

Approfondimento FIRST CISL

Istituzione dell'Autorità “Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità” e delega al Governo in materia di disabilità

Riferimenti normativi

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e relativo Protocollo opzionale, firmata a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18; Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, firmato a New York il 18 dicembre 2002, ratificato e reso esecutivo ai sensi della legge 9 novembre 2012, n. 195; Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che abroga la direttiva 95/46/CE; Legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante «Delega al Governo in materia di disabilità» (in particolare, articolo 2, comma 2, lettera f), che prevede l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità; 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; Decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20 - Istituzione dell'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo; Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (in particolare, articolo 14); Legge 5 febbraio 1992, n. 104, recante «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate»; Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme

generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»; Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, concernente «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento UE n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati che abroga la direttiva 95/46/CE.»; Legge 1 marzo 2006, n. 67, recante «Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni», come modificata dal decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150; Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernente «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»; Intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del 21 settembre 2023.

3 luglio 2024

La disciplina di delega di cui alla Legge 22 dicembre 2021, n. 227- Delega al Governo in materia di disabilità (pubblicata in G.U. n. 309 del 30 dicembre 2021) ha previsto l'adozione di uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità.

Il traguardo deve essere realizzato, nell'ambito del PNRR, entro il 30 giugno 2024 e prevede l'adozione da parte del Governo dei decreti legislativi che attuano le disposizioni previste dalla legge delega per rafforzare l'autonomia delle persone con disabilità.

Gli ambiti di intervento dei decreti legislativi sono:

- definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore;
- accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base;
- valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;
- informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;
- riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
- istituzione di un Garante nazionale delle disabilità.

Nell'ambito degli interventi sopra indicati, allo stato sono stati già emessi i seguenti provvedimenti:

- 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 12 gennaio 2024);
- decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20 che reca l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il testo definitivo è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale 5 marzo 2024, n. 54, ed è entrato in vigore il 20 marzo 2024;
- decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 con la Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 111 del 14 maggio 2024.

Per quanto concerne quest'ultimo intervento di radicale rinnovamento ricordiamo che le relative disposizioni sono finalizzate a garantire **in Italia**, in coerenza con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei supporti, dei benefici e delle agevolazioni, anche attraverso il ricorso all'accomodamento ragionevole e al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato secondo i principi di autodeterminazione e non discriminazione.

Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità

A decorrere dal 1° gennaio 2025, è istituita l'Autorità "Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità", di seguito denominato "Garante", al fine di assicurare la tutela, la concreta attuazione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dalle norme nazionali.

Il Garante costituisce un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 e per il monitoraggio della sua applicazione, e opera in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (sito: <https://www.osservatoriodisabilita.gov.it/it/>). Il Garante, con riguardo alle persone con disabilità che sono private della libertà personale, individua, ferme restando le rispettive competenze, forme di collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (sito: <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/>).

IMPORTANTE

La tutela dell'Autorità Garante è una tutela universale indirizzata a tutte le persone con disabilità a prescindere dall'età e dalla situazione lavorativa e può essere richiesta da chiunque: infatti il Decreto legislativo non contiene nessuna distinzione rispetto al diritto di attivazione in ragione del fatto che la/il richiedente appartenga alla categoria delle persone inoccupate o dipendenti di datore di lavoro pubblico o privato o lavoratrici/lavoratori autonome/i, si ricomprendono quindi tra coloro che possono rivolgersi al Garante anche studentesse e studenti così come pensionate e pensionati.

Funzioni e prerogative del Garante

Le funzioni che il Garante esercita, in base alle previsioni dell'art 4 del Decreto legislativo n. 20/2024, sono numerose e molto ampie, le principali sono:

- 1) il contrasto dei fenomeni di discriminazione diretta, indiretta o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'**accomodamento ragionevole**;
- 2) la ricezione delle segnalazioni presentate da persone con disabilità, dai loro familiari, da chi le rappresenta, dalle **associazioni e dagli enti legittimati ad agire in difesa delle persone con disabilità**, da singole/i cittadine/i, da pubbliche amministrazioni, nonché dall'Autorità politica delegata in materia di disabilità;

3) la **richiesta** alle Amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi **di fornire le informazioni e i documenti** necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza. I soggetti interpellati sono tenuti a rispondere entro trenta giorni dalla data della richiesta e, in caso di silenzio, inerzia o rifiuto, il Garante può proporre ricorso ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi);

4) la **formulazione di raccomandazioni e pareri** inerenti alle segnalazioni raccolte e la trasmissione alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti, proponendo o sollecitando, anche attraverso l'autorità di settore o di vigilanza, interventi, misure o **accomodamenti ragionevoli** idonei a superare le criticità riscontrate;

5) la **promozione della cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità** attraverso campagne di sensibilizzazione, comunicazione e progetti, iniziative ed azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia;

6) la **visita**, con accesso illimitato **ai luoghi, delle strutture che erogano i servizi pubblici essenziali**, e, per quanto riguarda il Servizio Sanitario, nazionale e regionale, delle strutture e i servizi sanitari residenziali e semiresidenziali, e diurni a carattere comunitario, per soggetti con fragilità sociali e di assistenza domiciliare; l'effettuazione delle visite a favore delle persone soggette a restrizione/privazione della libertà personale. Nel corso delle visite, il Garante può avere colloqui riservati, senza testimoni, con le persone con disabilità e con qualunque altra persona possa fornire informazioni rilevanti per l'esercizio delle proprie funzioni;

8) la definizione e la diffusione di **codici e raccolte delle buone pratiche** in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità nonché di **modelli di accomodamento ragionevole**.

Nell'esercizio delle funzioni, il Garante assicura la **consultazione**, con cadenza almeno semestrale, **con le federazioni/associazioni maggiormente rappresentative** delle persone con disabilità e assicura, altresì, la consultazione con le stesse sui temi affrontati e sulle campagne ed azioni di comunicazione e di sensibilizzazione.

Pareri del Garante

Il **Garante valuta le segnalazioni ricevute** da persone con disabilità, dai loro familiari e dalle Associazioni rappresentative di persone con disabilità **verificando l'esistenza di discriminazioni** comportanti lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza, secondo le modalità stabilite dal proprio regolamento. Il **Garante**, all'esito della valutazione e verifica, previa audizione dei soggetti destinatari delle proposte, nel rispetto del principio di leale collaborazione, ad eccezione dei casi di urgenza, **esprime con delibera collegiale pareri motivati**.

Nel caso in cui un'Amministrazione o un concessionario di pubblico servizio adotti un provvedimento o un atto amministrativo generale in relazione al quale la parte lamenta una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o lesione di interessi legittimi, il Garante emette un parere motivato nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate nonché una **proposta di accomodamento ragionevole**.

Accomodamento Ragionevole

Gli **accomodamenti ragionevoli** sono definiti dalla Convenzione ONU come “*le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali*” (Art. 2) e la Convenzione ONU stabilisce esplicitamente che la mancata attuazione di soluzioni di accomodamento ragionevole configura una forma di discriminazione. Quindi essi consistono nella modifica o nell'aggiustamento, ad esempio, di una postazione di lavoro, di un ruolo organizzativo, dell'insieme delle mansioni lavorative o del contesto ambientale o organizzativo di disposizioni normative e contrattuali (vedi trasferimenti, part time, lavoro agile, telelavoro etc), nel rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza.

L'**accomodamento ragionevole** deve essere sia **appropriato** alla situazione specifica ed **efficace**, riducendo oggettivamente lo svantaggio della persona con disabilità, sia **personalizzato**, ovvero individuato sulla base delle particolari e proprie esigenze evidenziate da parte dell'interessata o dell'interessato.

L'accomodamento ragionevole si basa sulla necessità di garantire il pieno godimento dei diritti sulla base di uguaglianza da parte della persona con disabilità, godimento altrimenti non garantito. In particolare, l'accomodamento ragionevole è adottato, ad esempio, quando non si rinvenga una misura di sistema idonea o pienamente idonea oppure, a causa di una situazione di urgenza, non se ne possa attendere l'attivazione con la tempistica ordinaria. Infatti, l'attuazione dell'obbligo dell'accomodamento ragionevole è richiesta con effetto immediato a differenza di altri aggiustamenti come quelli derivanti dagli obblighi in materia di accessibilità, che sono a realizzazione progressiva.

Nel caso in cui le verifiche trattino il mancato adeguamento a quanto previsto dai piani per l'eliminazione di barriere architettoniche dagli edifici pubblici e aperti al pubblico e da quelli privati che forniscano strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, nonché l'eliminazione delle barriere sensoriali e di ogni altra barriera che impedisca alle persone con disabilità di potersi accedere in condizione di pari opportunità con le/gli altre/i cittadine/i o ne limiti la loro fruizione in modo significativo, il Garante può proporre all'Amministrazione competente un cronoprogramma per rimuovere le barriere e vigilare sugli stati di avanzamento.

Il Garante può anche, nei casi di urgenza ovvero del rischio di un danno grave e irreparabile per i diritti delle persone con disabilità, ove non sia stata promossa azione giudiziaria,

procedere d'ufficio, a seguito di un sommario esame circa la sussistenza di una grave violazione del principio di non discriminazione in danno di una o più persone con disabilità, e proporre l'adozione di misure provvisorie.

Sicuramente è molto importante che la Legge consenta che le **proposte di accomodamento ragionevole**, nel rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali, possano essere pubblicate sul sito del Garante o con ogni altro opportuno mezzo di pubblicità, al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche in materia.

Azione davanti all'Autorità Giudiziaria del Garante

Il Garante, trascorsi novanta giorni dal parere motivato, constatata l'inerzia da parte delle Amministrazioni e concessionari di pubblici servizi può proporre azione davanti all'Autorità Giudiziaria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 31- Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104- Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo.

Entro centottanta giorni dall'adozione del provvedimento da parte delle Amministrazioni e concessionari di pubblici servizi, sulla base delle proposte o del parere motivato, il Garante può agire per il solo accertamento delle nullità previste dalla legge.

Dei ricorsi è data immediata notizia sul sito istituzionale dell'Amministrazione intimata.

IMPORTANTE

La norma prevede che l'Azione del Garante davanti all'Autorità Giudiziaria, in caso di inerzia rispetto ad un parere espresso, possa essere proposta esclusivamente per i pareri che riguardino le Amministrazioni pubbliche e i concessionari dei pubblici servizi, resta comunque la possibilità per tutte le persone con disabilità di rivolgersi al Garante per l'ottenimento di un parere da opporre poi nei confronti di chi abbia messo in atto il comportamento discriminatorio.

ATTENZIONE

Con **amministrazione pubblica**, nel diritto pubblico, si indica un singolo ente pubblico che esercita la funzione pubblica all'interno dell'intera amministrazione di uno Stato. L'aggettivo "pubblica" che qualifica il termine "amministrazione" assegna allo stesso termine uno specifico e determinato ambito concettuale differenziandolo da altri soggetti, persone o enti privati, in quanto l'Ente in parola svolge attività di amministrazione e di cura di interessi pubblici differenziati da quelli privati.

Il **concessionario di un pubblico servizio** invece è un collaboratore esterno del soggetto pubblico che coadiuva l'amministrazione, trattando anche dati personali, al di fuori della relativa struttura ma sempre nell'ambito di un'attività che ricada nella titolarità e responsabilità dell'amministrazione pubblica da cui deriva la concessione: in tal caso il concessionario è parte sostanziale dell'amministrazione pubblica concedente e soggiace pertanto al particolare regime previsto per le amministrazioni pubbliche.