

DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DISABILITÀ

RELAZIONE

La disabilità costituisce una condizione della persona che richiede un approccio globale teso a riconoscerne implicazioni e rilevanza nel quadro di ogni politica, sia dedicata che di ordine generale, affinché le esigenze delle persone con disabilità siano sempre e debitamente considerate. Non a caso, l'attenzione per le persone con disabilità caratterizza tutto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), interessando trasversalmente differenti misure e comportando un impegno trasversale da parte di più Amministrazioni competenti.

Secondo l'ISTAT il numero di persone con disabilità in Italia è di 3.150.000, pari al 5,2% della popolazione. Il dato però è lontano da quello indicato dagli standard internazionali. Infatti l'OMS calcola il 15% della popolazione mondiale (più di 1 miliardo di persone) e l'Unione Europea il 16% dei cittadini europei (circa 90 milioni). Solo i beneficiari di provvidenze economiche in Italia ammontano a 4,5 milioni. Seguendo le indicazioni internazionali possiamo parlare di circa 9 milioni di persone con disabilità.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 2006 ed il relativo Protocollo opzionale sono stati recepiti in Italia con la Legge 3 marzo 2009, n. 18, che ha, tra l'altro, istituito l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

La Convenzione non riconosce “nuovi diritti” per le persone con disabilità, ma, spostando l'asse dalla mera assistenza medica ad una azione globale volta ad eliminare ogni forma di discriminazione, costituisce lo strumento per garantire in modo effettivo l'uguale e pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Inoltre, la Commissione Europea, il 3 marzo 2021, ha adottato la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 che contribuisce all'attuazione del Pilastro dei diritti sociali e garantisce la piena partecipazione delle persone con disabilità alla società, in linea con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

La Commissione Europea ha invitato gli Stati membri ad adottare Strategie nazionali ambiziose per favorire l'attuazione della Convenzione Onu per i diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) che coinvolga il livello nazionale, regionale e locale.

L'attenzione alle persone con disabilità caratterizza tutto il PNRR, che, al fine di garantire una piena inclusione delle persone con disabilità, contiene, in ognuna delle 6 Missioni, investimenti, progetti e riforme, alcuni dei quali specificamente dedicati, con azioni dirette per le persone con disabilità.

La missione 5 del PNRR, “Inclusione e Coesione”, contiene una riforma ad hoc intitolata “*Legge Quadro sulla disabilità*” che consiste in una legge delega che riguarda tutte le persone con disabilità



e che ha il suo fulcro nel progetto di vita personalizzata e partecipata. Un progetto di vita, personalizzato e partecipato, che possa consentire alle persone con disabilità di essere protagoniste della propria vita e di realizzare la reale inclusione nella società.

La suddetta “*Legge Quadro sulla disabilità*” è tra le azioni chiave individuate nel PNRR per dare risposta all’esigenza di semplificare l’accesso ai servizi, i meccanismi di accertamento della disabilità e potenziare gli strumenti finalizzati alla definizione del progetto di vita personalizzato e partecipato conseguente alla valutazione multidimensionale.

Il presente disegno di legge di delega – collegato alla manovra di finanza pubblica 2021-2023, come previsto dal Documento di economia e finanza 2021 (DEF), deliberato dal Consiglio dei ministri il 15 aprile 2021, costituisce l’attuazione della citata riforma di cui alla Missione 5, Riforma 1.1, del PNRR.

L’**articolo 1** del presente disegno di legge di delega, indica l’oggetto e le finalità della delega legislativa. Il **comma 1** conferisce al Governo la delega legislativa per la riforma della normativa sulla disabilità da esercitarsi, attraverso l’emanazione di uno o più decreti legislativi, entro venti mesi dall’entrata in vigore della presente legge. La delega ha come obiettivo quello di procedere al riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in conformità alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, di seguito “CRPD”), ratificata dall’Italia ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, e alla *Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* della Commissione Europea del 3 marzo 2021, al fine di garantire al cittadino con disabilità il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno rispetto dei diritti civili e sociali, nonché l’effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione.

I commi da 2 a 4 disciplinano la procedura volta all’emanazione dei singoli decreti legislativi.

Il **comma 2** disciplina che tali decreti legislativi siano adottati 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. Il medesimo comma prevede inoltre che 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, siano trasmessi al Consiglio di Stato per l’espressione del parere entro il termine di trenta giorni e alle Camere, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia nonché delle Commissioni 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. In mancanza di intesa, 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. Infine, il Governo, qualora, 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.

Il **comma 3** ribadisce che nella predisposizione dei decreti legislativi è garantita una leale collaborazione istituzionale con le regioni e gli enti locali, prevedendo altresì la possibilità di avvalersi del supporto dell’Osservatorio nazionale.



Il **comma 4** delega il Governo ad adottare, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente delega e secondo la procedura di cui al comma 2, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive ove necessario.

Il **comma 5** indica gli ambiti di intervento della delega al Governo:

- 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, progetto personalizzato e 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 concerne i principi e criteri direttivi della delega che devono perseguire le finalità già enunciate all'articolo 1.

Il **comma 1** dispone che, nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, il Governo debba provvedere al coordinamento sotto il profilo formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando ad esse le opportune modifiche volte a garantire e migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa di settore; all'adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo; e all'individuazione espressa delle disposizioni da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Il **comma 2, lettera a)** prevede che il Governo è delegato con riguardo alle definizioni della condizione di disabilità e riassetto e semplificazione della normativa di settore:

- ad introdurre le definizioni di disabilità e di accomodamento ragionevole, introducendole nella legge 5 febbraio 1992 n.104, conformemente a quanto sancito dalla CRPD, definendo altresì un coerente processo valutativo della condizione di disabilità;
- ad introdurre la definizione di “durevole menomazione, e di “profilo di funzionamento”, coerentemente con le indicazioni fornite dall'International Classification of Functioning Disability and Health-ICF, predisposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e approvata il 22 maggio 2001, e con i principi della CRPD e della Classificazione internazionale delle malattie (ICD);

Per quanto concerne il **comma 2, lettera b)** con specifico riguardo all'accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di base, il Governo è delegato a:

- disciplinare, nell'ambito della legge 5 febbraio 1992, n.104, un processo valutativo complesso, composto da una primaria valutazione di base e da una successiva e facoltativa valutazione multidimensionale, attivabile alternativamente dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta (**lett. b, n.1**);
- prevedere che la valutazione di base sia deputata all'accertamento delle “durevoli menomazioni”, certificando altresì, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 3, della legge 5 febbraio



- 1992, n. 104, come modificati in coerenza con la CRDP, la graduazione della necessità di sostegno della persona con disabilità e di accomodamenti ragionevoli (**lett. b, nn. 2 e 2.1**);
- unificare tutti gli accertamenti concernenti l'invalidità civile, la cecità civile, la sordità civile, la sordocecità, l'handicap, anche ai fini scolastici, la disabilità prevista ai fini del collocamento mirato e ogni altro accertamento dell'invalidità (**lett. b, n.3**);
 - prevedere l'aggiornamento, con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per le disabilità e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, delle tabelle delle percentuali degli stati invalidanti, attualmente disciplinate dal decreto del Ministro della sanità 5 febbraio 1992 (**lett. b, n.4**);
 - conferire ad un unico soggetto pubblico l'esclusiva competenza medico legale sui processi valutativi di base al precipuo scopo di uniformare su tutto il territorio nazionale gli aspetti organizzativi, procedurali, riducendo altresì il contenzioso. Il Governo è altresì delegato a prevedere, nell'ottica della semplificazione, procedimenti semplificati, trasparenti ed efficienti di riesame e di rivalutazione delle condizioni di disabilità che tutelino pienamente i diritti del cittadino e di chi lo rappresenta (**lett. b, n.5**);
 - Prevedere un aggiornamento e adeguamento del sistema di controlli in merito alla effettiva permanenza e sussistenza dello stato invalidante, al fine anche di monitorare che le prestazioni rese continuino ad essere quelle adeguate (**lettera b, n. 6**);

Con specifico riguardo, invece, agli aspetti concernenti la valutazione multidimensionale, il **comma 2, lettera c)** disciplina che il Governo preveda, anzitutto, modalità di coordinamento per l'integrazione della programmazione sociale e sanitaria nazionale e regionale (**lett. c), n. 1**) al fine di favorire la creazione delle Unità di valutazione multidimensionale composte in modo da assicurare l'integrazione degli interventi di presa in carico, di valutazione e progettazione in ambito sociosanitario e socio-assistenziale da parte delle amministrazioni competenti, ferme restando le prestazioni già individuate dal DPCM 12 gennaio 2017, concernente la definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario e tenuto conto delle indicazioni dell'International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) e della Classificazione internazionale delle malattie (ICD) dell'organizzazione Mondiale della Sanità" (**lett. c, nn.2 e 3**). Tali unità di valutazione multidimensionale devono assicurare un approccio multidisciplinare e non meramente medico legale teso all'elaborazione del progetto di vita personalizzato individuando tutto il sistema di barriere, e indicando i facilitatori ed accomodamenti ragionevoli necessari a favorire la partecipazione della persona nei diversi ambiti della vita inclusi quelli lavorativi e scolastici. Tale progetto non può essere elaborato senza un ruolo attivo conferito alla persona con disabilità o chi lo rappresenta, garantendo dunque quel principio di autodeterminazione e partecipazione rispetto alle proprie scelte di vita, alle aspettative e ai desideri anche al variare del contesto territoriale della persona con disabilità (**lett. c, nn. 4, 5, e 6**) In tale contesto, si inserisce anche la promozione del diritto alla domiciliarità delle cure e dei sostegni socioassistenziali.

Secondo quanto disciplinato dal **comma 2, lett. c, n.7**, il Governo deve garantire anche che nell'elaborazione e nell'attuazione del progetto di vita, vengano attivamente coinvolti gli enti del Terzo settore con le modalità già previste della co-programmazione e della co-progettazione, assicurando un maggior grado di flessibilità nella definizione degli interventi.



L'elaborazione del progetto di vita, a sua volta, non può prescindere dall'indicazione del c.d. "budget di progetto" ovvero la descrizione quantitativa e qualitativa delle risorse economiche, strumentali, professionali, tecnologiche e umane dirette a garantire la piena fruibilità dei sostegni indicati per qualità, quantità ed intensità nel progetto personalizzato. Il progetto può altresì prevedere che tali risorse possono essere anche autogestite dalla persona con disabilità, prevedendo tuttavia obblighi di rendicontazione secondo i criteri inseriti all'interno del progetto stesso (**lett. c, n.8**). Nella elaborazione del progetto di vita si deve inoltre tenere presente il principio dell'"accomodamento ragionevole", come definito dalla CRPD: il principio va declinato in relazione al progetto di vita come "non sproporzionalità" dei sostegni e degli adattamenti necessari, i quali vanno commisurati, in base alle necessità dei casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali (**n. 9**).

Ulteriore prescrizione sancita dal **comma 2, lett. c, n.10**, è che devono essere individuate, sempre all'interno del progetto, le figure professionali che dovranno occuparsi della sua realizzazione e del suo monitoraggio, costituendo un punto di riferimento costante per la persona con disabilità ed il suo contesto familiare.

Infine, sempre nell'ambito del progetto di vita personalizzato, possono essere individuati sostegni e servizi per l'abitare e modelli di assistenza personale autogestita che supportino l'autonomia e la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, prescindendo dalla presenza o meno di figure genitoriali di sostegno alla persona con disabilità), requisito che assume invece rilevanza per la legge 22 giugno 2016, n. 112 sul c.d. "Dopo di noi", anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle Missioni 5 e 6 del PNRR. (**lett. c, n.11**). Tali eventuali forme di finanziamento aggiuntivo diretto al supporto della domiciliarità e alla vita indipendente devono inoltre essere reperite riconvertendo le attuali risorse destinate all'istituzionalizzazione delle persone con disabilità (**lett. c, n.12**).

Il **comma 2, lettera d)** dispone che il Governo provveda, secondo un graduale sviluppo di informatizzazione dei processi valutativi, nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR, rispettosi del principio di riservatezza dei dati personali, all'istituzione di piattaforme informatiche pienamente interoperabili anche in relazione a quelle già esistenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, che contribuiscano a raccogliere, da un lato, tutte le informazioni relative allo status della persona, compresa la condizione di disabilità; e dall'altro, i relativi benefici economici, previdenziali e assistenziali. Le piattaforme potranno essere altresì strumento di supporto agli enti preposti al riconoscimento e alla valutazione della condizione stessa di disabilità.

Nell'ottica di una riqualificazione dei servizi pubblici finalizzata a favorire accessibilità e inclusione delle persone con disabilità, il **comma 2, lettera e)** prevede una serie di adempimenti di seguito esposti:

- si provveda all'individuazione, all'interno di 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, e che sia garantita la partecipazione, alla medesima formazione del programma, ad un rappresentante



- delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative (**lett. e, nn.1 e 2**);
- siano introdotti tra gli obiettivi di produttività delle pubbliche amministrazioni, attualmente disciplinati dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, quelli specificamente diretti a rendere effettiva l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità (**lett. e, n.3**);
 - sia assicurata la possibilità, per i rappresentanti delle associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative, di formulare osservazioni ai documenti di rappresentazione delle performance, limitatamente ai profili concernenti l'accessibilità e l'inclusione sociale delle persone con disabilità, e che il rispetto degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica dell'accessibilità delle funzioni amministrative sia inserito tra gli obiettivi da valutare ai fini della performance del personale dirigenziale (**lett. e, nn.4 e 5**);
 - sia prevista la nomina di un responsabile del processo di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, da parte dei datori di lavoro pubblici, che garantisca alle persone con disabilità la piena eguaglianza con gli altri lavoratori (**lett. e, n.6**);
 - sia previsto l'obbligo per i concessionari dei pubblici servizi di indicare, nella carta dei servizi, gli standard di qualità del servizio erogato che garantiscano la effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità (**lett. e, n.7**);
 - siano estesi i profili applicativi della disciplina in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici alla mancata attuazione o alla violazione degli standard di qualità dei servizi essenziali all'inclusione sociale e all'accessibilità delle persone con disabilità, in un'ottica di ottimizzazione dell'accessibilità e dell'inclusività (**lett. e, n.8**).

Il comma 2, lettera f) prevede l'istituzione e la disciplina del Garante nazionale con specifici compiti di tutela e promozione dei diritti delle persone con disabilità. Tale figura deve occuparsi di: raccogliere, mediante proprio centro di contatto, le istanze e fornire adeguata assistenza alle persone con disabilità che subiscano violazioni dei propri diritti e istruirne gli eventuali profili discriminatori; formulare raccomandazioni e pareri alle amministrazioni interessate sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti; promuovere campagne di sensibilizzazione, comunicazione diretta sostegno di una cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità.

Il comma 2, lettera g) stabilisce che il Governo debba coordinare le disposizioni introdotte con quelle ancora vigenti, ivi comprese quelle relative agli incentivi e ai sussidi di natura economica ed i relativi fondi, e definire, anche avvalendosi del supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'art. 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 disabili, con contestuale 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 della presente delega. In particolare, il **comma 1** prevede che, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, si provveda mediante le risorse del



“Fondo per la disabilità e la non autosufficienza”, le risorse del PNRR e la razionalizzazione delle risorse previste a legislazione vigente per il settore della disabilità.

Il **comma 2** prevede che ciascun decreto legislativo di attuazione delle deleghe conferite dalla presente legge sia corredato da relazione tecnica che evidenzi i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e dia conto della sua neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, che non trovano compensazione al loro interno. Il **comma 3** prevede che dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti dei decreti attuativi della presente legge, le amministrazioni competenti provvedono con le ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, in dotazione alle medesime amministrazioni.

L'**articolo 4**, infine, disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

