

## Versione pre-print

### *L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza*

di NADIA MACCABIANI

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. *Iter* di approvazione. – 3. Il contenuto. – 4. Panorama “comparato” e “criticità”. – 5. Osservazioni conclusive.

#### 1. *Premessa*

L'intervento della regione Lombardia, volto ad “istituzionalizzare” la tutela dei diritti delle persone con disabilità, si iscrive nel *trend* dell'ordinamento nazionale<sup>1</sup>, internazionale ed europeo<sup>2</sup>. Nello specifico, dal mero “inserimento” delle persone disabili, si è passati alla loro “integrazione”, per giungere alla “inclusione” con conseguente presupposta estrapolazione di un vero e proprio “meta-diritto alla socializzazione”<sup>3</sup>. In sostanza, è stato superato un approccio puramente assistenziale, di natura economico-sanitaria, per abbracciare l'esigenza di promozione dell'adeguamento ambientale alle esigenze del disabile mediante la rimozione delle barriere (architettoniche, sociali, culturali) che ne impediscono il pieno sviluppo. L'effettività di tali principi si inverte quindi attraverso diritti di prestazione, non meramente economica, la cui sostanza si traduce in servizi<sup>4</sup>, in azioni positive, che necessitano di sorveglianza e promozione ulteriori rispetto alla loro difesa in sede giudiziaria. L'isolare una figura o delle funzioni specificamente mirate non solo alla protezione, in ottica reattiva, della persona disabile, ma anche alla promozione e sollecitazione di un mutamento ambientale e culturale (nelle istituzioni e nella società), si inserisce in questa logica di “presidio” dell'effettività. Si pone pertanto in linea con l'approccio preventivo e pro-attivo volto ad assecondare la finalità relazionale dell'inclusione, il cui nucleo primigenio trova fondamento nella Convenzione Onu del 2006<sup>5</sup>; contribuisce altresì a rendere fecondo il terreno per il passaggio “alla fase di

---

<sup>1</sup> Per la normativa nazionale, cfr. V. VADALÀ, *La tutela delle disabilità*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 9 ss.

<sup>2</sup> Per il panorama normativo europeo e internazionale, il riferimento è, in sintesi, all'art. 15 della Carta sociale europea, agli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006: un approfondimento dettagliato in materia è svolto da S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi della Stato sociale*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 29 ss.

<sup>3</sup> C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 115.

<sup>4</sup> Come sottolineato da L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale. Riflessioni conclusive*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale – La scuola “aperta a tutti” alla prova della crisi economica*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 415-416, l'inclusione presuppone l'erogazione a soggetti deboli di beni e servizi, ma “erogare prestazioni sottende a teorizzazione e studi ben diversi dalla erogazione di sussidi”.

<sup>5</sup> Convenzione che, come noto, ha sancito il passaggio dal “modello medico-assistenziale” al modello “bio-psico-sociale” secondo cui “da fatto privato e problema esclusivamente individuale, la disabilità diventa una questione politica e di giustizia sociale e gli ordinamenti sono chiamati non soltanto a perseguire la cura e la guarigione della menomazione, ma devono adoperarsi per promuovere l'inclusione della persona con disabilità e per garantirle gli stessi diritti di cui godono le persone prive di menomazioni fisiche, con il fine ultimo di renderla autonoma nel quotidiano. Per ottenere ciò è dunque necessario eliminare le barriere di

*universalizzazione* o, se si preferisce, di *accessibilità universale*<sup>6</sup> quale *step* ulteriore rispetto al modello inclusivo.

La legge 24 giugno 2021, n. 10, adottata dalla regione Lombardia e titolata “Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità. Modifiche alle leggi regionali n. 6/2009, n. 18/2010 e n. 22/2018” è suddivisa in due Titoli: il primo dedicato alla istituzione, organizzazione e disciplina delle funzioni di garanzia; il secondo volto alla modifica della normativa delle esistenti autorità di garanzia, sia la fine di perfezionare il loro coordinamento che di rafforzarne i caratteri di imparzialità e autonomia.

Nel prosieguo ne verranno presi in esame gli aspetti salienti, sia di ordine procedurale che sostanziale/contenutistico, per poi tracciare il confronto con quanto previsto in materia da altre regioni.

## 2. *Iter di approvazione*

Il Pdl n. 150 dal titolo “Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità. Modifiche alle leggi regionali n. 6/2009, n. 18/2010 e n. 22/2018” iniziava il proprio *iter* come punto 4 dell’ordine del giorno della II Commissione (Affari Istituzionali) del Consiglio regionale lombardo nella seduta n. 2 del 20 gennaio 2021. Questo progetto, come anche quello n. 151 dedicato alla razionalizzazione delle Autorità di garanzia regionali, scaturiva dall’iniziativa dell’Ufficio di presidenza in risposta ad un ordine del giorno approvato all’unanimità dal Consiglio regionale in data 20 giugno 2020. L’intento razionalizzatorio del Pdl 151 mirava all’accorpamento, in capo al Difensore civico regionale, delle funzioni assegnate a figure di garanzia autonome quali il garante per l’infanzia e l’adolescenza (l. reg. 6/2009) ed il garante per la tutela delle vittime di reato (l. reg. 22/2018), a far data dalla scadenza del loro mandato. L’esame dei due Pdl procedeva inizialmente in parallelo, fino a quando il Presidente della II Commissione non disponeva il rinvio del Pdl 151, nella seduta del 26 maggio 2021<sup>7</sup>.

La fase istruttoria del procedimento di approvazione del Pdl 150 si snodava attraverso 6 sedute della II Commissione<sup>8</sup>, si tenevano due incontri per audizioni di associazioni rappresentative<sup>9</sup>, venivano inoltre depositati tre emendamenti entro il prestabilito termine

---

qualsiasi genere presenti nella società”: in tal senso G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità – Profili costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 56.

<sup>6</sup> G. MATUCCI, *Dall’inclusione all’universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all’istruzione e inclusione sociale*, cit., p. 55. In tal senso, la direttrice è verso adattamenti preventivi, *ex ante*, in grado di adattarsi ad accogliere ogni diversità. Se il riferimento dell’A. riguarda specificamente l’ambito scolastico e la teoria dell’*Universal Design for Learning*, l’impostazione argomentativa è senz’altro valida anche per gli altri contesti di vita sociale del disabile.

<sup>7</sup> Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, seduta n. 16/2021 del 26 maggio 2021, p. 5. Secondo quanto motivato dalla Presidente della Commissione, essendo in corso il gruppo di lavoro sulla revisione dello Statuto, si preferiva posticipare la trattazione del Pdl n. 151 (ad oggi non ripresa: ultimo aggiornamento 31 ottobre 2021).

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, sedute n. 2/2021 del 20 gennaio 2021, n. 3/2021 del 27 gennaio 2021, n. 4/2021 del 3 febbraio 2021, n. 5/2021 del 10 febbraio 2021, n. 10/2021 del 31 marzo 2021, n. 16/2021 del 26 maggio 2021.

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 1 del 17 febbraio 2021 nel quale era acquisita l’audizione del rappresentante dell’Associazione Nazionale persone con Autismo (ANGSA); cfr. altresì, Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 2 del 24 febbraio 2021, durante il quale

del 19 aprile 2021. Due emendamenti, del Presidente della II Commissione (consigliere Cappellari - Lega - L.L. Salvini), erano soppressivi delle previsioni dell'art. 9, c. 1, lett. b), c), rispettivamente riguardanti revoca e supplenza del Difensore civico. Il terzo, presentato dal consigliere Piccirillo (M5S), concerneva l'istituzione del Garante per la tutela dei diritti degli animali. I primi due trovavano accoglimento, mentre il terzo veniva respinto a maggioranza.

Tutti gli articoli del Pdl 150 erano approvati dalla II Commissione all'unanimità, salvo gli articoli 4 e 5 relativi all'attribuzione delle funzioni per la tutela delle persone con disabilità al Difensore civico, adottati a maggioranza (con l'astensione del consigliere Fumagalli - M5S). Nel suo complesso, il Pdl 150 veniva approvato all'unanimità nella seduta della II Commissione del 26 maggio 2021.

L'Assemblea discuteva il Pdl 150 articolo per articolo e con votazione finale nella seduta del 15 giugno 2021<sup>10</sup>. Venivano discussi e votati dodici emendamenti depositati dal consigliere Mammi (M5S)<sup>11</sup>, due del consigliere Fumagalli (M5S)<sup>12</sup>, ed uno del consigliere Piccirillo (M5S)<sup>13</sup>. Il consigliere Fumagalli (M5S) era altresì primo firmatario di due ordini del giorno concernenti i criteri meritocratici per accedere alla carica di Difensore civico dichiarati inammissibili per difetto di attinenza con l'oggetto del Pdl 150<sup>14</sup>. Supportato dallo

---

erano sentiti i Presidenti dell'Associazione Lega per i diritti delle persone con disabilità APS (LEDHA) e dell'Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale (UNEBA).

<sup>10</sup> Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021.

<sup>11</sup> Il consigliere Mammi (M5S) depositava un emendamento all'art. 2, volto ad integrare il criterio della residenza estendendolo ai domiciliati o soggetti con fissa dimora in Lombardia, gli emendamenti 2-9 volti ad introdurre modifiche nell'art. 3 relativo alle funzioni del Garante per la disabilità, gli ulteriori tre emendamenti erano invece destinati a qualificare il Garante come figura autonoma, anziché assegnarne le funzioni al Difensore civico. Nello specifico l'emendamento n. 10 era totalmente soppressivo dell'art. 4 del Pdl 150 che assegnava le funzioni di Garante per la tutela delle persone disabili al Difensore civico; l'emendamento n. 11, introduceva l'art. 4 bis relativo ai requisiti professionali per accedere alla carica; l'emendamento n. 12 era totalmente soppressivo dell'art. 5, pur sempre riguardante il conferimento di funzioni al Difensore civico (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, pp. 10-11). Gli emendamenti n. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12 non trovavano accoglimento (per gli emendamenti interamente soppressivi - n. 10 e n. 12 - era messo ai voti il mantenimento degli articoli 4 e 5 che veniva approvato: cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, pp. 19-21; di conseguenza era dichiarato decaduto l'emendamento n. 11 volto ad introdurre l'art. 4 bis che presupponeva l'approvazione degli emendamenti soppressivi del previsto accorpamento delle funzioni: cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 20). Venivano invece approvati gli emendamenti n. 1, n. 7 e n. 9: il primo, che introduceva una modifica all'art. 2 sul criterio della residenza per poter beneficiare della tutela del Garante, subiva una riformulazione su suggerimento del Presidente della II Commissione (consigliere Cappellari - Lega - L.L. Salvini) con l'aggiunta dei domiciliati ai residenti e togliendo il riferimento alla "stabile dimora" ed al domicilio temporaneo. Gli altri due emendamenti introducevano modifiche nelle funzioni, nello specifico l'emendamento n. 7 integrava l'art. 3, c. 1, lett. h), prevedendo che il Garante possa ricevere, anche attraverso supporto elettronico o in forma telematica, le segnalazioni delle violazioni dei diritti di persone con disabilità e invitare (formula suggerita dalla Presidente della II Commissione in luogo di "sollecitare") le pubbliche amministrazioni coinvolte ad assumere le iniziative di competenza atte a rimuovere le cause delle violazioni; l'emendamento n. 9 mirava alla sollecitazione dell'intervento degli enti locali in caso di inerzia.

<sup>12</sup> Il consigliere Fumagalli (M5S) focalizzava i due emendamenti (il n. 13 e il n. 14) all'art. 9, sulle qualifiche professionali del Difensore civico (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 6). Entrambi non trovavano accoglimento.

<sup>13</sup> Il consigliere Piccirillo (M5S) depositava l'emendamento n. 15 volto ad introdurre un articolo 1bis, relativo all'istituzione della figura del garante per la protezione dei diritti degli animali che veniva respinto dal Consiglio, cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 15.

<sup>14</sup> Trattasi dell'ordine del giorno n. 1850 del 14 giugno 2021, a firma dei Consiglieri Fumagalli, De Rosa, Forte, Piccirillo, Mammi, Fiasconaro, Degli Angeli e Verni, concernente criteri meritocratici nell'ambito della

stesso consigliere Fumagalli era inoltre l'ordine del giorno n. 1860, con firmatario il consigliere Fiasconaro (M5S), concernente la convenzione con il comune di Milano sull'esperienza del Garante per i diritti e il benessere degli animali che veniva però ritirato in corso di discussione<sup>15</sup>; mentre l'ordine del giorno n. 1858, a firma del consigliere Mammi (M5S), concernente l'adeguatezza della struttura di supporto al Garante per la tutela delle persone con disabilità, trovava accoglimento<sup>16</sup>.

Il voto finale sull'intero progetto di legge n. 150, come emendato, interveniva all'unanimità nella seduta consiliare n. 106 del 15 giugno 2021<sup>17</sup>.

Il punto che formava oggetto di maggior dibattito, sia in Commissione che in Assemblea, riguardava l'attribuzione delle funzioni di Garante per la tutela delle persone con disabilità al Difensore civico (art. 5, c. 1 che aggiunge la lett. b-bis) all'art. 8, c. 2, l. reg. 18/2010). Non trovavano tuttavia seguito le richieste avanzate da consiglieri del Movimento 5 Stelle, sia in II Commissione<sup>18</sup> che in Assemblea<sup>19</sup>, volte a supportare la creazione di una figura distinta ed autonoma, nonché le perplessità manifestate, in analoga direzione, dal PD<sup>20</sup>.

Le preoccupazioni si concentravano quindi, sia in II Commissione<sup>21</sup> che in Aula, sull'esigenza di assicurare l'adeguatezza delle risorse economiche, di personale e di

---

selezione dei candidati alla procedura elettiva del Difensore civico regionale; e dell'ordine del giorno n. 1851 del 14 giugno 2021, a firma dei Consiglieri Fumagalli, De Rosa, Forte, Piccirillo, Mammi, Fiasconaro, Degli Angeli e Verni, concernente le azioni del Consiglio regionale a seguito della sentenza n. 3465/2021 del 3 maggio 2021 (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, pp. 12-14).

<sup>15</sup> Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 25.

<sup>16</sup> Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 23.

<sup>17</sup> Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 127 (votazione n. 24).

<sup>18</sup> In II Commissione, visto il mancato prosieguo del progetto di razionalizzazione delle autorità di garanzia previsto dal Pdl 151, il relatore, Consigliere Fumagalli (Movimento 5 Stelle) si esprimeva in questi termini: "il mio gruppo politico è per, a questo punto, se non c'è una razionalizzazione, di andare verso una istituzione di un Garante a parte" (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, seduta n. 16/2021 del 26 maggio 2021, p. 7). Gli articoli 4-5 del Pdl 150, relativi all'attribuzione delle funzioni del garante per la disabilità al Difensore civico venivano infatti approvati a maggioranza, con l'astensione del consigliere Fumagalli.

<sup>19</sup> Il consigliere Mammi presentava gli emendamenti 10 e 12 totalmente soppressivi rispettivamente dell'art. 4 e dell'art. 5 del Pdl 150. Il presidente di Assemblea, nella seduta del 15 giugno 2021, poneva in votazione il mantenimento degli articoli che trovava accoglimento (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, Resoconto n. 106, seduta del 15 giugno 2021, pp. 19-20): si esprimevano contro il mantenimento degli articoli la maggioranza dei consiglieri PD e del M5S, non l'unanimità.

<sup>20</sup> Il consigliere Pizzul (PD), nel corso del dibattito in Assemblea denunciava "Per noi permane qualche dubbio - peraltro esplicitato già a più riprese anche durante i lavori di commissione - sull'opportunità di arrivare a un accorpamento di tutte le figure dei garanti a livello regionale, perché crediamo che le ragioni, seppure esistenti, di razionalizzazione e di risparmio non possano però prevalere sulla necessità di mantenere un presidio anche simbolicamente autonomo su determinate questioni. Una di queste è sicuramente quella di cui ci occupiamo oggi, perché suona quasi paradossale che nel momento in cui si istituisce la figura del Garante dei diritti delle persone con disabilità si vada poi automaticamente a dire che questa figura viene accorpata nel Difensore regionale" (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, Resoconto n. 106, seduta del 15 giugno 2021, p. 26).

<sup>21</sup> Nello specifico, in II Commissione, il consigliere Spelzini (Lega-Lega Lombarda Salvini) sottolineava: "un unico Garante va benissimo, la cosa importante è però che ci sia un'organizzazione che poi possa rispondere effettivamente alle problematiche che verranno poste o che le persone che si rivolgono al Garante possano trovare in modo specifico le risposte ai loro bisogni peculiari". Analogamente, sempre nella II Commissione, il consigliere Rozza (PD) denunciava "giusta l'idea di accorpate tutto in un unico ufficio, ma se non c'è nella legge il rafforzamento dei servizi afferenti il Garante, rischiamo di fare una bella legge che ha bei titoli e poi non ha le gambe per camminare". Simili le preoccupazioni avanzate dal consigliere Baffi (Misto), nell'espone il rischio che rimanda una "figura che poi non riesce, non solo ad avere gli strumenti e le risorse ma... anche le professionalità... Nello specifico temo davvero che questo possa solo diventare un atto dovuto, ma non poi

professionalità a supporto del Difensore, pena il rischio di creare “uno specchietto per le allodole, una figura esclusivamente simbolica che non potrà fornire alle persone con disabilità e ai loro familiari il supporto che si aspettano”<sup>22</sup>. In risposta agli espressi timori si rammentava come in qualità di consiglieri potesse in ogni caso essere avanzata richiesta di stanziamento di adeguate risorse in sede di approvazione del bilancio del Consiglio regionale. Veniva inoltre rilevato che l’accorpamento delle funzioni non doveva essere visto semplicemente come funzionale alla riduzione dei costi bensì quale rimedio a sovrapposizioni e duplicazioni di competenze, nonché quale completamento nella tutela delle fragilità che, andando oltre i soggetti affetti da disabilità, sono trasversali e perciò bisognose di competenze multidisciplinari. In tal senso l’accorpamento in capo al Difensore civico veniva qualificato quale messa a frutto ed implementazione delle professionalità sviluppate dal medesimo nello svolgimento di attività procedimentali e istituzionali di protezione e promozione dei diritti<sup>23</sup>.

In effetti, anche le audizioni svolte in II Commissione confermavano questa impostazione interpretativa, concependo il conferimento delle nuove funzioni al Difensore civico come finalizzato ad evitare un intervento ulteriormente “categorizzante” nei confronti delle persone con disabilità nel quale si sarebbe incorsi nell’ipotesi di istituzione di una specifica figura a ciò dedicata<sup>24</sup>. Da tali audizioni emergeva inoltre la necessità di perfezionare la denominazione dell’organo, utilizzando la locuzione “per la tutela dei diritti delle persone con disabilità”, in luogo di “per la tutela delle persone con disabilità”. Nello specifico veniva eccepito che “le persone con disabilità non ...[hanno] bisogno di essere messe sotto tutela, ma di veder tutelati i loro diritti”<sup>25</sup>. Il rilievo non trovava tuttavia seguito né in Commissione né in Assemblea. Così come non trovava seguito l’ulteriore rilievo sollevato in sede di audizioni relativo al limite insito nella previsione della condizione di accertata disabilità, ai sensi della legge 104/1992. Secondo le Associazioni intervenute, simile limitazione per accedere al Garante avrebbe comportato il rischio di escludere dalla tutela coloro che di fatto in tale condizioni si trovavano, ma per i quali l’accertamento era ancora in corso oppure coloro che rientravano in una definizione più ampia di disabilità, quale quella accolta dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>26</sup>. Identicamente, non trovava

---

nella pratica rispondere con adeguatezza ai bisogni, alle esigenze che sono veramente forti” (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, seduta n. 4/2021 del 03 febbraio 2021, pp. 6-9).

<sup>22</sup> In tal senso l’intervento in assemblea del consigliere Scandella del PD (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, Resoconto n. 106, seduta del 15 giugno 2021, p. 9) che proseguiva “ci interessa che questa figura sia messa nelle condizioni di fare il suo lavoro e svolgere pienamente le funzioni che si individuano all’art. 3, che hanno appunto bisogno di risorse, personale, tempo e figure che siano qualificate per svolgerle”.

<sup>23</sup> In tal senso gli interventi del Presidente della II Commissione, consigliere Cappellari (Lega-Lega Lombarda Salvini) e dell’assessore Locatelli (cfr. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, seduta n. 4/2021 del 03 febbraio 2021, pp. 3-5).

<sup>24</sup> Cfr. le audizioni dell’Associazione Nazionale persone con Autismo (ANGSA), dall’Associazione Lega per i diritti delle persone con disabilità APS (LEDHA), dell’Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale (UNEBA), svoltesi in II Commissione (v. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 1/2021 del 17 febbraio 2021, e incontro n. 2 del 24 febbraio 2021).

<sup>25</sup> Cfr. l’intervento del Dott. Manfredi presidente di LEDHA (v. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 2/2021 del 24 febbraio 2021, p. 4) che prosegue osservando: “da questo unto di vista riteniamo che sarebbe più opportuno intitolare questo soggetto come Garante regionale per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, quindi incentrando la questione sul discorso dei diritti”.

<sup>26</sup> Cfr. l’intervento del Dott. Manfredi presidente di LEDHA e del dott. Degani presidente di UNEBA (v. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 2/2021 del 24 febbraio 2021, rispettivamente alle pp. 4 e 9).

accoglimento l'eccezione sollevata sia in sede di audizioni che di dibattito in Commissione ed in Assemblea, relativa alla limitatezza della previsione che concentrava la vigilanza del Garante sull'ambito lavorativo, senza riferimento ad altri settori, *in primis* quello scolastico<sup>27</sup>

Diversamente, quando le audizioni ponevano in evidenza la incostituzionalità dell'art. 2 nella parte in cui destinava l'attività del Garante ai residenti in Lombardia, l'eccezione trovava positivo seguito attraverso l'approvazione dell'emendamento avanzato dal consigliere Mammì (M5S), nei termini riformulati dal Presidente dell'Assemblea<sup>28</sup>. In questo modo l'articolo riferiva l'opera del Garante alle persone "residenti o domiciliate" nel territorio regionale.

La portata "istituzionale" della tematica emergeva anzitutto dall'affidamento del Pdl 150 alla Commissione Affari Costituzionali anziché alla III Commissione (Sanità e Politiche Sociali). Parimenti, delicatezza e sensibilità della materia risultavano sia dalla durata dell'*iter* di approvazione che dalla decisione di rinviare la trattazione del Pdl 151, che prevedeva l'accorpamento in capo al Difensore civico di svariate funzioni di garanzia già riconosciute in capo ad autonome Autorità garanti, così concentrando la discussione sul solo Pdl 150. Quanto alla durata, l'*iter* di approvazione del Pdl 150 risultava tra i più lunghi della XI legislatura: da un lato, infatti, veniva superata la durata media dell'istruttoria (che si attesta a circa 85 giorni)<sup>29</sup>; dall'altro lato, raggiungeva il numero massimo delle sedute in commissione<sup>30</sup>. Infine, la caratura "istituzionale" dell'intervento è senz'altro confermata dalla sua approvazione all'unanimità in sede di votazione finale, sia in II Commissione che in Aula.

### 3. Il contenuto

La legge n. 10 del 2021, nell'istituire il Garante regionale per la tutela delle persone disabili si ispira a fonti internazionali - quali Convenzione ONU del 2006 sui diritti delle persone con disabilità; fonti europee - quali l'art. 26 della Carta Europea dei diritti fondamentali, oltre che allo stesso Statuto regionale (art. 2, c. 2, lett. o). Nessuna espressa menzione, nell'articolo 1, alla Costituzione, ma, come risulta dall'illustrazione del progetto di legge nel corso dei lavori consiliari, l'intervento è senz'altro in linea con i valori della dignità umana e dell'uguaglianza sostanziale di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

L'intervento si propone di "istituzionalizzare" le esigenze di tutela delle persone con disabilità, inserendosi nel solco delle decisioni che, negli ultimi tempi, hanno isolato - a livello nazionale - un ministro per le disabilità<sup>31</sup> e - a livello regionale - un assessorato con

---

<sup>27</sup> Cfr. l'intervento del Dott. Manfredi presidente di LEDHA: "allargherei l'attenzione che viene posta sull'ambito lavorativo, che è sicuramente estremamente importante, anche a quello scolastico e a quello di carattere sociale" (v. Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 2/2021 del 24 febbraio 2021, p. 5).

<sup>28</sup> Nello specifico, l'emendamento n. 1 a firma del consigliere Mammì (M5S) all'articolo 2 del Pdl 150 veniva posto in votazione nella formulazione suggerita dal Presidente della II Commissione, volta ad aggiungere la parola "domiciliate" ed a togliere da "anche temporaneamente" a "stabile dimora" (cfr. *supra* nota n. 11).

<sup>29</sup> Cfr. Regione Lombardia - Rapporto 2020 sullo stato della legislazione e sul rendimento del Consiglio regionale, p. 31.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 32: infatti, il progetto di legge che nel corso della XI legislatura contava il maggior numero di sedute in commissione ne raggiungeva sei, analogamente al Pdl 150.

<sup>31</sup> Con il Governo Draghi, il ministro senza portafoglio per le disabilità ha acquisito autonoma rilevanza rispetto al precedente Governo Conte che prevedeva un ministro per le disabilità e la famiglia.

competenza dedicata anche alle disabilità<sup>32</sup>. Vi sono inoltre Regioni, quali la Campania, la Puglia e la Sicilia, che hanno inteso conferire autonoma evidenza alla tutela dei diritti dei disabili istituendo una specifica figura di garanzia, distinta dal Difensore civico<sup>33</sup>. Simile impostazione “istituzionalizzatrice” si pone pertanto in aderenza con la concezione della disabilità come situazione di contesto, piuttosto che individuale<sup>34</sup>.

Il contenuto della legge ruota essenzialmente intorno a tre poli: previsioni organizzative, funzionali e di tutela dell'indipendenza ed imparzialità.

A quest'ultimo riguardo, non si limita a disporre, all'art. 1, c. 2, l. reg. 10/2021, come del resto previsto sia per il Difensore civico (art. 1, c. 2, l. reg. 18/2010) che per le altre due Autorità di garanzia (art. 1, c. 2, l. reg. 6/2009 – Garante per l'infanzia e l'adolescenza; Art. 1, c. 2, l. reg. 22/2018 – Garante regionale per la tutela delle vittime di reato), l'autonomia, l'indipendenza e la non soggezione ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale, ma ne rafforza ulteriormente i presidi. Nello specifico, dispone – per tutte le autorità di garanzia – il divieto di organizzare o patrocinare eventi negli ultimi tre mesi di incarico, sancendo il limite dell'esclusivo svolgimento di attività istituzionali ordinarie e indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni (cfr. artt. 8, 9, 10, l. reg. 10/2021). Come sottolineato in corso di lavori consiliari, la *ratio* sottostante a tale limite risiede “nella necessità di evitare eventuali usi distorti della visibilità pubblica e delle prerogative che spettano all'autorità, scongiurando così che i soggetti incaricati di svolgere questa fondamentale funzione istituzionale possano “sfruttare” la propria posizione, mentre volge al termine l'incarico, per fini diversi da quelli previsti dalla legge”<sup>35</sup>. La previsione trae quindi spunto dalla normativa nazionale (l. 28/2000) in tema di attività di comunicazione istituzionale degli enti pubblici nei periodi di campagna elettorale.

Per ottimizzare organizzazione e funzionamento delle autorità di garanzia nell'ottica della razionalizzazione avviata con il Pdl 151, confermata dall'assegnazione delle funzioni di garante per i disabili al Difensore civico, viene altresì disposto il coordinamento tra tali autorità, allo scopo di perfezionare l'integrazione delle forme di tutela dalle stesse apprestate (cfr. artt. 8, 9, 10, l. reg. 10/2021). Ciò evidenzia ulteriormente quanto sottolineato in sede di lavori consiliari, ossia che la protezione delle varie forme di fragilità è materia tanto complessa quanto trasversale, che senz'altro presuppone competenze multidisciplinari e pertanto ampia collaborazione<sup>36</sup>.

Quanto alle funzioni, l'art. 3 contempla essenzialmente funzioni di natura istituzionale, quali attività informativa, di vigilanza, di segnalazione e di promozione della tutela e della piena integrazione delle persone con disabilità<sup>37</sup>. Prevede inoltre attività para-procedimentali, laddove dispone in capo al Garante il potere di proposta, alle amministrazioni competenti, di misure atte a perfezionare la funzionalità dell'attività

---

<sup>32</sup> Nella XI legislatura la giunta comprende un assessore alla Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari Opportunità.

<sup>33</sup> L. reg. Sicilia n. 47/2012, L. reg. Puglia n. 19/2006, e l. reg. Campania n. 25/2017.

<sup>34</sup> Secondo quanto osservato da L. VIOLINI, *Costituzione e inclusione sociale. Riflessioni conclusive*, cit., p. 419, “la diversità non riguarda le singole persone, ma riguarda *tutti*”. La giurisprudenza costituzionale ha infatti sottolineato come la disabilità vada considerata quale problema non solo individuale, ma tale da dover essere assunto “dall'intera collettività” (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 167/1999).

<sup>35</sup> Cfr. l'illustrazione del Pdl 150 svolta in Assemblea da parte del relatore per la II Commissione, in Consiglio Regionale, XI Legislatura, seduta n. 106 del 15 giugno 2021, p. 5.

<sup>36</sup> Cfr. le audizioni in Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontri n. 1 e n. 2 rispettivamente del 17 e del 24 febbraio 2021.

<sup>37</sup> Cfr. art. 3, c. 1, lett. a)-g), i), k), l), m) e art. 3, c. 2).

amministrativa per una migliore tutela delle persone con disabilità e quello di invitarle a rimuovere le cause delle violazioni dei diritti delle persone disabili (art. 3, c. 1, lett. h). Questa previsione risulta tanto più significativa laddove simile funzione possa indirizzarsi verso gli enti locali competenti in materia di rimozione delle barriere architettoniche, visto che, come evidenziato da ANCI nell'audizione presso la V Commissione del 19 settembre 2019 ed in base ad una indagine statistica del 2018, "il 94,2 % non possiede il Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche, a fronte invece di un 5,8 % dei Comuni che ne sono dotati"<sup>38</sup>, così impedendo la realizzazione della condizione prima per una effettiva inclusione.

Sempre nella direzione della effettività della tutela dei diritti delle persone con disabilità, al Garante è riconosciuta la funzione di raccolta ed elaborazione dati (art. 3, c. 1, lett. j) al fine di sostenere studi e ricerche ma senz'altro anche allo scopo di consentire l'operatività della clausola valutativa introdotta dall'art. 6. Quest'ultimo integra una previsione essenziale per acquisire contezza della concreta efficacia di un istituto di garanzia che, per essere effettivo, deve saper esporre dati certi, affidabili e confrontabili. In questo modo, il Consiglio regionale, destinatario dell'informativa del Garante, è posto nelle condizioni di intervenire *causa cognita*, tramite fondata percezione delle effettive esigenze che il costante contatto con il mondo delle disabilità da parte del Garante pone in evidenza.

#### 4. Panorama "comparato" e "criticità"

Se si allarga lo sguardo al panorama delle autorità di garanzia presenti nelle regioni italiane, il modello istituzionale che ne esce risulta tripartito.

Vi sono regioni, quali Campania, Puglia e Sicilia che istituiscono un'apposita figura di garanzia per i diritti dei disabili, distinta sia rispetto al Difensore civico regionale che ad altre autorità di garanzia (come il Garante per dell'infanzia e dell'adolescenza o il Garante per la tutela delle vittime di reato)<sup>39</sup>.

Altre regioni, quali Veneto, Valle d'Aosta, Marche, Molise, Basilicata istituiscono un'unica figura regionale di garanzia dei "diritti della persona", in capo alla quale accorpano funzioni di difesa civica ad altre più specifiche funzioni di garanzia (verso i minori, le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, e, come per la Basilicata, verso gli stessi disabili)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr. l'audizione del Segretario Generale di ANCI, in Consiglio Regionale, XI Legislatura, V Commissione, incontro n. 17 del 19 settembre 2019, p. 3,

<sup>39</sup> L. reg. Campania n. 25/2017; l. reg. Puglia n. 19/2006 (art. 31-ter); l. reg. Sicilia n. 47/2012.

<sup>40</sup> La l. reg. Veneto n. 37/2013 affida al Garante regionale dei diritti della persona funzioni generali di promozione, consulenza ed informazione in relazione ai diritti fondamentali (Capo I, art. 7), funzioni di difesa civica (Capo II, art. 11), funzioni di tutela dei minori di età (Capo III, art. 13), funzioni di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Capo IV, art. 14). L'art. 7, nel precisare i compiti generali del Garante, pone l'accento sulle iniziative di analisi delle problematiche dei "gruppi sociali maggiormente vulnerabili" (art. 7, c. 1, lett. b). La l. reg. Valle d'Aosta n. 17/2001, "Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico", gli affida anche le funzioni di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza e di garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà, contemplando tra l'altro la promozione di iniziative per i minori a rischio affetti da malattie rare o di rilevante impatto sociale (art. 2-quater, c. 3, lett. i). La l. reg. Marche n. 23/2008, prevede il Garante regionale dei diritti della persona cui affida le funzioni di difensore civico (Capo II), di garante per l'infanzia e l'adolescenza (Capo III), di garante dei diritti dei detenuti (Capo IV) e di garante delle vittime di reato (Capo IV bis). All'ufficio del difensore civico spetta - tra l'altro - l'assistenza dei "soggetti che versano in condizioni di particolare disagio sociale" (art. 7, c. 3) nonché funzioni



Altre regioni seguono un modello “promiscuo”, affidando al Difensore civico il ruolo di garante di specifiche situazioni di vulnerabilità e conferendo invece ad altre autorità garanti ulteriori specifiche funzioni di tutela (per infanzia e adolescenza, per le persone sottoposte a misure limitative della libertà personale, per le vittime di reato)<sup>41</sup>. La regione Lombardia rientra in quest’ultima categoria, almeno fino a quando non sarà approvata la razionalizzazione ipotizzata dal Pdl 151 volta a raggruppare tutte le funzioni di garanzia in capo al Difensore civico. La Lombardia, proprio con la l. reg. 10/2021, si è tuttavia peculiarizzata nell’approccio in quanto ha dedicato un apposito intervento normativo alla tutela delle persone disabili, isolando questa specifica fragilità e la conseguente funzione dalle altre facenti capo al Difensore civico, denominandola autonomamente “Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità”<sup>42</sup>.

---

di supporto agli stranieri vittime di discriminazioni dirette o indirette (art. 7-bis), mentre la tutela del garante dei minori si rivolge altresì a quelli a rischi di emarginazione sociale o di discriminazione (Art. 10, c. 2, lett. l), u), ma nessuna espressa menzione per le situazioni di vulnerabilità provocate da disabilità. La l. reg. Molise n. 17/2015, istituisce il Garante regionale dei diritti della persona cui attribuisce funzioni di difesa civica (Capo II), di tutela dei minori (Capo III), di garanzia per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Capo IV), nonché ulteriori funzioni consultive, informative, di coordinamento e di analisi “con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili” (art. 6, c. 1, lett. b). Nella veste di difensore civico è altresì posto l’accento sull’assistenza dei soggetti “che versano in condizioni di particolare disagio sociale” (art. 10, c. 5), mentre nella veste di garante dei minori viene sottolineato come possa promuovere iniziative a favore dei minori affetti da malattie rare o di rilevante impatto sociale (arr. 12, c. 2, lett. i). La l. reg. Basilicata n. 5/2021 ha provveduto ad accorpate nella figura del Garante regionale dei diritti della persona l’ufficio del Difensore civico, l’ufficio del Garante per l’infanzia e l’adolescenza, l’ufficio del Garante dei diritti dei detenuti l’ufficio del Garante delle vittime di reato e l’ufficio del Garante regionale del diritto alla salute e delle persone con disabilità. Pertanto, la recente legge della regione Basilicata, a differenza di altre leggi regionali che accorpano funzioni di difesa civica e di garanzia, fa espressa menzione e trattazione separata (Capo IV) delle funzioni di tutela delle disabilità, isolandole dagli ulteriori compiti di garanzia.

<sup>41</sup> In Abruzzo, oltre al Difensore civico (l. reg. n. 126/1995) è stato istituito il Garante per l’infanzia e l’adolescenza (l. reg. n. 24/2018) e il Garante per le persone sottoposte a misure restrittive della libertà (l. reg. n. 35/2011). In Emilia Romagna, a fianco del Difensore civico, è istituito il Garante regionale per l’infanzia e l’adolescenza (l. reg. n. 9/2005) e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (l. reg. n. 3/2008). In Calabria è previsto il Difensore civico ma altresì il Garante per l’infanzia e l’adolescenza (l. reg. n. 28/2004) e il Garante regionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (l. reg. n. 1/2018). Il Garante per i minori promuove, tra l’altro, iniziative a favore dei minori affetti da talassemia o altre malattie di rilevante impatto sociale (art. 2, c. 1, lett. n, l. reg. n. 28/2004). In Friuli Venezia Giulia al Difensore civico si aggiunge il Garante dei diritti della persona (l. reg. n. 23/2018) con funzione specifica di garanzia per i bambini ed adolescenti, per le persone private della libertà personale e per quelle a rischio di discriminazione. Nella funzione di garanzia per i bambini e adolescenti viene inclusa l’espressa menzione del potere di sollecitare provvedimenti normativi a tutela dei minori “maggiormente svantaggiati e vulnerabili” tra cui quelli affetti da disabilità (art. 8, c. 1, lett. b); è inoltre disposto che collabori con la scuola per la diffusione della cultura e del rispetto delle differenze (art. 8, c. 1, lett. n). In Lazio, al Difensore civico si aggiunge il Garante dell’infanzia e dell’adolescenza (l. reg. n. 38/2002) ed il Garante dei detenuti (l. reg. n. 31/2003). In Liguria, oltre al Difensore civico è previsto il Garante regionale dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (l. reg. n. 9/2007) e il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà (l. reg. n. 10/2020), inoltre per il Garante dei minori è fatta espressa menzione, tra le funzioni, della promozione di iniziative a favore degli affetti da malattie rare o di rilevante impatto sociale. In Toscana è previsto dalla l. 19/2009 all’art. 2, c. 1 che il Difensore civico assista i soggetti in condizione di particolare disagio sociale a cui si aggiungono il Garante per l’infanzia e l’adolescenza (l. reg. n. 26/2010) ed il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (l. reg. n. 69/2009). In Piemonte oltre al Difensore civico è istituito il Garante dei detenuti, quello per l’infanzia e l’adolescenza e quello per gli animali (cfr. <http://www.cr.piemonte.it/web/assemblea/organi-istituzionali/difensore-civico>).

<sup>42</sup> In Lombardia, come visto, le funzioni di garante per la tutela delle persone disabili sono state affidate dall’art. 4, l. reg. 10/2021 al Difensore civico, mentre, fino alla ipotizzata razionalizzazione (avviata, ma ad

Se si volesse porre in comparazione – sotto il profilo della struttura istituzionale – l'intervento normativo lombardo con quelli di altre regioni che – parimenti – hanno deciso di attribuire autonoma visibilità alle funzioni di garanzia dei diritti dei disabili, può osservarsi come sia in sintonia con quello della Basilicata e differisca invece dall'opzione seguita da Campania, Sicilia e Puglia. Analogamente alla prima (l. reg. Basilicata n. 5/2021), la Lombardia ha deciso di accorpate le funzioni di tutela dei diritti dei disabili con quelle di difesa civica, ma – a differenza della prima – non ha ancora portato a termine il passaggio successivo (previsto dal Pdl 151) di sussunzione di tutte le funzioni di garanzia in capo ad un'unica autorità<sup>43</sup>.

Dal punto di vista funzionale, come la Lombardia e la Basilicata, altre regioni hanno ugualmente optato per l'accorpamento delle funzioni di difesa civica con quelle di protezione di specifiche situazioni di fragilità (*in primis*, infanzia e adolescenza, privazione della libertà personale, vittime di reato), ma non sono giunte, a differenza di Lombardia e Basilicata, ad isolare la particolare vulnerabilità connessa alla situazione di disabilità, se non nei limiti previsti da alcune leggi regionali che nelle funzioni di garanzia dei minori hanno inserito interventi promozionali relativi alle malattie rare o di rilevante impatto sociale<sup>44</sup>.

Se si volessero inoltre identificare alcune criticità delle previsioni lombarde, potrebbe in primo luogo osservarsi la maggiore "comprensività" delle previsioni normative di Basilicata, Puglia e Campania che riferiscono l'intervento del Garante dei diritti dei disabili anche all'assolvimento dell'obbligo scolastico<sup>45</sup>, quando invece la legge lombarda si sofferma sulla vigilanza sulle condizioni di parità in ambito lavorativo<sup>46</sup>. L'impostazione rischia infatti di accogliere una prospettiva limitativa, volta a rovesciare la ormai prevalente dottrina secondo cui l'istruzione non va concepita come unicamente funzionalizzata allo sviluppo delle abilità lavorative, ma come un diritto fondamentale in sé compiuto, cardine di una società democratica, solidale e pluralista, che prescinde dalla necessità di coadiuvare un processo di recupero di capacità lavorative<sup>47</sup>.

Analogamente, per quanto attiene i destinatari delle funzioni di tutela, sembrerebbe offrire una protezione più ampia la previsione della regione Basilicata che consente l'accesso all'autorità garante a tutti i "disabili residenti, domiciliati anche temporaneamente o aventi

---

oggi non conclusa, con l'iter del Pdl 151) permangono altre due autorità di garanzia: il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato (l. reg. n. 22/2018) ed il Garante per l'infanzia e l'adolescenza (l. reg. n. 6/2009).

<sup>43</sup> La regione Basilicata, come risulta dalla nota n. 39, ha infatti istituito un'unica figura di garanzia (l. reg. n. 5/2021), il Garante regionale dei diritti della persona che congloba in sé l'ufficio del Difensore civico (Capo II), l'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza (Capo III), l'ufficio del Garante regionale del diritto alla salute e delle persone con disabilità (Capo IV), l'ufficio del Garante delle vittime di reato (Capo V) e l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti (Capo VI).

<sup>44</sup> Cfr. *supra* note 39 e 40.

<sup>45</sup> Cfr. Art. 18, c. 1, lett. c), l. reg. Basilicata n. 5/2021; art. 3, c. 1, lett. d), l. reg. Campania n. 62/2017; art. 31-ter, c. 2, lett. c), l. reg. Puglia n. 19/2006.

<sup>46</sup> Cfr. art. 3, c. 1, lett. f), l. reg. Lombardia n. 10/2021. Probabilmente questa impostazione lombarda, volta a porre il *focus* sull'ambito lavorativo, deriva anche dalle risultanze prodotte dalla Missione valutativa avente ad oggetto l'inserimento lavorativo dei disabili, commissionata dal CPCV e dalla V Commissione del Consiglio regionale a Polis Lombardia e Università Cattolica, cfr. Missione valutativa n. 15/2017, in [https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/a6c79638-b900-4d35-87e8-6e0fe8cda0d1/MV\\_n15\\_RapportoFinaleLavoroDisabili.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a6c79638-b900-4d35-87e8-6e0fe8cda0d1-nJTolUX](https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/a6c79638-b900-4d35-87e8-6e0fe8cda0d1/MV_n15_RapportoFinaleLavoroDisabili.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a6c79638-b900-4d35-87e8-6e0fe8cda0d1-nJTolUX).

<sup>47</sup> In questo senso, cfr. G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., pp. 38-39. Ciò che consente di affermare che "fra istruzione e Costituzione esiste una sorta di rapporto circolare", secondo quanto affermato da F. RIGANO, *Lo studio della Costituzione come pratica di inclusione*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., p. 389.

stabile dimora sul territorio regionale” (art. 17, c. 4, l. reg. Basilicata n. 5/2021). In modo ancor più comprensivo, la previsione della regione Puglia riferisce le funzioni di protezione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità ai “disabili residenti o *temporaneamente presenti* sul territorio regionale” (corsivo nostro)<sup>48</sup>, a fronte della legge lombarda che limita l’accesso ai “residenti o domiciliati” nel territorio regionale e richiede in aggiunta che la condizione di handicap sia stata formalmente accertata ai sensi della l. 104/1992 (art. 2, l. reg. Lombardia, n. 10/2021). Ne consegue l’impossibilità di accesso al Garante di coloro che sono “presenti” sul territorio lombardo, così come di coloro il cui handicap sia in fase di accertamento o la cui disabilità non soddisfi le condizioni dettate dalla l. 104/1992<sup>49</sup>.

Infine, in ottica di valorizzazione della sensibilità che sta’ alla base dell’istituzione di specifiche funzioni di garanzia per la disabilità, va rammentato che la l. reg. n. 25/2017 della Campania prevede la possibilità per il Garante di “farsi promotore degli Stati generali dei diritti delle persone con disabilità” (art. 8) e che la l. reg. n. 5/2021 della Basilicata prevede che il Garante sia affiancato, con funzione consultiva, da un disabile con disabilità non inferiore al 76% (art. 17, c. 6). A tal riguardo, la delineazione della figura del Garante per i disabili da parte della legge regionale lombarda risulta “appiattita” su quella del Difensore civico per il quale è richiesta competenza unicamente in ambito giuridico, economico o dell’organizzazione pubblica, senza specificazioni di ordine sociale o educativo. In merito va osservato che anche le regioni che hanno accorpato in un unico organo (il Garante per i diritti della persona) le funzioni di difesa civica e le altre funzioni di garanzia, hanno comunque evidenziato l’esigenza di una competenza tarata sulla tipologia di funzioni attribuite<sup>50</sup>.

Ai fini dell’effettività ed efficacia delle previsioni normative di garanzia dei diritti dei disabili risulta senz’altro degno di nota, l’inserimento, nella legge lombarda, della clausola valutativa (art. 6, l. reg. 10/2021). Quest’ultima, in linea con l’art. 14, c. 2 e l’art. 45 dello Statuto, che promuovono la funzione di controllo e valutazione delle politiche regionali in capo al Consiglio prevedendo l’istituzione di un apposito Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione<sup>51</sup>, nonché in linea con la prassi conseguentemente sviluppatasi, contribuisce a dare concretezza alla serietà dell’impegno assunto nel rendere maggiormente incisiva e quindi effettiva la promozione dei diritti dei disabili. La reportistica periodica cui il Garante è tenuto, non solo si presta a dare contezza di criticità e bisogni, ma altresì, offrendo loro pubblica evidenza<sup>52</sup>, pone il Consiglio regionale di fronte alle sue responsabilità per esigenze e fragilità che necessitano di eventuali più adeguati mezzi di promozione e tutela. Un percorso informativo che per restituire effettività non dovrebbe certo limitarsi ad un mero adempimento procedimentale, mirando piuttosto a finalità sostanziali, quali base di

---

<sup>48</sup> Cfr. l’art. 31-ter, c. 1, l. reg. Puglia n. 19/2006 (inserito dalla l. reg. n. 22/2015).

<sup>49</sup> La definizione di handicap è data dall’art. 3, l. 104/1992, cfr. V. VADALÀ, *La tutela delle disabilità*, cit., 2009, pp. 60-61 che sottolinea la natura di “fenomeno sociale” dell’handicap, inteso quale conseguenza sociale e ambientale causata da menomazioni e disabilità. Tale legge ha quindi introdotto un vero e proprio “statuto giuridico della disabilità”: in tema, cfr. D. SICLARI, *Riflessioni sullo statuto giuridico della disabilità nell’ordinamento italiano*, in *Il diritto dell’economia*, vol. 28, n. 3/2015, pp. 553 ss. Si versa tuttavia in una situazione di difficoltà definitoria della disabilità a fini giuridici, come evidenza il panorama normativo che interviene in materia, cfr. sul punto, C. COLAPIETRO, F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, cit., pp. 35 ss.

<sup>50</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, l’art. 3, l. reg. Marche n. 23/2008; l’art. 2, l. reg. Veneto n. 37/2013; l’art. 2, l. reg. Molise n. 17/2015; l’art. 3, l. reg. Basilicata n. 5/2021.

<sup>51</sup> Per le modalità operative del CPCV cfr. art. 111-bis del Regolamento consiliare.

<sup>52</sup> La relazione annuale del Garante è infatti pubblicata ai sensi dell’art. 6, c. 2, l. reg. 10/2021.

progettazione di futuri interventi normativi volti a perfezionare la protezione dei diritti dei disabili, da calibrare in base all'esperienza "sul campo" attestata dalle risultanze delle periodiche relazioni dell'Autorità istituzionalmente preposta al loro "ascolto". Eppure, se già la clausola valutativa contribuisce a creare la strumentazione finalizzata a rafforzare l'effettività delle tutele, non può non notarsi come altre leggi regionali abbiano reso ancor più incisivo lo sforzo. In merito si rammenta la legge regionale campana (n. 25/2017) che, oltre alla clausola valutativa, inserisce l'obbligo per il Garante dei diritti delle persone con disabilità di riferire semestralmente alla Giunta ed alle Commissioni consiliari competenti (art. 3, c. 3, lett. c), instaurando così un dialogo più immediato e costante.

## 5. Osservazioni conclusive

Due brevi osservazioni conclusive in merito alla legge in commento, alla luce del contesto ordinamentale nazionale e internazionale in cui si iscrive.

Da un lato, va rammentato il percorso giuridico-concettuale e linguistico-culturale stimolato dalle previsioni europee e internazionali che, assecondando un approccio multidisciplinare strutturato sulle evidenze neuro-scientifiche ed il conseguente dibattito pedagogico, giunge a concepire la persona con le sue diversità, evitando di parametrizzarle rispetto a pretesi standard (i c.d. normodotati)<sup>53</sup>. Questo percorso si pone in linea con fondamentali principi costituzionali, quali il principio personalista, solidarista, pluralista e, alla loro base, i valori della dignità umana e dell'uguaglianza sostanziale<sup>54</sup>. Se così è, un intervento normativo che "targettizza" la figura di garanzia legandone espressamente la funzione alla tutela delle persone con disabilità *ex lege* n. 104/1992 può prestare il fianco ad ambivalenze. Infatti, se l'evoluzione è nel segno della "persona" intesa in senso "universale", comprensiva di varie fragilità/diversità/vulnerabilità, meglio forse sarebbe stato rendere l'intervento più "inclusivo", nella consapevolezza che le "diversità" che abbisognano di protezione e promozione occupano un ambito più esteso rispetto a quello che cade sotto le possibilità di riconoscimento e formalizzazione ai sensi della legge 104/1992. In questo modo, verrebbe evitata una enfattizzazione e "ghettizzazione" ulteriore della condizione di "handicap" rispetto ad altre diversità, pure meritevoli di promozione e tutela ai fini di una piena ed effettiva inclusione sociale<sup>55</sup>.

Dall'altro lato, il Garante per la tutela dei diritti delle persone con disabilità, come ogni figura di garanzia, necessita - per operare con efficacia ed effettività - di un presupposto quanto adeguato *background* di diritti rispetto ai quali prestare la propria opera di vigilanza e segnalazione. Diritti, come noto, il cui riconoscimento è rimesso alla discrezionalità

---

<sup>53</sup> Sul tema cfr. G. MATUCCI, *Dall'inclusione all'universalizzazione. Itinerari di sviluppo della scuola della Costituzione*, cit., p. 54, nonché I. DE CESARE, *Costituzione e linguaggio non discriminatorio. Riflessioni intorno all'uso del termine "minorati"*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, cit., p. 222.

<sup>54</sup> F. SANCHINI, *I diritti delle persone con disabilità tra dimensione costituzionale, tutela multilivello e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 24/2021, pp. 171-172.

<sup>55</sup> Del resto questo rischio è stato denunciato dalle audizioni svolte in II Commissione, in particolare dal dott. Chiodaroli presidente commissione disabili UNEBA nonché dal dott. Soldani, consigliere di Ansa Lombardia, cfr. rispettivamente Consiglio Regionale, XI Legislatura, II Commissione, incontro n. 1 del 17 febbraio 2021, p. 3 e incontro n. 2 del 24 febbraio 2021, p. 6.

politica del legislatore<sup>56</sup> e che, come plurime volte denunciato dalla dottrina<sup>57</sup> e dalla giurisprudenza<sup>58</sup>, è lungi dall'essere appropriato, tanto più a fronte delle decurtazioni cui il periodo di crisi li ha sottoposti<sup>59</sup>. Se così è come pare, il Garante rappresenta un'arma spuntata per le persone con disabilità. Risulta allora significativo portare lo sguardo oltre gli interventi "in negativo" del Garante, volti alla censura di violazioni, per dirigerlo verso gli interventi "in positivo", volti a promuovere la "qualità" dell'inclusione sociale, sollecitando la sensibilizzazione al pieno rispetto della persona con disabilità anche al fine di prevenire discriminazioni, abusi, violenze. In merito va osservato che la legge regionale in commento prevede un potere di proposta del Garante rivolto alle amministrazioni pubbliche<sup>60</sup>, tuttavia le leggi di Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia, che istituiscono il Garante per i diritti dei disabili, rivolgono il potere di proposta ad una platea più ampia di destinatari, includendo la stessa attività normativa di Regione ed enti locali<sup>61</sup>. Seguendo tale ottica promozionale risulta altresì degna di nota la possibilità del Garante di rendersi promotore di interventi che coadiuvano lo sviluppo sussidiarietà orizzontale in politiche di sostegno e prevenzione<sup>62</sup>.

Alla stregua di queste due osservazioni, sembra possa rimarcarsi che la previsione delle funzioni di garanzia per la tutela dei diritti delle persone con disabilità rappresenta

---

<sup>56</sup> Secondo quanto sottolineato dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 215/1987, punto 4 del considerato in diritto: "il diritto del disabile è consacrato... nella Costituzione 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".

<sup>57</sup> Non a caso la dottrina ha sottolineato lo scollamento tra la realtà fattuale e quella normativa, con specifico riguardo al settore dell'integrazione scolastica (S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 marzo 2016, osserva: "A fronte di un modello teorico avanzato e di un rilevante investimento di risorse umane e finanziarie... il funzionamento del sistema italiano di integrazione scolastica non si rivela adeguatamente soddisfacente... Inoltre, nell'ambito dei meccanismi esistenti, si riscontrano anche uno scarso controllo qualitativo dei procedimenti e l'assenza di una verifica dei risultati, nonché una difficoltosa *governance* di un sistema policentrico"); ma non solo (cfr. sul punto la denuncia avanzata da M. D'ONGHIA, *Un ulteriore importante tassello a garanzia dell'effettività della tutela per le persone disabili* (Corte cost. n. 152/2020), in *Rivista del diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2021, p. 86, secondo cui "Tutto questo spetta al legislatore. Mentre non è più tollerabile che, nella realizzazione del principio della giustizia sociale, ci si debba affidare agli interventi della Corte costituzionale, chiamata a colmare lacune ed omissioni del potere legislativo nel suo ruolo di «supplente», esercitato per lo più per cercare di risolvere i problemi che la classe politica non riesce o non vuole risolvere"). Del resto anche a livello europeo, la protezione delle persone con disabilità è essenzialmente una protezione in negativo, contro le discriminazioni, cfr. E. GUALCO, *The development of age and disability equality within the European Union: The Court of Justice and the (mis)implementation of EU general principles*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2019, pp. 979.

<sup>58</sup> Basti ricordare due pronunce in cui la Corte costituzionale ha ribadito come le esigenze di bilancio non possano incidere sul nucleo essenziale dei diritti sociali della persona con disabilità: la n. 275/2016 sul servizio di trasporto dei disabili, in cui si afferma, al punto 11 del considerato in diritto, che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"; e la n. 152/2020 sul c.d. incremento al milione della pensione di inabilità riconosciuta agli invalidi civili totali, in cui ritiene inadeguata tale pensione al "minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità - ossia alle pure esigenze alimentari - quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro" (punto 3.3 del considerato in diritto).

<sup>59</sup> Sulle problematiche relative alla giustiziabilità dei diritti sociali, tanto più a fronte di esigenze di bilancio, cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 9 ss.

<sup>60</sup> Cfr. art. 3, c. 1, lett. h).

<sup>61</sup> Cfr. l. reg. Basilicata n. 5/2021, art. 18, c. 1, lett. i); l. reg. Campania n. 25/2017, art. 3, c. 1, lett. n); l. reg. Puglia n. 19/2006, art. 31-ter, c. 2, lett. i); l. reg. Sicilia n. 47/2012, art. 8, c. 1, lett. g).

<sup>62</sup> Cfr. art. 3, c. 1, lett. l), l. reg. 10/2021.

senz'altro (né potrebbe concludersi diversamente) un passo avanti, tanto più laddove è contemplata una competenza non meramente "difensiva" dell'esistente, ma altresì di promozione, informazione e sensibilizzazione, in collaborazione sia con il pubblico che il privato. E' tuttavia un passo prudente in quanto la platea dei beneficiari viene parametrizzata dall'art. 2 all'insegna dell'intervenuto accertamento ai sensi della l. 104/1992, mancando così l'occasione per una tutela "a tutto tondo", volta a valorizzare la "persona con le sue diversità".

***Nadia Maccabiani, The regional ombudsman for the protection of people with disabilities in Lombardy: a step forward, with caution***

This essay takes into consideration law n. 10/2021 of Lombardy that allocates the protection of the rights of people with disability to the regional ombudsman.

After an overview of the procedural steps followed by the regional assembly in order to pass the law and the analysis of its main contents, a comparison is sketched with other regional laws that provide for similar functions or bodies.

Lastly, some critical remarks are highlighted in reference to the effectiveness of its provisions.

*Keywords:* disability; regional ombudsman; social inclusion

Nadia Maccabiani, Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Brescia, Contrada S. Chiara, 50, 25121 Brescia, [nadia.maccabiani@unibs.it](mailto:nadia.maccabiani@unibs.it)