

Modelli di innovazione sociale per la tutela dei diritti delle persone con disabilità: sfide e prospettive per il Terzo settore*

di Mariaconcetta D'Arienzo

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Lo stato dell'arte e le prospettive di tutela dei diritti delle persone con disabilità alla luce del PNRR, dei decreti attuativi della legge delega in materia di disabilità e nella legge di riforma dell'autonomia differenziata – 3. Infrastrutture sociali per lo sviluppo e l'inclusione delle persone con disabilità: il ruolo degli Enti del Terzo Settore – 4. Conclusioni e spunti per l'elaborazione di modelli organizzativi e di innovazione sociale sostenibili.

1. *Introduzione*

Le riflessioni che seguono si iscrivono in un momento storico piuttosto delicato, in bilico tra l'attuazione della legge delega in materia di disabilità e il futuro incerto del progetto di regionalismo differenziato da cui dipendono le sorti della Riforma della disabilità e i risultati attesi in una prospettiva evolutiva e innovativa e di sostenibilità economica e sociale.

Fin dall'inizio, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale si è appuntato su alcuni punti nevralgici della disciplina (dagli aspetti definitivi, alle modalità di attuazione della valutazione di base, dalla valutazione multidimensionale della disabilità al progetto individuale) per poi focalizzarsi sui profili funzionali, ossia sugli obblighi dello Stato e sui doveri organizzativi imposti alle Pubbliche Amministrazioni per la tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e dei diritti fondamentali della persona.¹

Gli uni e gli altri, infatti, hanno avuto e avranno in futuro dei riflessi sui tempi e sulle modalità di attuazione delle riforme e sul piano dell'azionabilità delle pretese in base ai principi costituzionali.

L'indagine segue direttrici di valenza generale allo scopo di far emergere problemi non settoriali ma globali che affliggono le democrazie pluraliste contemporanee dovuti allo "scarto" tra gli schemi normativi,

* Il saggio è in corso di pubblicazione negli Atti del XXVI° convegno annuale di studi sul tema "Infrastrutture per lo sviluppo sociale" tenutosi a Copanello il 28 e 29 giugno 2024.

¹ Tra le pronunce più significative si segnala Corte costituzionale, 26 febbraio 2010, n. 80 e 16 dicembre 2016, n. 275.

le tecniche processuali e le istanze di «universalizzazione dei diritti fondamentali»² in assenza di differenziazione delle necessità e dei bisogni di ciascuno.

A ciò si sarebbe potuto e dovuto porre rimedio attraverso un'opera di ricomposizione e risistemazione della disciplina “mettendo a sistema” gli approdi della giurisprudenza costituzionale e della Corte EDU al fine di individuare i capisaldi della materia, ristabilendo il principio della pari dignità sociale essenziale al pieno sviluppo della persona.

Invero, tanto il problema definitorio del fenomeno (invalidità, inabilità, minorazione, infermità) quanto l'utilizzo di espressioni discriminatorie in Costituzione (inabili, minorati) sono stati progressivamente “attenuati” dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 215/1987³.

Di conseguenza, essi hanno assunto un peso rilevante sia ai fini dell'emersione e diffusione della sensibilità sociale sui temi dell'uguaglianza e della dignità delle persone con disabilità (in base all'approccio bio-psicosociale),⁴ che dell'individuazione di modelli e strumenti alternativi di gestione che consentono di «sperimentare nuove tecniche di solidarietà al fine di includere i più fragili nella rete delle prestazioni» e di tutela giurisdizionale⁵.

² R. SPANO, *Diritti umani e persone vulnerabili (Lectio magistralis del Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo – Università La Sapienza Roma, 22 aprile 2022.*

³ Corte costituzionale 8 giugno 1987, n. 215.

⁴ G. ARCORSO – S. LEONE, *Disabilità e lessico giuridico. Il mutamento di prospettiva nell'ordinamento italiano*, in M. BRAMBILLA, M. D'AMICO, V. CRESTANI, C. NARDOCCI (a cura di), *Genere, disabilità, linguaggio. Progetti e prospettive a Milano*, 2021. C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, in www.federalismi.it, n. 1/2023. In senso contrario, F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, ivi, n. 1/2020, 163 ss., il quale ravvisa negli stessi lavoratori preparatori le radici della concezione bio-psicosociale: l'educazione e l'avviamento professionale di inabili e minorati mirerebbero, infatti, a funzionalizzare le abilità residue.

⁵ L'espressione tra virgolette è tratta dalla relazione annuale della Presidente della Corte Costituzionale Silvana Sciarra sull'attività della Corte costituzionale del 13 aprile 2023 u.s. il cui testo integrale è reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it.

Ciò, sul presupposto che la persona con disabilità è molto di “più” ed “altro” rispetto al mero fruitore di servizi; di qui il riconoscimento di un ruolo attivo nel percorso di vita secondo una prospettiva di tipo relazionale che si rinviene sia negli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Fondamentale è il ruolo dei principi sovente richiamati dalla Corte EDU al fine di salvaguardare l'equilibrio tra universalità, uguaglianza e differenziazione, negli interventi normativi successivi ispirati alla Strategia per i diritti delle

E in effetti, dalla legge 8 novembre 2000 n. 328 ad oggi, la crescente attenzione nei confronti dei diritti sociali delle persone con disabilità in diversi settori di intervento dei pubblici poteri è, da ultimo, confermata nel decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e grazie all'intervento della Corte EDU e costituzionale⁶, prediligendo la soluzione più aderente al risultato che si intende conseguire in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030⁷.

In particolare, la legge 22 dicembre 2021 n. 227⁸ ha segnato una svolta per la protezione dei diritti delle persone con disabilità nel quadro delle riforme annunciate dal PNRR e dei decreti attuativi, unitamente ad alcune significative pronunce della Corte costituzionale sui diritti fondamentali e le libertà sociali delle persone con disabilità, segno incontrovertibile di una rivoluzione culturale "instillata" dalla Convenzione delle Nazioni Unite ma finora mai attuata, fondata sulla "riscoperta" dei principi costituzionali.

La stessa che induce una riflessione sulla esigenza di revisione dei modelli organizzativi e dei meccanismi di protezione sociale, di superamento dei limiti strutturali e infrastrutturali che, specie durante la pandemia, hanno penalizzato soprattutto i diritti (ai servizi e alle prestazioni) e i bisogni delle persone con disabilità⁹.

persone con disabilità 2021-2030, e dai giudici nazionali i quali, attraverso il principio di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione, progressivamente allargano le maglie del sindacato giurisdizionale al fine di superare i limiti strutturali del diritto nel segno della effettività dei diritti fondamentali.

⁶ Corte costituzionale, 8 giugno 1987, n. 215, cit., ove si chiarisce che «sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela».

⁷ Superando i problemi di natura logistica, finanziaria e di approvvigionamento di risorse idonee allo scopo, si configura un diritto (o pretesa) da far valere in giudizio in caso di inerzia o di diffuso, significativo e ingiustificato ritardo nell'adozione e/o nell'esecuzione dei relativi provvedimenti, che si riverbera sull'esercizio dei diritti e/o nel godimento delle prestazioni rientranti nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

In quest'ottica va letta e interpretata l'introduzione di clausole sociali e criteri ambientali minimi diretti ad innalzare i livelli di responsabilità sociale delle imprese. Sui reciproci rapporti tra principio di risultato e tutela della concorrenza, cfr., M. D'ARIENZO, *Demitizzazione della concorrenza e principio del risultato nella contrattualistica pubblica*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n.1/2024, 379 ss.

⁸ Recante «Delega al Governo in materia di disabilità» in GU 30 dicembre 2021, n. 309.

⁹ Cfr., di recente, A. PIOGGIA, *Quale sostenibilità per il SSN?*, in *Dir.amm.*, 3/2024, 721 ss.

In effetti, il radicale cambio di prospettiva e il rinnovato interesse nei confronti del tema nel rimarcare, specificandoli ulteriormente, i doveri dello Stato ex artt. 2 e 3 Cost. e gli obblighi organizzativi che incombono sulle Pubbliche Amministrazioni per la fruizione dei diritti inviolabili, la garanzia dei valori e l'attuazione dei principi della Costituzione (uguaglianza sostanziale, libertà e dignità umana) spingono verso il ricorso a modelli alternativi di gestione che costituiscono uno strumento efficace per soddisfare la domanda di prestazioni e servizi¹⁰.

Questo è l'approccio comune agli interventi normativi più recenti, condiviso dalla giurisprudenza e finalizzato al bilanciamento tra unità e differenziazione, ovvero tra pari opportunità nell'accesso ai servizi e alle prestazioni, nel rispetto delle specificità e dell'autonomia regionale.

Tale tendenza costituisce la prova tangibile «della emersione a livello costituzionale del principio di solidarietà»¹¹ la cui attuazione non è affatto estranea alla complessa disciplina del Terzo Settore a cui si riconosce un ruolo preminente nell'attuazione del programma costituzionale attraverso il principio di uguaglianza e sussidiarietà¹², con l'obiettivo di programmare, organizzare e gestire un sistema integrato di interventi e servizi alla persona sul territorio.

Gli Enti del Terzo Settore assumono un ruolo di protezione, prevenzione del rischio di emarginazione e promozione dell'inserimento della persona attraverso la valorizzazione delle sue capacità.

¹⁰ L'obiettivo è quello di assicurare «Un livello minimo di tutele da apprestare non solo per esigenze minime di assistenza sociale e sanitaria ma a protezione, soprattutto, della dignità personale e dello *status* di persona» che diversamente si ridurrebbero a mere «istanze in attesa di determinazione legislativa» (P. Corradino, *I diritti sociali: il giudice supplente nella dimensione nazionale e sovranazionale*, in www.ildirittoamministrativo.it).

¹¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, spec. 66-67.

¹² Tali enti operando «in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (Corte costituzionale, 28 febbraio 1992, n. 75)», concorrono all'«uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (Corte costituzionale 31 dicembre 1993, n. 500) svolgendo in via prioritaria attività di interesse generale ex art. 5 CTS il cui esercizio il potere pubblico deve poter assicurare. La Corte ha sottolineato e ribadito in più occasioni la indiscussa capacità di rilevazione, di rappresentazione e di gestione dei bisogni e delle esigenze delle persone con disabilità con cui detti enti danno attuazione ai diritti sociali alla salute e all'assistenza (affiancandosi ai servizi pubblici assistenziali, sanitari e socio sanitari, di regola senza sostituirsi e/o sovrapporsi ad essi) arrecando un beneficio immediato e una risposta adeguata.

Essi, infatti, «...conoscono, spesso vivono, i bisogni e le esigenze verso cui indirizzare le funzioni pubbliche e dall'altro possiedono un *know how* utile dal punto di vista di individuazioni delle soluzioni e delle tecniche di intervento»¹³, e per questo sono i soggetti deputati all'attuazione effettiva e non solo programmatica, organizzativa e di gestione degli interventi di matrice socio assistenziale.

Se, infatti, la garanzia dei livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni per le persone con disabilità si persegue attraverso la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture sociali finanziate dal PNRR con il sostegno degli enti del Terzo settore, c'è da aspettarsi che il «ruolo preminente nell'organizzazione giuridica del pluralismo sociale alla luce dei valori e dei principi della Costituzione...*per essere anche e soprattutto* parte essenziale ... delle modalità con cui i diritti dei cittadini sono assicurati e protetti»¹⁴ venga implementato nelle politiche pubbliche sfruttando la capacità degli stessi di individuare i bisogni di salute e di assistenza delle persone con disabilità al fine di garantire una copertura e una risposta efficace sul territorio.

In quest'ottica, occorre verificare preliminarmente lo stato di attuazione delle riforme, l'efficacia degli interventi finalizzati a ristabilire l'efficienza della rete pubblica dei servizi di assistenza, cura e sostegno alle persone con disabilità. Le mie riflessioni, quindi, si focalizzano su alcune delle novità più significative su questi temi che rappresentano un terreno fertile di sperimentazione di modelli di finanziamento e gestione dei ser-

¹³ P. CORRADINO, *I diritti sociali: il giudice supplente nella dimensione nazionale e sovranazionale*, cit.

¹⁴ Corsivo mio. L. GORI, *L'organizzazione delle libertà sociali e la sua peculiare natura di controlimite*, in *Giur. cost.*, 2/2022, 858 ha commentato la sentenza della Corte costituzionale 15 marzo 2022, n. 72 la quale ha esaltato il ruolo degli Enti del Terzo Settore in considerazione della natura dell'attività svolta al servizio alla collettività, la funzione sociale e gli obiettivi (o risultati attesi), sottolineando tra l'altro come «attività di interesse generale svolta senza fini di lucro ... realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate alla funzione sociale)». Sul presupposto, quindi, che tali enti agiscono sul mercato dei servizi alla persona in qualità di «operatori di un "mercato qualificato"... della welfare society», l'A. ha auspicato un intervento statale sia a livello definitorio che operativo-funzionale sfruttando la competenza in materia di ordinamento civile per «fissare il quantum della disciplina promozionale garantita su tutto il territorio nazionale» uniformando la disciplina al fine di arginare gli effetti collaterali del «diritto regionale del Terzo settore» nel rispetto delle peculiarità degli enti destinatari.

vizi alla persona più sostenibili non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale.

2. *Lo stato dell'arte e le prospettive di tutela dei diritti delle persone con disabilità alla luce del PNRR, dei decreti attuativi della legge delega in materia di disabilità e nella legge di riforma dell'autonomia differenziata*

La trattazione del tema principale dell'indagine e delle problematiche connesse impone di ripercorrere brevemente e senza alcuna pretesa di esaustività l'evoluzione normativa in materia al fine di verificarne in concreto lo stato di attuazione e l'impatto delle novità di recente introduzione sul piano della effettività e della tutela dei diritti delle persone con disabilità.

La disciplina, invero, fin dagli albori è apparsa «complessa e di difficile lettura, a causa della sua frammentarietà ed eterogeneità» denotando assenza di coordinamento stratificazioni e sovrapposizioni.

Il problema definitorio a cui si è fatto cenno in precedenza è all'origine delle incongruenze della stessa (per quanto concerne l'accertamento dello *status* e dei requisiti per accedere alla cura e all'assistenza ed ai benefici per le persone con disabilità e le loro famiglie, diversificati in base alla legge di riferimento), ed è stato causa di discriminazioni tra persona invalida, persona portatrice di handicap e persona con disabilità e dei conflitti tra beni-interessi di rilievo costituzionale che ancora oggi faticano a trovare un bilanciamento.

La legge 5 febbraio 1992, n. 104 definisce *l'handicap* come una «minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa» che diventa grave quando «la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione»¹⁵.

¹⁵ L'aspetto definitorio riveste da sempre notevole importanza, in quanto da esso dipende la centralità o meno della persona nella Costituzione e nell'ordinamento giuridico, nonché la vincolatività dei principi posti a garanzia della piena realizzazione umana attraverso l'emancipazione, e l'inclusione e della pari dignità sociale che costituisce l'essenza stessa dei diritti intrinseci della persona e il presupposto della tutela della diversità in condizione di uguaglianza con gli altri consociati. Parallelamente, la definizione con-

Nella legge in commento il modello bio-psicosociale della disabilità ispirato al principio di uguaglianza sostanziale condiviso dall'OMS con la classificazione ICF considera la disabilità non la caratteristica di un individuo, ma il risultato di una complessa interazione di condizioni, molte delle quali sono create dall'ambiente sociale e in combinazione con altri sistemi di classificazione contribuisce all'individuazione e pianificazione di interventi personalizzati.¹⁶

La valutazione socio-sanitaria, effettuata in base alla classificazione ICF e attraverso strumenti di accertamento della disabilità che costituiscono un modulo integrato bio-psicosociale, ha attraversato una lunga fase di sperimentazione per non essere stata mai realmente attuata e ha deluso le aspettative dal punto di vista della partecipazione, dell'integrazione e della tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Ed infatti, l'accertamento della disabilità è stata affidata a valutazioni e giudizi ampiamente discrezionali ed estremamente opinabili in quanto parametrati sulla capacità lavorativa della persona in aderenza al sistema tabellare previsto dal d.m. 5 febbraio 1992¹⁷.

sente di cogliere l'essenza e la portata della particolare condizione che connota la persona con disabilità che non si identifica né si esaurisce nella minorazione fisica e psico-sociale che le impedisce di relazionarsi e partecipare attivamente alle attività quotidiane (familiari, scolastiche, lavorative, sociali, ludico-ricreative).

¹⁶ L'approccio bio-psico sociale consente di superare i limiti di quello medico e sociale ben evidenziati in dottrina da F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, cit., 157 ove si legge: «così come quello medico-individualista, anche il modello sociale offre una visione parziale della disabilità, e lo fa perché circoscrive il fenomeno a una dimensione meramente sociale, espungendo dalla narrazione una variabile altrettanto fondamentale come quella biologica». F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, ivi, n. 24/2021. C. SAGONE, *La tutela della disabilità secondo il modello bio-psico-sociale*, ivi, n.1/2023.

¹⁷ In precedenza, il riferimento alla «Classificazione delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Handicap» (I.C.D.H.) ha comportato un appiattimento del concetto di disabilità su quello di malattia e della valutazione che era del tutto sganciata da fattori personali e socio-ambientali e priva di riferimenti scientifici. Successivamente, la valutazione condotta sulla base della «Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute» (I.C.F.), per quanto fosse l'unica in grado di rappresentare le capacità e i bisogni delle persone con disabilità, è stata tuttavia solo formalmente recepita anche dopo la legge n. 104/1992 e nella stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ratificata in Italia con la legge 3 marzo 2009, n. 18. Tale circostanza, perpetrata nel tempo, ha contribuito ad alimentare il clima di profonda instabilità ed incertezza scientifica, oltre che di forte discriminazione in seguito a scelte

Peraltro, la terminologia e le definizioni utilizzate hanno ingenerato dubbi e perplessità tra i componenti delle Commissioni amplificati da un sistema di accertamento della disabilità (al pari di quello dell'invalidità e dell'handicap) niente affatto lineare, semplice né efficiente che, infatti, essendo ripartito tra ASL e INPS, ha dato luogo a disparità di trattamento dovute a diversi possibili gradi di valutazione della disabilità nelle diverse regioni ove sono state registrate disuguaglianza territoriali in assenza di un sistema di monitoraggio e di valutazione dei risultati ottenuti.

Altre criticità, di natura anche logistica, sono apparse non di rado difficilmente superabili a causa delle difficoltà economiche in cui versano le famiglie delle persone con disabilità che ripropongono il problema del costo dei diritti sociali riverberatosi sul riconoscimento della loro stessa esistenza e delle garanzie che li assistono e su come conciliare l'inviolabilità degli stessi proclamata dalla Convenzione, dalle Carte e dalle Corti con il principio dell'equilibrio (pareggio) di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico.

Per tali motivi, i Piani di azione per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità hanno rappresentato una «cornice normativa di intenzioni inesprese»¹⁸ fino alla l. n. 227/2021.

La svolta si è avuta con il PNRR è finalizzato al raggiungimento di precisi obiettivi che intercettano diversi aspetti problematici della materia. Essi spaziano dalla definizione alla procedura di accertamento della disabilità; dalla valorizzazione dei progetti di vita indipendente alla diffusione territoriale delle unità di valutazione multidimensionale; dalla quantificazione dell'offerta relativa ai servizi sociali alla semplificazione dell'accesso ai servizi sanitari e socio-sanitari, fino all'emanazione della Legge quadro sulle disabilità.

Obiettivi ulteriormente specificati dalla l. n. 227/2021¹⁹ dettando i

politiche e provvedimenti amministrativi e giurisdizionali lesivi della dignità e del percorso emancipativo della persona con disabilità.

¹⁸ L'espressione è tratta da A. ALMICI – A. ARENGHI – R. CAMODECA, *Il valore dell'accessibilità. Una prospettiva economico-aziendale*, Milano, 2000.

¹⁹ Per un commento alla legge, cfr., V. PUPO, *La persona con disabilità nella Costituzione italiana e nel diritto sovranazionale*, cit.; G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità*, E. ROSSI, *I riferimenti costituzionali della delega al Governo in materia di disabilità: osservazioni preliminari*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1/2023. A. CANDIDO, *La persona con disabilità e la pubblica amministrazione nella prospettiva della riforma*, in *Le persone con disabilità tra società, economia e diritto*, Milano, 2023, 197 ss. P. ADDIS, *La legge 227/2021: questioni definitorie e diritti*, in *PasSaggi*

principi e i criteri guida dell'attività del Governo nei 20 mesi successivi alla sua approvazione, per il raggiungimento di obiettivi plurimi che possono essere così sintetizzati: a) pieno riconoscimento e l'inclusione delle persone con disabilità; b) garanzia dell'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi e delle prestazioni; c) promozione dell'autonomia della persona con disabilità, pari opportunità nei contesti di vita formali e non formali, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione desumibili dagli artt. 2, 3 e 38 Cost.²⁰

Nella legge n. 227/2021 la trasposizione dal soggetto alla persona²¹, per effetto della attuale classificazione che valorizza il rapporto con il contesto e l'ambiente in cui la stessa vive in conseguenza della centralità

costituzionali, n. 1/2023. ID., *Disabilità e vulnerabilità in una prospettiva multilivello*, in M.G. BERNARDINI, V. LORUBBIO (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2024. Si segnala, inoltre, che dal 2022 è stata istituita dal Ministero per la Disabilità una Commissione con funzioni consultive chiamata a sovrintendere al processo di predisposizione dei decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità (d.m. 24 gennaio 2022, in www.governo.it), nonché una Commissione di studio redigente presso l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.m. 9 febbraio 2022, *ivi*) e, contestualmente, è stata emanata una Direttiva per favorire la condivisione di principi e procedure per l'attuazione del PNRR da parte di tutte le amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia al fine di consentire la verifica, in ciascuna fase dell'attuazione, del carattere inclusivo e non discriminatorio di riforme e investimenti. La Direttiva dispone che le amministrazioni provvedano a garantire forme adeguate di consultazione delle associazioni rappresentative del settore, che si facciano portatrici del punto di vista dei principali destinatari delle misure. Essa affida all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità il monitoraggio dell'efficace attuazione dei principi stabiliti, prevedendo che ciascuna amministrazione titolare di interventi elabori report previsionali all'inizio delle attività, in cui specifichi le finalità, l'impatto sulle persone con disabilità, gli eventuali fattori che ne ostacolano o limitano l'attuazione, nonché i risultati attesi sotto il profilo dell'inclusione. Al termine dell'attività, si stabilisce che ulteriori report conclusivi dovranno illustrare i risultati conseguiti, in rapporto a quelli preventivati.

²⁰ In attuazione dei principi della Carta di Nizza che all'art. 21 testualmente recita «L'Unione riconosce e rispetta il diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»; della Convenzione ONU e della «Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030».

²¹ Riprendendo il titolo di un lavoro di S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, Napoli 2007. Più di recente su questi temi, M. LUCIANI, *Le persone vulnerabili e la Costituzione*, in www.cortecostituzionale.it; L. ANTONINI, *I deboli e i vulnerabili nelle nuove frontiere dell'autodeterminazione: un bilanciamento complesso*, in Dirittifondamentali.it.

che essa con le sue esigenze esistenziali, relazionali, affettive, formative e culturali, ha assunto un peso decisivo nelle procedure di valutazione ed accertamento della disabilità.

Indipendenza, autodeterminazione e partecipazione sono i capisaldi della Riforma²² che punta a creare le condizioni per l'integrazione e l'inclusione delle persone con disabilità garantendo, tra l'altro, l'accesso alle prestazioni e ai servizi sanitari e socio-assistenziali²³.

In tale contesto, i diritti sociali delle persone con disabilità di fronte alle crisi economico finanziaria, sanitaria, ambientale e bellica resistono non senza difficoltà, nonostante i numerosi interventi della Corte costituzionale che certamente non avrebbe mai potuto compensare l'assenza di una riforma in materia alla luce del PNRR e della recente Legge Quadro sulla disabilità n. 227/2021 considerata dallo stesso una priorità degli Stati chiamati a soddisfare le cc.dd. «condizioni abilitanti» richieste dal Piano.

Essa ha innovato la normativa su più fronti: dalla definizione della condizione di disabilità all'accertamento e certificazione della stessa; dalla disciplina dei benefici ai sistemi di monitoraggio, verifica e controllo; dalla promozione della vita indipendente e contrasto dell'esclusione sociale all'abilitazione e riabilitazione; dall'istruzione e formazione all'inserimento nel mondo del lavoro, ecc.²⁴.

²² Che richiama i principi generali della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità: dignità, uguaglianza non discriminazione, autonomia e indipendenza, autodeterminazione e coinvolgimento nei processi decisionali (art. 3).

²³ Sull'accessibilità quale prerequisito per la pienezza del godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità al pari degli altri soggetti, cfr., di recente, V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *AIC*, n. 4/2023.

²⁴ E. VALDI – A. BLASINI (a cura di), *Verso il "Codice per la persona con disabilità". Analisi, indirizzi e proposte sul disegno di legge recante "Delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità approvato dal Consiglio dei ministri il 28 febbraio 2019*, in *Forum di Quaderni Costituzionali-Rassegna*, 1, 2021., 367-575; E. ROSSI, *Lo "statuto costituzionale della persona con disabilità": brevi considerazioni su un disegno di legge*, D. FERRI, *La giurisprudenza costituzionale sui diritti delle persone con disabilità e lo Human Rights Model of Disability: "convergenze parallele" tra Corte costituzionale e Comitato ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in www.dirittifondamentali.it (2021); P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, www.forumcostituzionale.it, n. 1/2021.

Nel dettaglio, con riguardo alle definizioni della condizione di disabilità e al riassetto e semplificazione della normativa di settore, i principi e criteri direttivi della delega prevedono: il coordinamento sotto il profilo formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti; l'adozione di una definizione di disabilità (che andrà introdotta nella l. n.

Tuttavia la disciplina è rimasta inattuata per diversi anni per non aver superato il controllo di sostenibilità finanziaria da cui dipende l'effettività dei diritti delle persone con disabilità (come ad esempio il diritto all'assistenza personale strumentale all'esercizio del diritto alla vita indipendente) disattendendo l'interpretazione della Corte costituzionale la quale ha affermato e ripetutamente ribadito che è «la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».²⁵

All'art. 2 la legge propone una definizione di disabilità coerente con l'art. 1, § 2, della Convenzione delle Nazioni Unite dei diritti delle persone con disabilità, modificando la legge n. 104/1992 e introducendo disposizioni che prevedono una valutazione di base della disabilità distinta da una successiva valutazione multidimensionale fondata sull'approccio bio-psicosociale²⁶.

Si sottolinea, in particolare, la necessità di utilizzo congiunto di entrambe le classificazioni dell'OMS per la definizione dei percorsi fina-

104/1992) coerente con l'articolo 1, comma 2, della CRPD; l'adozione di una definizione di "durevole menomazione"; l'adozione dell'ICF ai fini della descrizione e dell'analisi del funzionamento della disabilità e della salute; l'adozione di una definizione di profilo di funzionamento coerente con la Classificazione ICF e con le disposizioni della CRPD; nonché l'introduzione nella l. n. 104/1992 della definizione di accomodamento ragionevole, con la conseguente previsione di adeguati strumenti di tutela. In argomento, C. SCORRETTI, *La definizione medico legale di "disabilità" ai sensi della legge 22 dicembre 2022*, n. 227, in *Riv. it. med. leg.* 2/2022, 323 ss.

²⁵ Corte costituzionale, 22 novembre 2002, n. 467; n. 80/2010; n. 275/2016. In argomento, A. CANDIDO, *Quando il diritto diventa finanziariamente incondizionato. Il progetto di vita individuale per lo studente con disabilità grave* (commento a TAR Valle d'Aosta 14 gennaio 2019, n. 2), in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2019, 55 ss.; G. TULUMELLO, *L'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei disabili nello Stato sociale, fra vincoli di bilancio e amministrazione di risultato*, in *Questione giustizia.it*.

²⁶ In argomento cfr., C. SCORRETTI, *La definizione medico legale di "disabilità" ai sensi della legge 22 dicembre 2021*, n. 227, cit. ha chiarito che trattasi «di una definizione di per sé polisemica e complessa, in quanto intrinsecamente connessa ad altri termini che si sono via via nel tempo consolidati nel nostro ordinamento per definire una condizione umana legata a modifiche dello stato di "salute" della persona in base al contesto a cui si riferisce». In argomento, cfr., AA.VV., *La legge 227 del 22 dicembre 2021 e la riforma della legislazione in conformità con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD): la proposta delle società scientifiche accreditate Comlas e Simlain materia di valutazione di base della disabilità*, in *Riv. it. med. leg.* 3/2023, 545 ss. M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. civ. e prev.*, n.5/2022, 1738 ss.

lizzati all'elaborazione di un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, redatto in conformità ai desideri, alle aspettative e alle scelte della persona con disabilità, nel quale vanno elencati beni, servizi, prestazioni e accomodamenti ragionevoli necessari a garantire parità di *chance* evolutive in ambito sociale, scolastico, lavorativo, culturale, sportivo, ecc. che non attengono alla sola sfera sanitaria, ma concernono anche i profili socio-sanitari e di assistenza sociale.

In quest'ottica, la legge di delega prescrive di definire le procedure di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. in attesa della riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità (D. Lgs. 13 dicembre 2023, n. 222) e l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità con il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20 operativa dal 1° gennaio 2025.

In linea con l'approccio seguito dalla Corte costituzionale a partire dalla nota decisione n. 80/2010²⁷, l'accertamento (non solo medico-legale) della condizione di disabilità all'esito delle valutazioni multidisciplinari (medico-legale e sociale) di carattere personale (familiare e sociale) è considerato prodromico al riconoscimento dello *status* di persona con disabilità e del diritto all'inclusione (previa individuazione di strumenti compensativi idonei a superare il disagio) che rappresentano un problema sociale e culturale (prima ancora che giuridico) diffuso da tempo e al centro delle politiche e dei processi valutativi.

L'attuazione è rimessa a Istituzioni, enti e altri soggetti pubblici e privati (*stakeholder*, Enti del Terzo Settore, professionisti) a cui le leggi di settore hanno affidato il compito di ridurre i fattori che generano disuguaglianze nell'accesso alle cure e all'assistenza dei soggetti fragili e vulnerabili a causa della disabilità, non solo nei confronti delle persone normodotate, ma addirittura all'interno della stessa categoria, in base al tipo e al grado di disabilità (fisica, psichica, intellettiva e sensoriale) che può portare a differenti valutazioni ed esiti.

La transizione da un sistema di *welfare* assistenziale ad un sistema di *welfare* inclusivo è affidata all'introduzione di un sistema duale e facoltativo di accertamento (medico-legale e multi-dimensionale) da cui dipende

²⁷ Ove si chiarisce che «le persone con disabilità non costituiscono un gruppo omogeneo, assumendo invece diverse forme o tipologie a cui corrispondono altrettanti processi di emancipazione specific(i), finalizzat(i) ad un completo inserimento nella società».

il riconoscimento della disabilità, dei diritti della persona e della tutela apprestata ad essi; nonché alla predisposizione del «progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato» la cui attivazione dipende dalla disponibilità delle risorse da parte di Stato, Regioni, Enti locali, Terzo settore e soggetti privati e la cui operatività è subordinata alla predisposizione di un *budget* di progetto che condiziona i contenuti e l'effettività di un «diritto inviolabile» e dei livelli essenziali delle prestazioni ivi indicate.

Se ne deduce, quindi, che l'esito della «sfida delle differenze» sarà positivo solo se e ed in quanto l'accertamento e la valutazione della disabilità non si riduca a una mera verifica dello stato di salute della persona, ma sia condotta sulla base di criteri individuati dal modello psico-sociale e sia in grado effettivamente di cogliere i profili multidimensionali «della interazione con barriere di diversa natura» (art. 2, Convenzione ONU 2006) per quante sono le forme di disabilità in base a una valutazione congrua, trasparente, agevole, tempestiva ed efficiente da parte dei soggetti preposti (cfr., art. 1, comma 1, l. n. 227/2021).

A tal fine, la legge in commento ha conferito al Governo la delega legislativa per la «revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità» da esercitarsi mediante l'emanazione, entro il 15 marzo 2024 di uno o più decreti legislativi nella prospettiva del modello bio-psi-co-sociale della disabilità²⁸ dal contenuto fortemente innovativo sul piano definitorio²⁹, organizzativo³⁰ e procedurale³¹ in base a una valutazione

²⁸ P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, in E. VIVALDI, A. BLASINI (a cura di), *Verso il "Codice per la persona con disabilità"*, cit., 480; G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020, , 245.

²⁹ Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato.

³⁰ Penso alla riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, senza sottovalutare l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità.

³¹ La scelta di 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, con intento deflattivo del contenzioso (art. 2, comma 2, lett. b), n. 5 della legge delega) si pone in continuità con il programma d'azione del 2013 nell'ottica di superare definitivamente il sistema duale, «anziché puntare su interventi di mera manutenzione dell'esistente, a carattere puntuale e limitato» come evidenziato da P. ADDIS, *Il diritto alla vita indipendente e l'inclusione sociale*, cit., 417 che aveva suggerito di «individuare un soggetto unico gestore del procedimento

multidisciplinare della persona, finalizzata all'elaborazione di progetti di vita personalizzati che garantiscono i diritti fondamentali e il potenziamento dei servizi pubblici e delle infrastrutture sociali necessari.

Al fine di ottimizzare i tempi e i risultati attesi, sfruttando le opportunità e le capacità dei soggetti appartenenti alla filiera di solidarietà (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) a cui il PNRR ha dedicato la Missione 5, Componente 2, viene loro riconosciuto un ruolo chiave nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale e l'inveramento delle condizioni per l'esercizio dei diritti sociali fondamentali.

Il tema ha carattere trasversale³² intercettando le Missioni 5 e 6. La prima prevede investimenti straordinari per il potenziamento delle politiche di inclusione, con risorse per la realizzazione di infrastrutture e servizi sociali, servizi sanitari di comunità e domiciliari focalizzati sui bisogni delle persone con disabilità, degli anziani non autosufficienti, dei minori e delle loro famiglie, al fine di migliorarne l'autonomia in una prospettiva il più possibile de-istituzionalizzata. La seconda, dedicata alla salute, punta al potenziamento dei servizi sanitari sul territorio e sull'innovazione e digitalizzazione del sistema sanitario. In tal senso vanno le previsioni di strutture e presidi territoriali di prossimità (case di comunità e ospedali di comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare delle persone con

cui rivolgere la domanda amministrativa di riconoscimento dello stato di disabilità, che procede alla redazione del verbale e alla liquidazione ed erogazione di prestazioni».

Si segnala, inoltre, la valutazione multidisciplinare della persona e l'elaborazione del progetto di vita, a sua volta, non può prescindere dall'indicazione del cosiddetto «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 programma personalizzato. Il progetto può altresì prevedere che tali risorse possono essere anche autogestite dalla persona con disabilità, rispettando tuttavia i previsti obblighi di rendicontazione. Il provvedimento approvato dal Consiglio dei ministri stabilisce, infine, l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità. Tale Organismo dovrà occuparsi di raccogliere le istanze e fornire adeguata assistenza alle persone con disabilità che subiscono violazioni dei propri diritti; 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 e di comunicazione per una cultura del rispetto dei diritti delle persone.

³² Sul coordinamento tra la Missione salute e la Missione inclusione e coesione, cfr., G. RAZZANO, *La missione salute del PNRR: le cure primarie, fra opportunità di una "transizione formativa" e unità di indirizzo politico e amministrativo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2/2022, spec.§2.

disabilità, al chiaro scopo di alleggerire la pressione sugli ospedali sfruttando i vantaggi derivanti dall'impiego della medicina a distanza.

L'obiettivo di garantire una esistenza indipendente, partecipata ed inclusiva postula piena accessibilità attraverso un'azione combinata di diversi soggetti nella organizzazione e gestione sia di infrastrutture, beni e servizi preesistenti, sia, per quanto qui importa, la progettazione e l'introduzione di altri beni e servizi in strutture prive di barriere ambientali e comportamentali, e con la predisposizione agli accomodamenti ragionevoli che si dovessero rendere necessari³³.

E, in effetti, il Piano si sofferma sulla collaborazione tra l'Amministrazione comunale e gli Enti del Terzo Settore i quali assurgono al ruolo di protagonisti della «pianificazione in *coprogettazione* di servizi (che) sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo Settore».

Tale approccio non sembra trovare riscontro nella realtà in cui gli Enti del Terzo Settore sono relegati a un ruolo marginale, per lo più ese-

³³ Sulla scia della Strategia della Comunità europea nei confronti dei disabili del 1996 che proponeva «un più forte impegno a identificare e rimuovere i vari ostacoli che si frappongono alla parità di opportunità e alla piena partecipazione a tutti gli aspetti della vita» e in seguito all'affermarsi del modello sociale della disabilità e del concetto di accomodamento ragionevole l'adeguamento alle disposizioni antidiscriminatorie contenute nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità ha condotto al varo del primo e del secondo «Programma di azione biennale delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai sensi dell'art. 3, co. 5, della legge 3 marzo 2009, n. 18». Il secondo di essi costituisce a tutti gli effetti il prodromo normativo della legge n. 227/2021 perseguendo l'obiettivo di una «riforma ampia e strutturale dell'attuale sistema di certificazione della condizione di disabilità ... chiedendo una legge delega ... che ponga le basi per una sinergia tra le responsabilità di riconoscimento della disabilità, che resterebbero a livello nazionale, e l'azione valutativa specifica delle Regioni. A queste ultime e alle loro articolazioni operative sarebbe con maggiore chiarezza affidato il ruolo di accompagnare le Persone con Disabilità nello sviluppo e articolazione di un «progetto personalizzato» di intervento con la ricomposizione di tutti i sostegni necessari all'inclusione sociale e all'esercizio dei diritti». La Strategia europea della disabilità 2010-2020 ha sancito il diritto alla piena accessibilità e il divieto di discriminazione a causa della disabilità, tra l'altro, proprio nel settore dei servizi pubblici, trasposti nell'attuale Strategia europea sulla disabilità 2021-2030 – Un'Unione dell'uguaglianza [COM (2021) 101 final, 3 marzo 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?>].

cutivo dei servizi alla persona, ma non sono coinvolti anche nella fase di elaborazione ed attuazione delle politiche pubbliche che si attua attraverso la partecipazione attiva al programma di emancipazione e giustizia sociale in favore delle persone con disabilità.

Effettivamente, da questo punto di vista, le scelte da ultimo operate farebbero pensare a un ripensamento, frutto di un repentino cambio di impostazione del Piano che confermerebbe il *trend* negativo strettamente legato alla effettiva considerazione del Terzo Settore nel PNRR. Mi riferisco, in particolare, ai tagli lineari agli interventi e alle risorse da investire in progettazioni e programmazioni condivise che rendono aleatoria la stessa realizzazione dei progetti, oltre che molto difficile verificare lo stato di avanzamento del Piano³⁴, nonché di sviluppo del modello economico e sociale di economia sociale da esso neanche richiamato³⁵.

Tale impressione è confermata dalle recenti riforme le quali, come si vedrà, a dispetto delle intenzioni e delle aspettative, sembrano proiettare l'incertezza e i rischi del presente sul futuro.

Ciò è evidentemente innanzitutto frutto di una visione finora solo parziale dei vantaggi e delle opportunità che possono derivare dalla collaborazione trasversale in settori nevralgici, come la sanità, in cui essa avrebbe potuto favorire la realizzazione di interventi di potenziamento del SSN e l'elaborazione di un modello di assistenza socio-sanitaria *patient oriented*.

³⁴ In base all'ultima revisione del Piano il bilancio per il Terzo Settore è sicuramente negativo in quanto se, da un lato, si registra un sensibile aumento delle risorse da investire in progetti e attività di interesse del TS in ambito sociale (+250 milioni per l'assistenza domiciliare), dall'altro, sono stati accantonati diverse centinaia di progetti per la realizzazione di infrastrutture sociali di comunità (servizi di istruzione, salute e mobilità).

³⁵ Il che svela una prima significativa incongruenza rispetto Programma di lavoro per il 2021 della Commissione UE intitolato *Un'Unione vitale in un mondo fragile* la pubblicazione per il IV trimestre del 2021 di un *Piano d'azione per l'economia sociale*, con l'obiettivo di «potenziare gli investimenti sociali, sostenere gli operatori dell'economia sociale e le imprese sociali» e al Regolamento UE n. 241/2021 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza ove si afferma che «le riforme e gli investimenti (dei PNRR nazionali) dovrebbero promuovere ... l'economia sociale» (considerando 13); affrontando il problema delle disuguaglianze nell'Unione europea (Programma di lavoro 2022) e offrendo il proprio sostegno agli Stati membri nella lotta alla povertà, esclusione e discriminazione al fine di garantire a tutti i cittadini pari opportunità nell'accesso alle risorse e ai servizi allargando lo spettro alle nuove fragilità emerse durante e dopo la crisi pandemica e impegnandosi ad agire sulle infrastrutture sociali e per l'inclusione attiva con traguardi di medio lungo periodo (cfr., PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027).

Ma così non è stato, nonostante i continui richiami alla cooperazione tra attori pubblici e privati presenti nel Piano.

Invero il problema non è solo di natura quantitativa, ma anche qualitativa dei servizi offerti in contesti come quello appena richiamato in cui il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore costituisce la «chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici»³⁶ in qualità di protagonisti dell'economia sociale e solidale.

Tale ruolo presuppone l'assunzione di un impegno costante in attività che coinvolgono diversi settori (come la salute o lo sport per il contrasto alla povertà educativa e all'emarginazione sociale) e di responsabilità per produrre valore e sviluppare modelli di crescita e resilienza se, com'è auspicabile, in futuro il PNRR seguisse un approccio più ampio e meno settoriale al mondo dell'economia sociale in generale, e del Terzo Settore in particolare, imprimendo altresì un'accelerazione significativa all'attuazione della riforma su tutto il territorio nazionale rafforzando il ruolo e le funzioni di detti enti³⁷.

I dati e le statistiche recenti su divari territoriali, generazionali, di genere, nella filiera dell'istruzione, sul tasso di occupazione femminile nel Mezzogiorno sono tutt'altro che confortanti in quanto di gran lunga al di sotto della media europea.

Già nel corso del 2022 si è registrato un sensibile aumento del rischio di povertà ed esclusione sociale (circa il 25,4% della popolazione) specie al Mezzogiorno, dove crescono in maniera esponenziale il disagio sociale e la povertà assoluta³⁸, fonti di nuovi e preoccupanti divari di cittadinanza e tra i sistemi produttivi regionali.

Rispetto ad essi il giudizio sull'impatto del Piano è ancora *in itinere* e dall'esito piuttosto incerto a causa delle chiare difficoltà di attuazione e di

³⁶ Corte costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131.

³⁷ G. ARCONZO, *Le politiche per la disabilità nel quadro del PNRR*, in *Pas.Saggi Costituzionali*, 1/2023. F. Masci, P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021.

³⁸ Per approfondimenti sul tema si rinvia a S. MILAZZO, *Notizie- Il rapporto Svimez 2022 sull'economia e sulla società del Mezzogiorno*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, fasc. 4/2023, 1455 ss. Si stimano oltre 826 mila famiglie povere e 2 milioni 455 mila persone in situazione di povertà assoluta, rispettivamente 51 mila e 196 mila in più rispetto al 2021. Il 42,2 per cento delle famiglie povere vive nel Mezzogiorno (a fronte del 38,6% nel 2020) e il 42,6% al Nord, in diminuzione rispetto alla percentuale del 2020 (47%). I dati relativi agli anni 2023 e 2024 registrano un aumento della povertà assoluta diffusa a livello territoriale, ma evidenziano come l'incidenza della stessa sia più elevata nelle Regioni meridionali.

gestione nel soddisfare le aspettative che appaiono difficili, anche se non impossibili da realizzare al netto dei rischi che benché non misurabili *a priori* non possono certamente essere minimizzati.

Perseguendo l'obiettivo di assicurare maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni parallelamente alla definizione dei Lep finora inattuata ma che assume una rilevanza prioritaria³⁹, le scelte da ultimo operate introducono ulteriori elementi di complessità tutt'altro che trascurabili che tuttavia possono essere mitigati attraverso il ricorso ai principi.⁴⁰

L'organizzazione socio-sanitaria ed assistenziale delle persone con disabilità costituisce terreno fertile di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, in un settore nel quale «si rende (da tempo) ormai necessaria la presenza e la cooperazione tra queste due facce dell'amministrazione, ciascuna delle quali è portatrice di un proprio modo di leggere i bisogni e di configurare le occorrenti misure soddisfattive»⁴¹.

³⁹ In attuazione di una peculiare declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale che contempla l'esercizio da parte di soggetti privati di attività pubbliche per finalità e cura di interessi della collettività valorizzando, al contempo, l'autonoma iniziativa dei cittadini nel rispetto della libertà individuale di coloro che con spirito di solidarietà sociale assumono delle iniziative nell'interesse proprio e a vantaggio della collettività. Fondamentale il riferimento a S. ROMANO, *Principii di Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, 1912, 176 ss.; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANO, (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, parte III, Milano, 1920 e 1935.

F. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di funzioni pubbliche*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, 2006, 2296 ss. A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Milano, 2005. F. GIGLIONI, *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in www.astridonline.it

⁴⁰ Apparentemente, infatti, esse promuovono lo svolgimento delle attività e degli interventi socio-assistenziali e sanitari in collaborazione con gli attori sociali e, in particolare, con gli Enti del Terzo Settore definendone i compiti, le modalità di svolgimento delle attività e le responsabilità derivanti dalla presa in carico della persona, in una prospettiva integrata e coordinata delle attività a cui corrispondono diverse forme e livelli di riconoscimento e tutela. Le previsioni del Piano rappresentano tasselli di un processo riformatore più ampio incentrato sul tema dell'organizzazione amministrativa e delle reciproche interazioni/interferenze tra PA e privati in base all'art. 118 Cost. (In argomento, G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; V. CERULLI IRELLI, *I principi ispiratori della riforma amministrativa. Per un'amministrazione al servizio dei cittadini*, in *Aggiornamenti sociali*, 11, 1998, 274 ss. ID., *Sussidiarietà*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2004, vol. XII; G. PASTORI, *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quad. reg.*, 2002, 59 ss. *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale in Studi in onore di Giorgio Berté*, Milano, 2005, 1749 ss; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002, 5 ss. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013).

⁴¹ G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in A.A. V.V., *La pubblica amministrazione nella Costituzione: riflessioni e indicazioni di riforma*, Milano, 1995, 463.

Invero, la constatazione dell'ampiezza, mutevolezza e differenziazione delle situazioni e dei bisogni individuali, prima ancora che delle funzioni amministrative, è alla base della ricerca di modelli organizzativi alternativi, collaborativi, integrati e flessibili che esaltano la funzione pubblica e, al contempo, valorizzano l'apporto dei privati per la straordinaria capacità delle organizzazioni di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento e di realizzare attività che intercettano interessi contigui alla sfera pubblica (interessi pubblici) e a quella sociale (interessi generali), e che pertanto sono in grado di offrire un quadro più ampio (e più completo) dei bisogni da soddisfare e degli strumenti più idonei allo scopo.

Il crescente riconoscimento a livello legislativo del ruolo di enti e organizzazioni privati e della funzione sociale è frutto di una visione ben precisa incline a riconoscere una «delega» in favore di tali enti in base a una valutazione di necessità che il servizio o l'attività siano resi a beneficio della collettività di riferimento in regime di sussidiarietà, non in sostituzione dell'azione pubblica, ma in rapporto di complementarietà.

Il modello sussidiario caratterizzato dalla relazione continuata e collaborativa tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati trova la sua massima espressione nel sistema integrato dei servizi socio-sanitari e assistenziali alla persona in relazione a quelle attività che non possono più ritenersi di esclusiva pertinenza delle organizzazioni pubbliche.

L'attuazione dello stesso è stato al centro di un dibattito che si è sviluppato di pari passo con l'evoluzione del concetto di malattia e di tutela della salute ed è culminato con il passaggio dall'affidamento all'autodeterminazione e alla condivisione delle scelte di salute responsabilizzando gli enti territoriali chiamati ad attivarsi con azioni e programmi mirati in base a un rinnovato approccio collaborativo e sussidiario alla base del modello di amministrazione condivisa codificato nel decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (cd. Codice del Terzo Settore).

Al Codice va il merito di aver conferito pieno riconoscimento agli Enti del Terzo Settore restituendo dignità alla relazione (o al rapporto con la Pubblica amministrazione) fino ad allora sprovvista di organica e sistematica disciplina e regolamentazione attraverso l'introduzione di strumenti *ad hoc* di cui agli artt. 55-57 del Codice del Terzo Settore volti a coinvolgerli «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori di interesse generale.

Volutamente il legislatore nel Codice ha utilizzato una formula omni-comprendensiva che abbraccia gli interventi, servizi e prestazioni in diversi settori (sociale, sanitario, culturale, educativo, di tutela dell'ambiente e di riqualificazione urbanistica ed edilizia) i quali presuppongono «un'importante capacità organizzativa e di intervento, con conseguente risparmio di risorse e innalzamento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”»⁴².

Vero è che, tuttavia, nel corso degli anni il ricorso a questi strumenti non è stato adeguatamente valorizzato, da ultimo, come innanzi accennato, neanche dal PNRR⁴³.

Senza sottovalutare, inoltre, l'impatto della materia «non materia» e della disciplina del Codice del Terzo Settore sul riparto delle competenze statali e regionali nel settore della sanità e dei servizi sociali, per la presenza di profili privatistici e gius-pubblicistici rispetto alla quale le Regioni hanno assunto iniziative diversificate in un clima di profonda incertezza.

Si è delineato, quindi, un quadro di riferimento oltremodo destabilizzato e destabilizzante – anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 227/2021 la cui disciplina è apparsa da subito tutt'altro che garantista sul piano della tutela assistenziale delle persone con disabilità, nonché procedimentale ai fini dell'accertamento e della valutazione della disabilità affidata a regole discriminatorie – in aggiunta alla confusione e conflittualità istituzionale generata dalla definizione dei Lep⁴⁴.

Complice anche l'inerzia del legislatore statale «compensata» fino ad ora da iniziative del legislatore regionale, piuttosto che direttamente dal Governo, o addirittura da province e comuni singoli o associati, gli interventi tampone hanno prodotto effetti devastanti risultati particolarmente evidenti nel corso della pandemia.

⁴² G. ARENA, *L'amministrazione condivisa e i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 1449 ss.; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020.

⁴³ A. POGGI, *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale e le prospettive del PNRR*, in N. ANTONIETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 130 ss.

⁴⁴ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep)*, in www.federalismi.it, n. 15/2024, 201-235.

In tale contesto irrompe sia il decreto legislativo 3 marzo 2024, n. 62⁴⁵ emanato in attuazione della legge n. 227/2021 sia la Legge sull'autonomia differenziata⁴⁶.

Se, in generale, dagli interventi normativi più recenti emerge la volontà di dare l'avvio a un sistema di *welfare* inclusivo supportando il modello assistenziale integrato a sostegno delle persone con disabilità⁴⁷, a ben vedere il quadro di riferimento appare nei fatti «sbilanciato» sul piano della tutela della salute a detrimento degli aspetti e delle prestazioni socio-sanitarie e di assistenza sociale ricomprese nei Lep⁴⁸.

⁴⁵ Recante «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato», in GU n. 111 del 14 maggio 2024.

⁴⁶ Legge 26 giugno 2024, n. 86 recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione», in GU Serie Generale n. 150 del 28 giugno 2024.

⁴⁷ *Amplius*, in argomento, F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, fasc. 2/2024, spec. 637-691 ha sottolineato come il problema abbia delle radici piuttosto remote in quanto si è manifestato già all'indomani della approvazione della "Classificazione Internazionale delle Menomazioni, delle Disabilità e degli Handicap" (I.C.I.D.H.) nella versione più recente: dal 2001 «l'ordinamento giuridico italiano continua ad avvalersi di procedure di accertamento e di definizioni prive di riscontro scientifico e linguistico». Id., P.N.R.R., *delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, cit., 98-100.

⁴⁸ La disciplina ha dato adito a una serie di dubbi circa l'esatta determinazione del contenuto degli stessi, la cui assenza e/o incompletezza incide «sulla determinazione dei fabbisogni standard e sui modelli e strumenti di redistribuzione delle risorse da destinare a interventi perequativi, oltre che su un'accurata e coerente valutazione della corrispondenza fra risorse disponibili e fabbisogni» (Comitato Tecnico Scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Rapporto finale, reperibile all'indirizzo <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>, 14-15). Di recente, sul tema, M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 2/2023. S. ARU, *La definizione dei LEP, testo provvisorio della Relazione tenuta al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" reperibile su https://gruppodipisa.it/images/seminari/2023_Seminario_Bari/Stefano_Aru_relazione_provvisoria.pdf. G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Dir. reg.*, 1/2023.

Ed infatti, il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 citato, oltre a confermare le lacune della definizione incapace di ricomprendere e sintetizzare situazioni tanto diverse tra loro, delude le aspettative anche sul piano «sostanziale» quanto al recepimento normativo dell'ICF diretto a garantire l'emancipazione e l'inclusione delle persone con disabilità previa individuazione dei livelli essenziali di tutela, dei Lep e delle risorse disponibili⁴⁹.

Ed infatti, l'avvio dal 1° gennaio 2025 della procedura sperimentale, provvisoria e a campione, delle disposizioni relative alla valutazione di base, quella multidimensionale e del progetto di vita, nonché per assicurare il progressivo aggiornamento delle definizioni, dei criteri e delle modalità di accertamento delle patologie individuate presenta evidenti criticità.

A titolo meramente esemplificativo, giova evidenziare che per alcune delle patologie indicate, in assenza di un puntuale riferimento tabellare, la valutazione si rifà «al criterio analogico rispetto ad infermità analoghe e di analoga gravità» in base al citato d.m. 5 febbraio 1992 riproponendo le problematiche cui ha dato luogo l'applicazione delle precedenti tabelle.

La circostanza per cui in alcuni casi si procede alla valutazione in assenza dell'adozione del regolamento e nelle more dell'emanazione dei decreti attuativi della sperimentazione conferma le perplessità sull'impatto delle novità della disciplina, al di là delle preannunciate verifiche nel corso della sperimentazione in vista dell'estensione della riforma al 2026.

Le suesposte considerazioni confermano il principale *vulnus* della Riforma che consiste nell'aver omesso di considerare la disabilità un fenomeno sociale e dinamico, un concetto multiforme che difficilmente può essere ricompreso “in” e definito “da” una norma a meno che, come in questo caso, essa non sia in realtà una clausola aperta, come suggerisce il modello bio-psicosociale e della tutela antidiscriminatoria che valorizza le istanze di dignità ed il riconoscimento sociale della persona che tuttavia finora non hanno trovato riscontro sul piano procedurale.

Di conseguenza, la razionalizzazione ed uniformazione del processo di valutazione dell'*handicap* che sia quanto più possibile congruente, trasparente e agevole al fine di promuovere l'autonomia, l'uguaglianza e l'autodeterminazione delle persone con disabilità sembrerebbe privilegiare sia la componente dell'assistenza e della cura sia quella sociale (inclusiva),

⁴⁹ Cfr., A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in www.federalismi.it, n. 3/2024, 4-14.

ma perde di valore ed efficacia a fronte della dichiarata e non meglio specificata necessità di «conferma(re) e garant(ire) la specificità e l'autonoma rilevanza di ciascuna forma di disabilità» [(art. 2, comma 2, m. 2 lett. b)]⁵⁰.

Così facendo, il legislatore si è lasciato sfuggire un'importante occasione di riscatto (*id est*: riqualificazione dei servizi socio-assistenziali per l'accesso, l'inclusione e la presa in carico globale delle persone con disabilità, la promozione di condizioni di vita, di cura e di assistenza elevati a tutela della loro dignità) e di implementazione dello «Statuto delle persone con disabilità e le loro famiglie», con inevitabili ripercussioni sul piano dell'assistenza socio-sanitaria ed assistenziale e della tutela dei loro diritti.

Allo stato, infatti, prevale la sensazione che «la presa in carico pubblica della persona sarà ancora un *optional* riservato a un gruppo ristretto di persone vulnerabili»⁵¹ individuate in base all'età anagrafica e alla tipologia di disabilità, almeno fino a quando non si sarà provveduto ad aggiornare le definizioni, i criteri e le modalità di accertamento della disabilità.

Evidente, infatti, è a mio avviso l'errore di metodo e di impostazione

⁵⁰ Con riserva di ritornare sul punto in seguito, giova evidenziare che il procedimento unitario (e unificato) di valutazione di base, sarà affidato all'INPS dal 1° gennaio 2026, e la certificazione della condizione di disabilità, sarà unificata al processo dell'accertamento dell'invalidità civile, della cecità civile, della sordocecità, degli alunni con disabilità, degli elementi utili alla definizione della condizione di non autosufficienza. Il procedimento sarà attivato da un certificato medico introduttivo. Seguirà un procedimento di valutazione multidimensionale per la predisposizione del progetto di vita. Si tratta di una valutazione bio-psico-sociale, effettuata in collaborazione con la stessa persona con disabilità e che, partendo dalla valutazione di base si completa con gli elementi del contesto sociale concreto della persona. Della unità di valutazione faranno parte anche soggetti delle istituzioni ed enti assistenziali coinvolti nella fase attuativa per creare un vero e proprio patto di corresponsabilità. Si prevede, inoltre, anche il diritto all'accomodamento ragionevole, cioè la possibilità di modifiche e adattamenti, purché non eccessivi o sproporzionati, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio dei diritti civili e sociali.

⁵¹ F. CEMBRANI – M. CINGOLANI – P. FEDELI, *L'inclusione della persona disabile con strumenti tecnologici: occasione di un primo commento alla legge-delega al Governo in materia di disabilità*, in *Riv. it.med.leg. (e del Diritto in campo sanitario)*, n. 2/2022, 267 ss. a conclusione di un'attenta disamina del tema indagato osservano che «L'impressione generale è quella di un *restyling* incompleto, abborracciato e solo parziale oltre che asincrono rispetto agli ambiziosi obiettivi dichiarati dal PNRR il quale – laddove non lo si voglia (re)impostare e correggere – creerà più problemi che novità, comunque inadeguate rispetto all'indispensabile sussulto di responsabilità e di impegno necessario a dar voce ai tanti invisibili che popolano il complesso e variegato mondo della disabilità».

che trapela dal testo della Riforma la quale tende a scaricare sulle famiglie delle persone più fragili e vulnerabili a causa della disabilità i costi e la responsabilità dell'assistenza⁵².

Poche certezze, molti vuoti e contraddizioni della legge e della disciplina, a cominciare dalle valutazioni (di base e multi-dimensionale) della disabilità che appaiono incongruenti, non trasparenti e del tutto slegate dalle reali esigenze inclusive e/o di assistenza della persona in un sistema sanitario e socio-assistenziale formalmente integrato, ma iniquo e discriminatorio dal punto di vista delle garanzie e della concreta esigibilità dei diritti all'esito delle valutazioni differenziate e degli accomodamenti ragionevoli, frutto di dinamiche socio-culturali che hanno decretato il fallimento dei rapporti tra la società e le persone con disabilità.

È in tale contesto che, parallelamente, si è sviluppato il processo riformatore finalizzato alla individuazione formale dei Lep, all'implementazione e all'efficientamento dell'organizzazione e dei servizi e dell'assistenza per le persone con disabilità e al risparmio di spesa⁵³.

Effettivamente, gli interventi normativi più recenti ispirati ad un approccio olistico e globale al concetto di salute e disabilità hanno posto le basi per la Riforma responsabilizzando in particolare le Regioni e «le loro articolazioni operative (a cui spetta) il ruolo di accompagnare le Persone con Disabilità nello sviluppo e l'articolazione di un “progetto personalizzato” di intervento con la ricomposizione di tutti i sostegni necessari all'inclusione sociale e all'esercizio dei diritti»⁵⁴.

⁵² Al contrario la Missione 5 del PNRR sottolinea la necessità di intercettare le situazioni di fragilità sociale ed economica offrendo il necessario sostegno alle famiglie attraverso interventi mirati per le persone con disabilità e gli anziani attraverso un «rilevante investimento infrastrutturale, finalizzato alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire, e mantenere la massima autonomia, con la garanzia di servizi accessori, in particolare legali alla domiciliarità, che assicurino la continuità dell'assistenza secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato on il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale» con le risorse del PNRR, del Fondo per la disabilità e la non autosufficienza e con la «razionalizzazione e riprogettazione dell'impiego delle risorse previste ea legislazione vigente per il settore della disabilità» (art. 3).

⁵³ Cfr. S. MABELLINI, *La solidarietà tra i territori alla prova del regionalismo differenziato*, in *Riv. Dir. Comp.*, n. 5/2024, 48 ss.

⁵⁴ Cfr., Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità in attuazione della legislazione nazionale e internazionale ai

Ciò, naturalmente, previa individuazione dei Lep e servizi sanitari e socio-assistenziali di competenza statale in base ai quali le Regioni sono chiamate a programmare, organizzare i servizi e le prestazioni essenziali erogate dai Comuni.

In realtà, l'inerzia statale protratta nel tempo ha legittimato le Regioni (e non solo) ad intervenire in via suppletiva dando vita a un circolo vizioso che ha alimentato i conflitti interistituzionali.

A ciò aggiungasi che l'«essenzialità» dei servizi e delle prestazioni è una caratteristica che li connòta in negativo, almeno fino a quando essa dipenderà dalla disponibilità delle risorse anziché essere parametrata in base all'effettivo fabbisogno nazionale che dovrebbe influire sulla determinazione statale, sull'attuazione regionale e sull'erogazione comunale dei Lep al fine di assicurare le stesse opportunità di sviluppo, di partecipazione e *standard* minimi di tutela alle persone con disabilità.

È evidente che, allo stato, il recepimento normativo dei criteri di classificazione della disabilità non garantisce il risultato atteso (la totale presa in carico della persona in base al concreto fabbisogno di beni, servizi e prestazioni) che postula l'esistenza di un obbligo di procedere e di provvedere a garanzia dei livelli essenziali con la compartecipazione di soggetti privati, specie Enti del Terzo Settore.

Per comprendere quale potrebbe essere il percorso di definizione dei Lep [id est, degli «standard minimo di servizio» di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.] e le conseguenze derivanti dalla loro applicazione, occorrerà attendere gli sviluppi e gli esiti della Riforma Calderoli, al netto dei ricorsi proposti da alcune Regioni⁵⁵ su cui si è pronunciata di recente la

sensi dell'art. 3, co. 5, della legge 3 marzo 2009, n. 18. Dal D.L. 28 febbraio 2019 al d.d.l. 2 novembre 2021, n. 3347 da cui è originata la legge 22 dicembre 2021, n. 227, cit. che si colloca nel solco delle riforme previste dal PNRR i successivi decreti dovranno attenersi alla Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 (COM (2021) 101 final, 3 marzo 2021 e alla Risoluzione del Parlamento europeo 7 ottobre 2021 sulla protezione delle persone con disabilità.

⁵⁵ Ricorsi n. 28 della Regione Puglia; n. 29 della Regione Toscana, pubblicati nella GURI del 11 settembre 2024; ricorsi n. 30 della Regione Sardegna e n. 31 della Regione Campania, pubblicati nella GURI 18 settembre 2024. R. BIN, *Autonomia differenziata: perché le regioni dovrebbero impugnare la "legge Calderoli"*, in www.lacostituzione.info secondo cui la legge n. 86/2024 pretende di attuare il progetto di regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3, Cost. «ignorandone la lettera e lo spirito» ciò nonostante la Corte ne ha decretato la «sopravvivenza nel suo complesso» adottato un criterio di valutazione e di giudizio «selettivo e non globale». Le espressioni tra virgolette sono tratte dall'ordinanza

Corte costituzionale ritenendo legittimo l'impianto generale della legge 26 giugno 2024, n. 86, pur ravvisando l'illegittimità di diverse disposizioni sotto diversi profili⁵⁶.

In tale decisione “interlocutoria”, anticipata da un comunicato del 14 novembre u.s.,⁵⁷ la Corte ha rilevato diverse incongruenze e contraddizioni della legge che attua una sorta di “decostituzionalizzazione” del processo di realizzazione del regionalismo differenziato, travisandone completamente il senso e la portata da diversi punti di vista⁵⁸.

Al netto delle singole censure che non saranno illustrate in questa sede, non vi è dubbio che i profili evidenziati dalla Corte coinvolgono i punti cardine su cui si regge l'intera disciplina, tant'è che di fatto la Corte “salva” soltanto lo scheletro della legge che tuttavia non trova nella previsione dell'art. 116, comma 3, Cost. un valido appiglio costituzionale in assenza del richiamo e rispetto dei principi (strumentalità, congruità, sussidiarietà e proporzionalità) in base agli interessi da soddisfare che dovrebbero sovrintendere le richieste⁵⁹ «in funzione del bene comune della società e della tutela dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione»⁶⁰.

In quest'ottica, non si può fare a meno di evidenziare, in generale, che

della Corte di Cassazione del 12 dicembre u.s. In argomento, cfr., G. M. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla “legge Calderoli”: quali prospettive costituzionali?*, in www.federalismi.it, n.27/2024.

⁵⁶ Corte cost., 3 dicembre 2024, n. 192.

⁵⁷ A cura dell'Ufficio Comunicazione e Stampa, consultabile sul sito www.cortecostituzionale.it. L.A. MAZZAROLLI, *I contenuti della sentenza della Corte costituzionale sulla c.d. «legge Calderoli» n. 86/2024*, in www.ambientediritto.it.

⁵⁸ *Amplius*, di recente, sul tema N. GULLO, *Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge Calderoli: quale strategia di “riallineamento” costituzionale? Dalla legge “procedurale” alla legge di principi*, in *Ist.fed.*, n. 2/2024, 324 ss. ha evidenziato tutti i limiti della legge che detta una disciplina quasi esclusivamente “procedurale” sottolineando la necessità di un intervento volto a «riconduurre il regionalismo differenziato nell'alveo del sistema costituzionale, in modo da evitare che possa trasformarsi in un progetto di ingegneria istituzionale destinato ad alterare, senza effettiva copertura costituzionale, il modello regionale italiano e a compromettere le esigenze unitarie dell'ordinamento italiano». S. STAIANO, *Salvare il regionalismo differenziato dalla differenziazione dissolutiva*, in www.federalismi.it, n. 7/2023.

⁵⁹ Cfr., A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso...l'ignoto*, in *Dir.reg.*, 3/2024, 857 ss. G. DE MINICO, *Parere pro veritate sulla legittimità costituzionale della Legge n.86/2024*, in www.federalismi.it, n. 29/2024.

⁶⁰ *Id.*, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum “totale” sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in...parziale*, in *Dir.reg.*, 3/2024.

il D.lgs. 3 maggio 2024, n. 62/⁶¹ (in vigore dal 30 giugno u.s.), così come, in particolare, l'istituzione della Cabina di regia per la determinazione dei Lep in favore delle persone con disabilità⁶² destano non poche perplessità a fronte di un testo "interlocutorio" e prodromico all'emanazione nei successivi 6 mesi di un decreto ministeriale le cui disposizioni saranno applicabili dal 10 gennaio 2025 u.s. e in attesa dei tempi tecnici necessari, imprevisi e imprevedibili, prima che tale organismo sia operativo e vada a regime. Senza sottovalutare la complessità dell'incarico da espletare che si articola in una serie di attività diverse ma connesse tra loro.

In particolare, si prevede che la Cabina di regia proceda in via preliminare alla ricognizione delle prestazioni essenziali delle persone con disabilità e, successivamente, a proporre le linee guida per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni con contestuale riconoscimento del progetto individuale di vita come tale; ancora, alla verifica delle modalità di integrazione dei Lep con i Lea; infine, ad assicurare il coordinamento e la piena effettività della normativa riguardante sussidi, incentivi e agevolazioni per le persone con disabilità e degli invalidi civili individuando le concrete modalità attuative e prevedendo anche collaborazioni con soggetti pubblici, privati ed enti del Terzo Settore.

Essa concorre a determinare gli indirizzi di impiego delle risorse destinate alla definizione e all'attuazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, secondo i principi di sussidiarietà e differenziazione e in base ai modelli territoriali di assistenza integrata.

A parere di chi scrive, in concreto, il fulcro dell'incarico consiste proprio nell'attività ricognitiva e di proposta ai fini della individuazione dei Lep, prodromica alla verifica delle modalità di integrazione con i

⁶¹ D.Lgs. n. 62/2024 cit. Prodromi normativi del Decreto e del Progetto si rinven-
gono nella legge n. 328/2000 e nella legge 22 giugno n. 112 sul "durante e dopo di noi".
Il diritto al progetto di vita si realizza attraverso la piena inclusione sociale e la partecipa-
zione nei diversi contesti di vita della persona con disabilità, previa individuazione della
quantità, qualità ed intensità di interventi, risorse, strumenti, prestazioni, servizi idonei
allo scopo nei contesti scolastici, formativi, abitativi, lavorativi e sociali.

⁶² Tale organismo presenta una composizione variegata che comprende oltre ai
ministri competenti per materia, anche un delegato della Commissione tecnica per i
fabbisogni *standard*, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'AN-
CI e i Presidenti delle Federazioni maggiormente rappresentative delle Associazioni in
materia di disabilità.

livelli essenziali di assistenza (LEA) inscindibilmente legata alle previsioni e all'attuazione del progetto di riforma dell'autonomia regionale differenziata in cui «a venire in gioco è (sia) il rapporto dinamico di distribuzione e riconoscimento reciproco di prerogative istituzionali tra autorità nazionali e autorità locali (che) gli strumenti con cui veicolare una corrispondente declinazione della tutela dei diritti della persona (...)»⁶³.

Il dibattito pubblico che ne è scaturito ha avuto un'influenza e un impatto notevole ai fini dell'emersione e l'affermazione del modello di amministrazione “di prossimità”, contribuendo altresì alla definizione, all'ampliamento e alla valorizzazione degli obiettivi (cura e assistenza delle persone con disabilità) fino alla recente approvazione della legge n. 86/2024.

In contrapposizione con la tendenza centripeta, attrattiva cioè della cura, dell'assistenza e della responsabilità di gestione degli interessi pubblici a livello statale che aveva preso piede nel corso della crisi sanitaria, essa intende inaugurare un modello decentrato collaborativo con l'intento di correggere alcune disfunzioni.

Com'è noto, la legge subordina l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. mediante la sottoscrizione di intese temporanee alla previa determinazione dei LEP garantendone la copertura in tutte le regioni, comprese quelle che non hanno sottoscritto le intese, delle funzioni in relazione alle quali le regioni possono chiedere maggiori spazi di autonomia (tra cui l'assistenza sociale), pena il mantenimento delle stesse in capo allo Stato [cfr., art. 1, commi 791-801, legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per il 2023); art. 3, d.l. Calderoli e artt. 1, comma 2 e art. 3 della legge]⁶⁴ con successivi

⁶³ F. CORTESE, *Le Regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n. 1/2023, 335 ss.

⁶⁴ All'esito di un procedimento articolato e complesso che prevede l'intervento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard e della Cabina di regia, l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata; il parere delle Camere entro 45 giorni o il decorrere di tale termine; l'approvazione con d.p.c.m. Per una disamina accurata degli errori di metodo e di merito della Riforma si rinvia a F. PALLANTE, *Il d.d.l. Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2023, 9 ss. A. POGGI, *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in www.federalismi.it, n. 3/2024, VII; G. DE MINICO, *I due nodi e i pericoli nell'autonomia differenziata*, in *Il Sole 24 ore*, 21 febbraio 2024.

decreti attuativi da emanare nei due anni successivi all'entrata in vigore della stessa⁶⁵.

Tale previsione, a mio avviso, pecca di eccessiva genericità ed indeterminatezza a causa della oggettiva impossibilità di quantificare alcuni Lep che non consentono una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno territoriale *standard*. In mancanza, finora ci si è basati sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi che tuttavia non offrono alcuna garanzia di tutela dei diritti civili e sociali, da sempre in bilico tra vincoli di bilancio e disuguaglianze sociali. Né, oggi, la previsione del collegamento tra Lep e la determinazione di risorse in base alle quali stabilire i costi e fabbisogni standard pone al riparo dal rischio di sperequazioni nella distribuzione delle stesse tra le regioni.

Pressoché costante è il riferimento, nelle leggi come nella giurisprudenza, al «rispetto degli equilibri di finanza pubblica», alla «ricognizione della spesa storica», agli «stanziamenti di bilancio a legislazione vigente» soprattutto con riguardo al diritto alla salute, all'inclusione e all'assistenza delle persone con disabilità che entra nel bilanciamento con tali interessi.

Di recente, ha fatto scalpore la decisione del Consiglio di Stato che con sentenza n. 7089/2024 ha respinto il ricorso presentato dai genitori di uno studente nei confronti della decisione del Comune di ridurre le ore di assistenza assegnate per a.s. 2022/2023 rispetto a quanto previsto dal Piano Educativo Individualizzato (PEI) e richiesto dall'istituto scolastico⁶⁶.

Nella specie, il Collegio ha riconosciuto al PEI valore di proposta

⁶⁵ A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in www.giustiziainsieme.it. G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in www.federalismi.it, n. 1/2023, IV-XV.

⁶⁶ Consiglio di Stato, Sez. III, 12 agosto 2024, n. 7089. *Contra* Trib. Monza 10 settembre 2024.

La decisione dei giudici di Palazzo Spada, ribaltando un orientamento che sembrava ormai consolidato in materia di diritto allo studio delle persone con disabilità e coerente con la *ratio* delle fonti internazionali (Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 marzo 2017, n. 2023 che ha riconosciuto l'autorità esclusiva del GLO nella determinazione del PEI), si fonda su una visione distorta del concetto di "accomodamento ragionevole" (ex art. 3, comma 2 della Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità), in quanto considera qualsiasi intervento volto a garantire il diritto all'autonomia e alla comunicazione un onere finanziario spropositato.

che non produce effetti vincolanti e al diritto all'inclusione valore non assoluto, ma garantito «nei limiti delle risorse disponibili» (art. 3, comma 5, decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 66) e purché esso non comporti oneri sproporzionati o eccessivi a carico della finanza pubblica, ritenendo legittima la decisione se ed in quanto la riduzione delle ore non aveva compromesso il risultato (il raggiungimento degli obiettivi formativi dell'alunno)⁶⁷.

Con ciò, la decisione dimostra di aver colto solo un aspetto del ben più complesso e articolato processo di integrazione per lo studente con disabilità, tralasciando di considerare l'obiettivo dell'inclusione scolastica che certamente «non può essere condizionata da logiche di bilancio o criteri statistici» al fine di assicurare piena tutela al diritto allo studio degli alunni con disabilità⁶⁸.

⁶⁷ Sull'irriducibilità del nucleo essenziale delle prestazioni e dei servizi sanitari e socio-assistenziali anche quando il legislatore adotti scelte mirate al contenimento della spesa sanitaria, cfr., *ex multis*, TAR Lazio – Roma, Sez. III, 13 luglio 2023, n.11658.

⁶⁸ Di recente, il Tribunale di Busto Arsizio ha ordinato la cessazione della condotta discriminatoria del MIM in seguito alla scelta di non assegnare le ore di sostegno indicate dal GLO (Gruppi Operativi di Lavoro per l'inclusione) all'interno del PEI per uno studente con disabilità. Richiamando i principi sanciti dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 80/2010 e 275/2016 citate) e dalla S.C. (Corte di cassazione sez.un., 25 novembre 2014, n. 25011) in base alla normativa di riferimento (art. 15, comma 10, l. n. 104/1992) ha ribadito che «il diritto all'istruzione del disabile è consacrato nell'art. 38 Cost., e spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale». In precedenza, lo stesso Tribunale, con sentenza 4 giugno 2024, n. 395, ha riconosciuto il carattere discriminatorio dei criteri di selezione del personale di una società condannata al pagamento di 5.000 euro in favore dell'associazione ricorrente intimando alla stessa di “promuovere un consapevole abbandono dei pregiudizi di età, genere, carichi e impegni familiari nelle fasi di selezione del personale per le posizioni di vertice con adozione, entro sei mesi, di un piano di formazione aziendale sulle politiche antidiscriminatorie che prevede corsi annuali con interventi di esperti ai quali siano chiamati a partecipare obbligatoriamente tutti i dipendenti”. La decisione è ancora più significativa se solo si considera che non di rado la discriminazione è perpetrata nei confronti di mogli e madri di persone con disabilità che a prescindere dall'età hanno precisi obblighi di assistenza nei confronti dei familiari particolarmente fragili e vulnerabili i quali, quindi, nella specie, a loro subirebbero una discriminazione indiretta dalle scelte aziendali. Da ultimo, il TAR Campania – Napoli, 13 gennaio 2025, n. 343 sottolineando l'importanza di una progettazione personalizzata in linea con la normativa nazionale ed internazionale sui diritti delle persone con disabilità, ha disposto il risarcimento del danno in favore dei familiari di un alunno al quale erano

Con tale assunto, il Tribunale di Busto Arsizio ha inteso arginare gli effetti reali e/o potenziali della decisione del Consiglio di Stato che evidentemente non tiene neanche conto della carenza di docenti specializzati da colmare con la massima urgenza, come ribadito di recente dal MIM.

Ad avviso di chi scrive, anche a voler riconoscere al PEI il valore di mera proposta delle ore di sostegno e di assistenza specialistica per garantire l'inclusione scolastica dell'alunno, formulata dal GLO, risulta illegittima e arbitraria la riduzione discrezionale da parte dell'amministrazione degli enti locali o degli USR se ed in quanto essa sia del tutto sganciata dalla realizzazione del progetto scolastico e personale (emancipativo e inclusivo) dello studente con disabilità, e pertanto fonte di discriminazione indiretta nei confronti dell'alunno e di danno risarcibile su richiesta della famiglia.

A tutto concedere, nel caso in esame, il bilanciamento tra i Lep e le risorse disponibili in base alla legge di bilancio in linea di principio potrebbe non aver intaccato la garanzia e l'effettività del diritto fondamentale all'inclusione e all'assistenza dello studente con disabilità, ma non è affatto escluso che in sede di definizione dei Lep tali diritti in quanto "non assoluti" possano subire un arretramento sul piano delle garanzie e della tutela giurisdizionale, come del resto è già avvenuto in passato, ma questa volta per volontà del Governo e di concerto con le Regioni, con l'effetto di aumento dei divari territoriali e delle inefficienze del sistema.

L'autonomia differenziata era e resta al centro di molte importanti vicende a tratti poco chiare, specie con riguardo ai Lep in seguito dalla ricognizione legislativa effettuata dal Clep in termini molto generici ed esclusivamente nelle materie di competenza statale che dovrebbero essere trasferite alle Regioni in base al fabbisogno finanziario associato ai nuovi diritti determinati sulla scorta dei principi individuati dalla neo istituita Commissione.

All'indomani della seduta del 25 settembre u.s. riunitasi per approvare il relativo documento è emersa la circostanza per cui il costo (e le risorse necessarie a farvi fronte) debba essere calcolato «in base alle caratteristiche dei diversi territori, clima, costo della vita e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente». Ebbene la decisione degli esperti lascia perplessi sul fronte della tutela della salute e dell'assistenza alle persone

state assegnate diciotto ore di sostegno scolastico ritenute insufficienti a coprire l'effettivo fabbisogno dello studente.

con disabilità, ove già si registrano notevoli differenze sui servizi offerti da regione a regione.

La diffusione combinata di queste storture sistemiche innesca vere e proprie spirali progressive, tra cui gli aumenti dei flussi di pazienti verso le Regioni più virtuose con rischio di collasso anche in questi territori.

L'art. 116, comma 3, Cost. prevede la possibilità di richiedere maggiori spazi di autonomia in 23 materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. molto eterogenee per 14 delle quali è prevista la determinazione dei Lep, tra cui la «tutela della salute». È, dunque, rivolgendo l'attenzione alla natura degli interessi da soddisfare, con uno sguardo alla Costituzione e, in particolare, alla centralità della persona nella sua dimensione sociale, in base alle disposizioni che ne tutelano la personalità e il suo corretto svolgimento, nonché dei beni funzionali alla produzione dell' "effetto utile e/o risultato" (ovvero al soddisfacimento degli interessi tutelati), che occorre valutare le implicazioni dell'attuazione della l. n. 86/2024 citata.

Invero, in proposito, regna totale incertezza a causa delle numerose variabili in gioco: dalle funzioni trasferite al numero e all'entità dei relativi finanziamenti al netto delle disuguaglianze preesistenti e persistenti sui LEA che potrebbero estendersi anche ai LEP e altri "effetti collaterali" che potrebbero verificarsi in assenza di politiche che favoriscano la convergenza verso *standard* di servizio comuni.

Invero, tali criticità, che svelano le contraddizioni della Riforma, fin dall'inizio erano note anche ai più convinti sostenitori della stessa che infatti avevano invitato ad una maggiore prudenza per la oggettiva difficoltà di «contemperare la diversità che deriva dall'autonomia regionale con l'esigenza di tutelare nello stesso modo i diritti fondamentali dei cittadini» garantendo l'accesso universale ai servizi e alle prestazioni in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale, monitorando gli effetti della devoluzione delle materie alle Regioni nel lungo periodo ed evitando riconoscimenti di autonomia differenziata «a pacchetto»⁶⁹, in modo da preservare le specialità regionali senza compromettere l'unità del Paese.

In ogni caso, dal confronto con le previsioni della legge n. 227/2021 e del Decreto attuativo della legge delega, si evince che l'attività della neo istituita Cabina di regia in quanto "prodromica" rispetto alla determinazione dei Lep, presuppone il necessario coordinamento tra le attività svol-

⁶⁹ S. CASSESE, *Regioni più poteri gradualmente*, in Italia Oggi n. 41 del 17 febbraio 2023, 7.

te da detto organismo e quelle strumentali alla determinazione dei Lep (individuazione, monitoraggio, verifica, ecc.)⁷⁰ che è tutt'altro che scontato, a prescindere da chi (Governo e Regioni?) debba a ciò provvedere.

Tali criticità potrebbero inverare il rischio di disallineamento rispetto ai tempi di attuazione delle Riforme a causa della oggettiva difficoltà di individuazione dei Lep oltre che delle funzioni di assistenza deferite alle Regioni, dell'assenza di indicazioni in merito agli indicatori e/o al sistema di monitoraggio dei Lep e, in generale, di tutti quei fattori che potrebbero concretare il rischio di fallimento dell'autonomia differenziata in un sistema in cui proliferano le disuguaglianze e i dubbi circa il reperimento delle risorse che dovrebbero coprire i costi dei Lep.

3. Infrastrutture sociali per lo sviluppo e l'inclusione delle persone con disabilità: il ruolo degli Enti del Terzo Settore

In tale contesto viene da chiedersi quale possa essere in concreto il ruolo degli Enti del Terzo settore nell'attuazione del programma costituzionale di emancipazione e di inclusione della persona con disabilità.

A tal fine, occorre verificare in concreto l'efficacia e la consistenza degli interventi e dei servizi erogati negli ambiti di loro competenza in attuazione del modello di amministrazione condivisa e/o di ulteriori forme di esercizio delle funzioni di programmazione ed organizzative che le Riforme apparentemente vogliono incentivare in risposta alle crisi e/o emergenze globali per far fronte ai bisogni e alle fragilità emerse nei contesti sociali e territoriali.

In effetti, il Terzo Settore (specie Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione Sociale) “dentro” e “oltre” le crisi globali ha assunto un peso rilevante e svolge ruoli plurimi per la ripartenza del Paese disegnando nuovi percorsi da cui è possibile immaginare sviluppi

⁷⁰ La l. n. 197/2022 citata (commi 792 e 793) ha individuato tra i gruppi di prestazioni sociali l'assistenza sociale riconducibile ai Lep e ha scadenzato i tempi per la determinazione dei Lep che sono stati successivamente rimodulati dal D.L. 30 dicembre 2023, n. 215 (Decreto “Milleproroghe”) conv. in legge 23 febbraio 2024 n. 18. In origine l'individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai Lep, insieme ai Lep medesimi con i relativi costi e fabbisogni sarebbe dovuta avvenire nei sei mesi successivi all'entrata in vigore della legge di bilancio per il 2023.

inaspettati⁷¹: “portatore di interessi” (*stakeholder*), intermediario, portatore di risorse e co-investitore di un piano di sviluppo realmente trasformativo in base alla M5C2 del PNRR («Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore»).

In una prospettiva personale e collettiva finalizzata al recupero del principio della socialità, in base ad un approccio esegetico, attento alla prospettiva sussidiaria e al rapporto collaborativo tra istituzioni e cittadini, la predetta Missione ne valorizza la dimensione sociale nelle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative, nei servizi alla persona a sostegno delle famiglie dei soggetti più fragili e vulnerabili non autosufficienti anche a causa di malattie invalidanti (specie anziani e persone con disabilità cognitive, motorie, sensoriali, relazionali, ecc.) per condizione socio-economica, lavorativa, etnica e di genere a fini di prevenzione dei rischi individuali e collettivi⁷², nonché il ruolo promozionale della persona e dei suoi diritti nella prospettiva della piena accessibilità a servizi e prestazioni e dell'inclusione nel rispetto/tutela della pari dignità sociale.

Quest'ultima, pacificamente considerata da dottrina e giurisprudenza «nuovo paradigma del(la) funzione amministrativa e del) benessere individuale e collettivo»⁷³ e figurando tra le «Priorità Trasversali» del PNRR ove sono allocati ingenti investimenti «al fine di “assicurare idonee condizioni ... sociali e lavorative alle persone con disabilità su tutto il territorio nazionale”», si pone al centro di un processo culturale non privo di ostacoli⁷⁴. Prova ne sia il mutato approccio del PNRR rispetto al quale si pone il problema di ristabilire la visione prospettica originaria improntata al principio di socialità in una logica sussidiaria e collaborativa.⁷⁵

⁷¹ M. A. QUIROZ VITALE, *Quale Terzo Settore dopo la L. 104 del 2024? L'importanza di un'agenzia indipendente per tutto il “No Profit”*, in *Società e diritti*, n. 17/2024, 2-21.

⁷² Cfr., Riforma 2.2 – Sistema degli interventi in favore di anziani non autosufficienti; Investimento 1.1. Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non auto-sufficienti; Investimento 1.2 – Percorsi di autonomia delle persone con disabilità; Investimento 1.3 – Housing temporaneo e Stazioni di posta per le persone senza fissa dimora).

⁷³ M. INTERLANDI, *Inclusione sociale e performance pubblica: i nuovi paradigmi della funzione amministrativa*, in Id. (a cura di), *Funzione amministrativa*, 184.

⁷⁴ In argomento, N. LIPARI, *Il terzo settore tra gratuità e cittadinanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2/2024, pp. 557-571.

⁷⁵ Giova, in proposito, riferire che il modello di assistenza sanitaria territoriale teorizzato dal PNRR e sviluppato dal d.m. n. 77/2022 promuove la «valorizzazione della partecipazione di tutte le risorse della comunità nelle diverse forme e attraverso il

Indubbiamente, il tema del sostegno alle famiglie per l'esercizio dei diritti di cittadinanza e l'accesso ai servizi pubblici essenziali ha una forte connotazione sociale, coinvolge responsabilità collettive, ed è assoggettato a regole giuridiche, ma presuppone anche la riscoperta del dialogo con altri saperi e il coinvolgimento di più rapporti sociali, la riorganizzazione e trasformazione di strutture preesistenti, la formazione di competenze che si sviluppano e si trasformano attraverso una continua assunzione di responsabilità.

Ed effettivamente sia la legge n. 227/2021 che il Decreto 3 maggio 2024, n. 62 (cd. «decreto progetto di vita») chiamano in causa innanzitutto le Pubbliche Amministrazioni puntando sulle capacità di auto-organizzazione delle stesse che si esplicano in particolare mediante il ricorso alla cooperazione nel settore dei servizi sociali, specie con gli Enti del Terzo Settore i quali assumono il ruolo di precursori del cambiamento e principali attuatori del progetto *de quo*, in quanto espressione di un nuovo modello organizzativo integrato alternativo per l'affidamento dei servizi sociali, basato sulla solidarietà e sussidiarietà orizzontale ex artt. 2 e 118, comma 4, Cost. (dal punto di vista della formazione e delle competenze), e partecipato di assistenza socio-sanitaria.

La partecipazione degli Enti del Terzo Settore all'esercizio delle funzioni amministrative sembra, tuttavia, non trovare ad oggi un ancoraggio

coinvolgimento dei diversi attori locali» per lo sviluppo della sanità territoriale. Per un approfondimento dei concetti di “Partecipazione”, “coinvolgimento” e “co-produzione” in una prospettiva più ampia dell'amministrazione di prestazione e della responsabilità della cura e dell'assistenza, cfr., A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2024. Su questi temi, M. D'ARIENZO, *La sanità in trasformazione: dalla legge n. 833 del 1978 al dm 77/2022. Appunti e proposte sulla Riforma dell'assistenza sanitaria territoriale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2023, 391 ss.

Cfr., Corte cost. n. 131/2020, cit. commentata tra gli altri da AA.VV., *La svolta della Corte costituzionale*, Euricse 2020; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021, 224 ss.; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in www.federalismi.it, n. 21, 2021, 113; M. GALDI, *Riflessioni in tema di Terzo settore e interesse generale. Osservazioni a Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131*, *ivi*, n. 32/2020, 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in www.vita.it/it/article/2020/06/26/co-progettazione-la-spondadella-consulta/156023, 2020; ID., *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Riv. imp. soc.*, 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in www.avvenire.it (luglio 2020); F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in www.labsus.org (luglio 2020).

sicuro nella disciplina quanto alle modalità, condizioni e finalità di tale coinvolgimento e del ruolo complessivo riconosciuto ai privati nel nuovo modello di amministrazione⁷⁶. Da questo punto di vista, anzi, anche nella nuova stagione inaugurata dal Codice dei contratti pubblici permangono incertezze istituzionali e carenze organizzative, sottovalutandosi il contributo dei privati il cui intervento è invece particolarmente apprezzabile in un'ottica di sussidiarietà orizzontale e convergenza di interessi.

Eppure, come ricordato di recente dal Ministero del Lavoro nella nota n. 46/1059 del 7 luglio 2023, l'art. 55 del Codice del Terzo Settore chiaramente chiede il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore nel significato specificato dal DM. n. 72/2021⁷⁷ per la realizzazione di interventi infrastrutturali finalizzati, tra l'altro, all'avvio di percorsi di vita autonoma ed indipendente destinati a persone con disabilità, dal momento che essi «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale»⁷⁸.

⁷⁶ G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in www.federalismi.it, n.8/2024, 51-91.

⁷⁷ Ove si precisa che «il coinvolgimento attivo significa, anzitutto, sviluppare sul piano giuridico formale di confronto, di condivisione e di co-realizzazione di interventi e servizi in cui tutte e 2 le parti – ETS e PPAA. – siano messi effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale... Nell'ambito di una procedura d'appalto è l'Ente pubblico a definire sostanzialmente tutto, ad eccezione dello spazio, lasciato dagli atti della procedura, al contenuto dell'offerta dell'operatore economico concorrente. Il rapporto di collaborazione sussidiaria, che connota gli istituti del 'Codice del Terzo Settore', è – per tutta la durata del rapporto contrattuale/convenzionale – fondato sulla co-responsabilità, a partire dalla co-costruzione del Progetto (del servizio e/o dell'intervento), passando per la reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al Progetto, fino alla conclusione delle attività di Progetto».

⁷⁸ Corte cost. n. 131/2020, cit. che valorizza il ricorso alle forme di amministrazione condivisa tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore ai fini dell'affidamento degli appalti di servizi di interesse generale ad essi riservati.

Gli appalti di servizi alla persona e i servizi sociali risultano assoggettati a un regime specifico in base alla Direttiva 24/2014/UE. In linea con le previsioni del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 anche nel D.Lgs. n. 36/2023, la vincolatività dei principi di trasparenza e di parità di trattamento costituisce il limite esterno alla discrezionalità organizzativa delle stazioni appaltanti cui si riconosce «la facoltà di applicare criteri di qualità specifici per la scelta dei fornitori di servizi, come i criteri stabiliti dal quadro europeo volontario della qualità dei servizi sociali, pubblicato dal comitato per la protezione sociale» (Cons. 114). Ai sensi dell'art. 128 del nuovo Codice, infatti, agli appalti di servizi di importo

A tal fine essi necessitano di un'organizzazione stabile di risorse, strutture, reti, competenze in grado di garantire agli utenti «il diritto a una vita degna, nutrita di senso e non solo di utilità»⁷⁹ (che nella specie si identifica con l'inclusione e l'integrazione socio-sanitaria ed assistenziale).

Il coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore è espressione, quindi, di un approccio multidimensionale e multifattoriale alla cura e all'assistenza in un sistema incentrato sui bisogni materiali, esistenziali e relazionali della persona.

Ne consegue, quindi, che nelle procedure di affidamento dei servizi socio-assistenziali e sociali per «attività a spiccata valenza sociale» ex art. 6 del Codice dei contratti pubblici, essi dovranno farsi carico degli obblighi

inferiore alla soglia eurounitaria (affidamento ed esecuzione) «si applicano i principi e i criteri di cui al comma 3 (dovendo) l'affidamento ... garantire la qualità, la continuità, l'accessibilità, la disponibilità e la completezza dei servizi, tenendo conto delle specifiche esigenze delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e promuovendo il coinvolgimento e la responsabilità degli utenti». Il problema, già emerso nel vigore del D.Lgs. 50/2023 concerne la compatibilità tra la modalità organizzativa prescelta per gli appalti sotto soglia (affidamento diretto), il principio di rotazione e l'esigenza di garantire la continuità assistenziale (ritenuta prevalente e derogatoria del principio *de quo*. Cfr., TAR Lazio – Latina, Sez. I, 6 marzo 2018, n. 105) richiamata, di recente, anche dalle Linee guida Anac (n. 17/2022) che hanno previsto l'obbligo di adeguata motivazione in capo alle stazioni appaltanti mediante l'*individuazione di una durata idonea del contratto o la previsione*, nei documenti di gara, la possibilità di un rinnovo del contratto alla scadenza oppure, ancora, *l'attivazione della clausola sociale* prevista nel contratto collettivo nazionale di riferimento». La previsione, per quanto non abbia trovato un riscontro del nuovo Codice, resta comunque degna di nota per la valutazione degli effetti, anche solo potenziali, dell'introduzione di una disciplina in deroga al principio di rotazione degli affidamenti nei settori in questione in una prospettiva di maggiormente liberalizzante (cfr. art. 108, comma 2, lett. a) D.Lgs. n. 36/2023) compensata dall'obbligo di motivazione dell'organizzazione del servizio («in modo da assicurarne la continuità per tutta la durata del bisogno» (§ 7.2 Linee guida Anac, cit.), con la conseguenza che «la durata del contratto deve essere adeguata alla tipologia dei bisogni (da soddisfare) e degli interventi da organizzare») e sul piano del sindacato giurisdizionale.

⁷⁹ L'espressione è di M.A. CABIDDU, *Patrimonio culturale e paesaggio: il bello dell'Italia*, in M.A. CABIDDU – N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2023, 21. Decisivo si rivela il richiamo all'art. 2 Cost. quale clausola generale che consente l'ampliamento del catalogo dei diritti riconosciuti meritevoli di tutela di diritti esistenziali e personali, quando ormai l'Italia è entrata ufficialmente nella Fase 2 del PNRR e si prepara per la verifica per la domanda della sesta rata (avvio delle opere infrastrutturali nell'ambito della Zes del Mezzogiorno e potenziamento dei collegamenti ferroviari nel Mezzogiorno).

strutturali, formativi e componenziali, strumentali al raggiungimento del risultato [ovvero, all'attivazione dei servizi e delle prestazioni inseriti nel progetto di vita, in base al contesto di vita, alla dimensione territoriale e all'ambito (area) di intervento (sociale, sanitario, ricreativo, sportivo, ecc.)] per non incorrere in responsabilità da *deficit* organizzativo dovuto alla incapacità dell'ente di realizzare il diritto di partecipazione e all'inclusione della persona con disabilità nel contesto nel quale essa è stabilmente inserita e in conseguenze anche gravi per violazione del principio di buona organizzazione (*alias*: principio degli adeguati assetti strutturali, organizzativi ed amministrativi) dando rilievo alle scelte e ai fatti organizzativi sia ai fini dell'annullamento degli atti illegittimi che del risarcimento del danno⁸⁰.

⁸⁰ La responsabilità per difetto o inadeguatezza organizzativa sussiste in tutti i casi di disfunzioni o disservizi che abbiano arrecato lesione ai diritti fondamentali individuali a causa della colpevole inerzia di chi aveva il dovere di attivarsi per reperire le risorse necessarie, porre in essere le misure più idonee e ricercare la più adeguata soluzione organizzativa. Il che non fa che confermare la sussistenza di un nesso indissolubile tra organizzazione, protezione dei diritti della persona e obblighi di risultato che spinge il GA ad entrare nel merito della scelta organizzativa che, tuttavia, di per sé non basta a rendere esigibili obblighi specifici di fare, oggetto di autonoma pretesa da parte dei cittadini costruita esclusivamente attorno agli obiettivi. In argomento, *amplius*, M. FALCONE, *La rilevanza dei profili organizzativi nel sistema delle responsabilità pubbliche*, in *Dir. amm.*, 3/2024, 851 ss.

A riprova della particolare sensibilità dell'ordinamento nei confronti dell'inclusione nelle commesse pubbliche, anche nei casi in cui esse non siano direttamente connesse ai contratti riservati di cui all'art. 61 del D.Lgs. n. 36/2023, giova richiamare una recente pronuncia del TAR Campania – Salerno, Sez. I, 11 dicembre 2023, n. 2917 riguardante un'offerta anomala contestata dalla stazione appaltante nei confronti di un concorrente che aveva indicato un quantitativo di personale affetto da disabilità comprendente la quasi totalità della forza lavoro impiegata nell'esecuzione dell'appalto. Tale scelta è stata ritenuta non anomala e rientrante nelle facoltà dell'operatore economico. Per un approfondimento sul tema, sia consentito rinviare a M. D'ARIENZO, *Demitizzazione della concorrenza e principio del risultato nella contrattualistica pubblica*, cit.

In precedenza, TAR Campania – Salerno, Sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158 ha respinto il ricorso presentato da una società per l'affidamento del servizio di gestione di una procedura di gara per l'affidamento del servizio di gestione di una spiaggia comunale attrezzata destinata a persone con disabilità, ritenendo legittimo l'affidamento dello stesso in favore di un Enti del Terzo Settore tramite lo strumento della co-progettazione per il miglior perseguimento delle specifiche finalità solidaristiche nel rispetto delle regole e dei principi generali in base agli indirizzi e criteri previamente individuati e deliberati.

In entrambi i casi, la scelta organizzativa non è espressione di una valutazione meramente politica, in quanto tale insindacabile, ma di discrezionalità amministrativa in senso stretto, rispetto alla quale il sindacato del G.A., condotto in base ai principi di ragione-

Resta il problema di stabilire le forme e le modalità del controllo sui risultati dell'attività svolta da questi Enti e organizzazioni. In assenza di indicazioni utili in tal senso si ritiene che la valutazione di adeguatezza allo svolgimento delle attività di cui essi si fanno carico deve essere condotta non in base ad obiettivi determinati o assegnati dall'Amministrazione, ma piuttosto rispetto a elementi o *standard* di garanzia posti a tutela dei destinatari dei servizi e/o delle prestazioni (Lep).

Tale profilo assume un rilievo assorbente rispetto all'esito (in ipotesi negativo) di tale valutazione che potrebbe condurre all'estremo di far sospendere le azioni sussidiarie in corso, con una eventuale riappropriazione da parte dell'Amministrazione di attività lasciate al Terzo Settore, in base a un'interpretazione fondata e possibile della sussidiarietà non come astensione, ma in positivo, come "dovere di ingerenza".⁸¹

Ciò allo scopo di evitare che, in mancanza di regolamentazione dell'intervento surrogatorio della PA, i cittadini siano costretti a sopportare il costo dell'inefficienza organizzativa, con conseguente ri-espansione dell'intervento pubblico e ri-accentramento dell'esercizio delle funzioni precedentemente decentrate in favore degli Enti del Terzo Settore.

4. *Conclusioni e spunti per l'elaborazione di modelli organizzativi e di innovazione sociale sostenibili*

In un sistema complesso e stratificato diversi fattori spingono, con maggiore determinazione rispetto al passato, nel senso di introdurre innovazioni radicali annunciate da troppo tempo al fine di raggiungere obiettivi strategici, tra cui la riforma della normativa sulla disabilità al fine

volezza e proporzionalità, entrando nel merito della scelta operata può, all'occorrenza, sovvertirla a vantaggio del risultato e della concorrenza.

L'assolvimento dei suddetti obblighi da parte degli Enti del Terzo Settore costituisce, al contempo, un requisito essenziale ai fini dell'affidamento e dell'espletamento dell'attività e/o del servizio oggetto di verifica giudiziale nell'ambito di un sindacato di merito nel giudizio di legittimità che «consente proprio di andare al cuore del modo in cui il potere si organizza e manifesta» (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Editori Laterza, 2024,, spec. 63 ss.)

⁸¹ Cfr., Consiglio di Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094, ove si specifica che il principio ha rilievo non soltanto politico e costituzionale ma anche amministrativo, e quindi è parametro passibile di revisione, nella sua applicazione, davanti al giudice amministrativo.

di perseguire la de-istituzionalizzazione e la promozione della piena autonomia e indipendenza delle persone con disabilità nel senso prefigurato dalla Convenzione ONU del 2006.

In effetti, di recente numerosi cambiamenti previsti nell'agenda politica hanno riservato una particolare attenzione ai temi dell'inclusione e dell'impegno civile e sociale sul tema della disabilità, segno tangibile dell'evoluzione e del progresso storico in un'epoca attraversata da crisi multiple ed inedite in cui i nuovi diritti e le libertà individuali si confrontano, sovente contrapponendosi, a poteri vecchi e nuovi in assenza di garanzie adeguate e rimedi efficaci.

Sublimando il ruolo del diritto e delle leggi che conferiscono forma e sostanza ai diritti sovente invano invocati da chi «ne denuncia l'assenza (per non averli mai) posseduti di fatto *pur essendo essi* solennemente proclamati»⁸², il PNRR esalta il ruolo propositivo della legge che si auspica per il futuro si dimostri più responsabile ed attenta alla composizione degli interessi e alla tutela dei diritti della generazione attuale e di quelle future. Esse, infatti, vantano il diritto di riformare e cambiare le leggi (a cui corrisponde un preciso obbligo il cui inadempimento è fonte di responsabilità) troppo spesso demandata alla funzione creativa dei giudici investiti del compito di garantire una «diversità (socialmente oltre che economicamente) sostenibile»⁸³ anche nel futuro e di attuare una «giustizia del caso concreto»⁸⁴.

Tale impostazione ha l'indiscutibile pregio di riequilibrare i rapporti tra i poteri dello Stato (funzione legislativa e funzione giurisdizionale) ispirati alla «reciproca comunicazione ed interazione»⁸⁵ in un clima di rinnovata alleanza e fiducia che favorisce la nascita di legami sociali e nuovi diritti fondamentali che sono lo specchio di altrettante situazioni personali ed assistenziali.

⁸² N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, 1990, XXI. Corsivo mio.

⁸³ La diversità in tutte le sue forme caratterizza ogni essere umano rendendolo unico ed irripetibile, tuttavia essa assume un diverso significato se diventa un fattore escludente in assenza di una piena assunzione di responsabilità e della previsione di adeguati strumenti compensativi idonei a favorire lo sviluppo della persona umana. Cfr., in proposito, F. DELL'AVERSANA – F. CESARANO, *I beni e le attività culturali come strumento di inclusione per le persone con disabilità*, in *Dir. di Famiglia e delle Persone*, fasc. 4/2022, 1733 ss. T. GROPPI, *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività*, in *Lav.dir.*, 2023, 46.

⁸⁴ N. LIPARI, *Che cosa significa fare il giudice, oggi*, in www.ca.milano.giustizia.it.

⁸⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., 58 ss.

Esse per essere normate ed applicate andrebbero innanzitutto percepite e comprese dall'interprete nella loro essenza al fine di riconoscere gli interessi e i bisogni che ne sono alla base.

In mancanza, i «diritti diventebbero deboli *se ed in quanto* la politica *non se ne facesse concretamente carico* e li abbandonasse, rischiando di perdere anche se stessa *qualora* in tempi difficili non si *facesse* politica di tutti i diritti»⁸⁶ di cittadinanza dando loro voce mediante un esplicito riconoscimento e fornendo ad essi piena garanzia.

Il riconoscimento della condizione delle persone con disabilità e dei loro diritti (a cominciare dal diritto alla vita indipendente) in conformità alla Convenzione ONU ed ai principi in materia di autodeterminazione e non discriminazione costituiscono i capisaldi della Riforma della legge sulla Disabilità.

Essa costituisce una delle «condizioni abilitanti»⁸⁷ che prefigura anche l'avvio di un cambiamento culturale nella costruzione del «modello sociale della disabilità»⁸⁸ che sia il frutto di una riforma più ampia e strutturata in grado di affrontare la tematica in maniera globale ponendo le basi per una sinergia tra le responsabilità di coloro che istituzionalmente e/o convenzionalmente hanno il compito di accompagnare le persone con disabilità nello sviluppo e nell'articolazione di un progetto personalizzato di intervento finalizzato all'inclusione sociale e all'esercizio dei diritti fondamentali, compresi quelli «emergenti».

Mi riferisco, in particolare, al «diritto al progetto di vita» che implica il coordinamento (ad oggi insussistente) tra i piani di intervento personalizzati e la realizzazione dell'integrazione socio-sanitaria previa individuazione ed analisi dei bisogni e delle preferenze (domiciliarità delle cure e dei sostegni socio-assistenziali) prodromici alla definizione degli interventi da attivare all'esito di una valutazione multidimensionale e partecipata dall'interessato – e con l'ausilio delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche necessarie ed appropriate (*budget* di progetto)⁸⁹.

⁸⁶ ID., 211 ss. Corsivo mio.

⁸⁷ Cfr., art. 5, lett. d) il punto d), Reg. (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

⁸⁸ G. RECINTO – F. DELL'AVERSANA – F. CESARANO, *I beni e le attività culturali come strumento di inclusione per le persone con disabilità*, in *Dir.Fam.Pers.*, fasc.4/2022, 161-173.

⁸⁹ La valutazione multidimensionale attivabile solo dall'interessato o da chi lo rappresenta, apparentemente non obbligatoria, non appare conforme alla definizione di cui

Senza considerare, inoltre, il rischio di possibile scollamento tra i bisogni, i desideri e le aspettative delle persone con disabilità⁹⁰ corrispondenti a servizi e prestazioni ulteriori rispetto all'offerta di servizi e delle prestazioni rientranti nei LEP dalla cui determinazione dipenderà la concreta esigibilità del servizio e/o della prestazione già nella fase di sperimentazione che sarà avviata nel 2025 (in attesa dell'entrata in vigore della Riforma il 1° gennaio 2026).

Tali criticità ad oggi inducono a una maggiore cautela e, forse, in parte anche a ridimensionare le aspettative sulla Riforma e sul Decreto 3 maggio 2024, n. 62 (cd. «decreto progetto di vita») che costituisce il fulcro della Riforma avviata con la l. n. 227/2021 soprattutto in correlazione con le difficoltà attuative della legge sull'autonomia differenziata che si appuntano proprio sull'ampiezza del trasferimento delle materie (o ambiti di materie) riferibili ai Lep.

La questione «ha valenza generale, non limitata o funzionale solo all'attuazione dell'art. 116, co 3, Cost.»⁹¹, in quanto per alcune materie il trasferimento è subordinato alla determinazione degli *standard* (o livelli) strutturali e qualitativi prestazionali ed organizzativi adeguati (la cui mancanza ne svilisce il significato, il ruolo e la funzione dei Lep), con la conseguenza che qualsiasi altro sforzo o impegno profuso dal Governo si riduce a un mero esercizio retorico senza alcun effetto sostanziale sul piano della concreta esigibilità dei diritti alla salute, alla cura e all'assistenza delle persone con disabilità⁹².

all'art. 1, comma 2, della Convenzione Onu del 2006 da cui dipende l'effettività dei diritti delle persone con disabilità in essa contemplati, con la conseguenza che essa potrebbe finire per circoscrivere l'ambito della tutela giurisdizionale a una valutazione di natura medico-legale che non tiene conto della «interazione con barriere di diversa natura», a cui fa esplicito riferimento la citata disposizione.

⁹⁰ A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela "multilevel"*, in *Consulta online*, n. 3/2022, 1165-1188.

⁹¹ L'espressione è di A. SCIORTINO, *Regionalismo differenziato e DDL "Calderoli": notezioni di merito e di metodo*, in *Dir. reg.* n. 1/2024, 74. Anche per questo motivo, si spiega il mancato inquadramento degli stessi per oltre vent'anni in seguito alla colpevole inerzia statale e alle incertezze che tale vuoto legislativo ha determinato.

⁹² V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in www.federalismi.it n. 15/2024, nell'illustrare le ragioni dell'inadeguatezza del metodo e del merito si è soffermato sulle conseguenze della delegittimazione del Parlamento e della marginalizzazione dei Lep i quali «Anziché essere concepiti in stretta correlazione con la tutela dei diritti civili e sociali, ... sono stati degradati a meri indici tecnico-amministrativi, a misure di tipo organizzatorio, a target di offerta dei servizi regionali, a obiettivi delle politiche pubbliche regionali rimessi alla previa decisione dello Stato in dipendenza delle relative relazioni finanziarie con le

Tale constatazione induce a riflettere, da un lato, sul valore e sull'utilità delle leggi per l'evidente incapacità di «governare la complessità» della materia⁹³; dall'altro, sul ruolo degli Enti del Terzo Settore sempre più spesso coinvolti dai Comuni nelle procedure di programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale ai sensi del D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e del D.M. 31 marzo 2021 n. 72⁹⁴ per l'affidamento dei servizi di assistenza alle persone con disabilità.

Sul primo punto, mio avviso, *in subiecta materia* la degradazione del ruolo della legge non è un esito auspicabile anche in considerazione delle conseguenze che potrebbero derivare dall'enfaticizzazione della funzione giurisdizionale e dalla sempre più marcata funzione regolatoria amministrativa sull'attuazione del pluralismo sociale voluto dalla Costituzione. Se, da un lato, l'evoluzione sociale ha incrementato la produzione legislativa che si è dovuta far carico di interessi molteplici, crescenti e via via sempre più confliggenti, dall'altro, il processo di integrazione europea e lo spazio via via crescente di autonomia riconosciuto alle autonomie territoriali hanno progressivamente oscurato il primato della legge favorendo la creazione di un sistema a rete di produzione delle norme foriere di conflitti ed incertezza giuridica⁹⁵.

L'inflazione normativa che ne è derivata, e che, tra l'altro ha prodotto

Regioni. L'attività di determinazione degli stessi, pertanto, è stata spolticizzata e privata della valutazione dell'essenziale funzione garantista e perequativa propria dei Lep (art. 119 Cost.)). A ciò hanno indubbiamente contribuito le difficoltà di misurazione e di quantificazione dei Lep emerse durante i lavori del CLEP in conseguenza di un'insanabile contrapposizione nella scelta dei criteri di determinazione in rapporto alle risorse disponibili.

⁹³ L'espressione tra virgolette richiama l'attenzione sul valore della legge nelle democrazie costituzionali e ad un recente intervento di T.E. Frosini per l'Audizione del 5 febbraio 2024 al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in occasione della indagine conoscitiva sui «Profili critici della produzione normativa», in <https://documenti.camera.it>.

⁹⁴ Recante «Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)» al §1.1. precisa la natura e le caratteristiche del rapporto di collaborazione sussidiaria con gli Enti del Terzo Settore «fondato sulla co-responsabilità, a partire dalla co-costruzione del progetto (del servizio e/o dell'intervento), passando per la reciproca messa a disposizione delle risorse funzionali al progetto, fino alla conclusione delle attività di progetto ed alla rendicontazione delle spese».

⁹⁵ Di recente sul tema, G. URBANO, *La legge "oscura" e il potere amministrativo*, in *Giur. comm.*, n. 3/2024, 623 ss.

interventi atomistici e contingenti e altre criticità legate all'eccessivo ricorso alla delega, ha, altresì, intaccato la funzione e la dimensione garantista dei principi e della legge.

A parere di chi scrive, una restrizione arbitraria e la conseguente invasione degli spazi riservati al legislatore *in subiecta materia* presenta rischi e conseguenze non trascurabili sul piano della effettività dei diritti sociali delle persone con disabilità e della tutela giurisdizionale responsabilizzando eccessivamente i giudici e riconoscendo, di fatto, alle sentenze un carattere “polifunzionale”⁹⁶. Tali rischi potrebbero essere scongiurati se, com'è auspicabile, la legge statale provvedesse a definire i soggetti, i tratti essenziali della disciplina e le modalità di affidamento dei servizi e delle prestazioni (quali?) all'utenza a garanzia del buon andamento e della buona organizzazione nel significato predetto. In tal modo si valorizza la portata, la consistenza e l'intensità del principio di legalità che riacquista così la sua centralità e coesiste con il principio del risultato al quale è inestricabilmente legato conformando l'esercizio del potere amministrativo⁹⁷ mantenendo il fondamentale raccordo tra legislatore e giudici per assicurare il costante adeguamento all'incessante trasformazione della realtà e della società⁹⁸.

Investendo la disciplina del rapporto tra Comune ed Ente del Terzo Settore nell'ambito delle politiche sociali essa, inevitabilmente, si ripercuote sulla definizione degli spazi riconosciuti ai suddetti enti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sublimato nel Codice del Terzo Settore attraverso il riconoscimento di quella “profonda socialità”⁹⁹ della

⁹⁶ L'espressione è tratta da un recente contributo di S. VALAGUZZA, *La polifunzionalità delle sentenze del giudice amministrativo. Orientamenti giurisprudenziali e scelte delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir.proc.amm.*, n. 2/2024, 425.

⁹⁷ Tra i contributi più recenti sul tema, cfr., M. RAMAJOLI, *Attività regolatoria e norme attributive dei poteri: alcune considerazioni*, in *Riv. reg. merc.*, fasc. 1/2022, 25 ss. E. BRUTI LIBERATI, *La legalità presa sul serio*, in AA.VV., *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto*, Pisa, 2022, 55 ss.; A. TRAVI, *Tipicità degli atti e potere “amministrativo”*, in *Jus*, 2020, 529 ss. G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, in *Dir. amm.*, 2021, 749. Id., *Pubblica amministrazione, burocrazia o servizio al cittadino?*, Milano, 2022.

⁹⁸ Meritoria è stata e sarà l'attività delle Corti e dei i giudici di merito che «nel prendersi cura dei soggetti vulnerabili ... si avvicinano ai cittadini ... ne seguono il percorso quando si accresce la loro fragilità e compensano, quando possono farlo, la loro debolezza con tutele adeguate» in risposta alle nuove istanze dai risvolti significativi sul piano individuale e sociale.

⁹⁹ Corte costituzionale 16 luglio 2004, n. 228.

persona e del suo ruolo proattivo e responsabile¹⁰⁰ fondamentale per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese.

Con ciò si è inteso rimarcare il legame inscindibile esistente tra detti beni e la giustizia sociale (pari opportunità, equità, accesso universale alle risorse comuni e ai diritti) riconoscendo al contempo i vantaggi derivanti dal ricorso a detti modelli quale antidoto nei confronti delle disuguaglianze¹⁰¹.

Prova ne sia che tra tutti gli enti dotati di una stabile organizzazione gli Enti del Terzo Settore sono quelli più idonei allo svolgimento di attività di interesse generale e, in particolare, dei servizi sociali per la indiscussa capacità di individuare tempestivamente i bisogni emergenti, organizzativa e di intervento per il soddisfacimento dell'interesse delle persone con disabilità e la creazione delle condizioni per il pieno sviluppo della loro personalità.

E per quanto le considerazioni innanzi svolte abbiano almeno in parte “smorzato” gli entusiasmi anche in considerazione dell'impatto della legge 86/2024 sulla determinazione dei Lep, giova evidenziare che al di là dei profili di incostituzionalità¹⁰², le principali criticità non si appuntano sul procedimento per quanto articolato e complesso, quanto sul rischio, invero più che paventato, che l'autonomia differenziata da tempo annunciata come possibile antidoto alle conseguenze delle inerzia ed alla fallimentare gestione statale non sia effettivamente in grado di colmare i divari territoriali e la forte arretratezza del Paese nei settori strategici (istruzione, lavoro, digitalizzazione, infrastrutture, servizi sanitari e socio-assistenziali), specie nelle regioni meridionali.

Considerati i tempi stretti per la individuazione dei Lep in materia di salute e istruzione, si ha la sensazione che le Regioni anche per il futuro rivestiranno un ruolo (ancora una volta) subalterno nei rapporti con lo Stato che ora come allora resterà l'interlocutore principale.

Effettivamente, la Riforma dell'Autonomia differenziata, per come è

¹⁰⁰ Corte cost. n. 75/1992.

¹⁰¹ F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo settore*, in *Munus*, 2019. S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, Terzo settore e società civile organizzata*, in M. BOMBARDELLI (A CURA DI), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 249 ss.

¹⁰² M. CLARICH – G. FONDERICO, *Prima del regionalismo differenziato un piano sui rapporti centro-periferia*, in *Guida al Diritto Il Sole 24 Ore*, n. 30 del 3 agosto 2024.

stata concepita, non sembra incentivare l'affermazione di un modello organizzativo a rete di compartecipazione sinergica e strategica tra lo Stato, le Regioni, gli enti locali, e gli altri soggetti istituzionali e i privati da cui dipende in concreto la capacità degli stessi «di assimilare e tradurre efficacemente a favore del proprio territorio le *chances* amministrative che il Piano (PNRR) offre ... ed intercettare le istanze di regolazione che provengono da bisogni amministrativi peculiari e non facilmente confinabili»¹⁰³.

Mi riferisco, in particolare, alla definizione e alla garanzia dei livelli essenziali determinati in base al fabbisogno di beni, prestazioni e servizi in favore della persona con disabilità a partire dagli *standard* costituzionali minimi di assistenza sanitaria, socio-sanitaria e sociale previsti dalla legge (cfr. art. 20, comma 2, legge 5 maggio 2009 n. 42; decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e legge n. 328/2000) fino al progetto di vita che ingloba in sé i preesistenti piani e progetti ed in cui sono «comprese, altresì, le misure previste a legislazione vigente per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale, nonché gli eventuali sostegni erogabili in favore del nucleo familiare e di chi presta cura ed assistenza» (cfr., art. 18 del D.Lgs. n. 62/2024) nei contesti di vita, scolastici e lavorativi della persona con disabilità.

È, altresì, prevista l'istituzione di Fondi *ad hoc* che dovrebbero implementare le risorse dei progetti e dei rispettivi *budget* compatibilmente con la disponibilità in bilancio ed ai vincoli economico-finanziari prestabiliti¹⁰⁴ che si ripercuotono sull'effettività dei diritti e della tutela, come tutti i livelli essenziali finanziariamente condizionati in assenza di una espressa previsione di legge (circa i beni, servizi e prestazioni da erogare in relazione ai livelli essenziali per la piena inclusione delle persone con disabilità).

In senso contrario, e in linea con le previsioni del PNRR che concorre alla definizione delle modalità di erogazione dei livelli essenziali (Missione 5 – Componente 2) e al finanziamento dei Leps e per la realizzazione di interventi complementari a quelli finanziati nell'ambito della Missione 6, l'obiettivo è quello di allineare i percorsi di emancipazione e di inclusione predisposti dal legislatore nei confronti delle persone con disabilità con i paradigmi di sviluppo e di emancipazione e i processi di inclusione delle persone con disabilità previsti dalla Costituzione.

¹⁰³ F. CORTESE, op. cit.

¹⁰⁴ S. SPATOLA, *Condizionalità finanziaria e indirizzo politico economico: i mezzi come fine coordinatore* in www.federalismi.it, n. 1/2025, 138-167.

Al di là della narrativizzazione dell'ICF e a prescindere dalla reperibilità delle risorse, un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi minimi e alla determinazione dei Leps per la presa in carico tempestiva, globale e continuativa delle persone a rischio di marginalità esistenziale che richiedono nuovi sistemi di protezione e una piattaforma integrata di tutela (Lea e Leps), proviene proprio dagli Enti del Terzo Settore che, in qualità di soggetti attuatori, non devono sopportare il costo di inerzie prolungate, ritardi, difformità e altre incertezze legate all'indisponibilità di *budget* e/o di bilancio che, inevitabilmente finirebbero per ripercuotersi sulla efficienza organizzativa e di gestione in fase di erogazione dei servizi e delle prestazioni.

Ciò postula, a monte, la revisione dei paradigmi che regolano i rapporti tra i soggetti pubblici e privati tenuti ad attuare la nuova piattaforma integrata di tutele e il ripensamento degli schemi di sussidiarietà verticale ed orizzontale con la specificazione delle funzioni attribuite a ciascuno di essi, degli obblighi di solidarietà e delle responsabilità. Sul presupposto, infatti, che «l'organizzazione non è più (o non è più soltanto) individuazione di soggetti e spartizione di attribuzioni e competenze, ma «organizzazione per strutture-compito»¹⁰⁵ e che le regole organizzative assurgono a strumento diretto di tutela dei diritti delle persone con disabilità e per il conseguimento del risultato (la garanzia dei diritti per il pieno sviluppo della persona umana), l'adozione di un modello organizzativo a rete, alternativo sia al mercato, sia alla gerarchia, che coinvolga attivamente, in regime sussidiario e di amministrazione coordinata e condivisa, il Terzo Settore è auspicabile che possa acquisire carattere permanente e perfettamente integrato nell'ambito di un quadro erogatorio prestabilito, tarato sull'omogeneità e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi resi all'utenza.

La convergenza di una pluralità di interessi – secondo una dinamica non competitiva e non gerarchizzata nel modello organizzativo testé illustrato – assicura l'ottimale gestione di fenomeni e problemi complessi e spinosi e un elevato grado di integrazione degli effetti sociali sfruttando le risorse del PNRR e i vantaggi che derivano dall'impiego delle nuove tecnologie per eliminare i fattori che ostacolano la socializzazione, l'inclusio-

¹⁰⁵ G. PASTORI, *Accordo e organizzazione amministrativa*, in AA.VV., *L'accordo nell'azione amministrativa*, a cura di A. MASUCCI, Quaderno Regionale Formez n. 51, Roma, 1988, 44-45; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, 59 ss.

ne, l'autonomia e l'indipendenza delle persone con disabilità, in attuazione del programma di emancipazione e trasformazione sociale delineato dalla Costituzione che ci si augura possa trovare attuazione a livello nazionale ed europeo.

Abstract

Il saggio, analizzando lo stato di attuazione delle riforme volte a ristabilire l'efficienza della rete pubblica dei servizi di assistenza, cura e sostegno alle persone con disabilità, suggerisce l'adozione di un modello organizzativo a rete, alternativo sia al mercato, sia alla gerarchia, che coinvolga attivamente, in regime sussidiario e di amministrazione coordinata e condivisa, il Terzo settore auspicando che esso possa acquisire carattere permanente e integrato nell'ambito di un quadro erogatorio prestabilito, tarato sull'omogeneità e sulla qualità delle prestazioni e dei servizi resi all'utenza.

Social Innovation Models for the Protection of the Rights of Persons with Disabilities: Challenges and Perspectives for the Third Sector

The essay, analyzing the state of implementation of the reforms aimed at re-establishing the efficiency of the public network of assistance, care and support services for people with disabilities, suggests the adoption of a network organizational model, alternative to both the market and hierarchy, which actively involves, in a subsidiary regime and coordinated and shared administration, the Third Sector with the hope that it can acquire a permanent and integrated character within a pre-established delivery framework, calibrated on the homogeneity and quality of the services and of services rendered to users.