Approvata la Legge delega sulla disabilità (IIª parte)

Accessibilità, Garante nazionale e livelli essenziali

Franco Pesaresi, | 02 marzo 2022

Molti sono i temi trattati nella Delega al Governo in materia di disabilità approvata con la legge n. 227/2021. Nel primo articolo sono state illustrate le nuove disposizioni sulla definizione di disabilità, l'accertamento, la valutazione multidimensionale e la realizzazione del progetto personalizzato e di vita indipendente. In questo secondo articolo vengono sintetizzate le norme relative ai seguenti ambiti di intervento:

1. l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;
2. la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;
3. l' istituzione di un Garante nazionale delle disabilità;
4. il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;
5. le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

L'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione

La norma prevede di istituire, nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR, piattaforme informatiche accessibili e fruibili e 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 ai suoi familiari.

La riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità

La norma prevede una serie di azioni che impegnino le amministrazioni pubbliche ad operare per la piena accessibilità fisica e digitale delle persone con disabilità. A questo fine le pubbliche amministrazioni devono inserire nel Piano integrato di attività e di organizzazione che definisce anche le performance dei dipendenti gli obiettivi per rendere effettiva l'inclusione e l'accessibilità delle persone con disabilità. I rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità possono partecipare con proposte alla formazione del Piano. Il personale, anche dirigenziale, sarà ovviamente valutato anche su questi obiettivi. Per organizzare questo processo, ogni amministrazione pubblica dovrà individuare una figura dirigenziale preposta alla **programmazione strategica della piena accessibilità alle amministrazioni** e di un responsabile del **processo di inserimento in ambiente di lavoro delle persone con disabilità.** In questo percorso vengono coinvolti anche i soggetti privati che sono concessionari di pubblici servizi che sono tenuti ad indicare nella **carta dei servizi** gli standard di qualità del servizio erogato che assicurino la effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità. In caso di mancata attuazione o alla violazione degli standard di qualità dei servizi essenziali relativi all'inclusione sociale, oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia e all'accessibilità delle persone con disabilità, è possibile presentare ricorso. In questo ambito di intervento la Legge-delega si occupa essenzialmente di responsabilizzare la pubblica amministrazione ed ogni altro concessionario di servizi pubblici nel garantire l'accessibilità fisica e digitale ai servizi della pubblica amministrazione da parte dei disabili.

L' istituzione di un Garante nazionale delle disabilità

La Legge-delega prevede l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, avente **natura indipendente e collegiale.** Il Garante dovrà raccogliere segnalazioni da persone con

disabilità che denuncino discriminazioni o violazioni dei propri diritti, vigilare sul rispetto dei diritti, svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori, formulare raccomandazioni e pareri alle Amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, trasmettere annualmente una relazione sull'attività svolta alle Camere.

Il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità

I decreti delegati previsti dalla Legge-delega, con riguardo al potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità[note]Le funzioni e le competenze dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità sono riportate sulla pagina istituzionale.[/note] istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dovranno ridefinirne le competenze e potenziarne la struttura organizzativa al fine di garantire lo svolgimento delle nuove funzioni e di promuovere le iniziative necessarie al supporto dell'autorità politica delegata in materia di disabilità.

Le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

La norma prevede che siano i decreti legislativi da emanare a definire le procedure per arrivare ad approvare i citati livelli essenziali. Un contenuto davvero insufficiente che vale come un rinvio della materia dato che non vengono definiti i Livelli essenziali ma solo le procedure per approvarli. Inoltre, è atipico che una norma di questo peso venga inserita nelle norme finali e transitorie. Si prevede, infine, che vengano determinati anche gli obiettivi di servizio dei LEPS al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Si rammenta che già le indicazioni presenti nella legge n. 42 del 2009 prevedevano un percorso graduale di avvicinamento ai LEPS, con la fissazione di obiettivi intermedi, chiamati «obiettivi di servizio», che devono essere monitorati.

Gli aspetti finanziari

La norma stabilisce che ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione della legge si provvede:

1. con le risorse del **Fondo per la disabilità e la non autosufficienza**[note]Il Fondo è stato introdotto dall'articolo 1, comma 330, della legge n. 160/2019.[/note] previsto dalla legge di bilancio 2020 con una dotazione pari a 200 milioni di euro per il 2021, a 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022 (poi ridotti di 1,5 milioni di euro a decorrere dal 2022);
2. con le risorse disponibili nel **PNRR**, per l'attuazione degli interventi rientranti nell'ambito del presente provvedimento. Il PNRR prevede 500,5 milioni di euro per la disabilità, da utilizzare nel triennio 2022-2025, con puntuale destinazione (attivazione del progetto individualizzato; adattamento delle abitazioni e domotica, sviluppo delle competenze digitali). Le risorse stanziate dal PNRR per la disabilità sono in buona parte compatibili con le finalità della Legge-delega, ma saranno quasi esaurite e comunque già destinate quando saranno approvati i decreti delegati.
3. mediante razionalizzazione e riprogrammazione delle risorse previste a legislazione vigente per il settore della disabilità.

Per il resto, dall'attuazione delle deleghe recate dalla legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Pertanto, per gli adempimenti dei decreti attuativi, le amministrazioni competenti provvedono con le ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, in dotazione alle medesime amministrazioni.

Qualche valutazione conclusiva

La Legge-delega non prefigura un Codice della disabilità, né un testo unico, né una legge quadro ma si concentra sulla riforma e sul riordino di alcuni temi importanti: l'accertamento e la valutazione multidimensionale della disabilità, il progetto di vita personalizzato, l'accessibilità fisica e digitale ai servizi e l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità. Quasi incidentalmente si fissa una procedura per l'approvazione dei livelli essenziali. Questo fa sì che manchino diversi temi per completare il quadro delle riforme dell'assistenza ai disabili come il riordino delle misure economiche o la riorganizzazione dei setting assistenziali. Per contro, però, occorre riconoscere che **l'aggancio della Legge-delega con il PNRR permette un cronogramma che marcia a tappe contingentate e spedite.** I contenuti complessivi (tenendo conto anche della prima parte dell'articolo) della Legge-delega sono sintetizzati nella tab. 1.

Tab. 1 – Sintesi dei contenuti principali della Legge Delega in materia di disabilità

ARGOMENTI	CONTENUTI
1. Ridefinizione della condizione di disabilità	La Legge-delega si preoccupa di ridefinire una serie di concetti strategici attorno al tema della disabilità. Si provvede innanzitutto alla ridefinizione della condizione di disabilità, del profilo di funzionamento e di accomodamento ragionevole tenendo conto del CRPD, adottando nel contempo l'ICF quale sistema di classificazione della disabilità e della salute.
2. L'accertamento della disabilità e la revisione dei suoi processi valutativi di base	Questo secondo ambito di interventi è dedicato all'accertamento della disabilità. Vengono previsti due livelli di accertamento della disabilità: una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale. La valutazione di base viene unificata in un unico processo indipendentemente dalla tipologia di disabilità e dalla normativa di riferimento ed affidata ad un unico soggetto pubblico medico-legale a cui compete l'esercizio delle procedure valutative. Non va invece in direzione dell'unificazione dei percorsi la previsione della separazione dei percorsi valutativi per le persone anziane da quelli previsti per gli adulti e da quelli previsti per i minori. Completa questa sezione, la previsione dell'aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità di accertamento dell'invalidità previste dal decreto del Ministro della sanità 5 febbraio 1992.
3. La valutazione multidimensionale della disabilità, la realizzazione del progetto personalizzato e di vita indipendente	Viene definita la composizione della unità valutativa multidimensionale (UVM) ed i suoi compiti fra i quali spiccano quelli di realizzare il Progetto di vita personalizzato ed il Profilo di funzionamento. Il progetto di vita personalizzato deve essere realizzato ed aggiornato perseguendo gli obiettivi della persona disabile e, a richiesta, coinvolgendo nella sua realizzazione gli enti del 3° settore. Il Progetto di vita personalizzato va realizzato promuovendo la pratica del budget di salute e l'individuazione del case manager.
4. L'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione	La norma prevede di istituire, nell'ambito degli interventi previsti nel PNRR, piattaforme informatiche accessibili e fruibili e interoperabili che, nel rispetto del principio di riservatezza dei dati personali, supportino i processi valutativi e l'elaborazione dei progetti personalizzati e consentano la consultabilità delle certificazioni.
5. La riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità	La norma si occupa essenzialmente di responsabilizzare la pubblica amministrazione ed ogni altro concessionario di servizi pubblici nel garantire l'accessibilità fisica e digitale ai servizi pubblici da parte dei disabili. La pubblica amministrazione deve individuare un dirigente responsabile dell'accessibilità ed un responsabile dell'inserimento lavorativo dei disabili nei propri uffici. Il Piano della performance delle amministrazioni pubbliche deve individuare obiettivi per il proprio personale relativi all'accessibilità ai servizi da parte delle persone disabili. I soggetti concessionari dei servizi pubblici devono obbligatoriamente indicare nella carta dei servizi gli standard di qualità del servizio erogato che assicurino la effettiva accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità.
6. L'istituzione di un Garante nazionale delle disabilità	La Legge-delega prevede l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, avente natura indipendente e collegiale.
7. Il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore dei disabili	L'Ufficio per le politiche in favore delle disabilità esiste già e la Legge-delega ne prevede il potenziamento.
8. I livelli essenziali delle prestazioni	Viene prevista la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in favore delle persone con disabilità.
9. Gli aspetti finanziari	La Legge-delega non prevede fondi stanziati ad hoc ma l'utilizzo di fondi già pre-esistenti e nello specifico il Fondo per la disabilità e la non autosufficienza che per il 2022 prevede 300 milioni di euro e il PNRR che prevede un fondo finalizzato alla disabilità di 500,5 milioni.

Occorre infine sottolineare che nelle norme transitorie viene stabilito che **le novità conseguenti alla nuova disciplina si applicheranno integralmente solo ai "nuovi" disabili**. Per i disabili già riconosciuti occorrerà garantire le condizioni di maggior favore e i diritti già acquisiti per le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e i trasferimenti monetari di cui già usufruiscono. Ci vorranno pertanto decenni per ottenere un sistema in cui tutti siano trattati allo stesso modo. I contenuti della Legge-delega sono positivi e sono potenzialmente in grado di far fare un passo avanti alla legislazione di tutela ed emancipazione dei disabili ma, come sempre quando siamo in presenza di una legge-delega, saranno i **decreti delegati** a definire i contenuti di dettaglio della norma e a definire il giudizio complessivo sulla riforma. Entro il 30 giugno 2024, infatti, andranno approvati i decreti legislativi previsti dalla legge delega, altrimenti l'erogazione dei fondi europei potrà essere sospesa dall'Ue. L'attuazione della Legge delega potrà contare, di fatto, solo sul Fondo per la disabilità e la non autosufficienza che, allo stato attuale, è finanziata fino al 2022.

Bibliografia

- Barbieri P. V., "Troppo silenzio sul disegno di legge delega sulla disabilità", *Vita.it*, 08 novembre 2021.
- Camera dei Deputati, Delega al Governo in materia di disabilità A.C. 3347 e abb.-A, Schede di lettura n. 498/1, 6712/2021.

- Castegnaro C., “La Riforma per le disabilità è in dirittura di arrivo“, *Welforum.it,* 16 dicembre 2021.
- Griffo G., “La Legge Delega sulla Disabilità è un’occasione da non perdere”, *Superando.it*, 22/11/2021.
- Legge 22 dicembre 2021, n. 227, Delega al Governo in materia di disabilità.
- Pesaresi Franco, “Approvata la Legge-delega sulla disabilità (I parte)”, *Welforum.it,* 17/1/2022.