

L'“Amministrazione per la disabilità”*

ANDREA BLASINI**

Sommario: 1. Per una definizione di “amministrazione per la disabilità”. – 2. L’ “amministrazione per la disabilità” in senso stretto. – 3. Le attività delle pubbliche amministrazioni e la disabilità.

Data della pubblicazione sul sito: 8 marzo 2021

Suggerimento di citazione

A. BLASINI, *L'“Amministrazione per la disabilità”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è stato elaborato nell’ambito di un progetto di ricerca condotto in collaborazione con ANMIC (Associazione nazionale mutilati e invalidi civili) ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Elena Vivaldi e Andrea Blasini.

** Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: andrea.blasini@santannapisa.it.

1. Per una definizione di "amministrazione per la disabilità"

La delega legislativa alla lettera i) del comma 3 dell'art. 1 prevede una serie di azioni, molto differenti tra loro, volte all'implementazione dei sistemi di monitoraggio, verifica e controllo dell'attuazione della normativa in materia di disabilità. È un punto, in verità, molto importante e delicato che investe il rapporto tra persone con disabilità e pubbliche amministrazioni sotto più angoli visuali che così definiscono, globalmente, «l'amministrazione per la disabilità».

Tracciare un profilo completo di questa «amministrazione per la disabilità» non è compito semplice. Essa deve tenere insieme due aspetti: vi deve essere un'amministrazione, per così dire, di cornice che si occupa *solamente e specificamente* di disabilità. È questo- possiamo dire- è il profilo in senso stretto. In secondo luogo, tutte le amministrazioni, di qualsiasi livello, nazionale, regionale e locale, devono orientare la propria azione in modo tale da tenere in debita considerazione le specifiche esigenze delle persone con disabilità e così tutelarne i diritti, come diretta conseguenza del principio di non discriminazione.

Questi due aspetti sono ambedue presenti nei principi e criteri direttivi che la delega riserva al tema, seppur, possiamo dire, con differente, peso.

2. L' "amministrazione per la disabilità" in senso stretto

Quando andiamo a guardare all' «amministrazione per la disabilità» in senso stretto tocchiamo evidentemente il tema dell'organizzazione amministrativa e su questo punto è inevitabile impostare il ragionamento in termini di rapporto tra organizzazione e diritti.

Questo rapporto si configura complesso e non facilmente identificabile con immediatezza perché segna una relazione intrecciata ed osmotica: "i diritti discendono dall'organizzazione (che li garantisce ed a ben vedere li definisce), ma l'organizzazione discende dai diritti (è costruita e si giustifica in vista della loro tutela), che ne sono il *prius* logico"¹.

Se si tiene ben presente questa premessa, si comprende come la riflessione sugli apparati organizzativi pubblici non possa condursi separatamente dalla riflessione sui diritti: i diritti alimentano l'organizzazione e l'organizzazione alimenta i diritti, poiché "la soluzione organizzativa è, insieme, la risposta agli interessi da soddisfare e la matrice delle situazioni soggettive"².

¹ E. CARLONI, *Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi*, in *Persona e Amministrazione*, I, 2020, p. 52.

² G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 111.

L'altra grande regola aurea, cui dobbiamo necessariamente fare riferimento, impone che "in principio sono le funzioni"³. Questo significa che il fulcro centrale rimane la funzione e rispetto ad essa va conformata l'organizzazione. Prima dobbiamo capire che cosa vogliamo fare e realizzare. Poi procediamo alla strutturazione dell'organizzazione.

Solo seguendo queste due linee guida riusciamo a tratteggiare meglio i contorni del disegno istituzionale impostato dal legislatore delegante.

L'architettura di cornice dell'«amministrazione per la disabilità» trova, nel disegno di legge delega, due principi/criteri direttivi fondamentali: da una parte (punto 2), si prevede di istituire un'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità, con compiti di verifica, controllo e consultazione sull'attuazione (*sic*) dei diritti delle persone con disabilità e dei loro familiari, nonché sul rispetto degli *standard* di qualità dei servizi ad essi erogati. Si tende dunque a costruire una c.d. "amministrazione specializzata". Dall'altra parte (punto 4), si prescrive di riordinare gli organismi pubblici di consultazione in materia di persone con disabilità, secondo criteri di semplificazione ed efficienza dell'azione amministrativa.

Questa parte del disegno di legge riveste, senza dubbio, un ruolo prospettico rilevante perché potrebbe ridisegnare in profondità i rapporti tra pubblica amministrazione e persone con disabilità.

Per questa ragione, l'attuazione di questo punto della delega legislativa rappresenta una questione molto delicata perché non si può far cadere in un misero surrogato, privo di consistenza, un'aspettativa così elevata. La delineazione di questo disegno tanto ambizioso, che sembra preludere a un rafforzamento della tutela (amministrativa) dei diritti delle persone con disabilità nella vita sociale in soluzione di continuità con il passato, deve rispondere necessariamente ai principi di effettività ed efficienza.

Innanzitutto è bene che il legislatore delegato, prima di ogni ipotesi organizzativa su questa nuova Autorità, abbia bene a mente quali compiti, specifici e pregnanti, in stretta correlazione alla tutela dei diritti delle persone con disabilità, essa deve venire a svolgere.

L'istituzione di un'Autorità amministrativa di nuovo conio non può essere disgiunta dalla necessità di affidarle dei compiti rilevanti e significativi. Diversamente si appesantirebbe il perimetro pubblico dell'ennesimo ente che non risponde a peculiari e reali esigenze degli amministrati. Dunque bisogna andare oltre la mera previsione di un'autorità di consultazione e controllo, perché la nuova Autorità deve essere investita di una missione ben precisa e provvista di adeguati poteri.

³ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, I, 1957, pp. 11 ss.

Innanzitutto rimane cruciale strutturare questa nuova amministrazione come un' autorità amministrativa indipendente⁴, quindi con una sua posizione di garanzia all'interno dell'ordinamento, e dovrebbe essere funzionalizzata alla tutela delle persone con disabilità avverso le discriminazioni ed alla garanzia dell'effettività dei diritti espressamente riconosciuti.

⁴ La letteratura in punto di autorità amministrative indipendenti è amplissima; donde si indicano i riferimenti più significativi: A. MASSERA, *La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; S. CASSESE, C. FRANCHINI, *L'amministrazione pubblica italiana*, cit.; M. D'ALBERTI, (voce) *Autorità indipendenti* (dir. amm.), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1995; F. POLITI, *Regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit.; S. CASSESE, *Le Autorità Amministrative Indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996; G. AMATO, *Le autorità indipendenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali: Legge, diritto, giustizia*, Einaudi, Torino, 1998; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000; F. MERUSI, M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2002; G. SANTANIELLO, *Il riordino delle autorità amministrative indipendenti (Problemi e prospettive)*, in *InterLex Diritto Tecnologia Informazione*, 7 febbraio 2002, disponibile all'indirizzo www.interlex.it; G. SANTANIELLO, *Le autorità amministrative indipendenti quali fattori di evoluzione dell'ordinamento*, in *InterLex Diritto Tecnologia Informazione*, 19 giugno 2003, disponibile all'indirizzo www.interlex.it; S. CASSESE, *L'attuale situazione delle autorità indipendenti. Relazione al convegno organizzato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni su "Funzionamento e organizzazione delle authorities: esperienze a confronto"*, Forum p.a., 2004, Roma, 10 maggio 2004, disponibile all'indirizzo www.archive.forumpa.it; V. CERULLI IRELLI, *Autorità indipendenti: c'è bisogno di una riforma?*, in ISEA, 2001; M. CLARICH, *Autorità indipendenti bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; A. CLARIZIA, *Autorità indipendenti e ordinamento comunitario. Il sistema antitrust dopo il regolamento 1/2003*, in *Giustizia Amministrativa*, 9, 2006, disponibile all'indirizzo www.giustamm.it; M. DE BENEDETTO, *Autorità indipendenti*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. I, pp. 588 ss.; R. ROLLI, *Pubblica Amministrazione e Autorità amministrative indipendenti nella "mancata" riforma costituzionale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZI (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2007; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009; G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi: per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, Il Mulino, Bologna, 2009; B.G. MATTARELLA, A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Passigli, Firenze, 2013; M. SANINO, *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre vent'anni dalla loro istituzione*, CEDAM, Padova, 2015.

Quindi accanto alla tutela giurisdizionale prevista dalla legge 67/2006, si appresterebbe una tutela amministrativa di fronte all'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità dotandola di poteri effettivi ed efficaci per far cessare la discriminazione, eventualmente ripristinare lo *status quo ante* e sanzionare il comportamento lesivo posto in essere. Articolare in questo modo un efficace sistema amministrativo di tutela antidiscriminatoria per le persone con disabilità potrebbe costituire un valido strumento alternativo a quello giurisdizionale, ma mai sostitutivo, ed anche un forte deterrente di portata generale se il sistema risultasse efficace ed efficiente.

Certamente la previsione di un Garante dei diritti della persona con disabilità, nei termini prospettati, costituirebbe un'amministrazione rilevante anche sotto il profilo delle risorse necessarie e della sua articolazione territoriale per poter rispondere, in modo facile e tempestivo, alle istanze dei ricorrenti.

Costituire un'autorità amministrativa indipendente, escludendo questa funzione di tutela forte dei diritti, non sarebbe affatto utile e si creerebbe l'ennesimo ente pubblico autoreferenziale e privo di reale utilità per i cittadini.

L'altra funzione principe prospettata per questa Autorità da parte della legge delega è data dalla verifica e controllo sul rispetto degli standard di qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità. Questo è un compito molto importante e complesso perché presuppone due condizioni fondamentali. *In primis*, l'Autorità Garante deve essere in grado di svolgere un'ampia e puntuale attività di valutazione di tutti i servizi a favore della disabilità: ciò significa volgere lo sguardo ad ampi settori della vita pubblica, individuare degli indicatori e metodi di valutazione attendibili, svolgere una costante attività di estrazione dei dati e sistematizzare il materiale raccolto e trarne delle valutazioni. Questo lavoro deve abbracciare tutti i settori che intersecano le necessità e i bisogni della persona con disabilità.

Poi, questa imponente attività di valutazione delle prestazioni rese a favore della disabilità non può rimanere meramente un "dato sulla carta", ma deve rappresentare l'attività conoscitiva di base per migliorare la qualità dei servizi e correggere l'azione delle pubbliche amministrazioni nelle ipotesi di cattiva amministrazione. Sotto questo punto di vista, bisogna dotare di poteri efficaci per ottenere concretamente questi risultati.

Poi certamente l'Autorità dovrebbe svolgere anche altre funzioni: di consultazione e di supporto per le pubbliche amministrazioni, di vigilanza sull'attuazione della normativa sulla disabilità, di promozione di una cultura e di un ambiente favorevole per le persone con disabilità, di relazione al Parlamento sulle condizioni e sulla tutela delle persone con disabilità e di *advocacy* in tema di politiche pubbliche per la disabilità.

Dunque nei termini complessivamente esposti si pone la missione pubblica più appropriata da affidare, in modo rigoroso, all'Autorità Garante.

L'altro aspetto, previsto dalla delega, mira a un riordino generale degli organismi pubblici di consultazione e questo criterio direttivo non può che combaciare con quello volto all'istituzione dell'Autorità Garante. Sotto questo punto di vista, l'idea più importante è quella di concentrare tutte le funzioni amministrative di controllo, consultazione, vigilanza e tutela presso un unico soggetto al fine di conseguire una rilevante razionalizzazione ed una forte specializzazione preordinate all'elevamento dell'effettività, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Del resto, è noto che la parcellizzazione e la miniaturizzazione delle funzioni sono la causa di un sistema di tutela che non ha un riscontro nella realtà, ma che rimane solo sulla carta.

Quest'opera di razionalizzazione incontra però dei limiti, per così dire, naturali, cioè alcuni organismi devono rimanere distinti in ragione della loro specificità.

A livello nazionale, gli organismi che si occupano di disabilità sono due: la Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità e l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità"

La "Consulta nazionale per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità" è incardinata presso il Dipartimento della funzione pubblica e, a mente dell'art. 39-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è stata istituita per implementare l'integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità attribuendogli specifiche funzioni quali:

1) elaborare piani per ottemperare agli obblighi derivanti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68;

2) prevedere interventi straordinari per l'adozione degli accomodamenti ragionevoli nei luoghi di lavoro previsti dall'articolo 3, comma 3-bis, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216;

3) monitorare e controllare l'obbligo di trasmissione annuale da parte delle pubbliche amministrazioni alla Consulta, al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché al centro per l'impiego territorialmente competente della comunicazione relativa ai posti riservati ai lavoratori disabili non coperti e di un programma relativo a tempi e modalità di copertura della quota di riserva prevista dalla normativa vigente, nel rispetto dei vincoli normativi in materia di assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

È difficile pensare che le funzioni attribuite a questo organismo possano essere svolte al di fuori del Dipartimento della funzione pubblica, perché è preposto alla definizione degli interventi a favore dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nelle pubbliche amministrazioni e questo è un compito che effettivamente deve essere svolto in stretto legame con gli uffici di amministrazione attiva.

Diverso sarebbe il ragionamento in relazione all'attribuzione all'Autorità Garante di una funzione generale di vigilanza del rispetto della normativa sul

collocamento mirato, nel lavoro pubblico e privato, delle persone con disabilità. Anche in questo caso, oltre ad una previsione sui canali informativi da parte di Regioni, Centri per l'impiego e Dipartimento della funzione pubblica dovrebbero essere riconosciuti poteri significativi, ivi compresi quelli sanzionatori.

Più complesso è il discorso che ruota intorno all' "Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità", il quale è un organo consultivo e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18 per adempiere, ex art. 3 comma 5 della stessa legge, ai seguenti compiti:

- a) promuovere l'attuazione della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate ex art. 35 della stessa Convenzione, in raccordo con il Comitato interministeriale dei diritti umani;
- b) predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale;
- c) promuovere la raccolta di dati statistici che illustrino la condizione delle persone con disabilità, anche con riferimento alle diverse situazioni territoriali;
- d) predisporre la relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità, di cui all'articolo 41, comma 8, della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
- e) promuovere la realizzazione di studi e ricerche che possano contribuire ad individuare aree prioritarie verso cui indirizzare azioni ed interventi per la promozione dei diritti delle persone con disabilità.

Le funzioni attribuite all'Osservatorio servono fondamentalmente per orientare e predisporre le politiche pubbliche a favore della disabilità e, da ultimo⁵, esso è incardinato presso la Presidenza del Consiglio nell'ambito dell' "Ufficio di coordinamento delle azioni del Governo per le persone con disabilità e le loro famiglie", che costituisce l'articolazione interna della Presidenza del Consiglio deputata alla promozione ed al coordinamento dell'azione del Governo in materia di disabilità.

L'incardinamento dell'Osservatorio presso l'Ufficio di coordinamento costituisce indubbiamente un fatto positivo perché consente un rapporto ravvicinato tra il titolare dell'indirizzo politico in materia ed il mondo dei portatori d'interesse. D'altra parte, però, non si può nascondere che molte attribuzioni dell'Osservatorio incrocerebbero i compiti propri dell'Autorità Garante almeno nei termini in cui è stata prospettata.

Un organismo, come quello dell'Osservatorio, che viene partecipato da un numero cospicuo di soggetti della società organizzata che si occupano di disabilità, è senz'altro utile per la definizione delle politiche pubbliche nazionali, ma allo

⁵ A seguito del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97.

stesso tempo, soprattutto per la sua natura di soggetto di raccordo tra istituzioni e società civile, assolverebbe a un ruolo importante anche presso l'Autorità Garante.

Pertanto si potrebbe immaginare di prevedere una forma stretta di raccordo dell'Osservatorio con il Garante in merito alle attività più tecniche in modo tale che anche l'Autorità Garante possa avere un canale diretto di trasmissione con la società organizzata.

Quindi su questo versante dell'attuazione della delega legislativa i margini di manovra sembrano essere molto ristretti e più che prevedere una razionalizzazione degli organismi, che abbiamo visto avere una loro specifica ragion d'essere, si potrebbe pensare a una compiuta razionalizzazione delle singole funzioni amministrative in modo tale da creare centri di competenze ben calibrati ed evitare inutili frammentazioni e sovrapposizioni.

3. Le attività delle pubbliche amministrazioni e la disabilità

L'altro caposaldo della delega legislativa si preoccupa di due aspetti centrali che coinvolgono l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Al punto 1) si prescrive di "rivedere i contenuti e le modalità di monitoraggio, controllo e verifica cui sono tenute le amministrazioni centrali a vario titolo coinvolte nell'attuazione della normativa in materia di disabilità". Questo tema, che impegna un lavoro minuzioso sulle singole normative di settore, dovrebbe tendere a costruire dei processi efficaci, semplici e fortemente digitalizzati. In stretta correlazione con questa previsione si pone evidentemente il punto 2) della lettera g) dell'art. 1 comma 2, laddove si prevede di semplificare le condizioni di esercizio dei diritti delle persone con disabilità attraverso la creazione di un'infrastruttura informatica contenente la certificazione, le informazioni riguardanti la condizione sociale, economica e sanitaria della persona con disabilità nonché le istanze e la eventuale documentazione relativa ai procedimenti volti alla fruizione dei benefici economici, previdenziali e assistenziali e dei servizi ed interventi di assistenza socio- sanitaria.

Questa disposizione, importantissima, mira a realizzare un salto di qualità enorme in merito all'attività conoscitiva e prestazionale della disabilità sia per le pubbliche amministrazioni che per i cittadini- utenti. Realizzando il "*fascicolo della persona con disabilità*" in modalità digitale ed interconnessa con tutti i plessi interessati si otterrebbe, con grande facilità e risparmio di mezzi, un quadro completo e sempre aggiornato sull'assistito. Il fascicolo dunque dovrebbe raccogliere una pluralità di informazioni e contenuti funzionali all'erogazione delle prestazioni da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello di governo. Così si semplificherebbe l'attività delle amministrazioni che erogano servizi e prestazioni, si avrebbe un quadro unitario per poter effettuare i controlli da parte delle amministrazioni preposte, si evidenzerebbero le maggiori

problematiche afferenti alla presa in carico della persona e si faciliterebbe l'attività di costruzione del budget di progetto.

Il fascicolo potrebbe essere istituito presso l'INPS, in quanto ente che eroga il maggior numero di prestazioni economiche per la disabilità, ma dovrebbe essere aperto a tutte le autorità pubbliche che si occupano della persona con disabilità: ufficio del giudice tutelare, Comune, Asl, Zona distretto sociale, Ministero dell'istruzione, Ministero dell'Università e Ricerca, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tutti i soggetti coinvolti dovrebbero implementare il patrimonio informativo del fascicolo, che avrebbe un valore biunivoco: portare i dati dal centro alla periferia e dalla periferia al centro. In questo modo si potrebbe veramente realizzare l'attività di monitoraggio delle prestazioni pubbliche a favore della persona ed il sistema dei controlli verrebbe reso più semplice ed efficace. Rimarrebbe cruciale, naturalmente, adottare un disegno specifico a tutela dei dati personali e sensibili contenuti nel fascicolo.

Esso poi servirebbe anche per la persona-utente, perché potrebbe ottenere in formato elettronico tutte le certificazioni, gli attestati e i dati utili in modo immediato e tra l'altro si renderebbe effettivo e più semplice da rispettare il divieto di richiedere al cittadino atti e documenti già in possesso di una pubblica amministrazione (art. 40 commi 01 e 02 DPR 28 dicembre 2000, n. 445).

Il punto 3) del medesimo comma si occupa, invece, di prevedere "misure di tutela del consumatore-utente con disabilità anche attraverso la previsione dell'obbligo per tutte le amministrazioni, nonché per i soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici, di indicare in modo specifico nelle carte dei servizi i diritti, anche di natura risarcitoria, che spettano alle persone con disabilità".

In vero, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 indica, tra i principi fondamentali sull'erogazione dei servizi pubblici, quello di uguaglianza e tra le sue differenti declinazioni specifica che esso debba essere inteso come divieto di ogni ingiustificata discriminazione. In dettaglio, poi, stabilisce che i soggetti erogatori dei servizi sono tenuti ad adottare le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti portatori di handicap. Il quadro normativo esistente delinea già una cornice di tutela ad ampio spettro che tiene in debita considerazione, proprio in virtù del principio di uguaglianza, delle condizioni dell'utente-persona con disabilità. Ma questo avviene in termini generali.

La norma formulata per principio non sembra aver prodotto, nell'erogazione dei servizi pubblici, un livello adeguato di tutela per i diritti delle persone con disabilità. In questo senso, il testo della legge delega si dirige verso un orizzonte di tutela rafforzata, attraverso un approccio più preciso: chiede che vengano elencati in maniera puntuale i diritti che le persone con disabilità possono vantare in relazione alle attività delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici.

Innanzitutto la previsione abbraccia tutte le prestazioni *lato sensu* amministrative: se la direttiva del 1994 riguarda solo i servizi pubblici, la norma *de qua* riguarda anche le funzioni pubbliche.

Il problema, che si pone di fronte a una siffatta previsione, non attiene tanto alla formulazione della disposizione legislativa in sé, quanto piuttosto alla sua portata precettiva. A livello legislativo il disposto normativo può sicuramente porre l'obbligo generale di prevedere dei diritti (puntuali) per gli utenti-persone con disabilità, ma per ovvi limiti intrinseci non potrebbe contenere l'elenco degli stessi. Si potrebbe anche pensare di indirizzare l'enucleazione di questi verso più specifiche macro-aree di rilevante interesse, ma anche questa previsione potrebbe rivelarsi poco significativa.

Pertanto il quadro legislativo deve porre sicuramente la cornice di riferimento e rimandare necessariamente alle carte dei servizi⁶ delle singole amministrazioni o dei singoli gestori dei servizi.

Piuttosto, al fine di garantire l'effettività della previsione, sarebbe utile procedimentalizzare in modo rigoroso l'implementazione delle carte dei servizi nella direzione dello scopo dettato dalla legge. L'adeguamento delle carte dei servizi alla nuova disciplina dovrebbe essere un procedimento guidato dall'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità attraverso la formulazione di alcune linee guida per macro-settori (attività amministrativa generale, istruzione, trasporti, etc.), rispetto alle quali i soggetti interessati sarebbero tenuti ad implementare le rispettive carte dei servizi. Nel caso di inadempienza dei medesimi, si dovrebbe prevedere un potere sanzionatorio del Garante o addirittura un potere sostitutivo.

Un'operazione del genere manifesta apertamente la logica sottostante che la percorre: implicitamente si verrebbe a dettare una parte importante dei livelli essenziali di prestazione inerenti i diritti civili e sociali (art. 117 2°, lett. m) Cost.) delle persone con disabilità. A questo punto, in sede di approvazione del disegno di legge delega, sarebbe opportuno indicare espressamente la stretta inerenza della previsione normativa in questione con l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in modo tale da assumere compiutamente il *corpus* dei livelli essenziali delle prestazioni per la disabilità in consonanza con quanto previsto all'art. 1 comma 3 lett. h) del medesimo disegno di legge delega.

⁶ In materia si vedano A.M. BENEDETTI, *Liberalizzazioni, carte dei servizi e diritti degli utenti*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2012, pp. 517 ss.; M. CIRCI, *L'attuazione delle carte dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8, 1998, pp. 790 ss.; P. MARCONI, *La carta dei servizi pubblici e la citizen's Charter. La normativa sulla carta dei servizi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1998, pp. 197 ss.; G. VESPERINI, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 1998, pp. 173 ss.