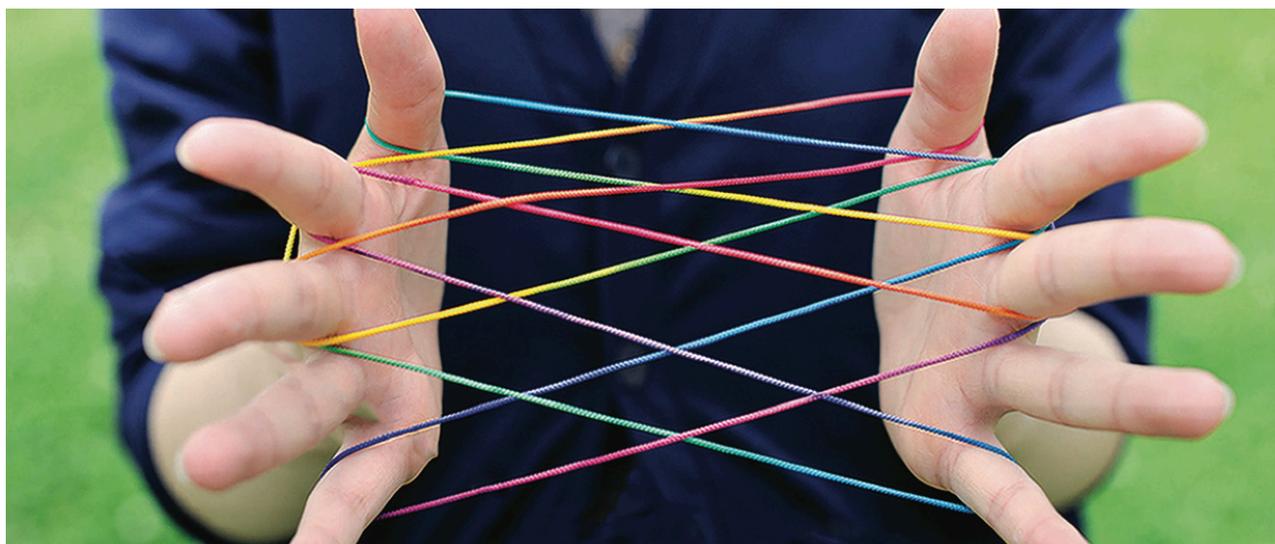




LA RICERCA  
DI UNIMI AL SERVIZIO  
DELL'INCLUSIONE

# DIRITTI AD OSTACOLI

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



## IL RINVIO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA RIFORMA SULLA DISABILITÀ

Nella newsletter del 18 febbraio avevamo informato i nostri lettori delle molteplici difficoltà che stava incontrando l'avvio della sperimentazione della riforma sulla disabilità prevista dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Solo qualche giorno dopo, il 21 febbraio, il Parlamento ha convertito in legge n. 15 del 2025 il cosiddetto decreto "mille-proroghe" (decreto-legge n. 202 del 2024) e ha introdotto una novità inaspettata, che ha molto sorpreso anche buona parte del mondo che si occupa dei diritti delle persone con disabilità.

Si tratta, va ricordato, della quarta modifica che il testo del d.lgs. n. 62 del 2024 subisce nel giro di nove mesi dalla sua pubblicazione, risalente al maggio 2024.

Questa novità conferma in modo evidente le difficoltà di cui si era scritto: l'art. 19-quater del decreto "mille-proroghe" ha infatti disposto il prolungamento della durata della sperimentazione, che sarà dunque di 24 mesi e non di 12 mesi, come inizialmente stabilito. Di conseguenza, l'entrata in vigore della riforma a regime slitta al 1° gennaio 2027, mentre la sperimentazione proseguirà fino al 31 dicembre 2026.

Viene posticipata poi al 30 novembre 2026 (si ricordi che, nella versione originaria del d.lgs. n. 62 del 2024, il termine era fissato al 30 novembre 2024, poi procrastinato al 30 novembre 2025 dal decreto-legge n. 71 del 2024) anche l'adozione del regolamento che dovrà aggiornare, in base all'ICF, le definizioni, i criteri e le modalità di accertamento previsti dalle tabelle del 1992 relativamente all'invalidità, alla cecità, alla sordità e alla sordocecità.

A compensare, se così si può dire, questo ritardo nei tempi, c'è l'ampliamento, che avrà luogo dal 30 settembre 2025, dei territori interessati dalla sperimentazione e che interesserà altre 11 province (Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza,

SCRIVI A [OSSERVATORIODISABILITA.HUMANHALL@UNIMI.IT](mailto:OSSERVATORIODISABILITA.HUMANHALL@UNIMI.IT)

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

---

Trento e Aosta) oltre alle 9 già individuate nel decreto-legge n. 71 del 2024 (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste). Di conseguenza, dal prossimo autunno, in ogni Regione italiana ci sarà almeno una provincia in cui la sperimentazione dovrà prendere avvio.

Inoltre, 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 già indicate nel d.l. 71 del 2024 (disturbi dello spettro dell'autismo, diabete di tipo 2 e sclerosi multipla), si aggiungono artrite reumatoide, cardiopatie, broncopatie e malattie oncologiche. Si badi, però: anche in questo caso dovrà 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 che individui i criteri in base all'ICF con cui l'accertamento della condizione di disabilità correlata a tali patologie dovrà essere effettuata.

Nel frattempo, occorre però segnalare che non c'è ancora traccia del regolamento che dovrebbe analogamente individuare i criteri ICF per le tre condizioni già individuate nel d.l. 71 del 2024. Ricordiamo che tale regolamento è indispensabile per poter procedere alla sperimentazione della nuova valutazione di base, almeno per quelle tre condizioni. Lo stesso sarebbe dovuto essere adottato entro il 31 ottobre 2024.

La conseguenza è che quindi, per la parte più innovativa della riforma, quella che lega l'accertamento della condizione di disabilità ai criteri ICF, la sperimentazione nelle prime nove province, che secondo un quadro normativo che diventa sempre più indecifrabile, è partita a gennaio 2025, è in realtà ancora al palo, come si evince anche, da ultimo, nella premessa della [circolare INPS n. 42 del 17 febbraio 2025](#).

Una ulteriore precisazione si impone: il rinvio dell'entrata in vigore a regime della riforma non è stata disposto soltanto per quanto concerne la valutazione di base. Anche la parte sulla valutazione multidimensionale e sui “nuovi” progetti di vita subisce lo stesso destino, nonostante sia stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2025 il regolamento che detta le modalità, i tempi, i criteri e gli obblighi di comunicazione ai fini dell'autogestione del budget di progetto (D.M. n. 17 del 2025).

Proprio il rinvio delle previsioni della riforma relativa al progetto di vita è la circostanza che ha scatenato le reazioni critiche più aspre (si vedano le varie posizioni nel dibattito sul sito del *Centro Informare un'H*, a questo [link](#)). Critiche motivate per lo più dal fatto che il rinvio sia arrivato improvvisamente, senza aver previamente informato l'Osservatorio nazionale della Disabilità, nonché dal timore che alla luce del rinvio vi sia in realtà una spinta al mantenimento dell'esistente. In questa prospettiva, può essere importante ricordare che è comunque tuttora in vigore l'art. 14 della legge n. 328 del 2000 e che sulla base di questa previsione i Comuni sono già obbligati a redigere i progetti di vita. Su questa previsione, le decisioni dei giudici sono del resto sempre più numerose: sul [nostro sito](#) è possibile leggere gli sviluppi giurisprudenziali più significativi. Alla luce delle tante problematiche, l'Osservatorio giuridico Human Hall sui diritti delle persone con disabilità continuerà nei prossimi mesi a monitorare lo stato di attuazione della riforma.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## CORTE COST. 25 DEL 2025: LA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA AI FINI DELLA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA NON PUÒ ESSERE PRETESA PER LE PERSONE CON DISABILITÀ CON GRAVI DEFICIT COGNITIVI

A distanza di poche settimane dalla pubblicazione della sentenza n. 3 del 2025, di cui abbiamo dato notizia nella scorsa newsletter, la Corte costituzionale ha pronunciato una nuova decisione importante che fa venir meno una delle tante discriminazioni che quotidianamente vivono le persone con disabilità.

In particolare, con la sentenza n. 25 del 2025, la Corte è tornata a riflettere sulla legge n. 91 del 1992 che regola la concessione della cittadinanza, evidenziando la presenza di un'altra violazione nella sfera dei diritti delle persone straniere con disabilità. Infatti, dopo aver già dichiarato con la sentenza n. 258 del 2017 l'illegittimità costituzionale della norma che non prevedeva che tali persone siano esonerate dal giuramento nei casi in cui esse sono materialmente impossibilitate a pronunciarlo, la Corte, con la sentenza in commento, si è pronunciata sull'incostituzionalità dell'art. 9.1 della stessa legge.

Quest'ultima disposizione, introdotta dal decreto-legge n. 113 del 2018, imponeva l'obbligo di certificare la conoscenza dell'italiano a livello B1 per tutti i richiedenti la cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio, senza eccezione per chi, in ragione di una disabilità, non potesse documentatamente apprenderla.

Nel caso all'origine della pronuncia, una cittadina straniera, con gravi disabilità e significativi deficit cognitivi, si era vista respingere la richiesta di cittadinanza dalla Prefettura di Reggio Emilia per inadeguata conoscenza della lingua italiana, e ciò nonostante avesse attestato le proprie difficoltà di apprendimento dovute sia all'età, sia alle sue condizioni cognitive. Si era di conseguenza rivolta al TAR, ritenendo illegittima la decisione della Prefettura. A questo punto, il TAR aveva a sua volta interpellato la Corte costituzionale, sospettando che la previsione di legge fosse incostituzionale nella parte in cui non considerava le peculiari condizioni cognitive di quanti richiedono la cittadinanza e che rendono impossibile l'apprendimento della lingua. La Corte ha condiviso la prospettazione del TAR emiliano e ha così affermato che la disposizione viola il principio di uguaglianza, sia nella sua accezione formale che sostanziale. Da un lato, infatti, la disposizione impone indistintamente lo stesso requisito a tutti i destinatari, senza considerare le oggettive difficoltà che comporta per chi, in ragione di una disabilità, non può adempiervi. Dall'altro, lungi dall'abbattere una barriera, crea essa stessa un ostacolo insuperabile, determinando, per gli effetti che ne derivano, una discriminazione indiretta che può sfociare in «una forma di emarginazione sociale».

Inoltre, la Corte ha evidenziato la violazione del principio "*ad impossibilia nemo tenetur*": chiedere a chi è oggettivamente impossibilitato ad acquisire il requisito linguistico di adempiere a tale obbligo significa imporre un onere inesigibile. Risulta, pertanto, irragionevole l'assenza di una disciplina differenziata, che, in tali circostanze, preveda la dispensa dalla prova di conoscenza della lingua italiana.



La Corte, dunque, ci ricorda ancora una volta che la valutazione del grado di inclusione della persona straniera in condizione di svantaggio in ragione di una disabilità non può prescindere dal suo diritto alla rimozione degli ostacoli che ne impediscono la piena partecipazione alla vita sociale e comunitaria.

Ricordiamo che sul nostro sito è altresì possibile reperire altre decisioni che riguardano la peculiare condizione delle persone straniere con disabilità.

# DIRITTI AD OSTACOLI

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

## LA DEDUCIBILITÀ DELLE SPESE PER L'ASSISTENZA ALLE PERSONE CON DISABILITÀ: UN PASSO AVANTI E LE SFIDE FUTURE

Il tema della **deducibilità delle spese sostenute per l'assistenza alle persone con disabilità**, soprattutto in un contesto normativo in continua evoluzione, è da sempre oggetto di discussione e di attenzione da parte di esperti, professionisti e delle stesse persone con disabilità e delle loro famiglie. D'altra parte, è ben noto che queste ultime, a causa della loro condizione, sono spesso chiamate a sostenere spese significative per garantire dignità e qualità della vita. In considerazione di ciò, è dunque utile segnalare ai nostri lettori un'importante decisione della Corte di Cassazione, che con l'ordinanza n. 449 del 9 gennaio 2025, ha contribuito a fare luce su un aspetto cruciale di questa tematica, chiarendo la **distinzione** tra due previsioni contenute nel Testo Unico sulle Imposte sul Reddito (TUIR, DPR. n. 917 del 1986). L'art. 10, comma 1, lett. b), del TUIR dispone la **deducibilità dal reddito delle spese mediche e di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione**, sostenute dalle persone con una certificazione di handicap/disabilità di cui all'art. 3 della legge n. 104 del 1992. Viceversa, l'art. 15, comma 1, lett. c), sancisce la **detraibilità delle spese mediche e sanitarie diverse da quelle di cui all'art. 10**. Tale detraibilità è limitata al 19% delle spese sostenute, con un tetto massimo di 2.100 euro annui e solo per contribuenti con redditi fino a 40.000 euro.

La questione è molto importante perché se, da una parte, le deduzioni sono quelle somme che si possono sottrarre dal reddito su cui poi si calcolano le imposte, le detrazioni sono invece le somme che, una volta calcolate le imposte da pagare, si possono sottrarre da queste.

Altrimenti detto, le deduzioni incidono direttamente sull'imponibile, mentre le detrazioni incidono, nei limiti eventualmente previsti, sul quantum di imposte da pagare.

Nel caso preso in esame dall'ordinanza della Cassazione, l'Agenzia delle Entrate aveva ritenuto che non fossero deducibili le spese che un cittadino aveva sostenute per retribuire due collaboratrici che prestavano cura e assistenza alla moglie, che, a seguito di un incidente stradale, si era vista riconoscere lo status di invalida civile al 100%. Secondo l'Agenzia delle Entrate potevano essere considerate deducibili soltanto le spese per assistenza specialistica prestata da personale qualificato (come infermieri, fisioterapisti o OSS). Viceversa, le spese per assistenza generica fornita da collaboratrici domestiche avrebbero potuto rientrare esclusivamente tra le spese detraibili.



# DIRITTI AD OSTACOLI

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

Contrariamente alla tesi sostenuta dall'Agenzia delle Entrate, la Cassazione ha invece affermato che **tutte le spese necessarie all'assistenza di una persona con disabilità grave e permanente sono integralmente deducibili, a prescindere dalla natura specialistica dell'assistenza o della qualifica professionale di chi presta assistenza.**

La Cassazione ha infatti chiarito che le due previsioni del TUIR hanno entrambe ad oggetto le spese sostenute per l'assistenza specificamente diretta alla tutela della persona bisognosa.

Le due norme si differenziano però in ragione del destinatario di tale assistenza: mentre la deducibilità delle spese è garantita dall'art. 10, comma 1, lett. b), TUIR «ai soggetti colpiti da grave e permanente invalidità o menomazione rilevante ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992»; la detraibilità di cui all'art. 15, comma 1, lett. c), TUIR è destinata a tutti gli altri soggetti, «eventualmente anche afflitti da non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, ma non disabili gravi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992».

A commento di questa decisione, va osservato che essa rappresenta certamente un importante riconoscimento per chi si trova ad affrontare spese elevate per l'assistenza quotidiana necessaria e si scontra con le difficoltà derivanti da una legislazione che, in alcuni casi, può risultare restrittiva e discriminatoria.

Dall'altra parte, però, non si può tacere che la stessa Cassazione lascia **qualche**

**marginale di incertezza nell'indicazione dei beneficiari della deducibilità e fa una certa confusione tra invalidità, handicap, menomazione.**

Ad esempio, la Cassazione nella descrizione del caso non chiarisce mai se la persona interessata alla deduzione fosse in possesso anche di una certificazione di handicap, limitandosi a citare la condizione di invalidità al 100%. Così facendo, essa sembra assimilare le persone con invalidità al 100% alle persone con handicap grave.

Sappiamo però che questo assunto non è formalmente esatto e può quindi lasciare qualche dubbio sui destinatari del regime di deducibilità.

Anche per questi motivi sarà **necessario monitorare le prassi adottate dalle singole Direzioni Provinciali dell'Agenzia delle Entrate:** comprendere come verrà data applicazione alla decisione della Cassazione sarà importante per evitare che venga mantenuto un approccio restrittivo che neghi la deducibilità delle spese in alcuni casi e porti a una applicazione del principio di diritto pronunciato dalla Cassazione a macchia di leopardo.

A tal fine, l'Osservatorio giuridico permanente Human Hall auspica che la stessa Agenzia delle Entrate adotti una circolare che chiarisca definitivamente l'ambito di applicazione dell'ordinanza della Cassazione: questo potrebbe impedire che le persone con disabilità possano essere penalizzate da interpretazioni "locali" della normativa.

Hanno partecipato alla redazione di questo numero della newsletter: Giuseppe Arconzo, Laura Abet, Federica Sammali