

dossier

XIX Legislatura

18 dicembre 2022

Schema di decreto legislativo
recante istituzione
dell'Autorità Garante
nazionale dei diritti delle
persone con disabilità

Atto del Governo n. 101



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

TEL. 06 6706-2451 -  studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 201

SERVIZIO STUDI

Dipartimento istituzioni

Tel. 066760-3855 st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Dipartimento affari sociali

TEL. 06 6760-3266 - st_affarisociali@camera.it -  [@CD_sociale](https://twitter.com/CD_sociale)

Atti del Governo n. 101

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

Premessa e Cenni sulla disciplina di delega	5
SCHEDE DI LETTURA	7
Articolo 1 (<i>Istituzione dell'Autorità «Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»</i>)	9
Articolo 2 (<i>Composizione collegiale, requisiti, incompatibilità e nomina del Garante</i>)	11
Articolo 3 (<i>Ufficio del Garante</i>)	18
Articolo 4 (<i>Competenze e prerogative del Garante</i>)	20
Articolo 5 (<i>Procedimenti speciali. Accomodamento ragionevole, proposte di ricorso all'autotutela e piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche</i>)	25
Articolo 6 (<i>Presupposti dell'azione del Garante e legittimazione a stare in giudizio</i>)	30
Articolo 7 (<i>Disposizioni finanziarie</i>)	33
Articolo 8 (<i>Accesso agli istituti penitenziari e alle camere di sicurezza</i>)	34

Premessa e Cenni sulla disciplina di delega

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi della disciplina di delega di cui alla [L. 22 dicembre 2021, n. 227](#). Tale legge ha previsto l'adozione di uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Lo schema in oggetto è il secondo schema presentato alle Camere ai sensi della suddetta disciplina di delega; esso concerne l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.

Si ricorda, in via di sintesi, che:

- il primo schema di decreto legislativo presentato alle Camere concerne la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità da parte dei soggetti con disabilità¹;
- gli altri profili oggetto della complessiva disciplina di delega concernono: la definizione della condizione di disabilità e la revisione, il riordino e la semplificazione della normativa di settore; l'accertamento della condizione di disabilità e la revisione dei relativi processi valutativi di base; la valutazione multidimensionale della disabilità e la realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato; l'informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione; la definizione di norme finali e transitorie².

I decreti legislativi in oggetto devono essere adottati entro il 15 marzo 2024³, fatta salva l'eventuale applicazione del meccanismo di scorrimento dei termini, di cui all'articolo 1, comma 2, della citata L. n. 227. In base al cronoprogramma previsto dal [Piano nazionale di ripresa e resilienza \(PNRR\)](#), i medesimi decreti

¹ Si ricorda, più in particolare, che l'8 agosto 2023 è stato presentato lo schema di decreto [A.G. n. 69](#), concernente la riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità da parte dei soggetti con disabilità – ivi compresi i profili di inclusione e accessibilità inerenti ai lavoratori pubblici con disabilità –. Su tale Atto del Governo n. 69 le Commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 10^a (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato hanno espresso parere favorevole con osservazioni ([seduta del 10 ottobre 2023](#)); la XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati ha espresso parere favorevole ([seduta del 5 ottobre 2023](#)). Il decreto suddetto è stato poi approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 5 dicembre 2023 (in attesa di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*).

² Si ricorda che, in base al testo originario della citata L. n. 227, la delega concerneva anche il potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità (Ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri) e la ridefinizione delle relative competenze. Tale parte della delega è stata abrogata dall'articolo 9, comma 4, del [D.L. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 giugno 2022, n. 79](#), mentre il comma 3 del medesimo articolo 9 – al fine di assicurare l'attuazione della disciplina di delega di cui alla medesima L. n. 227 – ha autorizzato la Presidenza del Consiglio dei ministri sia ad incrementare la propria dotazione organica di una posizione dirigenziale di prima fascia e di due posizioni dirigenziali di seconda fascia sia a indire – nell'ambito delle facoltà assunzionali già autorizzate – una o più procedure per il reclutamento di personale non dirigenziale anche in deroga alle disposizioni che richiedono lo svolgimento di concorsi unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni alle amministrazioni nazionali.

³ Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della citata L. n. 227, e successive modificazioni.

devono entrare in vigore entro il 30 giugno 2024.

Riguardo all'oggetto del presente schema di decreto, i principi e i criteri direttivi della disciplina di delega sono contenuti nell'articolo 2, comma 2, lettera f), della citata L. n. 227. Tale disciplina prevede che nell'attuazione della delega sia istituito il Garante nazionale delle disabilità – quale organo di natura indipendente e collegiale –, con i compiti di: raccogliere segnalazioni (anche attraverso la previsione di un centro di contatto a ciò dedicato) da persone con disabilità che denuncino discriminazioni o violazioni dei propri diritti; vigilare sul rispetto dei principi giuridici e delle norme in materia di disabilità; svolgere verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori (anche richiedendo alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi le informazioni e i documenti necessari); formulare nella materia in oggetto raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi (anche sollecitando o proponendo interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità riscontrate); promuovere, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia, campagne di sensibilizzazione e comunicazione e progetti di azioni positive (in particolare, nelle istituzioni scolastiche); trasmettere alle Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero all'Autorità politica delegata in materia di disabilità una relazione annuale sull'attività svolta.

Sullo schema di decreto in esame è stata sancita l'[intesa](#) in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali (nella seduta del 21 settembre 2023). Sullo schema di decreto, inoltre, il Consiglio di Stato ha espresso il proprio [parere](#) in data 21 novembre 2023⁴, formulando alcune osservazioni (dopo aver sospeso l'adozione del medesimo parere il 10 ottobre 2023).

⁴ Riguardo alla procedura di esercizio della delega, cfr. anche il citato articolo 1, comma 2, della L. n. 227.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Istituzione dell'Autorità «Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»)

Il **comma 1** dell'**articolo 1** dello schema di decreto istituisce l'Autorità «**Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**», la quale esercita le proprie funzioni senza vincoli di subordinazione gerarchica, nonché con **autonomia organizzativa e indipendenza amministrativa**. La finalità dichiarata della disposizione è quella di assicurare la tutela, la concreta attuazione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità. Il medesimo **comma 1** richiama il rispetto del diritto internazionale, del diritto dell'Unione europea e di quello nazionale in materia.

Il **comma 2** qualifica l'Autorità quale articolazione del sistema nazionale per la promozione, le misure di garanzia e il monitoraggio relativi all'attuazione della [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#), firmata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la [legge 3 marzo 2009, n. 18](#). Tale disposizione riprende quanto previsto dall'articolo 33, comma 2, della Convenzione medesima, espressamente richiamato dal **comma in esame**.

Il medesimo **comma 2** prevede che il Garante operi in stretta sinergia con l'[Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità](#) e che siano stabilite forme di collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale⁵, ferme restando le rispettive competenze.

Il **comma 3** prevede che la sede del Garante sia stabilita a Roma.

Per quanto concerne i contenuti della suddetta Convenzione ONU, si rinvia al [dossier](#) dei Servizi studi di Camera e Senato sull'A.S. n. 2475 della XVIII legislatura, dossier riferito all'ultima lettura parlamentare del disegno di legge di delega in materia di disabilità.

Riguardo alle iniziative assunte dall'Unione europea in materia, si veda la pagina del sito *internet* della Commissione europea relativa alla [strategia sui diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#), strategia di cui alla comunicazione della Commissione europea [COM\(2021\) 101 final](#), del 3 marzo 2021.

Si ricorda che il suddetto Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità è stato istituito dall'articolo 3 della citata legge n. 18 del 2019 (di ratifica della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri⁶. Il comma 5 del medesimo articolo 3 attribuisce all'Osservatorio i compiti inerenti: alla promozione dell'attuazione della Convenzione ONU medesima; all'elaborazione – in raccordo con il Comitato interministeriale per i diritti umani e in attuazione dell'articolo 35 della stessa Convenzione – del rapporto dettagliato sulle misure adottate in materia; alla predisposizione di un programma triennale per la

⁵ Di cui all'[articolo 7](#) del decreto-legge n. 146 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 43 del 2014.

⁶ L'Osservatorio è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dal Ministro delegato per le disabilità.

promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità; alla predisposizione della relazione sulle politiche per la disabilità, presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri – o dal Ministro delegato per le disabilità – al Parlamento con cadenza biennale; alla promozione sia della raccolta di dati statistici sia dello svolgimento di studi e ricerche.

Articolo 2

(Composizione collegiale, requisiti, incompatibilità e nomina del Garante)

L'**articolo 2** reca disposizioni relative alla composizione collegiale del Garante, ai requisiti dei propri componenti, al regime delle loro incompatibilità e alla disciplina della relativa nomina.

Le Autorità indipendenti

Le **Autorità indipendenti** rappresentano un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica. Tanto l'**indipendenza** che la **competenza tecnica** sono strumentali allo svolgimento delle **funzioni di regolazione** e di **controllo** che le Autorità sono chiamate a svolgere **a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale**.

Più in particolare, si tratta di **soggetti amministrativi** – i cui atti sono, pertanto, impugnabili innanzi al giudice amministrativo, salve alcune eccezioni – i quali, però, non rispondono al modello di amministrazione riconducibile all'art. 95 Cost., trattandosi di organismi separati dai tradizionali apparati organizzativi dell'esecutivo, che perciò non agiscono, alla stregua di ogni altra amministrazione, nel perseguitamento dell'interesse pubblico, bensì in una posizione di perfetta neutralità – e dunque equidistanza – rispetto agli interessi in gioco nei settori di riferimento.

Il quadro legislativo europeo assegna alle Autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, prevedendo che negli ordinamenti nazionali esse garantiscano in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Unione. Molte delle autorità nazionali operano in sistemi di controllo istituzionale europeo, caratterizzandosi così anche come organismi di raccordo tra il diritto comunitario ed il diritto interno. Tali caratteristiche presuppongono rilevanti tratti di omogeneità tra autorità; tuttavia nel nostro ordinamento esse sono tuttora regolate da leggi istitutive non omogenee, con previsioni diverse in ordine alla struttura, alle funzioni, ai procedimenti, ai controlli e al regime degli atti.

In Italia, infatti, storicamente l'istituzione di Autorità indipendenti non è avvenuta in attuazione di un disegno unitario, ma per rispondere, di volta in volta, ad esigenze diverse, per la cui soddisfazione si è dato vita a una serie di organismi tra loro piuttosto differenti. Tutto ciò, unitamente all'assenza di una normativa che le disciplini in maniera unitaria, rende difficile l'individuazione di un modello univoco di autorità, anche se, alla luce dell'esperienza maturata sino ad oggi, è possibile identificare alcuni caratteri comuni, tra i quali per l'appunto spiccano quelli della **autonomia**, della **terzietà** e della **neutralità**.

Per quanto riguarda il profilo funzionale, da quanto emerge dalle leggi istitutive delle varie Autorità, esse di norma possono essere chiamate ad esercitare: **funzioni amministrative** in senso proprio; **funzioni normative** di regolazione; **funzioni para-**

giurisdizionali; funzioni di **vigilanza** e controllo; funzioni **sanzionatorie**; funzioni **ausiliarie**.

A seconda del tipo di attività che svolgono, le Autorità indipendenti si suddividono generalmente in due macro categorie:

- **Autorità di Settore** (o di **regolazione**), che sono predisposte in via esclusiva a regolare un determinato settore economico (come ad esempio la Consob, o le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità);
- **Autorità Trasversali** (o di **garanzia**), dotate per l'appunto di competenze che investono trasversalmente diversi settori, al fine di salvaguardare interessi pubblici di portata generale (es. Antitrust, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Garante per la protezione dei dati personali).

L'**articolo 2, comma 1**, configura il Garante come un **organo collegiale** composto da tre membri, in specie il **presidente** e altri **due componenti**, prevedendo che il medesimo organo, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e, in particolare, con il regolamento di cui all'articolo 3, comma 1 (vedi *infra*), provveda a disciplinare l'esercizio delle attività del collegio e del presidente.

Con delibera collegiale del Garante, adottata su proposta del presidente, a ciascuno dei componenti possono essere attribuite deleghe per il compimento di singoli atti o per sovraintendere a determinati settori e materie di competenza del Garante stesso.

Quanto ai **requisiti di professionalità** richiesti ai membri del collegio, il **comma 2** prevede che questi siano scelti tra persone di notoria indipendenza e di specifiche e comprovate professionalità, competenze o esperienze nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto delle forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

Come specificato dalla relazione illustrativa, i **commi 3, 4 e 5** introducono un articolato **regime di incompatibilità** che concerne sia un lasso temporale antecedente alla nomina (c.d. "incompatibilità in entrata") sia un periodo successivo alla scadenza del mandato (c.d. "incompatibilità in uscita"), in modo tale da assicurare l'autonomia e l'indipendenza dell'organo.

In particolare, in base al **comma 3** il presidente e i componenti del collegio non possono essere scelti tra persone che:

- rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali;
- abbiano rivestito tali incarichi e cariche nell'anno precedente la nomina;
- siano portatori di interessi in conflitto con le funzioni del Garante.

Al **comma 4** si dispone che, per la durata dell'incarico e a pena di decadenza, i membri del Garante non possano:

- esercitare attività professionale, imprenditoriale o di consulenza;
- svolgere le funzioni di amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati;
- ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive;
- assumere cariche di governo o incarichi all'interno di partiti politici o movimenti politici o in associazioni, organizzazioni, anche sindacali, ordini professionali o comunque organismi che svolgono attività nel campo della disabilità.

Se dipendenti di pubbliche amministrazioni ovvero magistrati o avvocati dello Stato, all'atto dell'accettazione della nomina i membri del collegio sono collocati fuori ruolo, mentre se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa senza assegni ai sensi dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, conservando in entrambi i casi il posto di lavoro per la durata del mandato.

Al **comma 5** si prevede inoltre che, per il periodo di un anno a decorrere dalla cessazione delle funzioni, il presidente e i componenti del collegio, oltre ai dirigenti dell'Ufficio del Garante di cui all'articolo 3 (vedi *infra*), non possono intrattenere rapporti retribuiti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese e le associazioni operanti nel settore dei servizi per le persone con disabilità.

Il **comma 6** disciplina la **nomina** del presidente e dei componenti del collegio, prevedendo che ad essa si provveda con determinazione adottata **d'intesa** dai **Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica**, previo **parere favorevole** delle **Commissioni** parlamentari competenti espresso a maggioranza dei **due terzi** dei componenti.

La relazione illustrativa specifica che tale procedimento di scelta dei membri del Garante è finalizzato a garantire, mediante la manifestazione di un ampio consenso parlamentare, l'indipendenza dell'organo.

• ***La nomina dei componenti delle Autorità indipendenti***

Le modalità attraverso le quali si procede alla nomina dei componenti delle autorità indipendenti rappresentano – insieme alla previsione di requisiti di notoria indipendenza e comprovata professionalità, la definizione di un rigido regime di incompatibilità e la predeterminazione della durata dell'incarico – uno dei principali elementi finalizzati a garantire l'effettiva indipendenza dell'organo dal Governo e la sua equidistanza dagli interessi, privati e pubblici, coinvolti nel settore regolato o vigilato.

Anche da questo punto di vista, comunque, in Italia sono previste diverse soluzioni, nell'ambito delle quali possono essere distinte **Autorità di designazione**

tendenzialmente parlamentare (tra cui figura l'Antitrust, il Garante per la protezione dei dati personali, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, i componenti dell'Agcom diversi dal presidente, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio-Upb) ed **Autorità di designazione tendenzialmente governativa** (come, ad esempio, la Consob, l'Anac, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti-Art, l'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente-Arera, il Garante nazionale dei diritti dei detenuti, il Presidente dell'Agcom, l'Anvur).

Le Autorità di designazione tendenzialmente parlamentare

In base a quanto disposto all'articolo 10, comma 2, della legge n. 287 del 1990, il Presidente e i componenti dell'Autorità **Antitrust** sono nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Con riferimento al **Garante per la protezione dei dati personali**, l'articolo 153, comma 1, del d.lgs. n. 196 del 2003 prevede che il Collegio è costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato.

Nel caso della **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**, la legge n. 146 del 1990 stabilisce, all'articolo 12, comma 2, che i suoi membri sono scelti su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

L'articolo 2 della legge n. 112 del 2011, istitutiva dell'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, stabilisce invece che il titolare dell'Autorità – configurata infatti come un organo monocratico – è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Rispetto all'**Agcom**, l'articolo 1 della sua legge istitutiva (n. 249 del 1997) prevede che organi dell'Autorità sono «il presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da quattro commissari. Il consiglio è costituito dal presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono quattro commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando due nominativi, uno per la commissione per le infrastrutture e le reti, l'altro per la commissione per i servizi e i prodotti».

Con riferimento al presidente e ai componenti dell'**Ufficio parlamentare di bilancio**, in base a quanto disposto all'articolo 16 della legge n. 243 del 2012 essi sono nominati con decreto adottato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nell'ambito di un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo modalità stabilite dai Regolamenti parlamentari.

Le Autorità di designazione tendenzialmente governativa

Generalmente, la previsione di un **parere** delle competenti **Commissioni parlamentari** precede le **nomine** effettuate dal **Governo**, con il fine di assicurare, attraverso il necessario coinvolgimento delle opposizioni, la connotazione unitaria e garantistica di tali investiture.

A tale riguardo, l'articolo 1 della legge n. 14 del 1978 stabilisce, anzitutto, che «il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri ed i singoli Ministri, prima di procedere, secondo le rispettive competenze, a nomine, proposte o designazioni di presidenti e vicepresidenti di istituti e di enti pubblici, anche economici, devono richiedere il parere parlamentare previsto dalla presente legge», specificando all'articolo 2 che «il parere parlamentare è espresso dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere ed è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire».

Nel caso della **Consob**, l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 1974 prevede che i suoi membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che possono procedere alla audizione delle persone designate quando non vi ostino i rispettivi regolamenti parlamentari.

Per quanto riguarda l'**Anac**, l'articolo 5 del decreto-legge n. 101 del 2013 dispone che «il presidente e i componenti sono nominati [...] con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno; i componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione».

Con riferimento alle **Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità**, l'articolo 2, comma 7, della legge n. 481 del 1995 prevede che i rispettivi membri siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente, e che le designazioni effettuate dal Governo devono essere previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Viene inoltre stabilito che in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Trattasi, dunque, in tal caso di parere vincolante.

I componenti dell'**Arera**, in particolare, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e con il parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti Commissioni parlamentari (articolo 1, comma 528, legge n. 205 del 2017).

Con specifico riferimento al **Presidente dell'Agcom**, in base all'articolo 1, comma 3, della legge n. 249 del 1997, egli è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico. La designazione del nominativo del presidente

dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi del già richiamato articolo 2 della legge n. 481 del 1995.

L'articolo 7 del decreto legge n. 146 del 2013, che ha istituito presso il Ministero della giustizia il **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale**, stabilisce che i tre componenti del collegio siano nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge n. 262 del 2006, i componenti dell'organo direttivo dell'**Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur)** sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

A tale riguardo si segnala che il Consiglio di Stato, nel parere reso sull'atto in esame, ha riferito che, con la relazione di riscontro al parere interlocutorio espresso dalla medesima Sezione Consultiva per gli Atti Normativi il 27 ottobre 2023, la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per la disabilità ha chiesto alla Sezione di “esprimere i propri orientamenti” rispetto alla procedura di nomina del Garante, la quale, a giudizio dell'Amministrazione stessa, “necessiterebbe di una limitata riformulazione [...] perché] “sembra inedito e privo di precedenti il ricorso alla nomina da parte dei presidenti delle Assemblee parlamentari, corredata dai pareri delle Commissioni competenti di Camera e Senato, espressi a due terzi dei componenti”. “Tale ultima previsione [si aggiunge] si attaglia solo alle proposte di nomina effettuate da parte governativa.”.

A tali rilievi il Consiglio di Stato ha risposto affermando che, «nell'ottica della previsione di una disciplina della materia maggiormente omogena fra Autorità con caratteri simili, è rimessa alla valutazione dell'Amministrazione la scelta di riformulare la disposizione sul modello delle procedure di nomina di autorità omologhe presenti nell'ordinamento, costituite dal Garante nazionale per le persone private della libertà personale e dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza».

Anche alla luce del parere del Consiglio di Stato, si valuti la procedura di nomina prevista dalla disposizione in esame.

Sempre a tutela dell'indipendenza dei componenti del collegio, al **comma 7** si prevede che essi non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi allo svolgimento dei loro compiti e che esercitano le funzioni senza vincolo di mandato.

Al fine di garantire continuità al funzionamento dell'organo, il **comma 8** disciplina i casi di avvicendamento stabilendo che, in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, ovvero nel caso in cui riportino una condanna definitiva per delitti non colposi, i membri del collegio sono immediatamente sostituiti.

Il **comma 9** fissa in **quattro anni** la durata del mandato dei tre membri del collegio e prevede che il medesimo possa essere rinnovato una sola volta.

Nella relazione illustrativa si legge che la *ratio* di tale previsione risiede nell'obiettivo di assicurare una congrua permanenza, da parte dei componenti del Garante, nelle proprie funzioni, allo stesso tempo garantendo un ricambio che risulti funzionale a garantire la terzietà dell'organo.

I **commi 10 e 11** disciplinano il trattamento economico dei membri del Garante, parametrando alle retribuzioni riconosciute ad altri organi chiamati a garantire un analogo grado di indipendenza.

In particolare si prevede che al presidente e ai componenti del collegio competa una indennità parametrata, rispettivamente, al trattamento economico annuo spettante ad un Capo Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri e, comunque, nel limite di euro 200.000,00 annui, e al trattamento economico annuo spettante a un Capo Ufficio Autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri e, comunque, nel limite di euro 160.000,00 annui. Gli importi predetti sono calcolati al lordo degli oneri a carico dell'amministrazione.

Ad essi spetta inoltre il rimborso delle spese sostenute e documentate in occasione di attività istituzionali, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui all'articolo 3, comma 1, e comunque nel limite della spesa autorizzata ai sensi dell'articolo 7, comma 1 (vedi *infra*).

Articolo 3 ***(Ufficio del Garante)***

L'articolo 3 definisce la struttura dell'**Ufficio** di cui si avvale il Garante per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

L'articolo 3, al **comma 1**, prevede che, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, il Garante sia assistito da un apposito Ufficio, posto alle sue dipendenze. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa, il Garante adotta con **regolamento** le disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, esercizio delle competenze, contabilità, nonché un codice di condotta per i propri componenti e per il personale dell'Ufficio.

Al **comma 2** si prevede, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dell'Ufficio del Garante, al quale si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico ed economico della Presidenza del Consiglio dei ministri, comprese quelle di cui alla vigente contrattazione collettiva.

Si ricorda in proposito che analoga clausola è prevista dall'art. 5-bis della L. n. 112 del 2011 per il personale di ruolo dell'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Il **comma 3** dispone che la dotazione organica di tale ruolo, alla cui assunzione si procede per pubblico concorso a partire **dal 1° gennaio 2026**, è costituita da:

- **una unità dirigenziale** di livello **generale**;
- **una unità dirigenziale** di livello **non generale**;
- **venti unità** di personale **non dirigenziale**, di cui **dieci** unità di **categoria A** e **dieci** unità di **categoria B**, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità del Garante.

Al **comma 4** si prevede tuttavia che, nei limiti della dotazione organica di cui al comma 3, l'Ufficio del Garante possa avvalersi anche di personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche:

- in posizione di comando secondo la disciplina vigente per il personale chiamato a prestare servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;
- ovvero in posizione di aspettativa, di collocamento fuori ruolo o in altra analoga posizione prevista dagli ordinamenti di appartenenza.

È espressamente escluso che l'Ufficio del Garante possa avvalersi del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni

scolastiche, nonché del personale delle forze armate, delle forze di polizia e del corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Si prevede inoltre, **al comma 5**, che l’Ufficio del Garante possa avvalersi fino ad un massimo di **otto esperti** di elevata competenza in ambito giuridico, amministrativo, contabile o di comprovata esperienza in materia di disabilità., i quali possono prestare la propria opera professionale a titolo gratuito. Nei limiti delle risorse disponibili il Garante può, in ogni caso, prevedere che gli venga corrisposto un compenso, fino a un importo massimo di euro 25.000 lordi annui per singolo incarico, entro il limite di spesa complessivo non superiore a 200.000 euro lordi annui.

Il **comma 6**, al fine di consentire l’immediato avvio delle attività del Garante, stabilisce che, nelle more dell’attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 3, a decorrere **dal 1° gennaio 2025** questi possa avvalersi provvisoriamente di un **primo contingente** di personale amministrativo e tecnico:

- non superiore a **nove unità**;
- selezionato tra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle **competenze** e dei **requisiti** di professionalità ed esperienza **necessari** e
- collocato in posizione di **comando obbligatorio** o **fuori ruolo** dalle amministrazioni di appartenenza (entro quindici giorni dalla relativa richiesta, ai sensi dell’articolo 17, comma 14, della legge n. 127 del 1997).

Il servizio prestato presso il Garante è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle amministrazioni di provenienza. All’atto del collocamento in comando o fuori ruolo, e per tutta la loro durata, i posti in dotazione organica lasciati vacanti sono resi indisponibili presso l’amministrazione di provenienza. Dalla data di istituzione del ruolo autonomo, può confluirvi su richiesta il personale già assegnato provvisoriamente all’Ufficio, fermi restando i limiti della relativa dotazione organica.

Tale primo contingente di personale è composto da;

- **un dirigente** di livello **non generale**
- e **otto unità** di personale **non dirigenziale**, di cui **cinque** appartenenti alla **categoria A** e **tre** appartenenti alla **categoria B**.

Per il personale proveniente da amministrazioni diverse dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dai Ministeri, il trattamento economico fondamentale rimane a carico delle stesse, mentre quello accessorio è a carico del Garante.

Per quanto concerne il rendiconto della gestione finanziaria del Garante, il **comma 7** sottopone tale attività al controllo della Corte dei conti.

Articolo 4

(Competenze e prerogative del Garante)

L'**articolo 4** definisce analiticamente le **competenze del Garante** relativamente alle funzioni che questa nuova figura è chiamato ad esercitare nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

I principali compiti del Garante sono attribuiti dalle lettere a), b) e c) dell'articolo in esame, come segue:

- vigilanza sul rispetto dei **diritti** e sulla **conformità alle norme** e ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dagli altri trattati internazionali dei quali l'Italia è parte in materia di protezione dei diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dalle fonti subordinate nella medesima materia (**lett. a**));

I principi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) sono stati adottati dall'Assemblea generale dell'ONU, con Protocollo opzionale, il 13 dicembre 2006 (qui la ratifica nell'ordinamento italiano) allo scopo di garantire a tali persone la totalità dei diritti umani universali e la partecipazione alla vita pubblica, economica e sociale, tra i quali il diritto a una vita indipendente e all'autodeterminazione, ad una famiglia propria, all'occupazione, ad un livello di vita adeguato e alla protezione sociale, all'accesso all'istruzione, alla partecipazione alla vita pubblica e culturale e alla protezione da discriminazioni multiple, violenza, sfruttamento e abusi.

- contrasto dei fenomeni di **discriminazione diretta e indiretta** o di molestie in ragione della condizione di disabilità e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole, indicato all'articolo 5, comma 2, alla cui scheda si fa rinvio (**lett. b**));
- promozione dell'**effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali** delle persone con disabilità, su base di egualanza con gli altri, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione (**lett. c**));
- compito di **raccolta delle segnalazioni** - secondo modalità successivamente determinate -, provenienti dalle persone con disabilità, da chi le rappresenta, dai familiari e dalle associazioni e dagli enti legittimati ad agire in difesa delle persone con disabilità, individuati ai sensi dell'articolo 4 della legge 1° marzo 2006, n. 67 riguardante le misure di tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione (**lett. d**));

In proposito, l'articolo 4 citato legittima ad agire a tutela dei diritti delle persone con disabilità le associazioni e gli enti individuati con apposito decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in forza di delega rilasciata attraverso forme pubbliche, a pena di nullità (ultimo Decreto Ministro per le disabilità PdC 2022: Elenco A e elenco B per questi ultimi enti si conferma il riconoscimento della legittimazione ad agire per la tutela giudiziaria)

- la facoltà di **svolgere verifiche**, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori (**lett. e**));
- la possibilità di **richiedere** alle amministrazioni e ai concessionari di pubblici servizi di fornire le **informazioni** e i **documenti** necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza, prevedendo che i **soggetti interpellati rispondano entro 30 giorni**; in caso contrario, il Garante può chiedere l'ordine di esibizione dei documenti dal Presidente del Tribunale amministrativo regionale (**lett. f**));
- la funzione di formulazione di **raccomandazioni e pareri** alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte, anche in relazione a specifiche situazioni e nei confronti di singoli enti, sollecitando o proponendo, anche attraverso l'autorità di settore e di vigilanza, interventi, misure o accomodamenti ragionevoli idonei a superare le criticità (**lett. g**));
- la promozione, attraverso rapporti di collaborazione orizzontale e verticale, della **cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità**, mediante **campagne di comunicazione e informazione**, progetti, iniziative e azioni positive, in particolare nelle **istituzioni scolastiche**, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia (**lett. h**));
- la promozione dei **rapporti di collaborazione con i garanti** e gli altri organismi pubblici comunque denominati a cui sono attribuite, a livello regionale o locale, specifiche competenze in relazione alla **tutela dei diritti delle persone con disabilità**, in modo da favorire, fatte salve le disposizioni vigenti in materia di trattamento dei dati anche sanitari, lo scambio di dati e di informazioni e un coordinamento sistematico ed efficace per assicurare **l'applicazione uniforme dei principi di non discriminazione**. Questa funzione dovrà essere esercitata secondo il principio di differenziazione, tenendo conto, dunque, delle differenze dei **modelli di assistenza organizzati sui diversi territori** (**lett. i**));
- in accordo con l'articolo 4.3 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, è previsto il compito di assicurare **forme di consultazione** sui temi affrontati, sulle campagne e sulle azioni con le organizzazioni e le associazioni rappresentative delle persone con disabilità nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti delle persone con disabilità (**lett. l**));
Il richiamato articolo della Convenzione sancisce che nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la presente Convenzione, così come negli altri processi decisionali relativi a questioni concernenti le persone con disabilità, gli Stati che aderiscono devono operare in stretta consultazione e coinvolgere attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative.
- la trasmissione annuale, entro il 30 settembre di ogni anno, di una **relazione sull'attività svolta** alle Camere, nonché al Presidente del Consiglio dei

ministri ovvero all’Autorità politica delegata in materia di disabilità, vale a dire il Ministro per la disabilità (**lett. m**));

- la facoltà da parte del Garante di **visitare**, senza necessità di autorizzazione o di preavviso e con accesso illimitato ai luoghi, avvalendosi, ove necessario, della collaborazione di altri organi dello Stato, le **strutture che erogano servizi pubblici essenziali** di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146 e successive modificazioni e all’articolo 89, comma 2-bis, del D. L. n. 34/2020 (L. n. 77/2020) (**lett. n**));

Si ricorda in proposito che la norma recentemente introdotta è diretta a garantire la continuità dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari anche in situazione di emergenza, assicurando l’accesso a tali servizi, tra i quali il servizio sociale professionale, il pronto intervento sociale, oltre che l’assistenza domiciliare e presso strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni.

Si tratta dei servizi sociali indicati dall’articolo 22, comma 4, della Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000), considerati servizi pubblici essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati⁷. La continuità dei servizi citati deve essere garantita sulla base di un progetto personalizzato, tenendo conto delle specifiche ed inderogabili esigenze di tutela delle persone più esposte agli effetti di emergenze e calamità.

Inoltre, nel corso delle visite il Garante può avere **colloqui riservati**, senza testimoni, con le persone con disabilità e con qualunque altra persona ritenga che possa fornire informazioni rilevanti per l’esercizio delle competenze di cui all’articolo in esame. L’autorizzazione non occorre neanche per coloro che accompagnano il Garante per ragioni del loro ufficio e individuati ai sensi dell’articolo articolo 3, comma 5 (cui si rinvia), ovvero in qualità di consulenti a titolo gratuito;

- la facoltà di visita degli istituti di cui agli articoli 67 e 67 bis, della [legge 26 luglio 1975, n. 354](#) che detta le norme sull’ordinamento penitenziario e

⁷ Ai sensi della Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 22, comma 4, della legge 328/2000) ogni ambito territoriale deve garantire l’erogazione delle seguenti prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Tali servizi possono essere erogati in diverse modalità: in forma diretta dagli stessi servizi sociali territoriali; in regime di concessione (ipotesi di affidamento della “gestione” del servizio), in regime accreditamento (regolamentato, insieme all’autorizzazione, dall’art. 11 della stessa legge 328/2000, che ne demanda la disciplina generale alle regioni, e applicativa - modalità di rilascio in seguito ad istruttoria - ai Comuni) o in convenzione (rapporti collaborativi fra le amministrazioni pubbliche e gli Enti del terzo settore finalizzati allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, di cui all’art. 56 del Codice del Terzo settore – D. Lgs. 117/2017).

sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, con riferimento, rispettivamente, alla **visita senza autorizzazione degli istituti penitenziari** da parte di soggetti politici o dell'ordinamento giudiziario, e alla visita delle camere di sicurezza (**lett. o**));

L'art. 67-bis della Legge 354/1975 (Ordinamento penitenziario) prevede l'applicabilità in materia di visite alle camere di sicurezza delle disposizioni concernenti le visite agli istituti penitenziari di cui all'art. 67 della legge medesima⁸. Il riferimento alle "camere di sicurezza" di cui all'art. 67-bis (O.P.) va inteso ai luoghi in cui sono custodite da parte della polizia giudiziaria, prima di essere condotte in un istituto penitenziario, le persone sottoposte ad arresto in flagranza o fermo ai sensi degli artt. 380 (arresto obbligatorio in flagranza), 381 (arresto facoltativo in flagranza) e 384 (fermo di indiziato di delitto) del Codice di procedura penale⁹.

Si ricorda, infine, che ai sensi dell'art. 7, co. 4, lett. b) del DL 146/2013¹⁰, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale può visitare, senza necessità di autorizzazione, tra l'altro, "le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive".

- la possibilità per il Garante di **agire e resistere in giudizio a difesa delle proprie prerogative** (**lett. p**));
- la competenza nel definire e **diffondere codici e raccolte delle buone pratiche** in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità nonché di modelli di accomodamento ragionevole (**lett. q**));
- **collaborazione con gli organismi indipendenti nazionali** nello svolgimento dei rispettivi compiti (**lett. r**)).

⁸ Quest'ultimo cita l'elenco dei soggetti che possono visitare gli istituti penitenziari senza autorizzazione, come il Presidente del Consiglio dei ministri, ministri e sottosegretari; Presidente e giudici della Corte costituzionale; parlamentari nazionali ed europei; membri del CSM; presidente della corte d'appello e procuratore generale presso la corte medesima, presidente del tribunale e procuratore della Repubblica presso il tribunale medesimo, magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni, e ogni altro magistrato nell'esercizio delle sue funzioni; consiglieri regionali e commissario del Governo per la regione; prefetto e questore; ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero e ispettore dei cappellani; garanti dei detenuti comunque denominati. L'autorizzazione non occorre neppure per gli accompagnatori dei predetti soggetti.

Possono inoltre visitare gli istituti gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, in ragione del loro ufficio e previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, i ministri di culto cattolici e di altri culti, previa autorizzazione del direttore, e il personale della DIA per colloqui investigativi ex art. 18-bis della medesima L. 354/1975 (previa autorizzazione del Ministro della giustizia, se si tratta di condannati, internati o imputati, o del pubblico ministero, se si tratta di indagati).

⁹ Si segnala che l'art. 383 c.p.p. prevede la facoltà di arresto da parte di privati, nei casi di cui all'art. 380 e qualora si tratti di delitti perseguitibili d'ufficio, con obbligo per il privato di consegnare senza ritardo l'arrestato alla polizia giudiziaria. Inoltre, ai sensi dell'art. 386, c. 3 e 4, c.p.p. la polizia giudiziaria pone al più presto, e comunque entro 24 ore, l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero mediante conduzione nella casa circondariale o mandamentale del luogo in cui l'arresto o il fermo è stato eseguito (salvo il caso in cui l'arrestato sia condotto direttamente davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio direttissimo ex art. 558 c.p.p.).

¹⁰ Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria

Il **comma 2** prevede che, nelle ipotesi di cui alle sopra illustrate lettere da a) a g), oltre che alla lett. n), del comma 1, restano ferme le **disposizioni vigenti in materia di autorizzazione, accreditamento e vigilanza** sul possesso dei **requisiti di sicurezza e qualità delle strutture sanitarie** di cui al D. Lgs. n. 502 del 30 dicembre 1992, che ha introdotto, tra l'altro, il sistema di accreditamento di tali strutture (ed in particolare di quelle già in convenzione) sulla base di regole comuni di sicurezza, qualità, controllo e remunerazione per la soddisfazione di specifici requisiti (cd. standard di qualificazione).

Pertanto le funzioni ed i compiti individuati in capo all'istituendo Garante dei disabili non modificano la normativa vigente relativa al sistema degli standard di qualificazione delle strutture sanitarie ed in particolare nella definizione dei loro requisiti minimi strutturali, organizzativi, tecnologici per l'esercizio delle attività di assistenza sanitaria.

Ai sensi del **comma 3** si dispone che, oltre alle singole forme di consultazioni per le varie questioni, il Garante, nella sua attività di garanzia di una effettiva cooperazione con le organizzazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità, è chiamato ad assicurare la **consultazione** con cadenza **almeno semestrale** sull'esercizio delle proprie funzioni con le **federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità** e a garantire forme di **concertazione** in relazione alle specifiche attività di cui alle lettere c) (**effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali** delle persone con disabilità) ed h) (**campagne di comunicazione e informazione**), del comma 1.

Infine, la disposizione del **comma 4** stabilisce la garanzia di puntali forme di **raccordo** con il Dipartimento per le pari opportunità e con l'[UNAR \(Unione Nazionale Antidiscriminazioni Razziali\)](#), nel caso di possibili fenomeni **discriminatori multifattoriali** (c.d. discriminazione multipla, di tipo sequenziale o aggiuntivo), relativi a talune forme di **discriminazioni** che rientrano nelle competenze previste in capo ai predetti soggetti.

Articolo 5

(Procedimenti speciali. Accomodamento ragionevole, proposte di ricorso all'autotutela e piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche)

L'**articolo 5**, composto da 7 commi, reca la disciplina relativa ai **procedimenti speciali** di cui il Garante è parte, disponendo in tema di istruttoria sulle segnalazioni, proposte di accomodamento ragionevole, proposte di ricorso all'autotutela e proposte di piani (“cronoprogrammi”) per l’eliminazione delle barriere architettoniche.

Il **comma 1** dell’articolo in esame prevede che il Garante valuti le **segnalazioni** ricevute e verifichi l’esistenza di discriminazioni, lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza, secondo le modalità stabilite dal proprio regolamento sul funzionamento e l’esercizio delle funzioni (da adottare ai sensi del richiamato articolo 3, comma 1 del presente schema; v. sopra la relativa scheda di lettura). Le predette segnalazioni, secondo il comma in disamina, possono essere inviate: da pubbliche amministrazioni; dalle associazioni rappresentative delle persone con disabilità, individuate ai sensi dell’articolo 4 della legge 1° marzo 2006, n. 67 (in proposito v. *infra*); da singoli cittadini; dall’Autorità politica delegata in materia di disabilità anche a seguito di “rilevazione” del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si valuti l’opportunità di chiarire la portata del termine “rilevazione”, anche alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato sul provvedimento in esame.

Si valuti inoltre, tenuto conto anche del suddetto parere, l’opportunità di coordinare il comma in esame con il precedente articolo 4, comma 1, lett. d), primo periodo, posto che entrambe le disposizioni contengono elenchi, non completamente sovrapponibili, di soggetti legittimati alle segnalazioni al Garante.

Nel parere succitato, si evidenzia che, alla luce della disposizione transitoria recata dal comma 7 dell’articolo in esame (v. anche *infra*, al riguardo) dal momento dell’entrata in vigore del regolamento del Garante, il Dipartimento della Presidenza del Consiglio non dovrebbe essere più il destinatario delle segnalazioni provenienti da terzi. Tanto rende rilevante la valutazione sulla portata della permanenza di segnalazioni da parte dell’Autorità politica su rilevazioni del Dipartimento, al fine di rendere chiaro il significato del termine “rilevazioni”, che appare rimandare a qualcosa di diverso dalle “segnalazioni”, o sulla opportunità di espungere l’inciso.

Si ricorda che il richiamato articolo 4 della legge 67/2006 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni) stabilisce che sono legittimati ad agire le associazioni e gli enti individuati con decreto del Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sulla

base della finalità statutaria e della stabilità dell'organizzazione. In materia sono successivamente intervenuti, nell'ordine, il D.M. 21 giugno 2007 (Associazioni ed enti legittimati ad agire per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità, vittime di discriminazioni) e il D.P.C.M. 2 ottobre 2015 (Riconoscimento e conferma delle Associazioni e degli enti legittimati ad agire in giudizio in difesa delle persone con disabilità, vittime di discriminazioni).

Si ricorda, inoltre, che la legge delega prevede l'attribuzione al Garante, tra le altre, della funzione di “raccogliere segnalazioni da persone con disabilità che denuncino discriminazioni o violazioni dei propri diritti, anche attraverso la previsione di un centro di contatto a ciò dedicato” (art. 2, co. 2, lett. f), n. 2.1 della legge 227/2021).

Il comma 2 dell'articolo in esame prevede che, nel caso in cui un'amministrazione pubblica adotti un provvedimento o un atto amministrativo generale in relazione al quale la parte lamenta una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o una lesione di interessi legittimi, il Garante emetta, con delibera collegiale, un **parere motivato**. Detto parere indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate e, ove possibile, propone il ricorso all'autotutela amministrativa¹¹ “entro novanta giorni”. Il riferimento esplicito a una lamentata violazione subordina l'adozione del parere motivato all'esistenza di una segnalazione (v. anche quanto disposto dal precedente articolo 4, co. 1, lett. g), e dall'art. 2, co. 2, lett. f), n. 2.4 della legge delega 227/2021).

Si valuti l'opportunità di precisare la portata del comma in esame, nella parte in cui prevede la possibilità di proporre il ricorso all'autotutela amministrativa, anche alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato sul provvedimento in esame.

Si valuti inoltre la destinazione dei pareri in via apparentemente esclusiva alle pubbliche amministrazioni, tenuto conto del pertinente principio di delega, che così recita: “formulare raccomandazioni e pareri alle amministrazioni e ai concessionari pubblici interessati sulle segnalazioni raccolte (...)” (art. 2, co. 2, lett. f), n. 2.4 della legge 227/2021).

Nel parere summenzionato si ricorda - quanto alla previsione della proposta di ricorso all'autotutela - che “secondo la giurisprudenza più che consolidata di questo Consiglio, gli atti emanati in autotutela sono manifestazione dell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale dell'amministrazione nella valutazione della sussistenza o meno di un interesse che ne giustifichi l'adozione. Ne consegue: - che l'amministrazione non ha alcun obbligo di attivarlo; - che la proposta del Garante di superare le violazioni in via di autotutela può avere solo una mera funzione sollecitatoria; - che, non sorgendo in capo al destinatario della proposta alcun obbligo di provvedere, non può configurarsi la legittimazione del Garante ad agire facendo valere il silenzio inadempimento e,

¹¹ Si ricorda che per autotutela amministrativa s'intende solitamente la possibilità riconosciuta dall'ordinamento all'amministrazione di riesaminare criticamente la propria attività, in vista dell'esigenza di assicurare il più efficace perseguitamento dell'interesse pubblico.

tantomeno, l’azione di nullità nel caso in cui, dopo il parere contenente la sollecitazione, si sia effettivamente esercitata l’autotutela.”

Secondo il Consiglio di Stato, sarebbe necessario modificare l’articolo 5, comma 2, primo periodo, in modo che risulti chiaramente che l’esercizio del potere di autotutela resta rimesso alla valutazione discrezionale dell’amministrazione, senza che sorga un obbligo in tal senso a seguito della proposta del Garante.

Più in generale, il Consiglio di Stato ha rilevato la mancata espressa menzione dei concessionari pubblici negli articoli 5 e 6 dello schema. Sul punto, nell’ambito dell’interlocuzione dello stesso Consiglio di Stato col Governo, è peraltro emerso che tale mancanza è dovuta a un difetto di coordinamento tra tali articoli e la previsione di cui al precedente articolo 4, comma 1, lett. g), che individua quali destinatari dei pareri sia le amministrazioni che i concessionari di pubblici servizi.

Il comma in disamina precisa inoltre che, nelle ipotesi in cui non è attuabile una **misura di sistema**, anche se prevista per le persone con disabilità, per la rimozione immediata della situazione lesiva o discriminatoria, il Garante, con deliberazione collegiale, propone un **accomodamento ragionevole**, come definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dalla disciplina legislativa nazionale. Ai fini della predisposizione della proposta, si prevede che, fra più misure ugualmente efficaci, il Garante opti per il rimedio meno oneroso per l’amministrazione, nel rispetto del principio di proporzionalità e adeguatezza.

Il presupposto per avanzare la proposta di accomodamento ragionevole è quindi costituito dalla non attuabilità di una “misura di sistema”.

Le proposte di accomodamento ragionevole, secondo il successivo **comma 6**, possono - nel rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali - essere rese conoscibili sul sito del Garante o con ogni altro opportuno mezzo di pubblicità al fine di favorire la diffusione delle buone pratiche in materia.

Si valuti l’opportunità di chiarire quali siano i criteri che presiedono all’interpretazione dell’espressione “misura di sistema”, anche alla luce del parere reso dal Consiglio di Stato sul provvedimento in esame.

A tale riguardo, nel citato parere del Consiglio di Stato, si osserva a più riprese che la predetta espressione, utilizzata per definire il presupposto del ricorso alla proposta di accomodamento ragionevole, è meritevole di precisazione.

Si ricorda inoltre che, secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, per “accomodamento ragionevole” si intendono le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo e adattati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l’esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali” (art. 2).

Riguardo alla definizione legislativa di “accomodamento ragionevole”, non contenuta nello schema in esame, risulta dal parere del Consiglio di Stato che essa, secondo quanto affermato dal Governo, sia inserita “in altro schema di decreto legislativo, già esaminato in via preliminare dal Consiglio dei ministri in data 3.11.2023”.

Si ricorda che, nella legge delega, si chiede l’“introduzione nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, della definizione di «accomodamento ragionevole», prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” (legge 227/2021, art. 2, co. 2, lett a), n. 5)).

In base al **comma 3** dell’articolo in esame, il Garante - sempre con deliberazione collegiale - può proporre all’amministrazione competente un **cronoprogramma per rimuovere le barriere** e vigilare sugli stati di avanzamento, quando le verifiche svolte hanno ad oggetto il mancato adeguamento a quanto previsto dai piani per l’eliminazione di barriere architettoniche dagli edifici pubblici e aperti al pubblico, nonché l’eliminazione delle barriere sensopercettive e di ogni altra barriera che impedisce alle persone con disabilità di potervi accedere in condizione di pari opportunità con gli altri cittadini o ne limiti la loro fruizione in modo significativo. Il cronoprogramma per la rimozione delle barriere pare dunque poter essere proposto, in base alla lettera del comma in esame, per i soli edifici che soddisfino la doppia condizione di essere pubblici ed aperti al pubblico.

A tale ultimo riguardo il Consiglio di Stato, in sede di parere sul provvedimento in esame, si è soffermato in termini problematici sulla ritenuta “palese inadeguatezza della previsione di un cronoprogramma per rimuovere le barriere in presenza di un mancato adeguamento al piano già accertato”, tenuto conto anche della limitazione dello strumento “ai soli casi di mancata adozione o aggiornamento di piani di adeguamento previsti e concernenti solo edifici che soddisfino la doppia condizione di essere pubblici ed aperti al pubblico. Tanto, nonostante i principi della Convenzione (art. 9, co 2, lett. b) che concernono l’accessibilità delle persone con disabilità, siano riferibili anche agli organismi privati, che forniscano strutture e servizi aperti o forniti al pubblico”. Peraltra, a seguito dell’interlocuzione col Governo sul punto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la suddetta proposta del Garante espressa nel parere, in tema di cronoprogramma, sia esercitabile nei confronti delle amministrazioni pubbliche, indipendentemente dall’apertura al pubblico, oltre che nei confronti dei concessionari pubblici, sulla base del generale difetto di coordinamento tra l’articolo 4, comma 1, lett. g) e gli articoli 5 e 6, di cui si è detto (v. sopra, sub comma 2).

Si ricorda che i piani per l’eliminazione di barriere architettoniche, introdotti con l’articolo 32, comma 21, della legge n. 41/1986 (legge finanziaria 1986), e integrati con l’articolo 24, comma 9, della legge 104/1992, che ne ha esteso l’ambito agli spazi urbani, sono lo strumento individuato dalla normativa per monitorare e superare le barriere architettoniche insistenti sul territorio.

Il **comma 4** dell’articolo in disamina stabilisce che, nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per i diritti delle persone con disabilità, ove non sia stata promossa azione giudiziaria, il Garante può, anche d’ufficio, a seguito di un sommario esame circa la sussistenza di una grave violazione del principio di non discriminazione in danno di una o più persone con disabilità, con deliberazione collegiale, proporre l’adozione di misure provvisorie. La proposta è

trasmessa senza indugio alle pubbliche amministrazioni precedenti. Per quanto la deliberazione sulle misure provvisorie sia prevista all'esito di un sommario esame, occorre sentire previamente all'adozione l'amministrazione interessata, ai sensi del successivo comma 5 (v. *infra*).

Si segnala che, nell'ambito del proprio parere sullo schema in esame, in relazione al comma 4 testé illustrato, il Consiglio di Stato ha evidenziato “la mancata previsione (...) di un termine, scaduto il quale, il Garante possa agire per far valere l'inerzia, stante la non idoneità dei termini generali per provvedere individuati dalla legge n. 241 del 1990”.

Si valuti l'opportunità di integrare il testo alla luce della riferita sottolineatura del Consiglio di Stato.

In base al **comma 5** dell'articolo in commento, le deliberazioni collegiali di parere motivato, proposta di accomodamento ragionevole, proposta di cronoprogramma e proposta di misure provvisorie sono adottate dal Garante previa audizione delle amministrazioni interessate e nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Secondo quanto affermato dal Governo in sede di relazione illustrativa (allegata allo schema in esame), l'istituto della proposta “ha lo scopo di avviare un dialogo con le pubbliche amministrazioni competenti, apendo la prospettiva per rinvenire soluzioni equitative improntate al metodo della leale collaborazione”.

Il **comma 7** dell'articolo in esame prevede che il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri trasmetta, secondo le modalità e i termini indicati nell'adottando regolamento del Garante, le istanze non ancora definite al momento dell'adozione del regolamento medesimo.

In sede di relazione illustrativa, il Governo afferma che il comma dianzi illustrato è volto a evitare che si crei una sovrapposizione disfunzionale di competenze.

Si ricorda che, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, in virtù della disposizione transitoria in questione, dal momento dell'entrata in vigore del regolamento del Garante, il Dipartimento della Presidenza del Consiglio non dovrebbe essere più il destinatario delle segnalazioni provenienti da terzi (v. sopra).

Articolo 6

(Presupposti dell’azione del Garante e legittimazione a stare in giudizio)

L’**articolo 6** prevede la possibilità del Garante di ricorrere al giudice amministrativo in caso di mancata o non corretta adesione, da parte delle pubbliche amministrazioni, alle proposte prospettate nell’ambito del proprio parere, rispetto a provvedimenti o atti amministrativi che determinano discriminazioni o violazioni di diritti e interessi delle persone con disabilità.

La disposizione disciplina sia le circostanze in cui le amministrazioni interessate facciano seguire un silenzio alle proposte avanzate dal Garante sia i casi in cui vi sia una adesione alle proposte stesse viziata da nullità.

È poi previsto che dei ricorsi del Garante sia data immediata notizia sul sito istituzionale dell’amministrazione interessata.

Si segnala che, nell’ambito del parere reso sul provvedimento in esame, il Consiglio di Stato ha rilevato che sarebbe opportuno valutare l’inserimento di una disposizione che preveda che il Garante sia patrocinato in giudizio dall’Avvocatura Generale dello Stato. Ha inoltre evidenziato che “Essendo il Garante un soggetto pubblico esponenziale con personalità giuridica, la legittimazione ad avvalersi di istituti processuali previsti dall’ordinamento può trovare fondamento nella legge delega, quale strumento potenzialmente idoneo a rafforzare la protezione dei diritti dei disabili attraverso il perseguitamento della effettività della tutela accordata.”

Il **comma 1** dell’articolo in esame tratta, in particolare, dell’**azione in giudizio del Garante a fronte del silenzio** serbato dalla pubblica amministrazione, a seguito delle proposte o del parere ad essa indirizzati (riguardo al parere motivato e alle proposte formulabili dal Garante v. sopra, scheda di lettura relativa all’articolo 5 del presente schema). Si prevede che, a fronte dell’inerzia della pubblica amministrazione (che la relazione illustrativa del presente schema qualifica come silenzio-inadempimento), il Garante possa adire il giudice amministrativo in sede di ricorso avverso il silenzio, ai sensi del richiamato articolo 31, commi 1-3, del codice del processo amministrativo (di cui al d. lgs. 104/2010), trascorsi novanta giorni dalle proposte o dal parere motivato (qui il testo sembra presupporre che parere e proposte costituiscano atti distinti; secondo l’interpretazione del Consiglio di Stato, espressa nell’ambito del proprio parere sullo schema in esame, “il parere costituisce il mezzo di esternazione del Garante. Questi (...) esprime le proprie motivate valutazioni e formula le conseguenti proposte mediante i pareri.”)

Tra le proposte in relazione alle quali può generarsi il silenzio impugnabile, in base alla formulazione letterale del comma in esame, vi è anche quella di ricorso all’autotutela amministrativa, nonché quella di adozione di misure provvisorie. *Al riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute nella scheda di lettura del precedente articolo 5.*

Si ricorda che, in base alla richiamata disciplina del c.p.a., decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere.

L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento. È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrono i presupposti. Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione.

Il comma 2 dell'articolo in commento disciplina l'**azione tesa a far valere la nullità del provvedimento** con cui la pubblica amministrazione abbia dato seguito alle proposte/pareri del Garante: si prevede che, entro centottanta giorni dall'adozione del provvedimento in questione, il Garante possa adire il giudice amministrativo ai sensi del richiamato articolo 31, comma 4, c.p.a.. La disposizione in esame precisa che l'azione di nullità è esperibile dal Garante **per il solo accertamento delle nullità previste dalla legge**.

Si ricorda che, in base alla richiamata disciplina del c.p.a., la domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice.

Si ricorda, altresì, che, in base alla disciplina vigente, è nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge (v. articolo 21-*septies* della legge 241/1990, recante norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti).

Nell'ambito del parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema in esame, è stato evidenziato che le azioni previste dal presente articolo “vanno ad aggiungersi ad altri strumenti giudiziari a tutela dei diritti dei disabili, quali risultano nell'ordinamento interno dopo la riforma del processo civile del 2011 (d.lgs. n. 150 del 2011), che ha inciso sulla legge concernente la tutela giudiziaria delle persone disabili vittime di discriminazioni (l. n. 67 del 2006). Infatti, i giudizi dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria – attivati dal soggetto passivo della discriminazione e, in forza di delega, dalle associazioni e dagli enti rappresentativi individuati con d.m. 21 giugno 2007 e d.P.C.m. 2 ottobre 2015 - avverso atti e comportamenti discriminatori (articolo 3, legge n. 67/2006, come novellato nel 2011) sono regolati dall'articolo 28 del d.lgs. del 2011, che consente l'adozione, anche nei confronti della pubblica amministrazione, di ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti, nonché l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Peraltro, le associazioni e gli enti suddetti sono legittimati all'azione civile in presenza di comportamenti discriminatori a carattere collettivo e possono ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti lesivi degli interessi delle persone stesse.”.

Il **comma 3** dell'articolo in disamina prescrive che dei ricorsi del Garante sia data **immediata notizia sul sito istituzionale** dell'amministrazione intimata (dell'amministrazione, cioè, che abbia ricevuto la notifica del ricorso avverso il proprio silenzio o provvedimento espresso).

Articolo 7 *(Disposizioni finanziarie)*

L'articolo 7 dello schema di decreto provvede **sia alla determinazione degli oneri finanziari derivanti dall'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità e del relativo Ufficio sia alla corrispondente copertura finanziaria**. Gli oneri sono determinati pari a 1.683.000 euro per l'anno 2025 ed a 3.202.000 euro annui a decorrere dal 2026. A tali oneri si fa fronte mediante riduzione, per i corrispondenti importi annui, del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità¹²; si ricorda che tale Fondo è destinato alla copertura finanziaria degli oneri derivanti da futuri interventi legislativi, finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità.

Riguardo alla decorrenza degli oneri e della copertura dall'anno 2025, la **relazione tecnica** allegata allo schema osserva che, in considerazione dei tempi necessari per l'adozione del decreto legislativo, **la medesima relazione è stata predisposta nel presupposto che le attività del Garante non abbiano inizio prima del 1° gennaio 2025**. Riguardo ai termini iniziali relativi al personale dell'Ufficio, cfr. i **commi 3 e 6** del precedente **articolo 3**.

L'articolo 7 reca inoltre la clausola di invarianza degli oneri di finanza pubblica, con riferimento alle altre disposizioni dello schema (non comprese nella suddetta determinazione degli oneri), e la clausola finale contabile.

¹² Fondo di cui all'articolo 1, comma 178, della [L. 30 dicembre 2021, n. 234](#).

Articolo 8

(Accesso agli istituti penitenziari e alle camere di sicurezza)

L'**articolo 8** inserisce il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità **nell'ambito dei soggetti legittimati ad accedere senza autorizzazione agli istituti penitenziari e alle camere di sicurezza**¹³. Tale novella costituisce un intervento di coordinamento con la disposizione di cui all'**articolo 4, comma 1, lettera o**), dello schema, secondo la quale il Garante può svolgere le visite negli istituti penitenziari e nelle camere di sicurezza ai sensi e nel rispetto della disciplina posta per i summenzionati soggetti legittimati¹⁴.

¹³ L'**articolo in esame** novella l'articolo 67, primo comma, della [L. 26 luglio 1975, n. 354](#), e successive modificazioni.

¹⁴ Disciplina di cui al citato articolo 67 e al successivo articolo 67-bis della L. n. 354 del 1975.