

Schema di decreto legislativo in esame presso la 10^a Commissione del Senato dello schema di decreto legislativo “Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato” - A.G. 122

Audizione di Francesco Alberto Comellini
Componente del Comitato Tecnico Scientifico
dell'Osservatorio Permanente per le Disabilità – OSPERDI

Roma 29.2.2024

Onorevoli Parlamentari,

l'Osservatorio Permanente sulla Disabilità che mi onoro di rappresentare Vi ringrazia della possibilità che ci viene offerta per fornire un contributo all'esame del provvedimento in parola.

Richiamando quanto al fascicolo di documentazione predisposto Servizio Studi-Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute, del Parlamento, giova rammentare come lo schema di decreto legislativo sottoposto al parere parlamentare ai sensi degli articolo 1 e 2, comma 2, lettera a) , b) , c) , d) e h) , numero 1), della legge 22 dicembre 2021, n. 227, sia il terzo schema presentato alle Camere ai sensi della suddetta disciplina di delega; esso concerne la disciplina della condizione di disabilità e della relativa normativa di settore, della valutazione di base, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale (personalizzato e partecipato).

Preliminarmente si ricorda, in sintesi, che:

- il primo schema di decreto legislativo presentato alle Camere concerneva la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità da parte dei soggetti con disabilità. Il testo definitivo poi adottato è il decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, “Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2,

comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227” (Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2024).

Tale schema di decreto legislativo era già stato oggetto di analisi da parte di questo Osservatorio OSPERDI che, in data 19 settembre 2023, era stato ascoltato da questa Commissione, alla quale aveva presentato un puntuale memoria. (trasmessa anche alla Camera dei deputati)

Tale analisi, tuttavia, restava inascoltata pur elencando numerosi elementi di attenzione sui possibili effetti negativi derivanti dalle norme ivi contenute e che, proprio in conseguenza del non accoglimento delle modifiche proposte appaiono oggi irrealizzabili, non per le finalità che si propongono che, si ribadisce, sono encomiabili e vanno perseguite in ragione di una più ampia affermazione dei diritti delle persone con disabilità, ma perché sono norme tanto ambiziose quanto impegnative, che appaiono tanto più distanti dalla realtà oggettiva del Paese e delle persone con disabilità, quanto più perché prive di qualsivoglia copertura economica che le rende così inattuabili.

Eppure, tra le molte ipotesi correttive prospettate, l’Osperdi suggeriva di diluire nel tempo la loro attuazione, al fine di consentire alle Pubbliche Amministrazioni chiamate ad adempiervi (circa 9.700) il reperimento delle risorse economiche necessarie.

Oggi Osperdi ha piena contezza del fatto che molte Pubbliche Amministrazioni, soprattutto quelle con bilanci esigui (si pensi ai piccoli e piccolissimi Comuni) dovranno scegliere se adempiere alle previsioni legislative sottraendo risorse ai servizi che sono chiamate a erogare ai Cittadini, o restare inadempienti pur di proseguire ad erogare i servizi previsti, con il rischio conseguente di possibili contenziosi da parte di quei cittadini che rivendicano l’esigibilità dei diritti prospettati dall’entrata in vigore del richiamato decreto legislativo ma che non li hanno ottenuti, nemmeno in astratto.

Così a nulla sembra poter valere a difesa della PA inadempiente rispetto all’attuazione del dettato del dlgs 222/2023 il richiamo in esso operato all’articolo 1, comma 1-bis, del decreto legislativo 198/2009, posto che il Giudice oggi si trova innanzi ad un differente contesto culturale che ha saputo dare valore (almeno teorico) ai diritti soggettivi delle persone con disabilità con il conseguente bilanciamento costituzionale delle decisioni, ove la massima

della sentenza 275/2016 della Corte Costituzionale *“È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”* diviene granitica e saldissima nella sua portata, proprio grazie all’entrata in vigore anche del dlgs 222 del 2023 che mira a dare piena effettività ai diritti delle persone con disabilità.

- il secondo schema di decreto legislativo recava l’istituzione dell’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il testo definitivo è stato poi adottato dal Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2024 (in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale).

Su tale schema di decreto l’Osservatorio Osperdi non è stato chiamato in audizione ma, per spirito di leale collaborazione si ritiene doveroso richiamare il Parlamento ed il Governo a voler porre particolare attenzione ai profili del decreto in pubblicazione che, tra i tanti individuati, potrebbero entrare in conflitto con altre norme del nostro Ordinamento o presentare criticità attuative (si veda a titolo di esempio quella dell’accesso dell’Istituendo Garante negli istituti di detenzione) o sovrapporsi ad altre istituzioni di Garanzia come lo è ad esempio il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, o con le stesse istituzioni di Garanzia delle persone con disabilità istituite a livello Regionale o Comunale, con le leggi del corrispondente livello, delle quali Istituzioni peraltro nulla si dice sulla loro soppressione o coesistenza con il Garante in via di istituzione.

Lo schema di decreto legislativo in esame A.G. n. 122 riguarda gli altri profili oggetto della complessiva disciplina di delega.

I decreti legislativi in oggetto devono essere adottati entro il 15 marzo 2024, fatta salva l’eventuale applicazione del meccanismo di scorrimento dei termini, di cui all’articolo 1, comma 2, della citata L. n. 227, che, per come stanno le cose, si suggerisce di adottare con solerte celerità. Ciò anche in considerazione delle criticità oggettive nell’attuazione del primo decreto legislativo che è privo di risorse economiche e che in realtà appare chiaro come presenti dei costi di attuazione ingentissimi e non quantificabili anche in ragione della mancanza di una concreta mappatura del Paese in termini di accessibilità fisica e digitale, nonché per la sostanziale inesistenza del secondo decreto, almeno finché non sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Senza una proroga del termine di adozione di tutti i decreti previsti dalla legge delega, ed in base al cronoprogramma previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i medesimi decreti devono entrare in vigore entro il 30 giugno 2024.

Cosa questa che ci appare impossibile ma che anche se fosse possibile, certamente significherebbe sancire l'entrata in vigore di norme di legge, destinate a restare sulla carta, per mancanza di risorse, per mancanza di norme di raccordo o di coordinamento (si veda la sorte del caregiver familiare di cui al comma 255 dell'articolo 1 della legge 205 del 2017, pure richiamato nel decreto in esame, che ad oggi è ancora oggetto dell'ennesimo tavolo istituito per scrivere una legge che sostanzialmente non serve ma che potrebbe ben essere trasposta in un decreto ministeriale di attuazione operativa della norma del 2017, così da dare effettività al riconoscimento della figura giuridica del caregiver familiare) o peggio rinviate di anni al "quando si troveranno le risorse" promesse, con evidente delusione delle 7.658.000 persone con disabilità (dati del Sole 24 Ore del 3 dicembre 2023, data emblematica!) e delle loro famiglie, che vedrebbero allontanarsi il giorno in cui i loro diritti potrebbero divenire pienamente esigibili, e ricordiamolo sono tutti prima che elettori e Cittadini, Persone.

Veniamo ora ad una brevissima analisi del decreto in oggetto.

Questo Osservatorio Osperdi nell'aderire sostanzialmente alle puntuali censure, osservazioni e proposte di modifica rese dal Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, nell'adunanza del 30 gennaio 2024, propone ulteriori elementi di riflessione che, ai fini della produzione di un testo normativo coerente alle finalità generali non possono essere sottaciute in quanto dall'articolato contenuto nel fascicolo predisposto dalla Commissione contenente gli atti del procedimento, emergono ulteriori profili che devono essere chiariti perché potrebbero rappresentare il rischio di produrre inutile incertezza se non divenire fonte di contenzioso con i destinatari della norma (quelle 7.658.000 persone con disabilità sopra ricordate).

Il Consiglio di Stato con la propria relazione oltre ai puntuali rilievi tecnici, sembra poi voler porre in dubbio non solo le competenze di progettazione normativa ma persino le conoscenze tecnico-giuridiche di chi ha materialmente redatto lo schema di decreto, visti gli errori anche concettuali segnalati dal Consiglio, elemento questo che, nonostante siano passati due anni dall'approvazione della legge delega, denota come lo schema in esame sia forse frutto di una inusitata fretta legislativa la quale, è noto, non reca quasi mai benefici ai Cittadini.

Osperdi rileva quindi, come peraltro fa il Consiglio al paragrafo 4, punto 1, che lo schema di decreto legislativo non risulta trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali per l'acquisizione del previsto parere, aspetto questo non irrilevante posto che l'intero provvedimento si incentra sul trattamento di dati sensibili e che in taluni passi non sembrano essere rispettate le prescrizioni minime di tutela offerte dalla legislazione vigente in materia.

Alla luce di quanto sopra Osperdi aderisce alla sollecitazione del Consiglio di Stato e sollecita *“il Ministero richiedente ad attivare, con le modalità ritenute più congrue, sollecite ed opportune, la prescritta consultazione, antecedentemente alla definizione dell'iter normativo”*, in mancanza della quale la pubblicazione del decreto privo del visto e delle eventuali modifiche proposte dal Garante, avrebbe un destino già tracciato.

Osperdi aderisce poi alle considerazioni del Consiglio di Stato di cui al paragrafo 2 in relazione alla mancanza di un concreto apporto codecisionale dei Ministeri concertanti che, come scrive il Consiglio *“non emerge”* dalla documentazione preparatoria a corredo dello schema di decreto.

Sempre preliminarmente, Osperdi fa sue le considerazioni del Consiglio di Stato che al paragrafo 3 osserva come *“la documentazione inoltrata ai fini della espressione del parere comprende due testi non coincidenti dello schema normativo: a) una prima versione, munita del visto del Ragioniere generale dello Stato ed illustrata dalle relazioni di accompagnamento; b) una seconda versione – trasmessa “a titolo di collaborazione” – che incorpora ed evidenzia, in guisa informale, “le modifiche proposte da ANCI, dalle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano” all'esito della (successiva) riunione in cui è stata acquisita, relativamente alla proposta, l'intesa in sede di conferenza unificata.”*, segnalando come, tuttavia, nel fascicolo trasmesso a questo Osservatorio dalla Commissione e rinvenibile sul sito del Senato, sia disponibile esclusivamente lo schema di decreto munito del visto del Ragioniere generale dello Stato, il primo, ma non il secondo che non è stato trasmesso e sul quale forse sarebbe opportuno acquisire, ove necessario in ragione delle modifiche apportate, un secondo parere del Ragioniere.

In ogni caso anche il Consiglio rileva come le dichiarazioni rese dal Ministro delle disabilità in sede di audizione (cfr. parere del Consiglio par. 3, secondo periodo) dovrebbero attestare l'accoglimento delle proposte di modifica delle Organizzazioni di cui sopra e che su tale testo (informale) si fondano i rilievi avanzati.

La commissione dovrebbe quindi chiarire quale sia il testo oggi all'esame, quello bollinato dal Ragioniere Generale o quello informale che pure non sembra essere disponibile.

Con riguardo sempre all'articolato si raccomanda alla Commissione di porre particolare attenzione non solo al rinvio dettato da taluni articoli alla successiva decretazione ministeriale, i cui tempi non sembrano essere coordinati a produrre una efficace effettività delle norme, con il rischio anche qui di produrre "lettera morta", ma soprattutto con riferimento ai ministeri concertanti o per i quali è richiesto il parere. Al riguardo si veda il paragrafo 5 del parere del Consiglio di Stato, cui si aderisce.

In aggiunta a quanto già espresso si aderisce in toto ai successivi, numerosi e sostanziali rilievi formulati dal Consiglio di Stato, rappresentando alla Commissione vivissima preoccupazione qualora le raccomandazioni del Consiglio non fossero accolte in toto, in quanto il testo sottoposto al parere delle Camere appare critico.

In aggiunta ai rilievi formulati dal Consiglio di Stato, questo Osservatorio rileva – tra l'altro - come, all'articolo 8, comma 2 dello schema di decreto legislativo, che prevede che, ai fini della individuazione dei medici di cui alla seconda categoria, l'INPS acquisisca, nei modi indicati dal Ministero della salute, la documentazione relativa alla "formazione effettuata in educazione continua in medicina" in materia di classificazioni internazionali dell'Organizzazione Mondiale della Sanità o di promozione della salute o di accertamenti sanitari di base ovvero di prestazioni assistenziali. Riguardo a questa previsione, nel parere del Consiglio di Stato, cui si aderisce, si rileva che "la perimetrazione dell'ambito dei medici, tra i quali l'INPS effettua la selezione desta perplessità, atteso che, ragionevolmente, la conoscenza, o quanto meno la idoneità all'utilizzo, delle classificazioni internazionali parrebbe potersi presupporre in ogni medico, come pure l'effettuazione di accertamenti sanitari di base."

Sarebbe quindi opportuno acquisire, ove ciò non sia stato già fatto, anche il parere del Ministero dell'Università e della ricerca, espresso anche attraverso i propri componenti in seno alla Commissione nazionale per la formazione continua dall'articolo 16-ter, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, tal che si possa definire meglio il perimetro di detta formazione, atteso il valore che detta formazione continua nelle materie sanitarie deve assicurare, anche prioritariamente attraverso le Università.

Allo stesso modo, all'articolo 32, il cui scopo è quello di garantire una formazione integrata dei soggetti coinvolti nella valutazione multidimensionale e

nell'elaborazione del progetto, appare necessario delineare in modo più puntuale le caratteristiche delle "misure di formazione" attraverso un più concreto coinvolgimento del Ministero dell'Università e della Ricerca, che pure sembra non essere stato considerato.

All'articolo 24, comma 3, in merito alle altre figure che possono partecipare all'unità di valutazione multidimensionale, alla lettera a) si prevede che queste siano *"il coniuge, un parente, un affine, una persona con vincoli di cui alla legge 20 maggio 2016, n. 76(49) o il caregiver di cui all'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205"*.

Con riferimento al richiamo al caregiver (purtroppo il legislatore spesso si dimentica l'aggettivo qualificativo "familiare" che ne determina e individua il preciso ambito di attività ed evita commistioni con altre figure estranee alla famiglia) ancora non si è provveduto a dettare una disciplina atta alla sua puntuale individuazione in seno al nucleo familiare, con conseguente indeterminatezza della norma citata.

Anche con riferimento al richiamo alla legge 76/2016, correttamente operato, va segnalato tuttavia un problema dal quale discende una discriminazione già sanzionata dalla Corte Costituzionale (tra tutte si veda la Sentenza n. 213 del 5 luglio 2016) in quanto la legge citata, non operando il richiamo all'articolo 78 del C.C., non sancisce il legame di affinità tra i congiunti delle due parti dell'unione civile, cosa questa che in caso di effettivo bisogno impedirebbe al congiunto di una delle due parti di poter partecipare all'unità di valutazione multidimensionale nell'interesse della persona con disabilità congiunta all'altra parte. Al riguardo si suggerisce, quindi ai fini della presente disposizione di adottare il medesimo accorgimento adottato dall'INPS da ultimo con la Circolare n. 36 del 7 marzo 2022, con la quale l'Istituto ha correttamente ritenuto di dover introdurre nella costruzione dell'architettura che sorregge il principio del diritto di parità di trattamento, una solida chiave di volta con lo scopo, neppure troppo velato, di sostenere quel processo di costruzione e ammodernamento del diritto familiare delle unioni civili, teso ad evitare il formarsi di comportamenti discriminatori rispetto a situazioni giuridiche comparabili, come lo sono gli uniti civilmente e i coniugi, entrambe caratterizzate da una stabile relazione tra le parti e da un rapporto di affettività che da esso deriva anche nei confronti dei parenti dell'altra parte del matrimonio o dell'unione civile, rispetto alle quali, sebbene l'articolo 78 del codice civile non venga espressamente richiamato dalla legge 76/2016, almeno al fine del riconoscimento della fruizione dei permessi e del congedo per l'assistenza alla persona con disabilità grave da parte dell'unito civilmente, l'Istituto ha stabilito con la propria Circolare che *"va riconosciuto sussistere il rapporto di affinità tra l'unito civilmente e i parenti dell'altra parte dell'unione civile"* con piena

reciprocità tra parenti della parte dell'unito civilmente che potranno assistere l'altra parte. Va da se che la prudente adozione di una previsione analoga porrebbe al riparo la norma da una possibile pronuncia di illegittimità costituzionale per i medesimi motivi già censurati con la Sentenza sopra richiamata.

Infine, ma non da ultimo, si sollecita la Commissione a soffermarsi sull'Articolo 28 che interviene sulla definizione di budget di progetto, ove al comma 4 si definiscono le risorse che concorrono alla formazione del budget di progetto, individuante dal Fondo di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dal Fondo di cui all'articolo 3 della legge 22 giugno 2016, n. 112, dal Fondo di cui all'articolo 1, comma 254 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, - e qui non senza imbarazzo segnalo come il richiamato comma 254, è stato abrogato a decorrere dal 2024 ai sensi del comma 212, articolo 1, della legge di bilancio per il 2024, elemento questo che non sappiamo se sia noto all'Ufficio legislativo del Ministro per le Disabilità che presumibilmente ha redatto il testo in esame, ma che certamente non poteva sfuggire al Capo di Gabinetto di quel dicastero – ed infine dal Fondo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Ed è proprio su quest'ultimo Fondo che appare necessario soffermarsi per comprendere la ratio che porta il Ministero delle disabilità – posto che non sembra vi sia stata attività di concerto o di assenso da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca - ad includere nel budget di progetto le somme che annualmente sono destinate al Fondo per il finanziamento ordinario delle università, relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, per la quota – si suppone visto che ciò non è precisato - destinata alle disabilità pari a 8 milioni di euro, come rilevato in atti.

È di tutta evidenza, come sembra sfuggire all'estensore dello schema di decreto in esame, il complesso meccanismo di funzionamento e di riparto del fondo tra gli Atenei, che avviene con decreto ministeriale il quale destina le risorse alle diverse quote che lo compongono (quota storica; quota costo standard per studente in corso; quota premiale; importo perequativo; quota programmazione triennale; quota interventi per gli studenti; quota altri interventi specifici). Insomma le Università (ma in vero anche gli Istituti dell'alta formazione artistica coreutica e musicale – AFAM che hanno una disciplina analoga, fortunatamente non richiamata dal decreto in esame) ricevono dei fondi dallo Stato che poi nella loro autonomia utilizzano anche per garantire il diritto allo studio e, ma non solo, anche per l'abbattimento delle barriere architettoniche, i servizi di ateneo per l'inclusione delle persone con disabilità o con disturbi specifici dell'apprendimento, adottando di volta in volta le necessarie misure e realizzando azioni mirate all'inclusione nei percorsi della formazione superiore.

Alla luce di quanto sopra appare poi ancor più sconcertante, e certamente irrealizzabile, - se così è - la previsione di cui al comma 8 del medesimo articolo 28 ove si prevede che la persona con disabilità possa anche autogestire il budget con l'obbligo di rendicontare secondo quanto preventivamente previsto nel progetto, nel rispetto delle modalità, dei tempi, dei criteri e degli obblighi di comunicazione definiti con decreto dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, della salute, del lavoro e delle politiche sociali.

Premesso che alla luce di quanto sopra il concerto con il Ministro dell'Università e della Ricerca sarebbe se non un obbligo, almeno una cortesia istituzionale posto che si attinge ad un fondo la cui gestione rientra nelle competenze di quel Ministro, ci appare difficile, se non incomprensibile il criterio di come si sia giunti all'ipotesi del comma 8, di prevedere per lo studente l'obbligo di rendicontare, de facto, anche la quota del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui effettivamente non può disporre, in quanto è vero che la somma attribuita annualmente a ciascuna Istituzione viene determinata anche sul numero degli studenti con disabilità iscritti, ma è pur vero che non viene erogata direttamente agli stessi studenti, ma resta nella disponibilità complessiva dell'Ateneo che salvo la facoltà di disporre eventuali misure agevolative o servizi prepagati (es. servizio taxi) o anche a carattere economico per talune particolari condizioni ISEE, utilizza in via generale detti fondi destinati alle disabilità, per delle iniziative concernenti l'integrazione, il sostegno ad azioni specifiche, volte a promuovere l'inclusione degli studenti, compresi l'attivazione o il potenziamento dei servizi per il sostegno del benessere psicologico, e, in via generale ogni misura necessaria alla garanzia del diritto allo studio.

Sarebbe pertanto, a meno che il Ministro delle disabilità non ritenga doveroso chiarire il tema qui affrontato con particolare riferimento all'articolo 28, comma 4 e 8, non solo opportuno ma doveroso che o il richiamo al fondo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537 sia espunto dall'articolato, talché il problema non si ponga o, per contro, che si procedesse ad acquisire anche mediante invito in audizione, il parere del Ministro dell'Università e della ricerca ma anche il parere della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e dei rappresentanti dei delegati di cui all'articolo 16, comma 5-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

Infine, ai rilievi sopra enunciati, appare necessario esprimere in via generale, forte preoccupazione per quanto delineato all'articolo 33 "Fase di sperimentazione" per i profili di incertezza e di possibile irragionevole sperequazione tra Cittadini in pari condizioni di bisogno, che il complesso delle norme ivi delineate, congiuntamente a quelle di cui all'articolo 35 "Principio di non regressione e tutela dei diritti acquisiti"

potrebbero determinare in capo ai soggetti ammessi, ovvero esclusi, dalla sperimentazione atteso che non appare chiaro, posto che l'articolo 33, comma 3 e 4 rinviano ancora ad ulteriori decreti interministeriali, non solo quali siano le concrete e reali finalità di detta sperimentazione considerando anche quanto precedentemente detto in merito all'articolo 28 che qui viene richiamato al comma 2, ma neppure, per astratto, appare delineato come criterio direttivo dei decreti da emanare, uno scenario alternativo in caso di esito non positivo della sperimentazione o della necessità di una sua riprogrammazione, con il rischio che essa si riduca ad un dispendio di energie e denaro pubblico che altrimenti potrebbe essere meglio impiegato per dare immediata e più puntuale risposta ai bisogni reali dei cittadini con disabilità e dei loro nuclei familiari.

Va da sé che il giudizio complessivo sullo schema di decreto in esame, qualora non siano adottate le opportune correzioni suggerite a garanzia del raggiungimento dei risultati che, almeno sul piano teorico generale questo schema di decreto si prefigge di raggiungere e che appaiono generalmente condivisibili, non può che restare al momento fortemente critico.

Copia della presente relazione viene depositata agli atti delle Commissioni e si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento. Grazie.

Francesco Alberto Comellini