

**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](http://www.passaggicostituzionali.it)

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



**ETPbooks**

Atene  
[www.etpbooks.com](http://www.etpbooks.com)  
[etpbooks@gmail.com](mailto:etpbooks@gmail.com)

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

## **Le persone con disabilità tra società, economia e diritto**





**LE PERSONE CON DISABILITÀ TRA SOCIETÀ, ECONOMIA  
E DIRITTO: QUESTIONI APERTE E PROSPETTIVE DI RIFORMA**

**Benevento, 30 settembre 2022 • Università degli Studi del Sannio**

**Dipartimento di Scienze e Tecnologie (DST) • Via dei Mulini, 73 - Aula 5**



# Ancora sui profili giuridici

*Questioni aperte e prospettive di riforma*

# Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR\*

GIUSEPPE ARCONZO

**SOMMARIO:** 1. La normativa sulla condizione giuridica delle persone con disabilità al momento dell'adozione del PNRR: un quadro di sintesi. - 2. La disabilità nel PNRR: una visione di insieme. - 3. La disabilità nelle missioni del PNRR su accessibilità, scuola e salute. - 4. La prima missione: la rimozione delle barriere architettoniche nei luoghi di cultura. - 5. La quinta missione: l'inclusione lavorativa. - 6. Segue. La quinta missione: i progetti per la deistituzionalizzazione e le riforme normative. - 7. I contenuti principali della legge n. 227 del 2021. - 8. L'attuazione e il monitoraggio delle misure previste dal PNRR. - 9. Conclusioni.

**1.** Il Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede diverse misure volte a garantire e promuovere l'inclusione delle persone con disabilità<sup>1</sup>. Prima di analizzare nel dettaglio tali misure e verificare quali effetti possano avere sulla condizione di tali persone, è necessario provare a svolgere una sintetica analisi dello stato della normativa in tema di disabilità.

Quali punti di forza, quali criticità caratterizzano la normativa attualmente vigente in Italia in tema di disabilità? Ovviamente non è questa la sede per analizzare nel dettaglio ogni aspetto, ma è comunque possibile tratteggiare le questioni più significative che ho provato con maggiore ampiezza a descrivere in altre sedi<sup>2</sup>.

Non credo si possa negare che – nonostante le fatiche, i disservizi e le discriminazioni che le persone con disabilità e i loro familiari vivono quasi quotidianamente – il nostro ordinamento abbia compiuto e stia tuttora compiendo un significativo percorso lungo la strada dell'inclusione.

Nell'arco di un cinquantennio – prendendo come punto di partenza la legge n. 118 del 1971 – molti ambiti sono stati disciplinati, si sono considerate istanze e bisogni in modo innovativo, anche grazie alla costante opera della Corte costituzionale e all'influenza più recente della Convenzione ONU. Si pensi all'ambito scolastico, in merito al quale è da tempo diffusa l'opinione, anche a livello

---

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

<sup>1</sup> In dottrina, hanno affrontato il tema E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 4/2022, 630 ss. e F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2021, in particolare pp. 113-120.

<sup>2</sup> Cfr., volendo, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020.

internazionale, che la normativa italiana – sin dagli ormai risalenti anni della Commissione presieduta dall'on. Franca Falcucci<sup>3</sup> e della legge n. 517 del 1977 – sia da prendere come punto di riferimento<sup>4</sup>.

Altrettanto può dirsi per l'attenzione allo studio universitario: la legge n. 17 del 1999 ha aperto – portando a compimento un percorso partito con la sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 1987, vera e propria pietra miliare nel qualificare come fondamentale il diritto allo studio superiore per le persone con disabilità – le aule degli atenei italiani. Come evidenziato in un recente rapporto AN-VUR, sono oggi oltre diciassettomila<sup>5</sup> gli studenti e le studentesse disabili iscritti nelle università italiane: un numero più che quadruplicato rispetto ai quattromila dell'anno accademico 1999-2000<sup>6</sup>.

Si pensi ancora agli sforzi compiuti, pur con una lentezza a volte estenuante<sup>7</sup>, nel settore dell'inserimento nel mondo del lavoro, dove si è passati dal sistema di assunzioni obbligatorie previsto dalla legge n. 482 del 1968, in cui l'obiettivo era quello di assicurare ai disoccupati con disabilità un qualsiasi lavoro, ad un sistema che fa perno oggi sul collocamento mirato (legge n. 68 del 1999), in cui invece si prova a garantire che anche il lavoratore con disabilità venga impiegato nel posto giusto, secondo le sue capacità e aspirazioni.

Ancora, va sottolineato il costante cammino verso la personalizzazione delle misure socio-assistenziali: il progetto personalizzato di cui all'art. 14 della legge n. 328 del 2000, strumento dalle importanti potenzialità, è oggi finalmente riconosciuto, anche dalla giurisprudenza<sup>8</sup>, quale cardine di ogni politica sociale relativa non solo alle persone con disabilità – si pensi al ruolo che lo stesso ha nell'ambito dei progetti di cui alla legge n. 112 del 2016<sup>9</sup> – ma a tutte le persone in condizione di fragilità<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Resta infatti tuttora un punto fermo dell'inclusione scolastica la relazione concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati del 1975. Il testo può leggersi in <https://www.edscuola.it/archivio/didattico/falcucci.html>

<sup>4</sup> Si veda l'analisi di S. TROLO, *Uno sguardo oltre i confini. La sostenibilità dell'inclusione scolastica in Europa*, in G. MARUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Milano, 2019, pp. 179 ss.

<sup>5</sup> Il dato si riferisce all'anno accademico 2019-2020.

<sup>6</sup> Rapporto ANVUR *Gli studenti con disabilità e dsa nelle università italiane. Una risorsa da valorizzare*, 2022, in [https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/06/ANVUR-Rapporto-disabilita\\_WEB.pdf](https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/06/ANVUR-Rapporto-disabilita_WEB.pdf).

<sup>7</sup> Non può non ricordarsi che solo nel marzo del 2022 sono state pubblicate le linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità già previste dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151.

<sup>8</sup> Si veda, volendo, l'analisi compiuta in G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 31 ss.,

<sup>9</sup> In proposito, G. ARCONZO, *La legge n. 112 del 2016: i diritti delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, in *Corr. Giur.*, 2017, 515 ss. e E. VIVALDI, *L'assistenza alle persone con disabilità (grave) prive del sostegno familiare*, 2021, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>10</sup> Cfr., da ultimo, il d.l. 4 maggio 2023, n. 48, che (artt. 1, 4, 5) subordina la concessione dell'assegno di inclusione all'attivazione di percorsi personalizzati di inclusione sociale e lavorativa.

Infine, ma non certo per importanza, conviene ricordare quanto sancito dalla legge n. 67 del 2006, che garantisce una apposita tutela a favore di quanti si ritengano vittime di discriminazione in relazione alla disabilità. Legge quanto mai importante perché determina un vero e proprio salto di qualità nella garanzia dei diritti. Considerando, infatti, che in molti settori dell'ordinamento la normativa non regola ogni specifico aspetto della vita quotidiana<sup>11</sup>, la legge n. 67 del 2006 garantisce invece che ogni comportamento e ogni prassi siano effettivamente rispettosi della parità di diritti e opportunità da garantire alle persone con disabilità<sup>12</sup>.

Se tutto quanto appena segnalato è vero, è altrettanto vero però che, come ogni persona con disabilità e i suoi familiari ben sanno, la concreta attuazione di molte delle norme appena citate è di frequente estremamente difficoltosa e che troppo spesso i diritti – pur sanciti da quelle leggi che vorrebbero promuovere in modo positivo l'inclusione – restano sulla carta, ingabbiati da una burocrazia asfissiante o da contesti incapaci di garantirli realmente.

A prescindere dall'assenza di una vera e radicata cultura dell'inclusione all'interno della società – che resta comunque il più importante ostacolo alla piena affermazione dei diritti delle persone con disabilità nel nostro Paese – credo, limitandoci alla prospettiva giuridica, che tali difficoltà dipendano, almeno parzialmente, dal fatto che le tante istanze emerse nel corso degli anni abbiano trovato risposte in leggi che si sono via via sovrapposte e stratificate senza che si sia mai ritenuto necessario procedere a interventi di riordino normativo.

Così, oggi, la condizione delle persone con disabilità trova la sua regolamentazione in un numero smisurato di provvedimenti normativi dei quali è anche difficile tenere il conto. Ogni ambito di vita trova la sua regolazione in una legge che difficilmente si coordina con quella precedente o con quella successiva: si tratta infatti di leggi che hanno alla base impostazioni concettuali diverse e che, di tali

---

<sup>11</sup> Si pensi banalmente all'ambito scolastico: in nessuna norma è fissata la regola che non si possono escludere alunni e alunne con disabilità dalla partecipazione alle gite e alle visite culturali. Né si prevede esplicitamente che possono imporsi condizioni economiche o prestazioni più onerose (ad esempio, l'accompagnamento da parte dei genitori) rispetto agli altri compagni di classe. Eppure, esclusioni di studenti e studentesse con disabilità motivate da una presunta maggiore onerosità per l'organizzazione delle gite stesse non sono affatto infrequenti. Proprio la presenza di una legge come la legge n. 67 del 2006 pone un baluardo rispetto a queste prassi.

<sup>12</sup> Basti pensare al caso dell'ordinanza del Giudice di Verona del maggio del 2023 (<https://humanhall.unimi.it/wp-content/uploads/2023/03/Ordinanza-Tribunale-di-Verona.pdf>) che ha sanzionato la condotta discriminatoria degli organizzatori e dei gestori dell'Arena di Verona che non avevano previsto misure che consentissero alle persone che si muovono con una carrozzina elettrica di poter vedere – una volta entrati nel luogo del concerto – il palco su cui i cantanti si esibiscono durante i concerti di musica rock e pop. Su questa decisione, cfr. G. PATARINI, *L'inclusione delle persone con disabilità attraverso il diritto all'accessibilità*. Nota a Tribunale di Verona, prima sezione civile, ordinanza 20 marzo 2023, in *OsservatorioAic*, 4/2023.



diverse impostazioni, inevitabilmente risentono. In questo contesto, il portato della Convenzione ONU, ratificata in Italia con la legge n. 18 del 2009, ha trovato riflesso nella normativa vigente soltanto in modo molto parziale, per lo più con modifiche sporadiche e spesso poco organiche<sup>13</sup>.

Ma soprattutto, la sovrapposizione di tali normative finisce per determinare oggi spesso un vero e proprio groviglio. In particolare, il riferimento è ai procedimenti amministrativi che portano al riconoscimento degli status burocratici che sanciscono la condizione giuridica della persona con disabilità e che dunque ne delineano i diritti che ad essa sono riconosciuti. Ora, una stessa persona può essere contemporaneamente, dal punto di vista giuridico-amministrativo-burocratico, certificata come persona invalida (legge n. 118 del 1971), come persona con handicap o con handicap grave (legge n. 104 del 1992), come lavoratore disabile (legge n. 68 del 1999), come alunno con disabilità (di nuovo, legge n. 104 del 1992, come modificata dal d.lgs n. 66 del 2017). Tutte condizioni giuridiche diverse, che comportano diritti e benefici diversi. Non è qui inutile sottolineare che si tratta di una situazione che crea continui disagi ai cittadini, alle prese con una burocrazia che non pare esagerato definire manifestamente irragionevole.

A questa prima gravissima criticità deve poi aggiungersi la perdurante assenza nel nostro ordinamento di norme che disciplinino con coraggio e innovatività alcune istanze più recenti, e pure decisive: si pensi, per tutti, alla necessità di regolamentare il diritto alla vita indipendente e la condizione dei *caregivers*.

**2.** Nel PNRR il tema delle «pari opportunità per le persone con disabilità» trova spazio nella parte dedicata alle «priorità trasversali» del Piano stesso.

Per capire cosa ciò significhi, va ricordato che, secondo quanto si legge nello stesso PNRR, il Piano si sviluppa intorno a tre macro-obiettivi, definiti «assi strategici»: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Per il raggiungimento di tali macro-obiettivi sono previste sei «Missioni», a loro volta articolate in sedici distinte «Componenti», intese come ambiti in cui aggregare progetti di investimento e riforma. Le priorità trasversali, che devono essere perseguite in tutte le sei missioni, sono in tutto tre: due hanno ad oggetto lo sviluppo e l'implementazione di politiche per i giovani, da una parte,

---

<sup>13</sup> Si veda ad esempio, sempre per restare nell'ambito del diritto allo studio, quanto sancito prima dal d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66 (Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107) e successivamente dal d.lgs. 7 agosto 2019, n. 96 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, recante: «Norme per la promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera c), della legge 13 luglio 2015, n. 107».)

e per le donne, dall'altra. La terza priorità trasversale è invece indicata nella riduzione del divario di cittadinanza.

Ora, dopo la descrizione puntuale delle tre politiche trasversali, il Piano si sofferma in modo specifico su due diverse questioni, il sostegno agli anziani non autosufficienti e, per l'appunto, le pari opportunità per le persone con disabilità.

Non appare chiarissima, ad onor del vero, la ragione per cui l'inclusione delle persone con disabilità non sia stata considerata una vera e propria priorità trasversale<sup>14</sup>: immaginando che ciò sia il frutto solo di una non eccelsa tecnica redazionale, sembra comunque doveroso pensare che questo ambito di intervento richieda invece necessariamente una reciproca integrazione tra le politiche relative alle persone con disabilità e le politiche giovanili, di genere e territoriali definite dallo stesso PNRR come trasversali. Una simile integrazione avrebbe l'effetto positivo di accendere anche un faro sulle tante ricadute negative che le discriminazioni intersezionali possono determinare nei confronti delle persone maggiormente soggette all'incidenza negativa di più di un fattore discriminatorio<sup>15</sup>.

Che vi sia un'attenzione *ad hoc* alle persone con disabilità in un programma di investimenti e di riforme destinato a rispondere alle crisi determinata dalla pandemia non deve comunque sorprendere: oltre alle tante quotidiane difficoltà poste lungo la strada dell'inclusione prima sommariamente ricordate, è ormai stato acclarato da diversi studi che, durante il periodo pandemico, proprio le persone con disabilità sono state tra le più penalizzate nel godimento dei loro diritti fondamentali<sup>16</sup>.

Prima di analizzare nel dettaglio il modo in cui il tema della disabilità è stato considerato all'interno delle sei missioni del PNRR, occorre soffermarsi sulla definizione che lo stesso PNRR effettua delle persone con disabilità. Esse vengono definite come coloro che «*soffrono a causa di problemi di salute e di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali*»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Il che, nella struttura del PNRR, determina l'assenza di focus *ad hoc* che illustrino specificamente l'impatto delle singole missioni sulle politiche per le pari opportunità per le persone con disabilità, a differenza di quanto accade invece per i divari territoriali, generazionali e di genere.

<sup>15</sup> C'è un passaggio nel PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 44, che sembra cogliere questo aspetto: «Gli anziani sono i più colpiti, soprattutto le donne: su quasi 1 milione e mezzo di ultrasessantacinquenni che si trovano in condizione di disabilità, vi sono 1 milione di donne. I problemi legati alla disabilità si sommano spesso a quelli dovuti alle disuguaglianze territoriali, con una maggiore concentrazione nelle isole».

<sup>16</sup> M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 34 ss.; F. MASCI, *PNRR, delega al governo*, cit., pp. 109 ss.; E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 4/2022, pp. 633 ss., e i saggi contenuti in M.G. BERNARDINI, S. CARNOVALI (a cura di) *Diritti umani in emergenza. Dialoghi sulla disabilità ai tempi del Covid-19*, Roma 2021.

<sup>17</sup> PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA, p. 44, nel testo pubblicato in [www.italiadomani.gov.it/content/sogeti-ng/it/it/home.html](http://www.italiadomani.gov.it/content/sogeti-ng/it/it/home.html). Di seguito, nelle note, i riferimenti puntuali alle pagine del PNRR sono sempre riferiti al testo aggiornato pubblicato sul sito internet citato (consultazioni del sito effettuate nel maggio 2023).

Con tutta evidenza, siamo di fronte ad una definizione che ignora completamente quanto affermato dalla Convenzione ONU, secondo la quale – come ben noto – l'impossibilità di svolgere determinate attività sociali non dipende esclusivamente dalle problematiche di salute o da gravi limitazioni fisiche, ma dall'interazione di queste con le barriere ambientali e soprattutto culturali e attitudinali<sup>18</sup>.

È solo una svista? Si tratta di una leggerezza tutto sommato perdonabile? Un attento osservatore ha notato sin da subito come – in una prospettiva generale – dalla lettura del PNRR emerga «la spiacevole sensazione che la visione della disabilità sia costretta nell'ambito dell'assistenza e della protezione sociale (nel senso minimale dell'espressione) e non piuttosto in quella di una condizione umana trasversale cui riservare inclusione e opportunità»<sup>19</sup>.

Questa valutazione sembra trovare conferma nel fatto che la stessa legge quadro sulla disabilità viene considerata dal PNRR come una “riforma settoriale”, e dunque volta ad apportare «innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali»<sup>20</sup>. Ciò significa – secondo quanto si desume dallo stesso PNRR – che non siamo quindi al cospetto di una “riforma di contesto”, ossia ad una di quelle «innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese»<sup>21</sup>.

Se ne deduce emblematicamente il rilievo attribuito ai diritti delle persone con disabilità: certamente importanti, ma forse non ancora considerati così realmente centrali per gli interessi nazionali. Certo, va detto anche, e sin da subito, che se il PNRR non è stato particolarmente generoso nei confronti dei diritti delle persone con disabilità, è anche vero che, come si proverà a mettere in evidenza nelle pagine che seguono, i numerosissimi atti che al PNRR stanno dando attuazione sembrano almeno parzialmente correggere questa impostazione.

**3.** Conviene cominciare l'analisi dalle missioni del PNRR in cui l'attenzione ai diritti delle persone con disabilità non è particolarmente elevato, rinviando ai prossimi paragrafi la descrizione di quanto sancito nelle missioni n. 1

---

<sup>18</sup> Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi su tematiche ampiamente note alla letteratura, giuridica ma non solo, che si occupa di disabilità: sia consentito a rinviare a quanto già messo in evidenza in G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., *passim*, e agli altri lavori scientifici ivi citati.

<sup>19</sup> C. GIACOBINI, *Recovery plan e disabilità: nuove risorse e lacune antiche*, in <https://www.vita.it/it/article/2021/04/22/recovery-plan-e-disabilita-nuove-risorse-e-lacune-antiche/159086/>

<sup>20</sup> PNRR, cit., p. 47.

<sup>21</sup> Di nuovo, PNRR, cit., p. 47.

(«Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo») e n. 5 («Coesione e inclusione») che sono invece le missioni in cui il tema della disabilità assume maggior rilievo.

Nell'ambito della seconda missione, dedicata alla «Rivoluzione verde e transizione ecologica», i riferimenti alla disabilità sono del tutto assenti. Eppure, per lo meno nella componente indirizzata allo sviluppo di un trasporto locale più sostenibile, sarebbe stato certamente opportuno esplicitare che i pur ingenti previsti investimenti per il rinnovo delle flotte di bus e treni dovranno necessariamente tenere in considerazione anche l'accessibilità di tali mezzi<sup>22</sup>.

Qualche accenno all'accessibilità si trova invece nell'ambito della terza missione, che ha ad oggetto le «infrastrutture per una mobilità sostenibile»: va però criticamente notato che si tratta soltanto di riferimenti molto generici – anche alla luce della difficoltà di reperire i dati su quanto medio tempore realizzato – alla necessità di rendere più accessibili le linee e le stazioni ferroviarie<sup>23</sup>.

Per quel che concerne la quarta missione «istruzione e ricerca», il PNRR dispone che, allo scopo di ridurre i divari territoriali nel primo e nel secondo ciclo della scuola secondaria di secondo grado, dovrà essere finanziato un intervento straordinario che potenzierà le competenze di base degli studenti. Nell'ambito di tale intervento, si prevede anche la realizzazione di un non meglio precisato progetto-pilota – che avrebbe dovuto realizzarsi già nel 2021, ma di cui non è stato possibile rinvenire alcuna traccia sui siti istituzionali – a supporto di giovani con disabilità o provenienti da aree svantaggiate<sup>24</sup>.

Anche se manca un riferimento esplicito al tema degli alunni con disabilità va guardata con favore la prevista riforma dell'organizzazione del sistema scolastico che dovrà portare a una riduzione del numero degli alunni per classe<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> A ciò sembra porre almeno parzialmente rimedio quanto previsto nella direttiva del Ministro della disabilità del 7 febbraio 2022, su cui ci si soffermerà nel § 8.

<sup>23</sup> Cfr., nell'ambito della componente M3C1, i vari investimenti previsti sulle stazioni ferroviarie.

<sup>24</sup> Cfr. l'investimento 1.4 della missione M4C1 «Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione».

<sup>25</sup> Così almeno afferma il PNRR descrivendo la riforma 1.3 «Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico» della già citata missione M4C1. In attuazione di tale previsione, l'art. 1, comma 344, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) ha in effetti previsto che «Al fine di favorire l'efficace fruizione del diritto all'istruzione anche da parte dei soggetti svantaggiati collocati in classi con numerosità prossima o superiore ai limiti previsti a normativa vigente, il Ministero dell'istruzione è autorizzato, nei limiti di cui alla lettera d) del comma 345, a istituire classi in deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81». In proposito, si veda anche il decreto del Ministro dell'istruzione dell'8 agosto 2022 con il quale sono stati definiti gli indicatori di status sociale, economico e culturale, di spopolamento e di

Si tratta in effetti di una misura che dovrebbe determinare indubbi benefici per l'inclusione scolastica di quanti hanno maggiori necessità di didattica individualizzata e personalizzata.

Tra le altre misure che, pur non richiamando esplicitamente il tema dei diritti delle persone con disabilità assumono un certo rilievo, va segnalata la riforma 2.2. Si prevede l'istituzione di una Scuola di alta formazione e formazione obbligatoria per dirigenti scolastici, docenti e personale amministrativo che dovrà costruire un sistema di formazione di qualità per il corpo docenti. In attuazione di tale misura, l'art. 44 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», come modificato dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, ha in effetti previsto che l'istituenda Scuola di alta formazione dovrà introdurre un sistema di formazione e aggiornamento permanente che abbia, tra i suoi obiettivi, anche quello dell'accrescimento delle competenze relative all'inclusione volte a garantire il benessere psico-fisico degli allievi con disabilità e con bisogni educativi speciali<sup>26</sup>. È uno snodo anch'esso fondamentale perché consentirebbe di incidere sull'errato convincimento che degli alunni e delle alunne con disabilità debbano occuparsi soltanto gli insegnanti di sostegno.

La sesta missione («salute») si concentra poi sul generale miglioramento dei servizi sanitari presenti sul territorio. Uno specifico riferimento ai bisogni delle persone con disabilità si rinviene soltanto nell'investimento dedicato alla casa come primo luogo di cura e alla telemedicina. Si tratta di un investimento considerato capace di consentire un miglior raggiungimento della piena autonomia e indipendenza presso le proprie abitazioni, con la contestuale riduzione del rischio di ricoveri inappropriati<sup>27</sup>.

Si è però persa l'occasione – e questo va criticamente rilevato – di introdurre la necessità di implementare percorsi di accesso privilegiati per l'assistenza, la cura e la fruizione di prestazioni specialistiche di ambulatorio per persone con disabilità, soprattutto cognitive e intellettive, grave: sarebbe stato opportuno prevedere che

---

dispersione scolastica, nonché le relative soglie di riferimento per l'individuazione delle scuole ove gli uffici scolastici regionali possono autorizzare la deroga alle dimensioni previste dal regolamento di cui al citato DPR n. 81 del 2009.

<sup>26</sup> Cfr. l'art. 16-ter del d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107), così come modificato dal citato art. 44 del d.l. n. 36 del 2022.

<sup>27</sup> Si tratta dell'investimento 1.2 della missione M6C1 «Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale».

costoro, come in alcune realtà già si sperimenta positivamente<sup>28</sup>, abbiano a loro disposizione una *équipe* sanitaria multidisciplinare, con medici, infermieri, operatori socio-sanitari, personale amministrativo e volontari in grado di supportare il paziente e la famiglia che si recano in ospedale anche da un punto di vista psicologico. Ancora, nessun investimento è stato appositamente previsto per l'ammodernamento delle apparecchiature sanitarie in grado di garantire pieno accesso alle cure per le persone con disabilità, e soprattutto alle donne con disabilità, spesso necessitanti di apparecchi dotati di configurazioni *ad hoc* assenti negli ospedali e negli ambulatori italiani.

4. Come si diceva, un'attenzione maggiore si rinviene nella prima e nella quinta missione. In particolare, nell'ambito della prima missione dedicata alla «digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» e, in particolare, nell'ambito della componente «cultura e turismo», c'è spazio per uno specifico piano di investimenti destinato alla «[r]imozione delle barriere fisiche e cognitive in musei, biblioteche e archivi per consentire un più ampio accesso e partecipazione alla cultura»<sup>29</sup>.

È certamente apprezzabile il fatto che il concetto di accessibilità in questa sede sia stato inteso non solo come la semplice possibilità di entrare negli edifici culturali ma anche come la possibilità di fruire della cultura. È dunque importante che sia stato esplicitamente affermato che se molte istituzioni culturali non hanno rimosso neppure le barriere fisiche, ancora meno sono quelle che «hanno affrontato il tema delle barriere percettive architettoniche, culturali e cognitive che limitano l'esperienza culturale».

In effetti, secondo un rapporto Istat del 23 dicembre del 2019<sup>30</sup>, il 53% della totalità dei musei nazionali presenta accorgimenti per il superamento delle barriere architettoniche, mentre solo il 12,6% del totale dei musei italiani risulta attrezzato per il superamento delle barriere senso-percettive, culturali e cognitive.

In questa prospettiva, dunque, è decisivo che gli interventi di abbattimento delle barriere si coniughino con la programmazione di «attività di formazione per

---

<sup>28</sup> Cfr. M. CORONA, F. GHELMA, M. MAIOLI, S. PERAZZOLI, A. MANTOVANI, *Il Progetto DAMA all'Ospedale San Paolo: una proposta di accoglienza medica rivolta ai disabili con ritardo mentale*, in *AJMR-American Journal on Mental Retardation*. (Ed. Italiana), 2003, 1(2), pp. 100-106.

<sup>29</sup> L'investimento in questione (1.2) è ricompreso nella componente M1C31 (*Patrimonio culturale per la prossima generazione*).

<sup>30</sup> Il rapporto ISTAT è testualmente richiamato anche dal *Primo rapporto annuale sulla gestione dei servizi per il pubblico presso gli istituti e i luoghi della cultura statali*, relativo al 2020 (in [www.musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto-annuale-2019.pdf](http://www.musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto-annuale-2019.pdf), p. 44).

il personale amministrativo e per gli operatori culturali». Tali programmi di formazione dovranno non solo promuovere la cultura dell'accessibilità per tutti del patrimonio culturale italiano, ma soprattutto sviluppare competenze sui «relativi aspetti legali, di accoglienza, mediazione culturale e promozione».

Stanziato un finanziamento di 300 milioni di euro<sup>31</sup>, si è previsto che tali risorse vadano a garantire non soltanto gli interventi di rimozione delle barriere fisiche e cognitive ma anche la redazione dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei luoghi della cultura<sup>32</sup>. L'obiettivo è quello di realizzare, entro il secondo trimestre del 2026, 617 interventi di miglioramento, volti a rimuovere le barriere architettoniche e a installare ausili tecnologici che consentano – attraverso esperienze tattili, sonore, olfattive – la fruizione di tali luoghi alle persone con ridotte capacità sensoriali.

In attuazione dell'investimento in parola è stato così approvato, nel maggio del 2022, il Piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli istituti e nei luoghi della cultura<sup>33</sup>. Tale piano contiene indicazioni su come intervenire nei singoli musei, monumenti, aree e parchi archeologici, sulla falsariga di quanto già indicato nelle Linee guida approvate e pubblicate nel 2018<sup>34</sup>.

A seguito di tale iniziativa sono stati aperti due avvisi pubblici per la presentazione di proposte progettuali di intervento per la rimozione delle barriere fisiche, cognitive e sensoriali dei musei e luoghi della cultura, sia pubblici che privati. Tra il dicembre del 2022 e il febbraio del 2023 sono stati poi approvati gli elenchi delle proposte ammesse al finanziamento.

Si tratterà dunque di monitorare e capire come tali risorse verranno effettivamente impiegate, con l'auspicio che le istituzioni culturali possano essere sempre più aperte a tutti.

5. Nella quinta missione, relativa all'inclusione e coesione, si prevedono investimenti significativi sulle infrastrutture sociali, nonché sui servizi sociali e

---

<sup>31</sup> Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 6 agosto 2021 recante «Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021.

<sup>32</sup> Decreto del Ministero della cultura del 6 settembre 2022, in [http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2022/12/DECRETO\\_331\\_2022\\_Riparto\\_risorse\\_1.2.pdf](http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2022/12/DECRETO_331_2022_Riparto_risorse_1.2.pdf).

<sup>33</sup> Decreto direttoriale 19 maggio 2022, in <https://pnrr.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2022/06/D.D.-n.534-del-19-Maggio-2022-Approvazione-del-PEBA.pdf>.

<sup>34</sup> Il documento è disponibile in <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2015/11/Linee-guida-per-la-redazione-del-Piano-di-eliminazione-delle-barriere-architettoniche-P.E.B.A-nei-musei-complessi-monumentali-aree-e-parchi-archeologici.pdf>.

sanitari. È con questa missione che il PNRR si propone di destinare le risorse per le infrastrutture sociali destinate a realizzare, in generale, politiche di sostegno per le famiglie, per i minori, per le persone con disabilità e per gli anziani non autosufficienti. Si tratta, in sostanza della missione che prevede gli investimenti più significativi per le politiche di inclusione.

Così – nella componente specificatamente dedicata alle politiche del lavoro<sup>35</sup> e nell’ambito di uno strutturale progetto di riforma delle politiche attive e della formazione professionale – è stata prevista l’adozione di un Programma nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) in cui si assicura specifica attenzione all’inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

In effetti, nel decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 5 novembre 2021, con cui il Programma GOL è stato adottato, si prevede che almeno il 75% dei beneficiari dovrà appartenere al novero di coloro che vengono definiti «lavoratori fragili o vulnerabili» o con minori *chances* occupazionali (donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30 e lavoratori over 55). È interessante notare che il programma riconosce altresì che spesso, per tali soggetti, le politiche attive del lavoro non sono sufficienti a migliorare l’occupabilità del lavoratore stesso, essendo presenti invece ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa. Per quanto concerne in particolare i lavoratori con disabilità, si evidenzia come, in alcuni casi, sia necessario che i centri per l’impiego collaborino anche con i servizi educativi, sociali e sanitari del territorio. Per i lavoratori con disabilità grave, il programma GOL si limita invece a sancire la necessità di sperimentare forme di occupazione protetta o percorsi di accompagnamento dedicato con il coinvolgimento del terzo settore<sup>36</sup>.

Il Programma GOL ha preso avvio, ma finora i risultati relativi alle persone con disabilità non paiono particolarmente soddisfacenti<sup>37</sup>: esse rappresentano soltanto il 5% del totale dei lavoratori con vulnerabilità finora presi in carico nel programma GOL<sup>38</sup>. Tra l’altro, non ci sono dati disaggregati che dicano quanti di questi abbiano effettivamente un rapporto di lavoro in essere.

<sup>35</sup> Si tratta in particolare della componente M5C1 (Politiche attive del lavoro e sostegno all’occupazione), riforma 1.1 (politiche del lavoro e formazione).

<sup>36</sup> La documentazione relativa al Programma GOL si ritrova sull’apposita sezione del sito Anpal (<https://www.anpal.gov.it/programma-gol>)

<sup>37</sup> I dati sono tratti dalla più recente nota ANPAL disponibile, aggiornata al 31 marzo 2023, in [https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL\\_Focus+ANPAL152\\_marzo2023.pdf?fe9456ff-e952-e9c5-1637-53cdc9b42d9d?t=1683193190382](https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+GOL_Focus+ANPAL152_marzo2023.pdf?fe9456ff-e952-e9c5-1637-53cdc9b42d9d?t=1683193190382).

<sup>38</sup> La citata nota ANPAL del 31 marzo 2023 evidenzia però che vi sarebbero problemi di allineamento dei dati che determinerebbero una sottorappresentazione di tali soggetti. In ogni caso, su oltre 1 milione di lavoratori presi in carico dal progetto, soltanto poco più di 44 mila sono lavoratori con disabilità.



Sempre nella prospettiva dell'inclusione lavorativa, deve darsi conto di quanto previsto non nel PNRR, ma nel decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), convertito con modificazioni dalla legge n. 29 luglio 2021, n. 108, che all'art. 47, comma 4, introduce una previsione volta a garantire pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nello stesso PNRR e nel Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR<sup>39</sup>.

Secondo tale disposizione, le stazioni appaltanti devono prevedere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere, tra le altre cose, proprio l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Alle imprese offerenti che si impegneranno ad assumere lavoratori con disabilità oltre la soglia minima prevista, potrà essere poi attribuito anche un punteggio aggiuntivo nell'ambito della gara.

L'attuazione di tale previsione è stata demandata a un successivo decreto ministeriale, quasi puntualmente emanato a distanza di meno di cinque mesi dall'entrata in vigore della legge n. 108 del 2021<sup>40</sup>: tra le misure che costituiscono condizione necessaria per partecipare ai bandi pubblici, la dichiarazione di regolarità sul diritto al lavoro delle persone con disabilità (già prevista dall'art. 17 della legge n. 68 del 1999) e il rispetto degli obblighi sanciti dalla legge n. 68 del 1999.

Tra le misure che possono invece essere considerate ai fini dell'attribuzione di punteggi premiali possono segnalarsi la presenza nell'organico aziendale di un *disability manager*; l'impiego o l'assunzione, anche nell'ambito della quota obbligatoria per legge, di persone con grado di invalidità pari o superiore all'80 per cento; l'essere una impresa o una *start-up* i cui titolari siano persone con disabilità o avere persone con disabilità nel ruolo di presidente, amministratore delegato, direttore generale; l'aver adottato strumenti di conciliazione quali benefit di cura per le persone anziane o disabili non autosufficienti e i loro familiari; l'aver costituito sportelli informativi sulle discriminazioni; l'aver previsto eventi di formazione sui temi delle pari opportunità, della non discriminazione e dell'inclusione delle persone con disabilità.

---

<sup>39</sup> Il Piano nazionale per investimenti complementari è stato approvato dal d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, recante «Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti».

<sup>40</sup> Cfr. il Decreto ministeriale 7 dicembre 2021, recante «Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC».

Si tratta di elementi e accorgimenti che potrebbero in effetti contribuire al superamento dei tanti pregiudizi negativi che ancora circondano e influenzano negativamente la considerazione che le persone con disabilità possano lavorare con soddisfazione, sia del lavoratore stesso, sia dell'azienda che li ha assunti.

**6.** È in particolare nella componente destinata a “infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” che la disabilità viene a trovare il massimo rilievo all'interno del PNRR. Obiettivi dichiarati sono quelli di prevenire l'esclusione sociale dei soggetti più vulnerabili, di intercettare e supportare situazioni di fragilità, di sostenere le famiglie e la genitorialità, destinando specifiche linee di intervento alle persone con disabilità. Si prevedono così investimenti infrastrutturali finalizzati alla prevenzione dell'istituzionalizzazione, anche in continuità con quanto stabilito nell'ambito della già ricordata missione 6 per il miglioramento delle condizioni abitative volte a fare della casa il primo luogo di cura.

Nel dettaglio, sono due gli investimenti rilevanti.

Il primo è destinato in generale al sostegno delle persone vulnerabili e, più nello specifico, alla prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti<sup>41</sup>. Per quanto qui più interessa, con i fondi del PNRR i Comuni non soltanto potranno realizzare interventi volti a sostenere le famiglie e i bambini in condizione di vulnerabilità, ma soprattutto potranno finanziare progetti finalizzati alla riconversione delle strutture residenziali per gli anziani in gruppi di appartamenti autonomi e al rafforzamento dei servizi sociali a domicilio, con l'obiettivo di implementare forme di deistituzionalizzazione anche per le persone anziane non autosufficienti.

Finalità, questa, che caratterizza anche la seconda tipologia di interventi finanziati dalla componente in esame<sup>42</sup>, la quale si prefigge di realizzare percorsi di autonomia per le persone con disabilità attraverso investimenti capaci, da una parte, di aumentare i servizi di assistenza domiciliare e, dall'altra parte, di sviluppare soluzioni domestiche adatte alle esigenze delle singole persone.

Ma, soprattutto, nell'ambito della quinta missione si inserisce la previsione di una riforma della normativa sulla disabilità. Una riforma che, secondo il PNRR, deve perseguire l'obiettivo di realizzare pienamente i principi della Convenzione ONU e – in continuità con gli investimenti economici appena illustrati

---

<sup>41</sup> Missione M5C2, investimento 1.1. «Sostegno delle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti».

<sup>42</sup> Missione M5C2, investimento 1.2. «Percorsi di autonomia per le persone con disabilità».

– semplificare l'accesso ai servizi sociali, rivedere i meccanismi di accertamento della disabilità, promuovere i progetti di vita indipendente e potenziare gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di intervento individualizzato.

Oltre alla legge quadro per le disabilità, il PNRR pone l'obiettivo di riformare la normativa relativa agli interventi in favore delle persone anziane non autosufficienti, anch'essa indirizzata a mantenere o riguadagnare la massima autonomia possibile in un contesto il più possibile de-istituzionalizzato.

Come si è visto, ritornano con continuità i concetti di «deistituzionalizzazione», di «promozione dell'autonomia» e di «vita indipendente». Si tratta in effetti di elementi cruciali – la cui centralità è ormai da qualche tempo evidente anche per il legislatore, come dimostrano la legge n. 112 del 2016 e le riforme in tema di inclusione scolastica sopra richiamate – potenzialmente decisivi anche per risolvere alcune delle più significative criticità elencate all'inizio di questo lavoro.

Tra i primi concreti passi attuativi delle misure richiamate dal PNRR in tema di diritti delle persone con disabilità vanno annoverati gli interventi finanziati in materia di deistituzionalizzazione e l'approvazione della legge delega n. 227 del 2021.

L'avviso pubblico del febbraio del 2022 ha dato via al procedimento di presentazione e finanziamento dei progetti volti a garantire l'autonomia delle persone con disabilità, con l'obiettivo di attivare, entro il primo trimestre del 2026, almeno 850 progetti<sup>43</sup>. Il finanziamento è pari a 500,5 milioni di euro<sup>44</sup>.

7. Per il rilievo che la stessa ha, è opportuno in questa sede spendere qualche parola in più sulla legge delega n. 227 del 2021. Essa, infatti, nonostante alcune problematiche interpretative di non poco conto, dovrebbe poter consentire al Governo di dare una qualche risposta alle problematiche indicate nel primo paragrafo e di cominciare ad attuare in modo concreto il più volte citato diritto alla vita indipendente sancito dalla Convenzione Onu e che fino ad oggi è stato garantito dal nostro Paese in modo troppo timido.

Gli ambiti di riforma sono significativi e numerosi<sup>45</sup>: la definizione della condizione di disabilità; l'introduzione della valutazione di base, grazie alla quale tale

<sup>43</sup> Così l'art. 1 dell'avviso pubblico del Ministero del lavoro del 15 febbraio 2022, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/DD-5-del-15022022-Avviso-1-2022-PNRR.pdf>.

<sup>44</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr. E. VIVALDI, *Pnrr e disabilità: misure e interventi per l'attuazione del diritto alla vita indipendente*, cit., 642 ss.

<sup>45</sup> Oltre a quelli subito elencati, il testo originario della legge prevedeva anche il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità istituito presso la Presidenza del Consiglio: tale disposizione è stata abrogata dal D.L. 30 aprile 2022, n. 36 (Ulteriori misure urgenti

condizione potrà essere accertata; l'introduzione della valutazione multidimensionale, tesa a realizzare il progetto di vita individuale e personalizzato; l'informaticizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la riqualificazione di alcuni aspetti della pubblica amministrazione nel senso di una maggiore inclusione e accessibilità; l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità<sup>46</sup>.

Il Governo ha dunque la possibilità di ridefinire, finalmente in modo conforme a quanto previsto dalla Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità del 2006, alcuni istituti e procedimenti che presentano notevoli criticità e la cui regolazione, come si è detto sopra, si è stratificata nel nostro ordinamento giuridico in modo molto disorganico e disordinato a partire dagli anni '70 del secolo scorso.

Certo, la legge delega ha soltanto dato avvio ad un percorso che si presenta particolarmente complesso e che pone molteplici sfide, tutt'altro che banali. Lo dimostra anche il fatto che il termine previsto originariamente per approvare tutti i decreti legislativi – fissato nell'agosto del 2023 – è stato già posticipato al 15 marzo del 2024<sup>47</sup>. In questa prospettiva, non pare superfluo evidenziare che, in ogni caso, il Governo avrà ulteriori 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo per apportare i correttivi che si riterranno poi opportuni.

Come si accennava, la legge delega presenta alcune difficoltà interpretative di non poco conto, che richiedono uno sforzo esegetico non indifferente per provare a dare alle previsioni in essa contenute un significato coerente.

Da questo punto di vista, non ha probabilmente giovato il poco tempo che ha avuto a disposizione il legislatore, chiamato ad approvare la legge in pochi mesi per poter rispettare la scadenza prevista dal PNRR: approvato il disegno di legge dal Governo il 27 ottobre del 2021, e iniziati i lavori parlamentari a novembre del 2021, la legge delega è stata approvata – secondo quanto previsto nello stesso Piano – già alla fine del mese di dicembre del 2021.

Dei numerosi e richiamati ambiti di intervento che dovranno essere oggetto dei decreti legislativi, la legge individua, all'art. 1, comma 5, due questioni sulle quali è opportuno soffermarsi maggiormente.

---

per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), il cui art. 9 ha disposto l'autorizzazione all'incremento della pianta organica del citato Ufficio proprio «al fine di garantire l'attuazione della delega legislativa di cui alla legge 22 dicembre 2021, n. 227»

<sup>46</sup> La denominazione di tale organo non appare particolarmente felice. È auspicabile che, nel momento in cui a tale previsione verrà data attuazione, il Garante in questione possa essere qualificato come "Garante nazionale per le persone con disabilità".

<sup>47</sup> Cfr. art. 1, comma 5, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative*, come convertito in legge 24 febbraio 2023, n. 14.

A) Il cuore della riforma mi pare possa rinvenirsi in quanto previsto dalle lettere *b)* e *c)* dell'art. 1, comma 5, della legge n. 227 del 2021, nella parte in cui delega il Governo a procedere, da una parte, alla revisione dei processi di accertamento e della valutazione della condizione di disabilità (la *valutazione di base*) e, dall'altra parte, a introdurre la valutazione multidimensionale che dovrà poi portare alla redazione del progetto di vita individuale.

È certamente opportuna la previsione che richiede preliminarmente di introdurre una definizione della «condizione di disabilità» coerente con quanto sancito dall'art. 1, paragrafo 2, della Convenzione ONU<sup>48</sup> e che dunque metta in evidenza che la disabilità è il prodotto tra l'interazione tra le menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali e le barriere di diversa natura che possono ostacolare la piena partecipazione all'interno della società delle persone con disabilità, su base di eguaglianza.

Alla luce di questa nuova definizione della «condizione di disabilità», la «valutazione di base» sostituirà tutti i processi valutativi attualmente vigenti e condurrà alla unica certificazione che attesterà la condizione di disabilità, sostituendo così anche le diverse certificazioni oggi esistenti<sup>49</sup>. La legge n. 227 del 2021 ha così dato seguito alle indicazioni contenute nel Secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità<sup>50</sup>, che stigmatizzava l'assenza di un unico percorso procedimentale volto ad ottenere l'accertamento della condizione giuridica (o status) di «disabilità».

All'esito del procedimento di riforma ci saranno quindi «soltanto» due valutazioni che interesseranno la persona con disabilità. Alla appena citata e unica «valutazione di base» – che si incardinerà nel contesto dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992<sup>51</sup>

<sup>48</sup> La legge delega attribuisce al Governo il compito di introdurre anche le definizioni di «profilo di funzionamento» e di «accomodamento ragionevole». Anche per questi casi la legge delega richiede che tali definizioni siano coerenti con le previsioni della Convenzione ONU: i due concetti in esame sono stati tra l'altro recentemente oggetto di disciplina da parte delle «Linee guida in materia di collocamento delle persone con disabilità» (cfr. D.M. 11 marzo 2022, n. 43).

<sup>49</sup> Va segnalato che, in ogni caso, il nuovo processo valutativo dovrà garantire «la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità» (art. 2, comma 2, lett. b, punto 2), come evidenziano in modo critico 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*, in *Riv. It. Med. Legale e del diritto in campo sanitario*, 2022, pp. 275-276.

<sup>50</sup> D.P.R. 12 ottobre 2017, recante «Adozione del secondo programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità», pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2017.

<sup>51</sup> La legge delega prescrive che la valutazione di base dovrà accertare la condizione di disabilità «ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104 del 1992 come modificato in coerenza con la Convenzione ONU». Come deve intendersi questo riferimento? Da un punto di vista letterale questa previsione sembrerebbe significare che l'accertamento della condizione di disabilità andrà a sostituire soltanto l'attuale accertamento della condizione di handicap, lasciando in vigore le altre procedure di

e condurrà all'accertamento della condizione di disabilità – si affiancherà, in un momento successivo, la valutazione multidimensionale che porterà alla redazione del progetto di vita individuale.

Ancora a proposito della valutazione di base, va osservato che si affida al legislatore delegato il compito di prevedere che essa accerti «la condizione di disabilità e le necessità di sostegno, di sostegno intensivo o di restrizione della partecipazione della persona ai fini dei correlati benefici o istituti»<sup>52</sup>. In una prospettiva sistematica, l'indicazione che si deve trarre da questa previsione è che la valutazione di base dovrà condurre, oltre all'accertamento della condizione di disabilità e all'indicazione dei sostegni, anche all'indicazione delle eventuali restrizioni della partecipazione della persona. In altre parole, si tratta di indicare le necessità derivanti dalla restrizione della partecipazione della persona al fine di poter poi prevedere i benefici che possano rispondere a tali necessità. La legge non lo precisa, ma mi pare non ci siano alternative al fatto che la partecipazione della persona si riferisca qui alla vita sociale.

Grazie a tale accertamento, potrà poi realizzarsi la successiva valutazione multidimensionale. È un passaggio fondamentale. Ma il Governo dovrà porre particolare attenzione ad evitare che la valutazione multidimensionale non si trasformi in un nuovo accertamento della condizione di disabilità, che possa magari contraddire quanto indicato nella valutazione di base. A tal fine sarà necessario individuare, pure in assenza di esplicite indicazioni della legge sul punto, misure di raccordo tra i due momenti valutativi, chiarendo altresì il rapporto tra le due valutazioni. Se infatti è vero che si tratta di valutazioni che dovranno essere condotte con modalità differenti e che perseguono scopi differenti, è altrettanto vero che dovranno essere tra loro interconnesse.

B) Inoltre, mi pare importante sottolineare che la legge delega presenta anche un ulteriore e importantissimo obiettivo: quello di consentire il riordino, la revisione e la semplificazione, oltre al coordinamento, di tutta la normativa esistente proprio all'esito dell'attuazione di tutte le numerose novità previste dalla legge delega. Lo prevede – in termini generali – l'art. 2, comma 1, della stessa legge<sup>53</sup>. Secondo

---

accertamento. Tale lettura contraddirebbe però l'intera impostazione della legge che si è sopra descritta. Se ne deve allora ricavare un'altra interpretazione, che in effetti trova una conferma nella pur non troppo felice formulazione del successivo criterio direttivo indicato al numero 2) della lettera b). Qui si prevede infatti la «unificazione in un'unica procedura del processo valutativo di base ai sensi della legge n. 104 del 1992», di tutti gli altri accertamenti previsti attualmente.

<sup>52</sup> Occorrerà dunque precisare la distinzione tra il sostegno e il sostegno intensivo, individuando criteri uniformi che consentano a coloro che effettueranno la valutazione di decidere in quali casi il sostegno necessario assurga, per l'appunto, al rango di «sostegno intensivo».

<sup>53</sup> In questa prospettiva anche l'art. 1, comma 5, indica, tra gli ambiti di intervento che dovranno essere oggetto dell'intervento del legislatore delegato, la «revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore».

tale previsione, infatti, il Governo, nell'esercizio della delega legislativa, è chiamato a provvedere «al coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, delle disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando a esse le opportune modifiche volte a garantire e migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore, ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo e a individuare espressamente le disposizioni da abrogare».

Come si sposa tale compito<sup>54</sup> con i rilevanti ambiti di riforma elencati nel paragrafo precedente e sui quali dovrà intervenire il legislatore delegato?

Pur nella non brillante formulazione della legge, si può ritenere che la stessa richieda non solo di apportare le importanti modifiche alle modalità di valutazione, ma altresì di riordinare, revisionare, semplificare e coordinare la normativa esistente proprio all'esito dell'attuazione di tutte le numerose novità previste dalla legge delega<sup>55</sup>.

Non è una questione di poco conto, come ho provato già a evidenziare. L'incertezza che permea la sussistenza dei diritti delle persone con disabilità costituisce infatti – a mio modo di vedere – una di quelle barriere di cui ragiona la stessa Convenzione ONU e che incide fortemente sull'inclusione sociale delle stesse persone con disabilità.

**8.** Vanno da ultimo segnalati gli atti legislativi e governativi che hanno successivamente dato attuazione a quanto disposto nel PNRR, con specifica attenzione alle modalità con cui le misure previste dal PNRR in campo di disabilità dovranno essere implementate.

Nel febbraio del 2022 è stata approvata dal Ministro per la disabilità la «Direttiva alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità»<sup>56</sup>. In tale documento, oltre a illustrare sinteticamente il quadro normativo in materia di disabilità, si precisano e delincono alcuni principi che le amministrazioni dovranno rispettare nell'attuazione delle misure previste dal PNRR e che il PNRR stesso ha erroneamente omissso.

---

<sup>54</sup> Deve ricordarsi che, secondo la giurisprudenza costituzionale, in presenza di leggi delega che attribuiscono il compito di procedere al riordino o al riassetto della normativa, al legislatore delegato è concesso «un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (tra le ultime decisioni, si vedano Corte cost., sentenza n. 105 del 2022 e n. 61 del 2020).

<sup>55</sup> Sul punto va messo in evidenza come la legge in diversi punti prescriva che alcune modifiche riguarderanno necessariamente la legge n. 104 del 1992. Sembra dunque potersi evincere che il riordino della normativa dovrà avere necessariamente come perno tale legge, pur con le opportune modifiche.

<sup>56</sup> Decreto 9 febbraio 2022, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 74 del 29 marzo 2022.

Si tratta di indicazioni invero non banali: così, per quanto concerne l'accessibilità, viene evidenziata la necessità che essa sia una caratteristica riferibile anche ai servizi (istruzione, assistenza sanitaria, servizi turistici) e non solo alle strutture (all'interno delle quali vengono richiamate non solo le infrastrutture per l'edilizia abitativa, ma anche le soluzioni informatiche e le linee di trasporto pubblico).

Ancora, si richiama la necessità della progettazione universale, e si invitano le amministrazioni a ricordare che tale progettazione deve rispondere ai criteri di equità, flessibilità, semplicità e intuitività, percettibilità delle informazioni, tolleranza dell'errore, contenimento dello sforzo fisico e di misure e spazio per l'avvicinamento e l'uso.

Non da ultimo, si richiamano l'importanza di assicurare il principio di non discriminazione e, soprattutto, del diritto di scelta delle persone con disabilità in ordine ai luoghi in cui svolgere la propria esistenza.

Dopo aver poi ricordato la necessità di consultare le associazioni che svolgono attività di *advocacy* per le persone con disabilità, la direttiva prevede un importante compito a carico di tutte le amministrazioni titolari dei vari interventi previsti dal PNRR. Esse dovranno infatti elaborare, all'inizio delle attività di cui sono responsabili, un *report* previsionale che descriva la riforma o l'investimento che l'Amministrazione è chiamata a sviluppare, prefigurandone l'impatto sulle persone con disabilità e fornendo elementi utili a comprendere le azioni e le modalità previste per assicurare il rispetto dei principi sopra descritti.

Al termine delle attività, poi, ciascuna amministrazione dovrà elaborare un ulteriore *report*, questa volta conclusivo, che fornisca una descrizione dei risultati effettivamente conseguiti in materia di inclusione delle persone con disabilità, rendendo altresì conto delle corrispondenze o delle difformità registrate a seguito dell'attuazione della riforma o dell'investimento rispetto alle previsioni contenute nel *report* previsionale.

L'auspicio è che tali *report* siano resi pubblici e non vengano considerati inutili adempimenti burocratici, ma aiutino davvero a far crescere la cultura dell'inclusione. Oltre alla direttiva del 9 febbraio 2022, vanno ricordati alcuni interventi legislativi, anch'essi volti a garantire la corretta applicazione e il monitoraggio relativi alle misure previste dal PNRR per l'inclusione delle persone con disabilità. In particolare, l'art. 4-*bis* del già citato decreto-legge n. 77 del 2021, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione n. 108 del 2021, dispone che l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità – organo chiamato, ai sensi della legge n. 18 del 2009, a verificare l'attuazione della Convenzione ONU – svolga attività di specifico monitoraggio delle riforme previste dal PNRR. Per consentire ciò, si è dotato l'Osservatorio di un «adeguato supporto tecnico»: la segreteria tecnica dell'Osservatorio – formato da personale dotato di



specifiche competenze in tema di disabilità – costituisce pertanto una vera e propria struttura di missione<sup>57</sup> che resterà operativa fino alla fine del 2026<sup>58</sup>.

9. L'analisi delle misure che il PNRR riserva alle persone con disabilità ha mostrato luci ed ombre. Da un punto di vista generale, è forte la sensazione che la prospettiva della disabilità sia entrata all'interno del PNRR in modo un po' forzato: si parla in più punti di inclusione delle persone con disabilità ma, come si è visto nel § 2, la stessa non è considerata nel PNRR come una priorità trasversale a tutto tondo, occupando invece una peculiare posizione non meglio definita.

Purtuttavia, è altrettanto vero che molti dei provvedimenti attuativi successivi al PNRR hanno sicuramente migliorato l'impianto dello stesso. In questa prospettiva, la direttiva del febbraio del 2022, e le altre previsioni legislative illustrate nel corso del lavoro, sono sicuramente molto indicative e vanno salutate con favore.

Nel merito, occorre certamente esprimere apprezzamento per i significativi investimenti che condurranno a una maggiore accessibilità dei luoghi della cultura e per il tentativo di diffondere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

Resta ovviamente ancora impregiudicato il giudizio sulla legge delega n. 207 del 2021: si tratta però, e lo si è detto, della misura più rilevante – per le persone con disabilità – del PNRR: i decreti legislativi, che si attendono per la primavera del 2024, ci diranno se l'ambiziosa e per niente banale evoluzione delineata dalla legge delega che si è descritta al § 7 determinerà davvero la svolta attesa.

---

<sup>57</sup> Cfr. l'art. 7, comma 4 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), secondo cui «Per lo svolgimento di particolari compiti per il raggiungimento di risultati determinati o per la realizzazione di specifici programmi, il Presidente istituisce, con proprio decreto, apposite strutture di missione, la cui durata temporanea, comunque non superiore a quella del Governo che le ha istituite, è specificata dall'atto istitutivo».

<sup>58</sup> Con l'art. 21 del successivo decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune), convertito con modifiche dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, si conferma che l'Osservatorio compia attività di monitoraggio delle riforme del PNRR e a tal scopo si prevede anche, per gli anni 2023-2026, una indennità economica agli esperti dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Lo stesso decreto-legge, all'art. 21, sempre con lo scopo di agevolare il monitoraggio e la programmazione degli interventi e delle politiche in materia di disabilità, nonché di supportare l'attuazione delle riforme e degli investimenti in materia di disabilità previsti nell'ambito del PNRR, ha sancito l'obbligo per l'INPS di fornire al Ministro per le disabilità le rappresentazioni in forma aggregata dei dati e delle informazioni presenti nel sistema informativo.