



Delega al Governo in materia di disabilità A.C. 3347

Dossier n° 135 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
17 novembre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3347
Titolo:	Delega al Governo in materia di disabilità
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	4
Commissione competente :	XII Affari sociali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il disegno di legge governativo in esame (A.C. 3347), composto da 4 articoli, reca una delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Esso rappresenta l'attuazione di una delle riforme (riforma 1.1) previste dalla Missione 5 "Inclusione e Coesione" Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" del PNRR. Tale riforma (c.d. *Legge quadro sulla disabilità*) prevede una legge di delegazione riguardante tutte le persone con disabilità, avente il suo fulcro nel progetto di vita personalizzato e partecipato diretto a consentire alle persone con disabilità di essere protagoniste della propria vita e di realizzare una effettiva inclusione nella società. Il disegno di legge è stato dichiarato collegato alla decisione di bilancio dalla NADEF 2021 (*Nota di aggiornamento al DEF*), a completamento della manovra di bilancio 2022-2024. Nel documento della Commissione Europea denominato "[Allegato riveduto della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia](#)" è indicato (a pag. 456) che la predetta Legge quadro per la disabilità debba **entrare in vigore entro il 31 dicembre 2021**.

L'articolo 1 definisce l'oggetto e la finalità della delega. Il Governo è delegato ad adottare, entro 20 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in conformità alle previsioni della [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#) (*Convention on the Rights of persons with disabilities*, di seguito CRPD) e del relativo Protocollo opzionale, ratificata con [legge 3 marzo 2009, n. 18](#) nonché alla [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#) della Commissione europea del 3 marzo 2021. La finalità perseguita è quella di garantire al cittadino con disabilità il riconoscimento della propria condizione, anche mediante una valutazione della stessa congruente, trasparente ed agevole, tale da consentire il pieno rispetto dei diritti civili e sociali e l'effettivo e completo accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni e delle agevolazioni previsti (comma 1). Il comma 2 disciplina la procedura di emanazione dei decreti legislativi. Essi sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute e gli altri Ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata (ai sensi dell'[articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#)), sono trasmessi al Consiglio di Stato per l'espressione del parere, che è reso nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione: decorso inutilmente tale termine il Governo può comunque procedere. È prevista la trasmissione alle Camere degli schemi di decreto, perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere, in cui sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. Qualora il Governo, a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda

conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa. La Conferenza unificata assume le conseguenti determinazioni entro il termine di quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati. Viene poi stabilito che il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, leale collaborazione con le Regioni e gli enti locali e che può avvalersi del supporto [dell'Osservatorio nazionale per la disabilità](#) (Comma 3). Il comma 4 prevede la facoltà del Governo di emanare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui al comma 2. Il comma 5 specifica che i decreti legislativi intervengono, progressivamente nei limiti delle risorse disponibili (cfr. art. 3), ivi comprese quelle del Piano nazionale di ripresa e resilienza, di seguito "PNRR", nei seguenti ambiti:

- a) definizioni della condizione di disabilità, riassetto e semplificazione della normativa di settore;
- b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base;
- c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto personalizzato e di vita indipendente;
- d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;
- e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
- f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità;
- g) disposizioni finali e transitorie.

L'articolo 2 reca i principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'esercizio della delega finalizzata al raggiungimento degli obiettivi individuati all'articolo 1. Preliminarmente il comma 1 traccia in modo più specifico i confini dell'attività normativa del Governo, diretta al coordinamento, formale e sostanziale, di tutte le disposizioni normative vigenti negli ambiti sopra definiti, incluse quelle di recepimento ed attuazione della normativa europea. Vengono poi individuati sette ambiti (lettere da a) a g)) all'interno di ciascuno dei quali sono previsti specifici principi e criteri direttivi (comma 2). Più nel dettaglio:

a) con riguardo alle **definizioni della condizione di disabilità** e al **riassetto e semplificazione della normativa di settore**:

- adozione di una **definizione di disabilità** coerente con l'articolo 1, comma 2 della CRPD; essa deve essere introdotta nella [legge 5 febbraio 1992, n.104](#), definendo un processo valutativo della condizione di disabilità;
- adozione di una **definizione di "durevole menomazione"** quale presupposto necessario da accertare al fine di individuare le persone con disabilità;
- adozione della **Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute - International Classification of Functioning Disability and Health - ICF** (di seguito "ICF"), ai fini della descrizione della disabilità congiuntamente alla Classificazione internazionale delle malattie, di seguito "ICD", dell'Organizzazione Mondiale della Sanità;
- adozione di una definizione di **profilo di funzionamento** coerente con la Classificazione ICF e con le disposizioni della CRPD e che tenga conto della Classificazione ICD;
- introduzione nella legge [5 febbraio 1992, n. 104](#), della definizione di **accomodamento ragionevole**, prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della CRPD;

b) con riguardo **all'accertamento della disabilità e alla revisione dei suoi processi valutativi** di base:

- razionalizzazione e unificazione in un'unica procedura di tutti i **processi valutativi di base attualmente afferenti all'invalidità civile**;
- individuazione di criteri per l'aggiornamento delle **tabelle delle percentuali degli stati invalidanti** di cui al decreto del Ministro della sanità 5 febbraio 1992^[1], da adottarsi con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'Autorità politica delegata in materia di disabilità e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- affidamento ad **un unico soggetto pubblico della competenza esclusiva medico-legale sulle procedure valutative** sopra indicate;
- previsione di **un efficace sistema di controlli** sulla effettiva sussistenza e permanenza dello stato invalidante;

c) con riguardo alla **valutazione multidimensionale della disabilità, alla realizzazione del progetto personalizzato e di vita indipendente**:

- prevedere **modalità di coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte** per l'integrazione della programmazione nazionale sociale e sanitaria;
- prevedere che la valutazione multidimensionale sia svolta attraverso l'istituzione e l'organizzazione di **Unità di valutazione multidimensionale** che definisca un **profilo di funzionamento della persona** ed elabori un **progetto di vita personalizzato**, coinvolgendo anche gli **enti del Terzo settore**, indicando il **budget di progetto** ed indicando **figure professionali** che curino la realizzazione del progetto;

d) con riguardo **all'informatizzazione dei processi valutativi**:

- istituire, nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR, **piattaforme informatiche interoperabili** che, nel rispetto del principio di riservatezza dei dati personali,
 - **supportino i processi valutativi** e l'elaborazione dei progetti personalizzati;
 - **consentano la consultabilità delle certificazioni, delle informazioni** riguardanti i benefici economici, previdenziali e assistenziali e gli interventi di assistenza socio-sanitaria che spettano alla persona con disabilità;
- e) con riguardo alla **riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità**:
- prevedere l'individuazione, presso ciascuna Amministrazione di una **figura dirigenziale** preposta **alla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative** nell'ambito del piano previsto dall'articolo 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n.113;
 - introdurre tra **gli obiettivi di produttività delle Amministrazioni**, di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, quelli specificamente volti a rendere **effettiva l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità**;
 - prevedere che il rispetto degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative sia inserita **tra gli obiettivi da valutare ai fini della performance del personale dirigenziale**;
 - estendere **il ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni**, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198^[1], alla mancata attuazione o alla violazione degli standard di qualità dei servizi essenziali all'inclusione sociale e all'accessibilità delle persone con disabilità;
- f) **con riguardo all'istituzione del Garante nazionale delle disabilità**:
- istituire il **Garante nazionale delle disabilità**, per la tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità, avente **natura monocratica**;
 - definirne le competenze, i poteri, la composizione e la struttura organizzativa, disciplinandone le procedure e attribuendo a esso le **seguenti funzioni**:
 - **raccogliere segnalazioni e fornire assistenza alle persone con disabilità** che subiscano discriminazioni o violazioni dei propri diritti, anche attraverso la previsione di un centro di contatto dedicato;
 - **svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione**, sull'esistenza di fenomeni discriminatori;
 - formulare **raccomandazioni e pareri alle Amministrazioni interessate** sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti;
- g) con riguardo alle **disposizioni finali e transitorie**:
- coordinare le disposizioni introdotte dai decreti legislativi di cui al comma 1 con quelle ancora vigenti, ivi comprese quelle relative agli incentivi e ai sussidi di natura economica e ai relativi fondi;
 - definire, anche avvalendosi del supporto della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** di cui all'articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, le procedure volte alla determinazione **dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione**, con riguardo alle prestazioni in favore delle persone con disabilità, con individuazione di una **disciplina di carattere transitorio**, nelle more della effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire **obiettivi di servizio**, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, ivi compresi gli enti operanti nel terzo settore.

L'articolo 3 reca le **disposizioni finanziarie** stabilendo che ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione della legge si provvede:

- a) con le risorse del **Fondo per la disabilità e la non autosufficienza** di cui all'articolo 1, comma 330, della [legge 27 dicembre 2019, n. 160](#);
- b) con le risorse disponibili nel PNRR, per l'attuazione degli interventi rientranti nell'ambito del presente provvedimento;
- c) mediante razionalizzazione e riprogrammazione delle risorse previste a legislazione vigente per il settore della disabilità.

L'articolo 4 dispone che la legge **entri in vigore** il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Collegamento con lavori parlamentari

Il provvedimento è indicato tra i provvedimenti legislativi da adottare nell'ambito dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**); in particolare la decisione del Consiglio UE del 13 luglio 2021 che ha approvato il piano ne richiede l'approvazione definitiva entro il **dicembre 2021**; in base alla decisione il provvedimento deve contenere almeno i seguenti elementi: a) la definizione e il potenziamento globali dell'offerta di servizi sociali per le persone con disabilità; unitamente alla promozione della deistituzionalizzazione e della vita indipendente; b) la semplificazione delle procedure di accesso ai servizi sanitari e sociali; c) la revisione delle procedure di accertamento delle condizioni di disabilità, promuovendo una valutazione multidimensionale delle condizioni di ogni individuo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La procedura di delega di cui al comma 2 dell'articolo 1 è articolata in più passaggi; tra le altre cose, essa prevede che la trasmissione degli schemi di decreto legislativo alle Camere avvenga successivamente al raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata; si prevede inoltre la trasmissione di una relazione alle Camere in caso di mancato raggiungimento dell'intesa ed anche nel caso in cui il Governo a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari non intenda conformarsi all'intesa raggiunta nella Conferenza unificata; in questa seconda ipotesi è previsto che la Conferenza unificata assuma le conseguenti ulteriori determinazioni entro il termine di quindici giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati.

In proposito si ricorda che in **una lettera al Presidente del Consiglio del 3 novembre 1998 i Presidenti delle Camere** sottolinearono che, nell'ambito dell'esame di schemi di atti normativi del Governo, "la posizione costituzionale delle Camere nei confronti del Governo e la funzione di controllo politico rivestita dal parere parlamentare esigono [...] che il Parlamento si pronunci sul testo al quale il Governo non intende apportare ulteriori modifiche, fatta eccezione per quelle conseguenti alle valutazioni formulate dagli Organi parlamentari".

Il **quinto periodo del comma 2 dell'articolo 1** prevede poi che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di novanta giorni (cd. "**tecnica dello scorrimento**"); si tratta di una norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla **Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017** – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa".

Al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega; si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 10 novembre 2021 sul disegno di legge C. 3289).

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Il **comma 1 dell'articolo 2** prevede che nell'esercizio della delega il Governo provveda "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"; al riguardo si ricorda che la **giurisprudenza della Corte costituzionale** chiarisce che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021 ma si veda anche la sentenza n. 80 del 2012; in questo caso si tratta dei successivi principi e criteri direttivi);

alcuni principi di delega del **comma 2 dell'articolo 2** del provvedimento sembrano piuttosto indicare **oggetti di delega** (si ricorda che invece il paragrafo 2, lettera d) della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera prescrive di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega); si segnalano in particolare:

- il numero 2) della lettera a) ("adozione di una definizione di durevole "menomazione" il cui accertamento è necessario al fine di individuare le persone con disabilità");
- il numero 4) della lettera a) ("previsione dei criteri per l'aggiornamento della tabella indicativa delle percentuali d'invalidità per le minorazioni e malattie invalidanti");

