

**PAS SAGGI
COSTITUZIONALI**

PASSAGGI COSTITUZIONALI

rivista semestrale

Anno III - Numero 1 - Giugno 2023

n. 5 della Serie

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5752-12-5

revisione: Vittoria Minniti

grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2023 per la versione cartacea
su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it

oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>



ETPbooks

Atene
www.etpbooks.com
etpbooks@gmail.com

su commissione del Centro di Studi e Ricerche Pubblicistiche A.P.S.

Le persone con disabilità tra società, economia e diritto



Ancora sui profili giuridici

Questioni aperte e prospettive di riforma

La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*

ALESSANDRO CANDIDO

SOMMARIO: 1. Amministrazioni e disabilità: diritti da garantire e apparati da organizzare. - 2. Le pubbliche amministrazioni nella legge delega n. 227 del 2021. - 2.1. Il ruolo delle amministrazioni nell'accertamento della disabilità. - 2.2. Amministrazioni e valutazione multidimensionale. Il nodo delle competenze. - 2.3. Amministrazioni e servizi pubblici. - 2.4. Cenni sulla figura dell'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità. - 3. Una conclusione, in attesa dei decreti attuativi.

1. Il tema del ruolo della pubblica amministrazione (anzi, sarebbe più corretto fare riferimento alle pubbliche amministrazioni) nella tutela dei diritti delle persone con disabilità costituisce il cuore pulsante della legge 22 dicembre 2021, n. 227, rubricata “Delega al Governo in materia di disabilità”¹. Quest’ultima, com’è noto, è stata approvata in tempi molto ristretti, al fine di fornire attuazione alle previsioni del Pnrr² che, tra l’altro, ha previsto una radicale riforma della normativa sulle disabilità, nella prospettiva della de-istituzionalizzazione³ e della promozione dell’autonomia della persona. Le amministrazioni si collocano dunque al centro del *Recovery Plan*, che mira al rafforzamento dell’offerta di servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali, alla semplificazione dell’accesso ai servizi socio-sanitari, alla revisione delle procedure per l’accertamento delle disabilità, alla promozione dei progetti di vita indipendente e delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, con l’obiettivo di definire progetti individuali e personalizzati.

* Il presente saggio è stato sottoposto a referaggio secondo le regole della Rivista.

¹ Chi scrive nel mese di febbraio 2022 è stato nominato con decreto del Ministro delle disabilità componente della Commissione redigente dei decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 227 del 2021.

² Come ha affermato V. CASAMASSIMA, Intervento al forum *Verso un futuro (più) sociale dell'Europa?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2021, n. 3, disponibile all’indirizzo www.gruppodipisa.it, p. 235, gli strumenti messi in campo a livello comunitario al fine di fronteggiare la crisi pandemica sono senza “dubbio indicativi di un rafforzamento della dimensione sociale più genuinamente solidaristica dell’intervento dell’Unione”.

³ La medesima prospettiva è stata messa in luce dalla l. 22 giugno 2016, n. 112. Cfr. E. Rossi, *Lo “statuto costituzionale della persona con disabilità”: brevi considerazioni su un disegno di legge*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 380.

Il presupposto dal quale appare necessario muovere ai fini della presente indagine è la macro finalità della legge delega, che è quella di “garantire alla persona con disabilità di ottenere il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l’effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, e di promuovere l’autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione”⁴.

La legge n. 227 del 2021 elenca pertanto un insieme di obiettivi che corrispondono a una serie di diritti da garantire (alla vita indipendente, al progetto individuale, personalizzato e partecipato, all’inclusione, all’autonomia, ecc.), con la conseguente necessità di predisporre l’organizzazione di un apparato pubblico idoneo a tutelarli⁵ (con il correlato esercizio di un potere⁶). Diversamente, tali diritti finirebbero con l’essere soltanto scolpiti sulla carta, ma esposti al (ragionevole) rischio di rimanere privi di effettività. Come affermava Massimo Severo Giannini, ancor prima di strutturare un’organizzazione teleologicamente orientata al soddisfacimento di un diritto, occorre infatti ragionare su ciò che si vuole concretamente realizzare, cioè sulla funzione, perché è sempre la funzione che conforma l’organizzazione. È quindi ovvio che “il primo problema, anzi il problema dei problemi, che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia amministrativa non può essere che quello del riordinamento delle funzioni”⁷. Del resto, ogni prestazione amministrativa “richiede un momento preliminare di organizzazione del servizio”⁸.

Non essendo ancora stati approvati i decreti attuativi, sebbene risultino in fase avanzata (e, dunque, verosimilmente, prossimi ad essere approvati)⁹ il decreto che istituisce una Cabina di regia per la definizione dei livelli essenziali delle

⁴ Così dispone l’art. 1, co. 1, l. n. 227/2021 cit.

⁵ Cfr. A. BLASINI, *L’Amministrazione per la disabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 469.

⁶ Cfr. P. CERBO, *Il potere di organizzazione della pubblica amministrazione fra legalità e autonomia*, in A. TRAVI (a cura di), *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, 2008, p. 507.

⁷ V. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1957, n. 1, p. 14.

⁸ Così G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, p. 755.

⁹ Così ha dichiarato il Ministro per le disabilità lo scorso 21 gennaio 2023, ribadendo quanto affermato due mesi fa. Si rinvia all’indirizzo www.disabili.com/legge-e-fisco/articoli-legge-e-fisco/osservatorio-disabilita-legge-delega-e-inserimento-lavorativo-disabili-la-ministra-locatelli-annuncia-novita.

prestazioni in materia di disabilità, quello sull'istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità e, infine, quello sull'accessibilità della pubblica amministrazione, al momento in cui si scrive è possibile ragionare esclusivamente sui diritti che la legge delega – attraverso i suoi principi e criteri direttivi – intende garantire e non ancora, invece, sulla questione dell'organizzazione dei diversi apparati pubblici predisposti allo scopo.

2. Come si diceva poc'anzi, la legge delega assegna un ruolo centrale alle diverse pubbliche amministrazioni che vengono via via in rilievo nei suoi principi e nei criteri direttivi. Vale allora la pena di considerare le funzioni che le amministrazioni sono chiamate ad assumere rispetto all'accertamento della condizione di disabilità, alla valutazione multidimensionale, al miglioramento della qualità dei servizi pubblici funzionale a garantire l'effettiva accessibilità delle prestazioni, per concludere con alcune sintetiche considerazioni sul ruolo dell'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità.

2.1. Uno dei compiti più importanti nell'ambito dei quali la pubblica amministrazione è chiamata a intervenire è senza dubbio quello dell'accertamento della condizione di disabilità, dato che tra gli scopi della delega c'è quello di affidare a un unico soggetto pubblico l'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative della disabilità (così come su quelle di riesame), “garantendo la partecipazione delle associazioni di categoria”¹⁰ e prevedendo, grazie al raccordo tra le banche dati già esistenti, “un efficace e trasparente sistema di controlli sull'adeguatezza delle prestazioni”¹¹.

È noto che, attualmente, tanto l'accertamento della condizione di disabilità (invalidità civile, cecità, sordità, *handicap*...), quanto l'erogazione e la liquidazione delle prestazioni, comportano un procedimento amministrativo molto complesso, che coinvolge svariate amministrazioni: le aziende sanitarie locali, l'Inps, le Regioni, i Comuni, nonché il Ministero dell'interno e quello dell'economia e delle finanze¹².

In sintesi, si può sostenere che il sistema odierno si basa su una compartecipazione di funzioni tra le aziende sanitarie e l'istituto previdenziale, con la

¹⁰ V. art. 2, co. 2, lett. b), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

¹¹ *Ibidem*.

¹² 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*, 2021, n. 1, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 412.

prevalenza del ruolo di quest'ultimo ente anche nella fase di accertamento delle disabilità; tale funzione si somma a quelle di liquidazione e di erogazione delle prestazioni economiche, di cui è sempre competente l'Inps¹³. In altri termini, il precedente sistema dell'accertamento medico-legale da parte delle Commissioni mediche nell'ambito delle vecchie unità sanitarie locali¹⁴, poi aziende sanitarie locali, è stato radicalmente modificato, prevedendo che queste ultime siano composte anche da un medico designato dall'Inps¹⁵.

Tra l'altro, poiché la legge dispone che, in ogni caso, "l'accertamento definitivo è effettuato dall'Inps"¹⁶, si ritiene che le Commissioni mediche Inps svolgano oramai anche una funzione di controllo generalizzato nei riguardi dei verbali delle Commissioni mediche Asl¹⁷; inoltre, le stesse Regioni possono affidare all'Inps, attraverso la stipula di specifiche convenzioni, le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari in materia di invalidità civile, cecità, sordità, *handicap* e disabilità¹⁸.

Ciò premesso, le numerose amministrazioni pubbliche coinvolte nell'accertamento e la variabilità dei criteri medico-legali utilizzati comportano l'inevitabile presenza di discriminazioni – anche significative – per le persone con disabilità, a seconda della tipologia di Commissione medica, ma anche dell'area del Paese in cui l'accertamento viene svolto. A ciò si aggiunga la lunga durata del procedimento accertativo e la presenza di tabelle di valutazione risalenti a più di trent'anni fa¹⁹, che hanno reso l'intero *iter* farraginoso, ma anche opinabile a fronte delle novità nel

¹³ L'art. 130, co. 1, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha disposto che "... la funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti, ai sensi della vigente disciplina, agli invalidi civili è trasferita ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps)".

¹⁴ Si tratta del sistema previsto dalla l. 15 ottobre 1990, n. 295 e al d.m. 5 agosto 1991, n. 387.

¹⁵ L'art. 20, co. 1, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102, dispone che "[a] decorrere dal 1° gennaio 2010 ai fini degli accertamenti sanitari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità le Commissioni mediche delle Aziende sanitarie locali sono integrate da un medico dell'INPS quale componente effettivo".

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Come osservato da D. SABIA, A. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 413, "[i]l controllo che [...] sarebbe dovuto avvenire solo sui verbali approvati a maggioranza è diventato generalizzato e, come se non bastasse, a chiusura del sistema la Commissione medica superiore Dell'Inps (oggi silente) è stata trasformata da struttura di regolamentazione dell'uniformità valutativa medico legale ad organismo di controllo finale sui verbali di accertamento, in funzione sostanzialmente repressiva, come dimostrano i risultati condotti sulle verifiche effettuate".

¹⁸ L'art. 18, co. 22, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111, dispone che "[a] i fini della razionalizzazione e dell'unificazione del procedimento relativo al riconoscimento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordità, dell'handicap e della disabilità, le regioni, anche in deroga alla normativa vigente, possono affidare all'Istituto nazionale della previdenza sociale, attraverso la stipula di specifiche convenzioni, le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari".

¹⁹ Si tratta delle tabelle approvate con d.m. 5 febbraio 1992.

frattempo introdotte²⁰. Basti pensare alla lettura della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale che nel frattempo si è affermata²¹ e che la legge delega n. 227 del 2021 ha avuto il merito di introdurre finalmente nell'ordinamento italiano²².

Per questa ragione, una revisione del procedimento amministrativo di accertamento della condizione di disabilità, sulla scorta delle indicazioni contenute nella legge delega, appare quanto mai necessaria, attraverso l'unificazione e la semplificazione del processo valutativo di base, cioè quel procedimento – svolto sulla base della l. 5 febbraio 1992, n. 104 – mirante ad accertare le condizioni medico-legali della disabilità e che, evidentemente, risulta strumentale rispetto all'ottenimento di un servizio, di un'agevolazione, o di una prestazione economica. Tale processo valutativo non va ovviamente confuso con quello multidisciplinare, che risulta invece necessario ai fini della definizione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato²³.

Al fine di superare quel dualismo tra Aziende sanitarie locali e Inps cui si faceva cenno, che è fonte di disomogeneità, la legge delega ha previsto tra i principi e i criteri direttivi l'affidamento a un unico soggetto pubblico dell'esclusiva competenza medico-legale sulle procedure valutative di base, “garantendone l'omogeneità nel territorio nazionale e realizzando, anche a fini deflativi del contenzioso giudiziario, una semplificazione e razionalizzazione degli aspetti procedurali e organizzativi del processo valutativo di base, anche prevedendo procedimenti semplificati di riesame o di rivalutazione [...]”²⁴.

In attesa del relativo decreto attuativo, si ritiene che il soggetto affidatario delle predette funzioni (accertamento delle condizioni di accesso alle prestazioni, riesame e revisione) possa ragionevolmente essere individuato nell'Inps, attraverso delle Commissioni medico legali (formate anche con la partecipazione dei rappresentanti medico legali delle associazioni) che decidano collegialmente e in unico grado, con una composizione di base da integrare in ragione della

²⁰ Cfr. D. SABIA, A. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 414.

²¹ Per l'analisi delle diverse letture della disabilità affermatesi nel tempo e con specifico riguardo al modello bio-psico-sociale, sia consentito un rinvio ad A. CANDIDO, *Disabilità e prospettive di riforma. Una lettura costituzionale*, Milano, 2017, p. 134 ss. Recentemente, cfr. C. SCORRETTI, *La definizione medico legale di “disabilità” ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227*, in *Riv. it. di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, n. 2, p. 323 ss.; C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in *Federalismi*, 2023, n. 1 disponibile all'indirizzo www.federalismi.it, p. 225 ss.

²² Cfr. l'art. 2, co. 2, lett. a), n. 1, l. n. 227/2021 cit. prevede l'introduzione di “disposizioni che prevedano una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psico-sociale”.

²³ Cfr. *infra*, par. 3. Sul tema, cfr. G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, n. 1, p. 31 ss.

²⁴ Art. 2, co. 2, lett. b), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

specifica disabilità da accertare. L'obiettivo finale è che vi sia una valutazione complessiva che includa tutte le prestazioni che la situazione di disabilità accertata comporta.

Il procedimento potrebbe essere avviato direttamente presso il soggetto gestore, attraverso la presentazione della domanda, unitamente alla certificazione medica. Una volta pervenuta la domanda, l'interessato dovrebbe essere convocato alla visita presso la Commissione (oppure, in casi eccezionali, la visita potrebbe essere svolta a domicilio) e, all'esito, definire la condizione di disabilità della persona, trasmettendo il relativo verbale di accertamento. A questo punto, l'interessato insoddisfatto dall'esito dovrebbe essere posto nelle condizioni di domandare all'amministrazione la revisione in autotutela e, in caso di esito negativo, di rivolgersi all'Autorità giudiziaria. Per completezza, va ovviamente rilevato che il presupposto affinché il sistema delineato possa funzionare correttamente è che le menzionate tabelle valutative del 1992 vengano aggiornate.

2.2. Sotto altro versante, la pubblica amministrazione assume un ruolo centrale anche rispetto alla valutazione multidimensionale²⁵, poiché tra i principi e i criteri direttivi figura la necessità di “prevedere modalità di coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'integrazione della programmazione sociale e sanitaria nazionale e regionale”²⁶; ma anche quella di stabilire “che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito sociosanitario e socio-assistenziale”²⁷. Non bisogna inoltre dimenticare che la valutazione multidimensionale serve ad assicurare l'elaborazione del progetto di vita “individuale, personalizzato e partecipato” cui si è fatto cenno, “sulla base di un approccio multidisciplinare e con la partecipazione della persona con disabilità e di chi la rappresenta”²⁸. Inoltre, l'attuazione del progetto di vita deve comunque essere garantita “al variare del contesto territoriale e di vita della persona con disabilità, mediante le risorse umane e strumentali di rispettiva competenza degli enti locali e delle regioni”²⁹. Infine, nel progetto di vita occorre indicare “l'insieme delle risorse umane, professionali,

²⁵ Cfr. M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. civ. e prev.*, 2022, n. 5, p. 1738 ss.; C. CASELLA, *La condizione giuridica della persona con disabilità: evoluzione, problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, 2021, n. 4, p. 115 ss.

²⁶ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 1, l. n. 227/2021 cit.

²⁷ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 2, l. n. 227/2021 cit.

²⁸ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 4, l. n. 227/2021 cit.

²⁹ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 7, l. n. 227/2021 cit.

tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale³⁰.

Ciò posto, un nodo delicato della legge delega concerne la definizione dei soggetti deputati alla predisposizione dei progetti, che vengono individuati in modo generico nelle “amministrazioni competenti”³¹. Attualmente, il riferimento normativo è costituito dall’art. 14 della l. n. 328 del 2000³², che fa riferimento alle Aziende sanitarie locali e ai Comuni, i quali – anche secondo la pacifica giurisprudenza amministrativa – assumono una competenza congiunta in materia. Peraltro, è noto che, una volta richiesta la predisposizione del progetto da parte dell’interessato, “non è configurabile un contegno omissivo dell’Amministrazione”³³, né quest’ultima potrebbe ad esempio negare la prestazione eccedendo genericamente la carenza di risorse³⁴, dando conferma a quell’orientamento – espresso dalla Corte costituzionale con riferimento al tema del trasporto degli studenti con disabilità – secondo cui “è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”³⁵.

Si segnala tra l’altro che anche la legge delega prevede l’integrazione della programmazione sociale, che rientra nella competenza del Comune, con quella sanitaria, di competenza regionale; tuttavia, la genericità della norma sul punto potrebbe essere superata nella fase di attuazione della delega, dato che dovranno essere individuate in modo più dettagliato le modalità di composizione delle unità di valutazione multidimensionale³⁶.

La questione dell’ente competente alla presa in carico della persona con disabilità richiama inevitabilmente il tema dei vincoli istituzionali inerenti i rapporti di

³⁰ V. art. 2, co. 2, lett. c), n. 9, l. n. 227/2021 cit.

³¹ Sul punto, cfr. O. BONARDI, *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in *Italian Equality Network*, 2022, disponibile all’indirizzo www.italianequalitynetwork.it, p. 5.

³² La norma dispone che “[p]er realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all’articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell’ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell’istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d’intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell’interessato, un progetto individuale...”.

³³ V. Tar Lazio, Roma, sez. II, 28 aprile 2022, n. 5198.

³⁴ Ad es., cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1. Chi scrive si è occupato della questione dell’attuazione del progetto di vita individuale. Cfr. A. CANDIDO, *Quando il diritto diventa finanziariamente incondizionato. Il progetto di vita individuale per lo studente con disabilità grave*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019, n. 1, disponibile all’indirizzo www.piemonteautonomie.it, p. 1 ss.

³⁵ V. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, n. 11 Cons. in dir. Come condivisibilmente ha osservato C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in *Diritti fondamentali*, 2020, n. 2, disponibile all’indirizzo www.dirittifondamentali.it, p. 142, la decisione in questione costituisce “il punto più alto del cammino della Corte nell’affermazione del nuovo diritto alla socializzazione del disabile”.

³⁶ Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 6.

competenza tra i diversi livelli di governo, con particolare riferimento alla ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Senza poter in questa sede entrare nel merito delle annose problematiche concernenti il regionalismo e limitandoci a considerare la tematica della disabilità, si rileva che l'assistenza sociale ricade inevitabilmente nella competenza residuale delle Regioni, sebbene risulti significativamente incisa dalla competenza statale trasversale in tema di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), attraverso la quale lo Stato – nell'ambito in questione – è chiamato a garantire l'omogeneità nel godimento del diritto all'assistenza. Quest'ultimo non ha invece competenza in materia di organizzazione dei sistemi per l'erogazione delle prestazioni. In generale, si può sostenere che il potere di legiferare in tema di servizi e politiche sociali, anche a sostegno delle persone disabili e delle loro famiglie, appartiene alle Regioni, mentre sul piano amministrativo rientrano tra le funzioni fondamentali dei Comuni la "progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini"³⁷.

Su queste basi, ci si potrebbe chiedere allora come sia possibile giustificare una legge delega sulla disabilità alla luce dell'attuale quadro costituzionale, in cui, come anticipato, vengono in rilievo delle competenze delle autonomie. In verità, con la legge n. 227 del 2021, il legislatore ha scelto opportunamente di percorrere la via della leale collaborazione e dell'intesa con le Regioni, stabilendo che il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi di attuazione, debba raggiungere l'intesa con le Regioni in sede di Conferenza Unificata. La legittimazione dell'intervento legislativo delegato viene inoltre fatta correttamente derivare dall'esercizio della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali: si tratta del resto di una clausola più volte utilizzata dallo Stato per "mettere in sicurezza" l'azione statale in ambiti di competenza concorrente o residuale³⁸.

In ogni caso, vi è un dato in grado di superare ogni eventuale censura di incostituzionalità: il fatto che vengono in rilievo servizi e prestazioni attinenti al nucleo essenziale del principio di eguaglianza non lascia dubbi sulla possibilità che lo Stato possa fissare condizioni di accesso uniformi su tutto il territorio nazionale³⁹.

³⁷ Art. 14, co. 27, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122.

³⁸ Tra i tanti casi, si pensi al reddito di cittadinanza, in relazione al quale l'art. 1, co. 1, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, ha stabilito che "costituisce livello essenziale delle prestazioni". L'art. 1, co. 318, l. 29 dicembre 2022, n. 197, ha previsto l'abrogazione differita della predetta norma, a decorrere dal 1 gennaio 2024.

³⁹ A tal fine, l'art. 2, lett. h), n. 2, l. n. 227 del 2021 cit. demanda al governo il compito di "definire, anche avvalendosi del supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui

Più che di una possibilità si tratta anzi di un vero e proprio obbligo costituzionale dello Stato, pur nelle difficoltà oggettive che caratterizzano la fissazione dei livelli di assistenza di carattere sociale. Infatti, a differenza di quanto accade in ambito sanitario, dove il processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza è già strutturato per prestazioni, così non è in materia di disabilità, dove le prestazioni in natura sono dettagliate non tanto in sede nazionale, quanto a livello regionale e locale, con significative differenziazioni “in termini di tipologia di interventi, risorse disponibili, diffusione territoriale”⁴⁰; ciò è tanto più verso se si considera che, sul piano delle amministrazioni coinvolte, la garanzia dei diritti delle persone con disabilità si realizza attraverso l’azione legislativa delle Regioni, nonché mediante l’intervento degli enti locali e, per la quota di loro competenza, delle Aziende sanitarie locali⁴¹.

Per questa ragione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che le amministrazioni, nell’ambito delle rispettive competenze, devono garantire, non può prescindere da una preliminare ricognizione delle prestazioni sociali rivolte alle persone con disabilità.

2.3. La legge delega assegna un ruolo importante alla pubblica amministrazione anche rispetto alla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici, al fine di garantire l’effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità. Essa prevede infatti che:

- sia individuata una figura dirigenziale preposta alla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità⁴²;
- siano introdotti tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni quelli volti a rendere effettive l’inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità⁴³;

all’articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con riguardo alle prestazioni in favore delle persone con disabilità, con l’individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell’effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, compresi gli enti operanti nel Terzo settore”.

⁴⁰ V. M. BEZZE, E. INNOCENTI, *Il disegno di legge delega in materia di disabilità: osservazioni sulla “disciplina dei benefici”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, p. 436.

⁴¹ Sul tema della compartecipazione alla spesa socio-sanitaria, cfr. A. CANDIDO, *Le amministrazioni locali alla prova del nuovo ISEE*, in *Le Regioni*, 2015, n. 3, p. 763 ss.

⁴² Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 1, l. n. 227/2021 cit.

⁴³ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 3, l. n. 227/2021 cit.

- sia stabilito che il rispetto degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità sia inserito tra gli obiettivi da valutare ai fini della *performance* del personale dirigenziale⁴⁴;
- sia prevista la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, anche al fine di garantire l'accomodamento ragionevole⁴⁵;
- sia imposto l'obbligo, per i concessionari dei pubblici servizi, di indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l'effettiva accessibilità delle prestazioni⁴⁶;
- sia esteso il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici alla mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità, oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia⁴⁷.

Ciò comporta che il decreto attuativo dei principi e dei criteri direttivi concernenti questo settore dovrà prevedere la nomina, presso ogni amministrazione, di un dirigente preposto alla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative, individuando i requisiti di cui dovrà essere in possesso. L'obiettivo è quello di riconoscere centralità alla formazione e all'esperienza del dirigente sulle questioni dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità.

Sui medesimi temi i rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità devono essere messi nelle condizioni di partecipare alla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative e di presentare osservazioni. Inoltre, i rappresentanti delle associazioni vanno coinvolti anche in sede di predisposizione del piano delle *performances*, consentendo loro di presentare osservazioni relativamente ai profili che riguardano l'accessibilità e l'inclusione sociale delle persone con disabilità e l'eliminazione del divario di genere.

In particolare, si richiede che il dirigente preposto sia un soggetto dotato di comprovata esperienza e formazione sui temi del divario di genere, dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità, che funga da responsabile dell'inserimento nell'ambiente lavorativo delle persone con disabilità. L'intervento, nell'ottica di consentire alle amministrazioni di garantire al meglio l'assenza di

⁴⁴ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 5, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁵ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 6, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁶ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 7, l. n. 227/2021 cit.

⁴⁷ Cfr. art. 2, co. 2, lett. e), n. 8, l. n. 227/2021 cit.

ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, in ambito lavorativo, dovrebbe riconoscerli anche la facoltà di dedicare un'apposita struttura interna per lo svolgimento di tale funzione.

Inoltre, il decreto attuativo è chiamato a intervenire sul rapporto tra concessionari, gestori dei pubblici servizi e utenti, imponendo ai primi un obbligo di contemplare nella carta dei servizi di standard di qualità del servizio erogato, in modo che venga assicurata l'effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità e l'eliminazione del divario di genere; nonché l'ulteriore obbligo di prevedere i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.

Infine, la legge delega mira a estendere il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, previsto al fine di ripristinare il corretto svolgimento di una funzione, o la corretta erogazione di un servizio, anche per la mancata definizione, attuazione o la violazione degli standard di qualità dei servizi essenziali in termini di effettiva inclusione sociale e accessibilità delle persone con disabilità e per l'eliminazione del divario di genere.

2.4. Ulteriore aspetto interessante della legge delega inerisce la previsione dell'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, organo indipendente, con compiti di controllo e consultazione sull'attuazione dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari.

L'Autorità è chiamata, in particolare, a: svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori e a richiedere alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza; formulare raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti, sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate; promuovere una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia.

Lo scopo della legge delega è dunque quello di dare vita a una vera e propria "amministrazione specializzata", che dovrebbe però essere dotata dei necessari poteri, affinché possa considerarsi idonea ad assumere una posizione di garanzia nell'ordinamento, essendo funzionalizzata alla tutela delle persone con disabilità avverso le discriminazioni e alla garanzia dell'effettività dei diritti espressamente riconosciuti⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. A. BLASINI, *op. cit.*, p. 470.

Affinché possa esservi, accanto alla tutela giurisdizionale, una tutela amministrativa di fronte all’Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità, occorre dotare tale *Authority* di poteri di intervento efficaci e idonei a punire il comportamento lesivo eventualmente posto in essere.

È stato osservato che, in sede di legge delega, “ai generali compiti di raccolta delle denunce di discriminazione, di violazione dei diritti e di vigilanza sul rispetto della normativa vigente in materia, non fa da *pendant* la predisposizione di adeguati poteri di intervento”⁴⁹. Ciò in quanto mancherebbero in capo al Garante poteri di indagine e di legittimazione giudiziale, dato che egli ha un potere di domandare informazioni e documenti alle amministrazioni, o ai concessionari di pubblici servizi (ai quali può formulare raccomandazioni o pareri), ma non nei riguardi di altri privati.

Indubbiamente, onde evitare di sfociare nell’eccesso di delega, si ritiene che, in sede di attuazione, il decreto delegato possa prendere in considerazione esclusivamente le segnalazioni che al Garante pervengano da pubbliche amministrazioni, dalle associazioni, o da privati cittadini, ma avendo sempre come *focus* quello dell’accertamento della sussistenza di una violazione del principio di non discriminazione da parte di un’amministrazione o di un concessionario di pubblico servizio. A tal fine, si ritiene opportuno dotare l’Autorità di adeguati poteri deliberativi (anche cautelari, per i casi di urgenza), unitamente a funzioni di estrazione dei dati e raccolta delle informazioni, al fine di migliorare la qualità dei servizi e correggere eventualmente – anche attraverso la diffusione di *best practices* – l’azione delle amministrazioni interessate.

3. Svolte alcune considerazioni in ordine sparso in ordine alle prospettive di attuazione della legge delega in rapporto alle pubbliche amministrazioni che vengono in rilievo, appare certamente difficile che le medesime possano provvedere agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi, come si stabilisce nella legge delega, “con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili [...] e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”⁵⁰. Quelli oggetto del presente contributo sono infatti classici diritti finanziariamente condizionati, la cui garanzia non può prescindere dallo stanziamento delle necessarie risorse. Peraltro, la congiuntura economica appare favorevole, alla luce dei fondi previsti per l’attuazione della Missione 5 del *Recovery Plan*.

⁴⁹ Cfr. O. BONARDI, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ V. art. 3, co. 3, l. n. 227/2021 cit.

Dall'analisi svolta emerge chiaramente che, pur in una materia – l'assistenza sociale – in cui vengono in rilievo delle competenze legislative e amministrative di carattere regionale, la figura dello Stato è destinata a riaffermarsi prepotentemente a garanzia dell'eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale, per affrontare le tensioni sempre crescenti e per soddisfare i pressanti bisogni sociali che emergono nella società; ragione per la quale un intervento legislativo dal centro in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali, pur con tutte le criticità che lo caratterizzano, risulterebbe particolarmente importante. Nondimeno, la rilevanza degli interventi e la presenza di numerosi attori (*rectius*, amministrazioni) multilivello rendono estremamente diversificato il livello delle prestazioni offerto nei diversi territori, con una conseguente difficile definizione del volto dell'eguaglianza sostanziale che lo Stato è chiamato a garantire in modo indefettibile in ogni parte della Repubblica.

Ciò posto, in conclusione, se ci si domanda in quale direzione si sta andando oggi, si può certamente sostenere che, in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi, la strada imboccata dalla legge delega è quella giusta; infatti, si sta finalmente guardando alla disabilità ripensando all'integrazione tra la componente sanitaria e la componente sociale⁵¹ su un piano interistituzionale, attraverso un approccio della pubblica amministrazione non più legato esclusivamente a una mera logica prestazionale, ma rivolto all'inclusione sociale e alla vita il più possibile autonoma e indipendente della persona con disabilità⁵², con il riconoscimento – finalmente – dello strumento dell'accomodamento ragionevole previsto sin dalla Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità⁵³. È anche da questa stretta integrazione che oggi passa la garanzia costituzionale del nucleo essenziale del diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 della Costituzione, così pregnante da

⁵¹ Sul tema, cfr. E. VIVALDI, *L'integrazione tra sociale e sanitario: una sfida sempre attuale*, in P. BIANCHI, E. FERIOLO, G. MARTINICO, C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza*, vol. II, Pisa, 2021, p. 447 ss.

⁵² Cfr. F. CEMBRANI, M. CINGOLANI, P. FEDELI, *L'inclusione della persona disabile con strumenti tecnologici: occasione di un primo commento alla legge-delega al governo in materia di disabilità (Commento a legge 22 dicembre 2021, n. 227 (Delega al Governo in materia di disabilità))*, in *Riv. it. di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, n. 2 p. 267 ss.

⁵³ L'accomodamento ragionevole consiste nelle modifiche e negli adattamenti appropriati, necessari ed efficaci, da adottare in funzione delle esigenze concrete da soddisfare, al fine di "garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali" (così CGUE, C-312/11, *Commissione europea c. Repubblica italiana*). La Convenzione di New York è stata ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18. Sulla nozione sovranazionale di accomodamento ragionevole, cfr. M. GASPARRO, *Ancora sugli accomodamenti ragionevoli (Nota a sentenza Corte suprema di Cassazione civile sezione lavoro 9 marzo 2021, n. 6497 (ASF Autolinee S.r.l. vs Vitali Gianni))*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2021, n. 5-6, p. 372 ss.

prevalere anche sulle esigenze di bilancio delle amministrazioni coinvolte⁵⁴, specie quando vengono in rilievo spese “costituzionalmente necessarie, inerenti all’erogazione di prestazioni sociali incompressibili”⁵⁵.

⁵⁴ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50.

⁵⁵ Sul punto, cfr. Corte cost., 20 luglio 2020, n. 152. Si rinvia in particolare ai commenti di M. D’ONGHIA, *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell’effettività della tutela per le persone disabili* (Corte cost. n. 152/2020), in *Riv. dir. sicurezza sociale*, 2021, n. 1, p. 69 ss.; A.G. PIETROSANTI, *La tutela dell’inabile al lavoro privo di mezzi economici: il ruolo dell’art. 38, comma 1, della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2021, n. 4, p. 747 ss.