



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 22 dicembre 2021, n. 227, sullo schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità in attuazione del successivo articolo 2, comma 2, lettera e).

Rep. atti n.70/CU del 7 giugno 2023.

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna seduta del 7 giugno 2023;

VISTA la legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante “Delega al Governo in materia di disabilità” e, in particolare, l'articolo 2, comma 2, lettera e);

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

VISTO il decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, recante “Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici”;

VISTO il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”;

VISTO il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”;

VISTA la nota dell'11 maggio 2023, acquisita al prot. DAR n. 11597 il 12 maggio 2023, con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso lo schema di decreto legislativo in oggetto ai fini della prescritta intesa;

VISTA la nota del 16 maggio 2023, prot. DAR n. 11234, con la quale l'Ufficio per il coordinamento delle attività di segreteria di questa Conferenza ha diramato lo schema di decreto legislativo alle Regioni e agli Enti locali;

VISTA la nota del 30 maggio 2023, prot. DAR n. 12762, con la quale l'Ufficio per il coordinamento delle attività di segreteria di questa Conferenza ha trasmesso la convocazione di una riunione tecnica per il 1° giugno 2023, nel corso della quale le Regioni e l'ANCI hanno formulato alcune osservazioni sullo schema di decreto legislativo in oggetto;

VISTA la comunicazione del 5 giugno 2023, con la quale la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha trasmesso le proposte emendative al provvedimento in oggetto, formulate dai Coordinamenti tecnici interregionali delle Commissioni politiche sociali e affari istituzionali – ambito politiche del personale, già illustrate nel corso della riunione tecnica tenutasi il 1° giugno 2023;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

VISTA la comunicazione dell'ANCI, acquisita al protocollo il 5 giugno 2023 e riguardante le osservazioni sullo schema di decreto legislativo in oggetto;

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso avviso favorevole all'intesa con le proposte emendative, di cui al documento allegato;
- ANCI e UPI hanno espresso avviso favorevole al perfezionamento dell'intesa;

CONSIDERATO che il Ministro per le disabilità ha dichiarato di accettare tutte le richieste formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibili con la legge delega;

ACQUISITO l'assenso del Governo;

SANCISCE INTESA

tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 22 dicembre 2021, n. 227, sullo schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità in attuazione del successivo articolo 2, comma 2, lettera e), nei termini di cui in premessa.

Il Segretario
Cons. Paola D'Avena

Il Presidente
Ministro Roberto Calderoli

07/06/2023



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

23/86/CU03/C1-C8

**POSIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN MATERIA DI
RIQUALIFICAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'INCLUSIONE E
L'ACCESSIBILITÀ DI CUI ALLA LEGGE DELEGA N. 227 DEL 22 DICEMBRE 2021.**

Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 22 dicembre 2021, n.227,

Punto 3) o.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenze delle Regioni e delle Province autonome esprime l'intesa con le seguenti proposte emendative.

1) Emendamenti all'articolo 3

3.1 All'articolo 3, comma 1, le parole dopo "2-bis" sono sostituite dalle seguenti:

"Ai fini della concreta attuazione delle disposizioni del presente decreto le amministrazioni di cui al comma 1, nella predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione di cui all'articolo 6 del decreto – legge 2021, n.113 convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, tengono conto della necessità di prevedere l'inserimento, ove necessario di figure idonee a favorire l'accessibilità delle persone disabili".

Relazione illustrativa

Lo schema del decreto legislativo introduce una norma volta alla modifica del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che incide sia sulla sezione del valore pubblico che sul capitale umano e sulla performance.

Tale proposta emendativa ha come obiettivo il raggiungimento della finalità promossa dallo schema di decreto legislativo senza modificare l'articolo 6 del d.l. n. 80/2021 convertito dalla l. n. 113/2021 ma enfatizzando la finalità del decreto legislativo e dando un indirizzo che viene attuato nell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali nella predisposizione del PIAO con il solo obbligo di risultato, ossia attraverso la messa a disposizione di risorse umane per attuare il decreto legislativo.

3.2 All'articolo 3, comma 1, le parole "sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità per persone con disabilità," sono sostituite dalle seguenti "sui temi dell'accessibilità, fisica e digitale, delle persone con disabilità"

Relazione illustrativa

La modifica è tesa ad eliminare la previsione del possesso da parte del designato di specifica formazione sui soli temi dell'inclusione sociale, tenuto conto che al fine di garantire la piena

accessibilità fisica e digitale è necessario possedere competenze più ampie rispetto a quella esclusivamente sociale. Detta modifica consentirebbe a ciascuna P.A. di individuare la figura più idonea e di essere fedele al testo della legge delega (comma 2 lett. f) dell'art. 6 del D.L.80/2021 espressamente richiamato dall'art .3 dello schema di decreto).

2) Emendamenti all'articolo 4

4.1 All'articolo 4, comma 1, lett. a), sostituire le parole "*per l'effettiva inclusione sociale e la possibilità di accesso alle personale con disabilità*" con le seguenti "*per l'effettiva accessibilità fisica e digitale*".

4.2 All'articolo 4, comma 1, lett. b), sostituire le parole "*assicurano l'effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità.*" con le parole "*assicurano le possibilità di accesso delle persone con disabilità.*".

4.3 All'articolo 4, comma 1, lett. c), dopo le parole "*in fine, la seguente:*" il periodo è così sostituito: "*d-bis) Agli indicatori di performance con riferimento al personale competente relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità fisica e digitale delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità.*".

Relazione illustrativa

Le predette modifiche sono proposte, in quanto, anche in questo caso, la legge delega non si riferisce all'inclusione sociale.

3) Emendamenti all'articolo 5

5.1 All'articolo 5, comma 1, le parole "*nei modi definiti dall'Organismo indipendente di valutazione*" sono soppresse;

5.2 All'articolo 5, comma 1, le parole "*della sezione*" sono sostituite dalle seguenti "*dei contenuti*";

5.3 All'articolo 5, comma 2, le parole "*nei modi definiti*" sono soppresse;

5.4 All'articolo 5, comma, 2 le parole "*e l'inclusione sociale*" sono soppresse.

Relazione illustrativa

La prima proposta di modifica è dettata dalla considerazione circa il ruolo Svolto dall'OIV con riferimento al PIAO e, in particolare modo, relativamente ai temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità e stante la disposizione di cui all'articolo 3, che individua una figura dirigenziale apposita per detti contenuti.

La seconda proposta di modifica deriva dal fatto che le sezioni del PIAO sono state puntualmente definite dal Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 132/2022.

La terza proposta di modifica è pensata per chiarire immediatamente un unico soggetto "collettore" delle eventuali osservazioni riferite al piano della performance (laddove dovuto) ed alla conseguente relazione (sulla quale l'OIV "gioca" un ruolo incisivo dovendola validare).



La quarta proposta elimina il riferimento all'inclusione sociale, enfatizzando quello dell'accessibilità così da definire con chiarezza l'ambito di intervento delle associazioni.

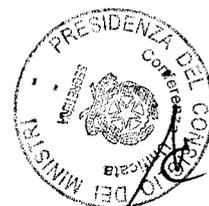
4) Emendamento all'articolo 6

6.1 All'articolo 6, comma 1, lett. b), sostituire le parole "*sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità*" con le parole "*sui temi dell'accessibilità fisica e digitale*".

Relazione illustrativa

La modifica è tesa ad eliminare la previsione del possesso da parte del designato di specifica formazione sui soli temi dell'inclusione sociale, tenuto conto che al fine di garantire la piena accessibilità fisica e digitale è necessario possedere competenze più ampie rispetto a quella esclusivamente sociale. Detta modifica consentirebbe a ciascuna P.A. di individuare la figura più idonea e di essere fedele al testo della legge delega (comma 2 lett f) dell'art. 6 del D.L.80/2021 espressamente richiamato dall'art .3 dello schema di decreto).

Roma, 7 giugno 2023



Numero ____/____ e data __/__/____ Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 luglio 2023

NUMERO AFFARE 00785/2023

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per le disabilità

Schema di parere sul decreto legislativo 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

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. in data 13/07/2023, con la quale la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per la disabilità ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giovanni Grasso;

Premessa

Con nota prot. n. 1297 del 13 luglio 2023, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le disabilità, è stato trasmesso al Consiglio di Stato, ai fini della

formulazione del prescritto parere, lo schema del decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, approvato in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e) della legge 22 dicembre 2021, n. 227. Unitamente allo schema, munito del visto della Ragioneria generale dello Stato, sono stati contestualmente trasmessi:

- a) una Relazione “*per richiesta di parere*”, a firma del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per le disabilità, con visto del Ministro;
- b) la “*Relazione illustrativa*” di accompagnamento e la “*Relazione tecnica*”, con visto della Ragioneria dello Stato;
- c) l'analisi di impatto della regolazione (AIR);
- d) la nota del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie prot. n. 13105 del 10 giugno 2023, con allegate le Osservazioni formulate dall'ANCI;
- e) l'intesa sullo schema di decreto legislativo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, con allegato documento recante “*proposte emendative*”.

Osservazioni preliminari. Contesto normativo internazionale, europeo e nazionale.

1.- Con la legge 3 marzo 2009, n. 18, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale, firmata a New York il 13 dicembre 2006 e sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007.

La Convenzione pone, tra i principi generali, quello del diritto delle persone con disabilità all'accessibilità non solo fisica degli *ambienti*, ma anche dei *servizi*, inclusi quelli pubblici, su base di uguaglianza con gli altri, impegnando alla realizzazione di strutture ed alla previsione di specifiche modalità operative ed organizzative per garantirne una fruizione piena ed effettiva.

Essa muove, segnatamente, dal riconoscimento (lettera v) del Preambolo) dell'importanza “*dell'accessibilità alle strutture fisiche, sociali, economiche e culturali, alla salute, all'istruzione, all'informazione e alla comunicazione*”, nella

prospettiva di *“consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali”*.

A tal fine l'articolo 9 prefigura l'adozione di *“misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico”*.

Misure, in particolare, orientate:

- a) alla preliminare *identificazione* ed alla programmatica *eliminazione* di *“ostacoli e barriere all'accessibilità”*, con riguardo alla fruibilità *fisica* degli edifici, alla viabilità, ai trasporti ed *“altre strutture interne ed esterne, comprese scuole, alloggi, strutture sanitarie e luoghi di lavoro”*, anche attraverso la previsione di adeguata *“segnaletica in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili”*, nonché alla possibilità di accedere *“ai servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi informatici e quelli di emergenza”*;
- b) alla elaborazione, emanazione e verifica di effettività di *“norme nazionali minime”* e di *“linee guida”* per l'accessibilità alle strutture ed ai servizi *“aperti o forniti al pubblico”*, di cui tengano conto anche gli *“organismi privati, che forniscono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico”*;
- c) alla previsione di una *“formazione relativa ai problemi di accesso con cui si confrontano le persone con disabilità a tutti gli interessati”*;
- d) alla messa a disposizione e alla promozione di adeguate *“forme di assistenza”*, allo scopo di agevolare l'accessibilità a edifici ed altre strutture aperte al pubblico e di garantire l'accesso all'informazione, anche attraverso la progettazione, lo sviluppo, la produzione e la distribuzione di tecnologie e sistemi di informazione e comunicazione, rendendoli accessibili al minor costo.

2.- Nella medesima prospettiva, il 3 marzo 2021 la Commissione europea ha approvato, con la *Comunicazione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni* COM(2021) 101 final, una

“*Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*”, cui ha fatto seguito la *Risoluzione* del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021.

3.- In tale contesto, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha previsto, tra le “*azioni chiave*” nell’ambito della Missione 5, Componente 2, una riforma della normativa in materia di disabilità, intitolata “*Legge quadro per le disabilità*” (Missione 5, Componente 2, Riforma 1.1).

In attuazione della riforma, e nel rispetto della prima *milestone* fissata al 31 dicembre 2021, è stata approvata la legge 22 dicembre 2021, n. 227, con la quale il Governo è stato delegato ad adottare – entro il termine del 15 marzo 2024, come fissato dall’articolo 1, comma 5 della legge n. 14 del 2023 – uno o più decreti legislativi “*per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità*”.

4.- In particolare, la delega ha ad oggetto, ai sensi dell’articolo 1, comma 5, lettera e) della legge n. 227 del 2021, la “*riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità*”, in ordine alla quale l’articolo 2, comma 2, lettera e) individua, tra i “*principi e criteri direttivi*” la concorrente previsione, fermi restando “*gli obblighi derivanti dalla normativa vigente*”:

a) della individuazione, presso ciascuna amministrazione, di una “*figura dirigenziale*” preposta – nell’ambito del “*piano integrato di attività e organizzazione*” previsto dall’articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 – alla definizione, con la partecipazione “*dei rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative*”, della “*programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità*”;

b) della introduzione, anche al fine di una corretta allocazione delle risorse, tra gli obiettivi di produttività delle amministrazioni, di cui all’articolo 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di quelli “*specificamente volti a rendere*

effettive l'inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità”, garantendo alle associazioni rappresentative la facoltà di “presentare osservazioni sui documenti di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”

c) della valutazione del rispetto “*degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica*” ai fini della *performance* del personale dirigenziale;

d) della nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un “*responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro*”, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, anche al fine di garantire l’*“accomodamento ragionevole di cui all' articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216”*;

e) dell’obbligo, per i concessionari dei pubblici servizi, di “*indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l'effettiva accessibilità delle prestazioni, evidenziando quelli obbligatori ai sensi della normativa vigente*”;

f) della estensione del “*ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198*”, alla “*mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia*”.

5.- Lo schema di decreto legislativo all’esame, composto da dieci articoli, attua la delega in materia di disabilità per la parte relativa alla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, attenendosi agli evidenziati principi e ai criteri direttivi. Le disposizioni incidono su una pluralità di testi normativi, riarticolarlo il panorama dei diritti, delle garanzie procedurali e degli istituti di partecipazione all’azione amministrativo di cui dispongono le persone con disabilità e le associazioni portatrici dei rispettivi interessi esponenziali.

Osservazioni di carattere generale.

6.- In via preliminare, osserva la Sezione che, sotto il *profilo formale*, l’articolo 1,

comma 2, della legge 22 dicembre 2021, n. 227 prevede, relativamente al procedimento di adozione del decreto legislativo in esame, il “concerto” con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della salute, nonché con gli altri Ministri eventualmente competenti nelle materie interessate (nella specie – come è dato evincere dal preambolo dello schema di decreto – il Ministro delle imprese e del *made in Italy* e il Ministro per la pubblica amministrazione).

Con nota prot. n. 1305 del 17 luglio 2023, il Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la disabilità ha trasmesso una dichiarazione, a firma del Segretario del Consiglio dei Ministri e datata 14 luglio 2023, con la quale si attesta che, nella riunione del 1° maggio 2023, alla presenza del Ministro proponente e dei “*Ministri concertanti*”, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare – “*di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali, della salute, delle imprese e del made in Italy e per la pubblica amministrazione*” – il decreto legislativo in oggetto.

Vi è sotteso l'assunto che – ancorché non siano stati formalmente e previamente acquisiti – i previsti atti di concerto sarebbero sostanzialmente “assorbiti” dall'approvazione preliminare, in sede di Consiglio dei ministri, dello schema di decreto legislativo.

6.1.- Tale tesi – come in più occasioni ribadito, ancora di recente, dalla Sezione -, non può essere accolta, né la relativa prassi può essere avallata.

6.1.1.- Essa, anzitutto, vanifica la funzione essenziale del concerto ministeriale richiesto dalla legge: la deliberazione del Consiglio dei ministri sullo schema di decreto legislativo (ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400) è, invero, *in ogni caso e comunque* necessaria, anche nei casi in cui la legge non prescriva il concerto. Sicché, se quest'ultimo potesse essere assorbito dalla ridetta deliberazione preliminare, non vi sarebbe, in concreto, alcuna differenza tra i casi in cui la legge delega richieda il concerto e quelli in cui lo stesso non sia

previsto.

6.1.2.- Inoltre, se si seguisse la tesi in questione, il Consiglio di Stato, in sede di esame dello schema per l'espressione del prescritto parere, non sarebbe posto in grado di comprendere se un Ministro, durante la riunione del Consiglio dei Ministri, ha espresso un motivato dissenso o se ha votato in senso contrario alla sua approvazione.

6.1.3.- Ancora: se è vero che il Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della suddetta legge n. 400/1988, "*determina la politica generale del Governo*", è altresì vero che deve comunque essere garantita l'*autonomia* e la *responsabilità* di ogni singolo Ministro nell'espressione del concerto previsto dalla legge, potendo il Consiglio dei ministri intervenire solo *in seconda battuta*, al precipuo fine di dirimere eventuali contrasti insorti tra i Ministri concertanti, così come stabilito dall'articolo 5, comma 2, lettera *c-bis*), della legge n. 400/1988.

6.1.4.- Infine, sotto un profilo dogmatico e di teoria generale, vi è una sostanziale differenza tra il "*concerto*" espresso da uno o più Ministri durante l'*iter* legislativo e la successiva "*approvazione*" del testo in sede di Consiglio dei ministri: nell'istituto giuridico del "*concerto*" è, invero, implicita (come fatto palese anche dall'etimologia, che evoca un *confronto contestuale*) la *discussione*, il *confronto* tra plurime volontà, che trovano una *composizione* proprio a seguito ed in virtù del concerto stesso, in un momento in cui la volontà definitiva non sia stata ancora formata. Al contrario, nell'istituto della "*approvazione*", la volontà – espressa nell'atto da approvare – risulta già *formata*, sicché chi approva ben può essere portatore di un interesse diverso rispetto a chi ha compiuto l'atto produttivo di effetti giuridici.

In analoghe situazioni, la Sezione ha evidenziato che l'approvazione in Consiglio dei Ministri dei provvedimenti legislativi non è, come tale, sufficiente a integrare la fattispecie dell'*atto complesso*, che si presenta quando sia richiesto comunque un atto d'assenso formale. Né, d'altro canto, la decisione squisitamente politica, e non tecnico-amministrativa, è, di per sé, in grado di superare le eventuali discrasie,

aporie o errori tecnico giuridici contenuti in un qualsiasi testo normativo (Cons. Stato, Sez. atti normativi, parere 24 luglio 2018, n. 1897; con riguardo alla necessaria previa acquisizione del concerto ministeriale, si vedano Cons. Stato, Sez. atti normativi: parere 1° giugno 2018, n. 1450; parere 7 ottobre 2016, n. 2059; parere 6 ottobre 2015, n. 2750; parere 1° settembre 2015, n. 2473; parere 18 novembre 2011, n. 4228; parere 8 giugno 2010, n. 2598; parere 1° giugno 2010, n. 2527).

Con l'ulteriore precisazione che il concerto ministeriale – costituendo l'atto con cui il Ministro si rende partecipe dell'iniziativa politica, concorrendo ad assumerne la responsabilità – non può che riguardare il provvedimento nel suo complesso e può essere manifestato dal Ministro, oppure da altro soggetto soltanto per espresso incarico, delega o ordine del Ministro stesso.

6.3.- Ne discende, nel caso di specie, che la (successiva) approvazione dello schema di decreto legislativo in esame da parte del Consiglio dei ministri non è conforme al dato legislativo, che richiede il concerto dei Ministri interessati.

Ancorché non risulti imminente la scadenza del termine per l'esercizio della delega, la Sezione, nel rendere comunque il prescritto parere, esprime l'avviso che lo schema di decreto legislativo debba essere in ogni caso sottoposto ai Ministri interessati, al fine di acquisire, sia pure *a posteriori*, il loro (formale) concerto.

7.- Sempre sotto il profilo formale, osserva la Sezione che l'articolo 1, comma 2 della legge n. 227 del 2021 prevede che lo schema di decreto legislativo sia preceduto da “*intesa in sede di Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281*”. Nella specie, tale intesa è stata “*sancita*” nella seduta del 7 giugno 2023, nella quale, come risulta dalla documentazione trasmessa: *a)* ANCI e UPI hanno espresso avviso favorevole; *b)* le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno espresso avviso favorevole “*con le proposte emendative, di cui al documento allegato*”.

Orbene, in sede di formalizzazione dell'intesa, il Ministro per le disabilità ha

dichiarato “*di accettare tutte le richieste formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibili con la legge delega*”. Formula linguistica, si deve notare, non esente da ambiguità, laddove la evidenziata “*compatibilità*” può, in astratto, essere interpretata sia come la *ragione* di una (maturata e formalizzata) adesione *contestuale* alle proposte emendative (“*in quanto*” ritenute, cioè, compatibili); sia come *condizione* (o *limite*) di una valutazione *riservata e successiva* (“*se e per quanto*”, cioè, fossero state, all’esito di apposito vaglio, ritenute compatibili).

Sta di fatto – come si osserverà partitamente e specificamente nell’analisi dell’articolato – che, nello schema di decreto “*bollinato*” trasmesso alla Sezione, alcuna delle proposte elaborate e formulate in sede conferenziale risulta, in concreto, accolta. Il che, peraltro, è in contraddizione con la relazione di accompagnamento, nella quale si dà invece motivato conto, alla luce di un articolato apprezzamento di compatibilità, di un accoglimento, sia pure parziale, dei termini dell’intesa.

In tale obiettiva incertezza sul tenore effettivo del testo approvato, la Sezione non è in condizione di formulare osservazioni puntuali. Le quali, in ogni caso, non possono, allo stato degli atti, che essere riferite al testo trasmesso e bollinato.

Osservazioni specifiche.

8.- L’articolo 1 enuncia le specifiche ‘*finalità*’ del decreto, precisando che le disposizioni in esso contenute sono volte a garantire, in conformità alle indicazioni della legge di delega: a) per un verso, l’“*accessibilità alle pubbliche amministrazioni*” da parte dei “*cittadini con disabilità*”; b) per altro verso, l’“*uniformità della tutela dei lavoratori con disabilità*” presso le pubbliche amministrazioni.

Sotto entrambi i (distinti e concorrenti) profili, l’obiettivo generale è quello della “*piena inclusione*”, che opera (cfr. articolo 1 legge n. 227 del 2022):

a) sia sul piano *sociale* (declinandosi allora, in particolare, nel senso della garanzia

dell'effettivo, pieno e paritario *“accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione”*;

b) sia sul piano *lavorativo* (per il quale si tratta, segnatamente, di *“promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri”*).

In entrambi i casi, l'obiettivo è quello di promuovere, con riguardo alle pubbliche amministrazioni sia in quanto *erogatrici di servizi pubblici* in favore della collettività (in tal caso, con l'assimilazione dei soggetti privati concessionari), sia quali *controparte datoriale* dei rapporti di lavoro, il *“pieno esercizio dei diritti civili e sociali”* delle persone con disabilità (cfr. articolo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite).

8.1.- La norma esplicita, al comma 2, la portata del concetto di *“accessibilità”*, chiarendo che per essa deve intendersi l'accesso e la fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, compresi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli.

La disposizione è, per questo profilo, del tutto coerente con la previsione dell'articolo 9 della Convenzione delle Nazioni Unite, la quale ne evidenzia l'ampia e comprensiva portata, riferita:

a) sia, *in senso materiale*, all'*“accesso all'ambiente fisico”* agli *“edifici”* ed alle *“strutture”*, interne od esterne, in cui sono erogati *“i servizi aperti o forniti al pubblico”* (ivi *“comprese scuole, alloggi, strutture sanitarie e luoghi di lavoro”*): accesso *“ai luoghi”*;

b) sia, *in senso funzionale*, alla fruizione dei *“sistemi e [...] tecnologie di informazione e comunicazione”*, compresi *“i servizi informatici e quelli di emergenza”*: accesso *“ai servizi”*;

c) sia, *in senso strumentale*, all'apparato *informativo* idoneo ad agevolare l'uno e l'altro (sia mediante adeguata "*segnaletica [...] in formati facilmente leggibili e comprensibili*", sia mediante "*forme di assistenza*" ed appositi "*servizi di mediazione*", incluse guide, lettori e interpreti professionisti esperti): accesso "*alle informazioni*".

Non ci sono, sul punto, osservazioni.

9.- L'articolo 2 definisce l'"*ambito di applicazione*" soggettivo del decreto, operando, a tal fine, un comprensivo richiamo all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Solo relativamente all'obbligo di indicazione, nella carta dei servizi, dei livelli di qualità del servizio erogato (articolo 7) nonché al perimetro del "*ricorso per l'efficienza delle amministrazioni*" (articolo 8), l'ambito soggettivo è esteso (nel pieno rispetto della legge delega: cfr. articolo 2, comma 2, lettera e), nn. 7 e 8) ai "*concessionari di pubblici servizi*".

Relativamente alle "*Autorità indipendenti*" e agli "*organi costituzionali e di rilievo costituzionale*" è previsto esclusivamente – nel rispetto della loro "*autonomia regolamentare ed organizzativa*" – l'obbligo di adeguamento ai "*principi*" fissati dal decreto.

Non ci sono, in proposito, osservazioni.

10.- L'articolo 3 attua l'indicazione della legge delega, relativamente alla programmatica individuazione (articolo 2, comma 2, lettera e), n. 1) di una "*figura dirigenziale preposta alla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità, nell'ambito del piano integrato di attività e organizzazione previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113*".

A tal fine, è prevista – con il metodo della novellazione – l'introduzione di un comma 2-*bis* e di un comma 2-*ter* nel corpo dell'articolo 6 del decreto-legge n. 80, rispettivamente dedicati alle pubbliche amministrazioni "*con più di cinquanta*

dipendenti” e quelle “con meno di cinquanta dipendenti”.

Per le prime, si prevede che la definizione, nel quadro complessivo del Piano integrato, delle *“modalità e [...] azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità”* sia *“specificamente”* affidata ad una figura dirigenziale (od equiparata), all'uopo individuata nell'ambito del personale in servizio, in possesso di *“adeguata professionalità o esperienza”*, comprovata anche da *“specifica formazione sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità per le persone con disabilità”*.

Al medesimo soggetto compete, altresì: *a) la proposta di definizione degli “obiettivi programmatici e strategici della performance”, anche ai fini del “necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa”, di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 6, comma 2, lettera a), decreto-legge n. 80 cit.; b) la relativa “strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e degli obiettivi formativi annuali e pluriennali” (articolo 6, comma 2, lettera b), decreto-legge cit.).*

È previsto che le stesse funzioni possano essere assolte anche dal responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro di cui all'articolo 39-ter, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, che adottano il piano integrato secondo modalità semplificate, è previsto il ricorso facoltativo a forme di *“gestione associata”*. La *ratio* di questa scelta, come chiarito nella relazione, non risiede soltanto nell'obiettivo di consentire una gestione in scala di questi compiti, ma è anche funzionale ad assicurare possibili sinergie nella definizione integrata dei progetti di inclusione volti a garantire l'effettività dei diritti delle persone con disabilità.

10.1. - La Sezione evidenzia che l'indicazione rinveniente dalla legge delega è, almeno in apparenza, nel senso della mera *“possibilità”* (e, quindi, non dell'*obbligo*) di individuazione di una figura apicale preposta alla programmazione

strategica. Sostanzialmente in tale prospettiva, la Conferenza unificata aveva, del resto, formulato una proposta emendativa che – con il dichiarato obiettivo di valorizzare, con il solo “*obbligo di risultato*”, l’autonomia delle Regioni e degli enti locali – prevedeva siffatto inserimento, sia pure con formula linguistica malcerta e perfino ambigua (“*tenere conto della necessità di prevedere l’inserimento, ove necessario*”), come meramente eventuale (“*ove necessario*”, appunto).

Nondimeno, è avviso della Sezione che la formulazione definitiva dello schema di decreto legislativo in esame sia del tutto coerente e in linea con l’effettivo significato della legge delega, nella quale il riferimento alla *possibilità* di individuazione della figura dirigenziale preposta va intesa nel senso della attribuzione a “*ciascuna amministrazione*” di una siffatta competenza di investitura e della necessità che ciascuna amministrazione adegui la propria organizzazione in modo tale da poterla effettivamente esercitare, e non nel senso - poco coerente con le finalità dell’intervento – di una mera facoltà di individuazione della figura preposta ai compiti predetti.

10.2. - La Sezione segnala, altresì, che – nella relazione in data 13 luglio 2023, che accompagna la richiesta di parere, a firma del Ministro per le disabilità -, si rappresenta che la formulazione definitiva della disposizione avrebbe accolto, in parte, la proposta formulata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, relativamente alla espunzione, quanto ai requisiti di professionali, esperienziali e formativi, del riferimento alla “*inclusione sociale*” (ritenuto meno specifico e non adeguato a quello richiesto). Ciò, come già evidenziato in sede di osservazioni generali, non trova riscontro nello schema bollinato offerto alla Sezione, che – perciò – non è in grado di formulare valutazioni sul punto. In ogni caso, merita evidenziare che il riferimento all’inclusione sociale è operato dalla stessa legge delega.

11.- L’articolo 4 attua le indicazioni dell’articolo 2, comma 2, lettera e), nn. 3 e 5 della legge delega, che prevedono: a) l’introduzione di specifici “*obiettivi di*

produttività” delle amministrazioni, preordinati a garantire l’effettività dei diritti di inclusione e di accessibilità dei servizi, anche nella prospettiva di “una corretta allocazione delle risorse”; b) l’inserimento – tra gli obiettivi da valutare ai fini della performance del personale dirigenziale – del “rispetto degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità, fisica e digitale, delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità”.

A tali fini, è sancita – con il metodo della novellazione – una triplice modifica del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nel senso:

a) della introduzione di un comma 2-bis nell’articolo 5 (*Obiettivi e indicatori*), a mente del quale “*gli obiettivi, anche nell’ottica di una corretta allocazione delle risorse, assicurano l’effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità*”;

b) dell’inserimento di un comma 4-bis nel corpo dell’articolo 3, in base al quale del “*raggiungimento o meno degli obiettivi*” in questione si debba tenere conto ai fini della valutazione della *performance* individuale ed organizzativa, anche ai fini dell’applicazione dei commi 5 e 5-bis del medesimo articolo 3, riguardanti rispettivamente l’erogazione di premi e componenti del trattamento retributivo legati alla *performance*, nonché la valutazione negativa e le relative conseguenze;

c) dell’inserimento, nel corpo dell’articolo 9, comma 1, di una lettera d-bis), ai fini del collegamento degli “*indicatori di performance relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni, da parte delle persone con disabilità*” alla misurazione e valutazione della *performance* individuale.

Si tratta, come evidenziato dalla relazione, di una norma di completamento del sistema che, in piena adesione ai criteri della delega, integra le disposizioni precedenti sul versante specifico degli indicatori di *performance* della dirigenza, che costituiscono uno strumento per condurre ad effettività gli obiettivi di inclusione e partecipazione delle persone con disabilità.

Non ci sono osservazioni.

12. - L'articolo 5 attua le indicazioni dell'articolo 2, comma 2, letterae), nn. 2 e 4 della legge delega, nella parte in cui prefigurano la possibilità, per le *“associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative”*, di concorrere alla elaborazione della programmazione strategica, nonché di formulare osservazioni, relativamente ai profili di interesse, al Piano ed alla Relazione sulla *performance*, di cui all'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

A tal fine, il comma 1 attribuisce alle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, iscritte al Registro unico nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, il duplice diritto: a) di partecipare alla formazione della *“sezione”* del Piano integrato relativa alle modalità e alle azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità; b) di concorrere alla predisposizione delle proposte di definizione degli *“obiettivi programmatici e strategici della performance”* e della *“strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e degli obiettivi formativi annuali e pluriennali”*.

Tali diritti sono esercitati: a) nel rispetto dei criteri di *“maggiore rappresentatività nazionale o territoriale”* e sulla base di *“specifiche competenze per materia”*; b) con le modalità definite dall'Organismo indipendente di valutazione e c) previa audizione del dirigente preposto.

12.1. - Nella relazione illustrativa si dà atto dell'accoglimento di una proposta emendativa elaborata dalla Conferenza unificata, nel senso della sostituzione del riferimento alla *“sezione”* del Piano con i suoi *“contenuti”*. Si ribadisce che, in assenza di riscontro con il testo del decreto trasmesso per il parere, la Sezione non è in grado di formulare valutazioni sul punto. In ogni caso, si osserva che la divisione del Piano in *“sezioni”* è confermata dal D.M. 30 giugno 2022, n. 122, che ne ha, da ultimo, definito il relativo *“schema”* tipico.

Il comma 2 abilita le associazioni rappresentative, anche in questo caso *“nei modi definiti dall'Organismo indipendente di valutazione”*, a formulare proprie osservazioni ai fini della redazione, quando prevista, del Piano della *performance* e

della Relazione sulla *performance*.

Si suggerisce, sotto un profilo di *drafting*, di sostituire l'espressione "*se da redigere*", con "*quando ne sia prevista la redazione*".

13.- Il comma 6 attua l'indicazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), n. 6 della legge delega, che prevede "*la nomina, da parte dei datori di lavoro pubblici, di un responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, anche al fine di garantire l'accomodamento ragionevole di cui all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216*".

La figura in questione è già prevista, in realtà, dall'articolo 39~~ter~~ del decreto legislativo 30 marzo 2021, n. 165, così come modificato dall'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

La nuova disposizione si limita, perciò, in coerenza con la legge delega:

a) a *puntualizzare* e *precisare le finalità* della nomina del responsabile, estendendo il riferimento alla "*efficace integrazione nell'ambiente di lavoro*" alle garanzie di "*non discriminazione*" di cui all'articolo 7, comma 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001;

b) a *generalizzare* la regola organizzativa (mercé l'espunzione del vigente limite dimensionale dei "*duecento dipendenti*");

c) a *chiarire*, con più adeguata e puntuale formula linguistica, il (generico) riferimento ai "*processi di inserimento*", nel senso che lo stesso concerna, per l'appunto, l'"*ambiente di lavoro delle persone con disabilità*".

13.1. - La norma precisa che l'individuazione del responsabile debba essere effettuata "*nell'ambito del personale in servizio*". Si può, sul punto, osservare che si tratta di prescrizione corretta ma ridondante, essendo già previsto che la nomina debba avvenire "*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane [...] disponibili a legislazione vigente*".

D'altra parte, il comma 1-*bis*, di nuova introduzione, precisa, con ulteriore dettaglio, che il responsabile debba essere individuato "*tra i dirigenti di ruolo*

ovvero tra gli altri dipendenti”: mentre è specifica, ed opportuna, l’indicazione della priorità a favore di *“coloro i quali abbiano esperienza sui temi dell’inclusione sociale e dell’accessibilità delle persone con disabilità anche comprovata da specifica formazione”*.

13.2. - Osserva la Sezione che al responsabile del processo di inserimento possono essere senz’altro affidate, ai sensi del comma 2-*bis* dello schema di decreto legislativo in esame, le funzioni relative alla elaborazione del Piano integrato di attività ed organizzazione: in tal caso, peraltro, è previsto, con maggior rigore (ed in conformità alla legge delega), che, in alternativa ad una figura dirigenziale, la designazione operi a favore di un *“dipendente [...] equiparato”* (in ogni caso dotato di adeguata professionalità o comprovata esperienza), e non, semplicemente, ad *“altri dipendenti”*.

Sotto tale profilo, per elidere un potenziale contrasto con la legge delega, occorre tenere per fermo che – laddove le funzioni di cui all’articolo 3, in relazione all’articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 2021, siano assolte, per possibile opzione dell’amministrazione, dal responsabile del processo di inserimento – quest’ultimo debba essere, in ogni caso, designato nell’ambito dei dirigenti di ruolo o tra i dipendenti che ricoprono incarichi dirigenziali equiparati.

14.- L’articolo 7 attua l’indicazione dell’articolo 2, comma 2, lettera e), n. 7 della legge delega, relativamente alla previsione dell’obbligo, per i concessionari di pubblici servizi, *“di indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato che assicurino alle persone con disabilità l’effettiva accessibilità delle prestazioni, evidenziando quelli obbligatori ai sensi della normativa vigente”*. L’obbligo in questione è, naturalmente, previsto anzitutto per le *“pubbliche amministrazioni che erogano servizi”*, ed esteso anche ai soggetti *concessionari*.

Nessuna osservazione in proposito.

15.- L’articolo 8 attua la previsione dell’articolo 2, comma 2, lettera e), n. 8 della legge delega, relativamente alla estensione dell’ambito operativo del *“ricorso per*

l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, alla “mancata attuazione o alla violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia”.

Anche in tal caso, non ci sono osservazioni.

16.- L'articolo 9 prevede la clausola di invarianza finanziaria, e l'articolo 10 fissa l'entrata in vigore del decreto legislativo dal giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

17.- In definitiva, lo schema di decreto legislativo, ferme le esposte osservazioni, appare nel suo complesso coerente con il contesto normativo di riferimento e conforme ai principi ed ai criteri direttivi della legge di delega.

P.Q.M.

nelle suesposte osservazioni è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Giovanni Grasso

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Alessandra Colucci