999, p. 1295 ss.;

TAMBURRO Livia, *La nozione di fragilità nel prisma del rischio alla salute*, in *Mass.giur.lav.*, 2024, n.1, p. 124

TULLINI Patrizia, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. Merc. Lav.*, 1999, p. 332 ss.;

VERZULLI V., *Disabilità, malattia cronica, fragilità: il lavoro agile come accomodamento ragionevole*, in *Dir.sic.lav.*, 2024, n.1, p. 1 ss.