

Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità

Description

The new law on disability: lights and shadows

L'Autrice esamina le nuove previsioni della l.n. 227/2021 che attribuisce al Governo la delega per l'adozione di nuovi decreti legislativi sui diritti delle persone con disabilità. La riforma cambierà la definizione di disabilità contenuta nella legge quadro n. 104/1992 per uniformarla alle previsioni della convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e modificherà le procedure per l'accertamento della disabilità. Tra le innovazioni della legge è previsto altresì l'inserimento del diritto agli accomodamenti ragionevoli nella l.n. 104/1992. Nonostante l'importanza della riforma, la formulazione della delega presenta numerose ambiguità, che nel saggio si cercano di sciogliere fornendo un'interpretazione orientata ai principi e ai diritti sanciti dalla convenzione Onu.

The Author examines the provisions of law n. 227/2021 which enables the Government to adopt a new law-decree on the rights of persons with disability. The reform is going to change the definition of disability enshrined in the fundamental law on disability n. 104/1992 for a better alignment to the Un Convention on the rights of persons with disability, and to simplify the procedures for the certification of disability. Moreover, the law decree will introduce in law 104/92 the right to reasonable accommodation. Despite the importance of the reform, there are many ambiguities in the criteria given to the Government. The article indicates possible solutions for a proper implementation of the principles and rights settled in the UN Convention.

Introduzione

La l. 22.12.2021 n. 227, intitolata «Delega al Governo in materia di disabilità» origina dal d.d.l. n. 3347 presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dalla Ministra per le disabilità alla Camera il 2 novembre 2021. L'*iter* parlamentare è stato dunque straordinariamente rapido; ciò in quanto il provvedimento costituisce parte del pacchetto di riforme di cui alla Missione 5 del Pnrr, da realizzarsi secondo le stringenti tabelle di marcia presentate e approvate dalle istituzioni europee. Il progetto, ad ogni modo, si è avvalso dell'importante contributo dell'Osservatorio nazionale sulla disabilità, istituito con l. 3 marzo 2009, n. 18, che aveva da tempo iniziato a lavorare alla questione.

Il principale merito della legge è quello di innovare la definizione di disabilità, al fine di adeguarla alle previsioni di quella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità 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.

Diciamo subito che il tema avrebbe meritato un più ampio dibattito e che ben poca attenzione è stata riservata a una materia così delicata e riguardante, secondo le stime presentate nella relazione di accompagnamento al d.d.l., una platea di oltre 4,5 milioni di persone. La necessità di giungere in tempi

rapidi all'approvazione della legge ha fatto sì che aspetti fondamentali della disciplina giuridica della tutela e dell'inclusione delle persone disabili, che pure avrebbero avuto bisogno di revisione e aggiornamento, non siano stati toccati. Per altro verso, i toni utilizzati dal legislatore non sono sempre all'altezza degli obiettivi e spesso si ha la sensazione che le persone disabili siano trattate come soggetti passivi, incapaci da soli di autodeterminarsi. Elementi discutibili come l'idea di costruire la nozione di disabilità sulla base del concetto di "menomazioni durature", originariamente previsto dall'art. 2, comma 2, lett. a), n. 2 del d.d.l. n. 3347 sono stati opportunamente emendati durante l'*iter* di approvazione parlamentare. Tuttavia, rimangono espressioni ancora discutibili, come quella secondo la quale la quale il budget può essere (solo) «eventualmente» autogestito dalla persona con disabilità o la previsione per cui il progetto individuale personalizzato e partecipato (d'ora in poi per brevità progetto Ipp) sia adottato «con la partecipazione della persona con disabilità e di chi la rappresenta» utilizzando la congiuntiva "e" anziché la eventuale disgiuntiva "o". Tali previsioni, pur avendo il meritorio intento di tenere conto delle situazioni di disabilità gravissime importanti difetti di capacità cognitive delle persone che ne sono affette, sembrano lasciar trasparire una visione che considera le persone disabili prevalentemente incapaci di autorappresentarsi e autodeterminarsi.

I criteri direttivi della delega sono indicati sia all'art. 1, che definisce l'oggetto dell'intervento governativo, sia all'art. 2, ove gli interventi normativi richiesti sono elencati in modo più dettagliato. Per vero, manca una chiara formulazione dei principi direttivi cui si deve ispirare il legislatore delegato e, tuttavia, questi possono ben essere individuati *per relationem*, mediante gli esplicativi rinvii contenuti nella legge alla Convenzione Onu del 2006 e alla Strategia europea sui diritti delle persone con disabilità 2021-2030[1]. Da questo punto di vista, vale la pena ricordare le regole di fondo del "niente su di noi senza di noi", della garanzia dei diritti fondamentali della persona, anche nelle scelte concernenti la famiglia, del divieto di discriminazione, del diritto agli accomodamenti ragionevoli e soprattutto il tratto fondamentale che informa il nuovo concetto di disabilità, fondato sulla rilevanza del contesto sociale in cui la persona si colloca e che considera conseguentemente la disabilità il risultato del combinato effetto delle «menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri». In questo senso la legge 227/2021 ha anzitutto il merito di introdurre nel nostro ordinamento il concetto di disabilità bio-psicosociale che a tale definizione si richiama.

Gli ambiti di intervento su cui insiste la delega sono enucleati all'art. 1 e riguardano: la definizione della condizione di disabilità e il riordino e la semplificazione della normativa; l'accertamento della condizione di disabilità e dei suoi processi di valutazione; l'introduzione della valutazione multidimensionale della disabilità con realizzazione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione accessibilità; l'istituzione di un Garante nazionale della disabilità; nonché il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'*iter* procedurale per l'approvazione dei decreti delegati, da adottarsi entro 20 mesi dall'entrata in vigore della legge, è piuttosto complesso, soprattutto perché la loro approvazione richiede il passaggio anche in Conferenza unificata, evidentemente in ragione delle competenze residuali delle regioni che incidono su questa materia. Peraltra, è bene accennare subito ai rischi che proprio dal riparto di competenze possono emergere nella effettiva realizzazione della parte più rilevante della riforma: la valutazione multidimensionale e l'adozione del progetto Ipp e la predisposizione dei relativi di servizi

restano non adeguatamente definiti, come si vedrà meglio in prosieguo e come evidenziato anche nelle memorie presentate alla Camera dalla Cgil e dalla Cisl durante l'*iter* di approvazione della legge.

Per quanto riguarda il primo criterio direttivo di revisione della normativa, si segnala una certa ambiguità nella legge delega, in quanto si prevede il riassetto delle disposizioni vigenti mediante l'emanazione di uno o più decreti e sembrerebbe, almeno a prima vista, che si voglia mirare alla redazione di una sorta di testo unico delle disposizioni vigenti in materia. Ciò sembrerebbe la scelta migliore, trovandoci ormai a 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 alla giurisprudenza della Corte costituzionale che più volte è intervenuta su vari aspetti della materia, oltre che rispetto alle innovazioni provenienti dalla convenzione Onu e dalla Strategia europea 2021-2030. Tuttavia, altre disposizioni della normativa sembrano militare in senso contrario e lasciano presagire la volontà del legislatore di intervenire solo modificando singole previsioni della l.n. 104/92, come si evince non solo dall'esplicito criterio direttivo della riscrittura della definizione di disabilità di cui all'art. 3 della suddetta legge, ma anche dalle esplicite previsioni di cui all'art. 2, comma 2, lett. *h*), che prevede il coordinamento delle disposizioni introdotte con i decreti delegati con quelle ancora vigenti. È dunque auspicabile che il legislatore delegato si ispiri al criterio della semplificazione, che pure informa la legge, evitando interventi limitati alle singole di disposizioni senza giungere ad un vero riordino normativo.

La nuova definizione di disabilità e le procedure di accertamento

La nuova definizione di disabilità dovrebbe costituire il cuore e il punto più qualificante della riforma. Peraltro, il legislatore ne stabilisce il contenuto solo mediante il rinvio alla convenzione Onu del 2006 e richiamando, e innovando rispetto alle precedenti previsioni, i criteri dell' International Classification of Functioning, Disability and Health (Icf) e della International classification of diseases (Icd).

Si tratta senz'altro di un'innovazione e di un aggiornamento, che tuttavia tradisce immediatamente il limite principale della riforma, costituito dal fatto di prevedere una sorta di doppio accertamento: una prima fase di valutazione medico legale basata sui nuovi descrittori Onu a cui si affianca una seconda valutazione multidimensionale, che tuttavia è soltanto eventuale e attivabile a richiesta della persona. Si prefigura così 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. È dunque bene osservare subito, anche se la questione sarà affrontata diffusamente, che 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 i diritti che la convenzione Onu del 2006 riconosce ai disabili, così come costituisce uno specifico diritto la predisposizione del progetto Ipp.

Il rischio di un'interpretazione riduttiva d'altra parte trova conferma nel richiamo ai descrittori delle Nazioni Unite, che sono considerati dai tecnici del settore eccellenti nel delineare i profili di funzionamento della persona ma che nulla dicono sui bisogni di questa e sulle barriere e gli ostacoli esistenti nella società che possono aggravare, ovvero alleviare, la sua condizione^[2]. Com'è stato acutamente osservato dal coordinatore del Comitato tecnico scientifico dell'Osservatorio nazionale

sulla disabilità, il sistema Icf è una «fotografia statica che non coglie i processi di impoverimento che la società trasferisce sulle persone con disabilità»[\[3\]](#). Lo stesso limite emerge chiaramente anche in relazione alla definizione delle procedure di accertamento della disabilità che vengono prese in considerazione dalla legge. Qui il legislatore richiama espressamente sostanzialmente tutte le definizioni di disabilità rilevanti ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale correlate alle varie forme di invalidità civile ma «confermando e garantendo la specificità e l'autonomia rilevanza di ciascuna forma di disabilità». Ciò inevitabilmente solleva una serie di dubbi e questioni. Il primo quesito che ci si pone è se la normativa vada ad incidere solo sulla definizione di disabilità di cui alla l.n. 104/92, senza necessariamente intaccare i criteri di accesso a ciascuna prestazione economica correlata ai diversi tipi di disabilità. La questione è strettamente correlata all'individuazione dell'esatto perimetro di operatività della nuova definizione di disabilità: la legge, oltre a richiamare le varie forme di invalidità civile, richiama espressamente le disposizioni di cui alla legge n. 68/99 in materia di collocamento delle persone con disabilità nonché quelle in materia di collocamento mirato di cui al d.lgs. n. 150/15; essa richiama inoltre le disposizioni relative alle valutazioni propedeutiche all'individuazione degli alunni con disabilità, ma non menziona espressamente le definizioni di invalidità e inabilità rilevanti ai fini dell'accesso all'assegno ordinario alla pensione dei lavoratori dipendenti di cui alla l. n. 222/1984 né considera le valutazioni relative alle menomazioni derivanti da infortunio sul lavoro malattia professionale. È pur vero che l'elenco delle disposizioni rilevanti si chiude con la clausola dell'inserimento «di ogni altro accertamento dell'invalidità previsto dalla normativa vigente», ma poiché le risorse finanziarie non sembrano destinate al finanziamento delle prestazioni economiche di base, sembra di capire che vi siano pochi margini di intervento sulle definizioni di invalidità rilevanti per l'accesso a ciascuna prestazione economica e soprattutto che per queste ultime rimangano sostanzialmente in vigore le vecchie regole. Il dubbio trova conferma all'art. 2, comma 2, lett. h), laddove si prevede solo il coordinamento delle nuove disposizioni con quelle ancora vigenti, «comprese quelle relative agli incentivi ai sussidi di natura economica relativi fondi, facendo salvi le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e i trasferimenti monetari già erogati ai sensi della normativa vigente». Il rischio insomma è che si adotti una nuova definizione di disabilità che da un lato non incida sull'accesso le 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 la 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. A ciò si aggiunga che il legislatore ha ritenuto di stabilire percorsi valutativi separati per le persone anziane, per gli adulti e per i minori. Da alcune parti si è paventato rischio che in questo modo si voglia riservare l'accesso alla valutazione multidimensionale alle sole persone adulte e che questa sia finalizzata esclusivamente al loro inserimento nel mondo del lavoro[\[4\]](#). Si tratterebbe di una conclusione certamente da evitare, e la previsione di percorsi separati dovrebbe rilevare in relazione alla strutturale diversità dei bisogni dei minori rispetto agli adulti, che si desume anche dall'attuale definizione di disabilità contenuta nella legge che fa riferimento «alle difficoltà persistenti a svolgere compiti alle funzione propria della loro età» (introdotto dall'art. 1, l. n. 289/90) anziché al criterio della riduzione permanente della capacità lavorativa previsto dalla l. n. 118/1971. Si tratta dunque di leggere la delega in modo costituzionalmente orientato, garantendo comunque a tutti l'accesso alla valutazione multidimensionale.

Al rischio che la valutazione della disabilità sia ridotta al solo accertamento di base di carattere medico legale di cui si è detto sopra, si accompagna a quello connesso alla modifica delle procedure di accertamento. Il senz'altro meritevole obiettivo di garantire procedure semplificate che portino a una valutazione «congruente, trasparente e agevole» (art. 1) mediante la predisposizione di «un'unica

procedura del processo valutativo di base» (art. 2) ispirata ai criteri di «tempestività efficienza e trasparenza» e che sia affidata ad un unico soggetto pubblico, implica il rischio, che dovrà auspicabilmente essere evitato in sede di redazione dei decreti delegati, che si perdano quelle competenze specifiche che si realizzano oggi mediante l'integrazione di esperti nelle commissioni per l'accertamento dell'invalidità di cui all'art. 4, l. n. 104/92. Anche sotto questo profilo, dunque, occorre che il legislatore delegato tenga conto della necessità di costituire commissioni di valutazione in grado di comprendere i profili multidimensionali che le diverse forme di disabilità possono implicare.

La valutazione multidimensionale e i progetti Ipp

Alla valutazione multidimensionale sono dedicati i criteri di cui al comma 2, lett. c) dell'art. 2, tra cui figurano sia disposizioni relative al coordinamento tra le amministrazioni competenti in materia di programmazione sociale e sanitaria, sia le specifiche regole relative alla valutazione multidimensionale. Quanto alle prime, è stata sottolineata da più parti la genericità e, quindi, la debolezza del coordinamento previsto, ed è quindi auspicabile che in sede di attuazione della delega vengano definite indicazioni più precise alle autorità competenti. Quanto alla valutazione multidimensionale, si prevede anzitutto l'istituzione e l'organizzazione di unità di valutazione che siano composte in modo da assicurare «l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione di progettazione da parte delle amministrazioni competenti in ambito socio sanitario e in ambito socio-assistenziale». Tale valutazione si deve basare sul profilo di funzionamento della persona come risultante dalle indicazioni dell'Icf e dell'Icd e deve assicurare, mediante un approccio multidisciplinare e con la partecipazione della persona, l'elaborazione del progetto Ipp. Tale progetto deve individuare i sostegni e gli accomodamenti ragionevoli necessari a garantire l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali alle persone con disabilità.

Per quanto riguarda il progetto Ipp, si chiarisce che esso deve realizzare gli obiettivi della persona con disabilità tenendo conto dei «suoi desideri, le sue aspettative le sue scelte, migliorandone le condizioni personali di salute nonché la qualità di vita nei suoi vari ambiti individuando le barriere e i facilitatori che incidono sui contesti di vita (...) Nonché gli strumenti, le risorse servizi le misure, gli accomodamenti ragionevoli che devono essere adottati per la realizzazione del progetto» (art. 2, comma 2, lett. c), n. 5).

Come si è accennato, il punto più critico riguarda la natura apparentemente non obbligatoria della valutazione multidimensionale, che si desume non tanto dai criteri di cui alla lettera c) dell'art. 2 quanto da quelli di cui alla lett. a), n. 1 del medesimo comma, laddove nel richiedere al legislatore delegato l'adozione di una definizione di disabilità coerente con la convenzione Onu si fa riferimento sia alla valutazione di base, sia a quella che viene definita «successiva» multidimensionale e chi è «attivabile dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta». La suddetta valutazione, secondo quanto disposto da questa norma, sarebbe esclusivamente finalizzata alla predisposizione del progetto Ipp di cui alla lett. c).

Si conferma quindi sostanzialmente la volontarietà dell'adozione dei progetti Ipp, già prevista dall'art. 14 della legge quadro sull'assistenza n. 328/00. Quest'ultima aveva già stabilito che il progetto dovesse comprendere «oltre alla valutazione diagnostico funzionale o al profilo di funzionamento», che nella nuova disciplina saranno presumibilmente riservati alla valutazione di base, anche «le prestazioni di cura di riabilitazione a carico del servizio sanitario nazionale, il piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, i servizi alla persona a cui provvede il Comune (...) Le misure

economiche necessarie per il superamento delle condizioni di povertà e immaginazione ed esclusione sociale». Le nuove disposizioni dovrebbero dunque mirare a rendere maggiormente incisive le procedure e i contenuti di tali progetti, in linea con la giurisprudenza amministrativa, che ha sancito il dovere della pubblica amministrazione di predisporre il progetto, concludendo l'istanza di richiesta con un provvedimento espresso da adottarsi nei tempi di cui all'art. 2, l.n. 241/90^[5] e nelle decisioni più recenti ha chiarito che i progetti non possono essere redatti in modo eccessivamente generico, considerando solo le misure assistenziali senza indicare la necessità del loro coordinamento con altre misure di sostegno senza tenere conto dei desideri delle aspettative dei destinatari^[6]. Sul piano della esigibilità dell'attuazione del progetto Ipp, è utile ricordare che le Sezioni Unite della Cassazione^[7] hanno affermato la competenza del giudice ordinario sulle controversie relative alla mancata attuazione dei progetti individuali e ciò sulla base della fondamentale affermazione per cui, una volta adottato (e sia pure sulla base della richiesta individuale) il progetto, il soggetto che ne è beneficiario acquisisce una posizione di diritto soggettivo alla concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi ivi programmati.

Rispetto a quanto già riconosciuto dalla l. n. 328/2000 e dalla giurisprudenza, la nuova delega prevede un rafforzamento del progetto, anzitutto facendo riferimento alle aspirazioni del destinatario e alla sua partecipazione alla definizione del progetto stesso, inoltre richiedendo l'indicazione dell'insieme delle «risorse umane, professionali, tecnologiche strumentali ed economiche, pubbliche e private attivabili nonché i supporti informali volti a darvi attuazione. Nell'ambito del progetto devono anche essere individuate le figure professionali a cui è affidato il compito di curare la realizzazione del progetto e di monitorarne l'attuazione. Il progetto inoltre non deve mirare solo all'inclusione educativo lavorativa ma anche a garantire l'esercizio dei diritti all'affettività e alla socialità, nonché i sostegni e i servizi per assicurare alla persona di poter abitare in autonomia e a supportare la vita indipendente, favorendone la deistituzionalizzazione^[8].

Come si è già accennato, un punto delicato della legge riguarda la definizione dei soggetti deputati alla predisposizione dei progetti. Questi sono i fatti individuati in modo generico nelle autorità competenti. Attualmente queste ultime sono individuate dall'art. 14, l. n. 328/2000 nelle Aziende sanitarie locali e nei Comuni, che secondo la giurisprudenza amministrativa, hanno una competenza congiunta in materia^[9]. Anche la legge delega prevede l'integrazione della programmazione sociale, di competenza del Comune, con quella sanitaria, di competenza regionale, e la sua genericità sul punto può essere in parte superata nella fase di sua attuazione, laddove si dovranno individuare in modo più dettagliato le modalità di composizione delle unità di valutazione multidimensionale di cui al n. 2, lett. c), del comma 2 dell'art. 2. Ci si dovrà quindi misurare con il diverso riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost. nelle materie dell'assistenza sociale sanitaria e che richiede, secondo le procedure di attuazione dei decreti delegati, il passaggio in Conferenza unificata.

È da dire peraltro che un limite della legge si individua nella scarsità delle risorse messe a disposizione per l'erogazione dei servizi, come è stato osservato anche da diverse associazioni nei pareri resi alle commissioni parlamentari competenti durante l'*iter* di approvazione della legge. Il rischio insomma è che si destino più risorse al funzionamento delle amministrazioni pubbliche e meno ai servizi di cui i disabili dovrebbero poter beneficiare.

Le novità sugli accomodamenti ragionevoli

La legge delega prevede importanti innovazioni sul piano degli accomodamenti ragionevoli, che sono

presi in considerazione su due piani distinti. Da un lato si prevede, all'art. 2, comma 2, lett. a), n. 5, un autonomo criterio di delega che prevede «l'introduzione nella legge 5 febbraio 1992, n. 104 della definizione di "accomodamento ragionevole" prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità», dall'altro si inseriscono gli accomodamenti ragionevoli tra le misure che devono essere attivate nell'ambito dei progetti Ipp. Va ricordato anzitutto che mentre la direttiva 78/2000/Ce prevede gli accomodamenti ragionevoli al fine di consentire alla persona di accedere a un lavoro o di mantenere l'occupazione, la Convenzione Onu vi fa riferimento includendovi le modifiche e gli adattamenti necessari per garantire alle persone con disabilità il godimento l'esercizio di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, con un ambito quindi di applicazione decisamente più ampio rispetto alle sole condizioni di occupazione. La Convenzione Onu stabilisce inoltre espressamente che il rifiuto di tali accomodamenti costituisce una discriminazione, rispetto alla quale sono azionabili oltre che i rimedi stabiliti dal d. lgs. n. 216/2003, anche le tutele di cui alla l.n. 67/2006, che estende la tutela giurisdizionale di cui all'art. 44, d. lgs. n. 286/98 e riconosce la legittimazione processuale degli enti e delle associazioni individuati con decreto ministeriale[10]. L'occasione per l'estensione esplicita e chiara del diritto agli accomodamenti ragionevoli (che peraltro può già ritenersi introiettato nel nostro ordinamento sulla base della legge di ratifica della Convenzione Onu) è quindi importante e costituisce anche l'occasione per coordinare e aggiornare le misure di tutela, garantendo l'applicazione di tutti i rimedi che l'ordinamento predispone a tutela delle vittime di discriminazione ad ogni caso di mancata adozione degli accomodamenti ragionevoli.

I rischi di un'interpretazione riduttiva dei criteri della delega e della stessa nozione di accomodamenti ragionevoli però non vanno sottovalutati. Anzitutto, occorre escludere un'interpretazione che vedesse relegato il diritto agli a.r. al solo ambito della definizione dei progetti Ipp, in quanto tale limitazione risulterebbe in contrasto con i principi della Convenzione Onu. In secondo luogo, si deve evitare una lettura riduttiva, che pure sembrerebbe apparentemente prefigurare la legge delega, per cui gli accomodamenti ragionevoli sarebbero stabiliti una volta per tutte a priori nell'ambito della definizione del progetto Ipp, in quanto trattasi di misure da individuarsi caso per caso, in relazione ai diversi ostacoli, materiali, organizzativi o di altro genere, che la persona può incontrare nel suo percorso di vita. Appare dunque fondamentale che della loro necessità si tenga conto altresì nelle fasi, pure previste dalla delega, di attuazione e monitoraggio del piano garantendo sotto questo profilo la massima flessibilità. Inoltre occorre che sia ben chiarito che il diritto agli accomodamenti ragionevoli non ha un'estensione limitata ai soli rapporti tra il cittadino e le amministrazioni (sui quali la legge risulta per alcuni versi sbilanciata) ma si riferisce anche ai rapporti tra privati, non solo nell'ambito delle condizioni di lavoro, come già chiaramente sancito dalla direttiva 2000/78/Ce, ma altresì nell'accesso a servizi e forniture, e in ogni altro ambito civile, sociale ed economico, avendo tale diritto il medesimo ambito di applicazione del divieto di discriminazioni per disabilità.

La riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità e l'istituzione del garante nazionale delle disabilità

La lett. e) del comma 2 dell'art. 2, l. n. 227/21 detta alcune disposizioni relative alla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità. Nonostante la formulazione del capoverso sembri riferirsi alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti privati che erogano prestazioni specificatamente dedicate soggetti disabili, i criteri elencati dal n. 1 al n. 8 lasciano chiaramente intendere che si tratti invece di disposizioni destinate pressoché esclusivamente alla pubblica amministrazione e solo in minima parte ai concessionari di servizi pubblici, ma che al contrario si

riferiscano a tutte le amministrazioni (e non a solo quelle aventi specifiche funzioni in materia) essendo tutte chiamate a garantire la piena accessibilità, fisica e digitale, alle persone con disabilità. Le misure poste in essere a tal fine sono abbastanza importanti. Si parte dalla individuazione di una figura dirigenziale che abbia lo specifico compito di programmare la piena accessibilità, anche attraverso la partecipazione dei rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative, si prosegue con l'inserimento delle misure di inclusione sociale e di accessibilità tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni e della realizzazione di tali obiettivi nella valutazione delle performance dirigenziali e si prevede, infine, la nomina da parte dei datori di lavoro pubblici di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità. Per quanto riguarda i concessionari di pubblici servizi, si stabilisce l'obbligo per questi ultimi di indicare nella Carta dei servizi livelli di qualità che assicurino l'effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità e si estende il ricorso per l'efficienza dell'amministrazione di concessionari di servizi pubblici di cui al d. lgs. n. 198/2009 alla mancata attuazione o la violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità.

La lett. f) prevede l'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità. Si tratta di una figura di natura indipendente e collegiale avente funzioni di tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità. Al Garante in particolare spetterà il compito di raccogliere le segnalazioni provenienti dai disabili che denuncino la discriminazione o la violazione dei propri diritti e si prevede a tal fine la possibilità di istituire un apposito centro di contatto. Il Garante avrà inoltre il compito di vigilare sul rispetto dei diritti e sulla conformità delle norme e principi stabiliti dalla Convenzione Onu del 2006, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti e di promuovere la cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso di campagne di sensibilizzazione e di comunicazione, nonché mediante progetti di azioni positive. 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 però da pendant la predisposizione di adeguati poteri di intervento. Al Garante non sono infatti riconosciuti dalla legge poteri di indagine e di legittimazione giudiziale quali quelli attribuiti ad esempio ai consiglieri di parità di cui al d. lgs. n. 198/2006. Il Garante può richiedere informazioni e documenti necessari allo svolgimento delle proprie funzioni sono alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi e solo a questi può formulare raccomandazioni e pareri sulle segnalazioni raccolte. Sembra doversi escludere quindi ogni possibilità di intervento nei confronti di soggetti privati (non concessionari di servizi pubblici). Ciò peraltro non esclude che il Garante possa autonomamente attivarsi per segnalare alle autorità competenti le violazioni e le discriminazioni di cui venga a conoscenza e sollecitarne l'intervento, ma così non si garantirebbe quel grado di autorevolezza che deriverebbe dall'azione diretta ed è prevedibile che il rafforzamento dei poteri del Garante risulterà presto una necessità evidente.

Un'ulteriore disposizione riguarda il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, di cui andranno ridefinite le competenze e potenziata la struttura organizzativa.

Conclusioni

La legge ha senz'altro il merito di accogliere nel nostro ordinamento quella nozione di disabilità biopsicosociale riconosciuta dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e di innovare, si auspica nel senso della semplificazione, le procedure per il suo accertamento. Con la riforma, la garanzia dei diritti all'inclusione sociale delle persone con disabilità è assicurata tramite l'accesso a una valutazione multidimensionale volta alla predisposizione di un progetto individuale

personalizzato e partecipato che implica la presa in carico della persona da parte dei servizi pubblici e la realizzazione delle sue aspirazioni. Rimangono peraltro diversi punti critici che in parte possono essere sciolti in fase di attuazione della delega e che in parte necessiterebbero un ripensamento generale. Tra i primi si segnala in particolare la necessità di garantire che le Commissioni di valutazione abbiano carattere non solo medico legale ma siano integrate da specialisti diversi in funzione dell'età, del tipo di disabilità e dei bisogni che le diverse menomazioni possono implicare, nonché di assicurare a tutti l'effettivo accesso alla valutazione multidimensionale, quale presupposto indispensabile per rendere effettiva quella nozione di disabilità che il legislatore intende implementare. In secondo luogo è da auspicare che l'introduzione del concetto di accomodamenti ragionevoli nella l. n. 104/92 non sia effettuato attraverso una lettura riduttiva che ne limiti l'applicazione alla sola fase di predisposizione dei progetti Ipp e che invece ne accolga quella dimensione ampia che deriva dalla Convenzione Onu del 2006. È altresì auspicabile che nel riordino normativo si realizzzi l'adeguato coordinamento tra le disposizioni relative all'accesso alle misure di sostegno e agli accomodamenti ragionevoli e le misure predisposte per combattere le discriminazioni basate sulla disabilità.

I limiti insiti nella legge che necessiterebbero un ripensamento riguardano invece in particolare la valutazione multidimensionale, che dovrebbe essere parte integrante dell'accertamento di ogni situazione di disabilità sin dalla prima fase del suo accertamento, in linea con la necessità di garantire i diritti stabiliti dalla Convenzione Onu del 2006 a tutte le persone che rientrano nella definizione biopsicosociale di disabilità da questa sancita. Occorrerà inoltre in futuro assicurare che anche i diritti alle prestazioni economiche siano garantiti sulla base di questo tipo di valutazione, innovando quindi anche le definizioni di disabilità contenute in ciascuna delle innumerevoli disposizioni vigenti in materia. Anche sul piano dei poteri di intervento riconosciuti al Garante occorrerà in futuro una revisione normativa volta al rafforzamento in particolare della capacità di assumere azioni avverso le discriminazioni e le violazioni dei diritti poste in essere dai soggetti privati.

Olivia Bonardi, prof.ssa ordinaria dell'Università di Milano

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*,/* COM/2010/0636 def.

[2] Si v. per questi aspetti v. Cingolani M., Fedeli P., Cembrani F., *Disabilità: quel silenzio assordante sulla legge delega che cela diversi aspetti da rivedere*, in quotidiano sanità, 12 gennaio 2022

[3] Griffo, *La legge delega sulla disabilità è un'occasione da non perdere*, in www.superando.it

[4] Cingolani M., Fedeli P., Cembrani F., *Disabilità: quel silenzio assordante sulla legge delega che cela diversi aspetti da rivedere*, cit.

[5] Tar Catania (Sicilia) sez. II, 12.2.2010, n. 194

[6] v. Tar Catania (Sicilia) 6.12.2021, n. 3659 e 20.12. 2021 n. 3845, si cui v. il commento di Giardina, *Sentenze TAR Catania, n. 3845/2021 e n. 3659: il Progetto di Vita deve soddisfare in modo puntuale alcune specifiche previsioni per una presa in carico globale della persona con disabilità*, del 17 gennaio 2022, in <http://www.anffas.net/it/news/16572/sentenze-tar-catania-n-38452021-e-36592021-il-progetto-di-vita-deve-soddisfare-in-modo-puntuale-alcune-specifiche->

previsioni/?fbclid=IwAR0lxvGMB2Q2O5n0ISjZRb3VfqE5LUNdfSihCnLh0fX3Pk1-PX9I0wEG_pc

[7] Cass. S.U. 1.2. 2021 n. 2159 e 1.2.2021, n. 2160

[8] Esprime dubbi sulla opportunità di favorire in ogni caso la de istituzionalizzazione delle persone con disabilità e si domanda se si pretende che tutti avessero da soli, in piccolo numero, nel contesto di appartamenti di civile abitazione o se si debba invece considerare l'ampia eterogeneità dei bisogni, Franchini, *Legge delega disabilità: la “totale indipendenza” è un bene per tutti?*, in Inagensitr.it, 15 febbraio 2021

[9] Tar Catania (Sicilia) 6.12.2021, n. 3659

[10] V. il d.P.C.M. 2.10.2015

Category

1. Razza, origine etnica e nazionalità / Race, ethnic origin and nationality
2. News
3. Welfare
4. Teoria della discriminazione / Theory of discrimination

Date Created

Febbraio 8, 2022

Author

olivia-bonardi