

L'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità

Francesco Ferzetti

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Riassunto

Stato regolatore e Welfare State non sono tra loro incompatibili; ciò è dimostrato dall'istituzione di alcune Authority in ambito socioassistenziale. Il lavoro presenta una nuova figura di garanzia a tutela di una particolare categoria di soggetti deboli, ovvero l'Autorità Garante dei diritti delle persone con disabilità di recentissima istituzione. Essa si innesta nell'ambito di una più ampia riforma in materia di disabilità che dà attuazione alle più moderne politiche europee e a principi di respiro internazionale. Cambia diametralmente la prospettiva: la condizione di disabilità non viene considerata e disciplinata soltanto dal punto di vista medico-assistenziale, bensì in rapporto con la società. È quest'ultima che deve favorire la piena realizzazione della persona con disabilità al pari delle altre, eliminando le barriere di ogni forma e natura, fisiche e virtuali, diventando così concretamente accessibile a tutti. La ricerca intende esaminare caratteri, ruolo e potenzialità dell'Autorità Garante, quindi individuare la sua collocazione e valutare il suo rilievo nell'ambito delle politiche di welfare, nonché il suo rapporto con gli organismi esistenti.

Parole chiave: stato regolatore, welfare state, autorità di garanzia, disabilità, accessibilità, inclusione

Abstract. *The Guarantor Authority for the Rights of Persons with Disabilities*

The Regulatory State and the Welfare State are not mutually exclusive concepts. This is demonstrated by the establishment of certain authorities within the social welfare sector. This paper presents a newly instituted guarantor authority for the protection of a particularly vulnerable group: persons with disabilities. This authority is part of a broader reform on disability, aimed at implementing the most advanced European policies and internationally recognized principles. It marks a radical shift in perspective: disability is no longer addressed solely from a medical and welfare standpoint, but rather in relation to society. It is society that must foster the full inclusion of persons with disabilities, ensuring equal opportunities by removing all types of barriers—physical and virtual—thus becoming truly accessible to all. This study aims to explore the features, role, and potential of the Guarantor Authority, define its institutional position, and assess its significance within welfare policies and its interactions with existing bodies.

Keywords: regulatory state, welfare state, guarantee authority, disability, accessibility, inclusion

DOI: 10.32049/RTSA.2025.1S.01

1. Stato regolatore e Welfare State

È ormai da tempo delineata la nozione di Stato regolatore; com'è stato osservato, trattasi di ordinamento «che svolge per lo più un'attività regolativa, che si riferirà di norma ad ambiti di attività svolte dai privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di funzionamento efficiente» (La Spina e Majone, 2000, p. 23).

L'attività regolativa (nel panorama istituzionale italiano risponde all'esigenza di far fronte alla progressiva abdicazione dello Stato all'intervento diretto in economia) può esplicarsi attraverso la creazione di authority (o authorities), ovvero di autorità regolative o autorità

amministrative indipendenti (AAI) – in assenza di una disciplina unitaria, vengono utilizzate diverse definizioni dalle singole leggi istitutive – (Manetti, 2007; Valeriani, 2019) che possono essere dotate di poteri più o meno incisivi ed essere più o meno integrate con altri operatori istituzionali.

Esse agiscono in condizioni di autonomia rispetto all'apparato pubblico e al potere economico. L'indipendenza (nei confronti sia della politica e sia dei gruppi di interesse, per evitare il rischio della c.d. "cattura"), ulteriormente rafforzata negli ultimi anni in virtù di direttive e regolamenti europei (Clarich e Mattarella, 2013, p. 377; Valeriani, 2019, p. 764) e la professionalità, ovvero l'elevato grado di competenze e conoscenze tecniche di cui sono dotati i vertici e i dipendenti, costituiscono i loro caratteri distintivi.

Le Authority non sempre esercitano poteri di normazione (anche tecnica) in senso stretto (e non sempre sono dotate di poteri coercitivi e sanzionatori), ma possono comunque "regolare" il settore di attività di rispettiva competenza attraverso ordini, raccomandazioni, indagini (La Spina e Majone, 2000, p. 32), verifiche, accessi, interventi di *moral suasion* e anche attraverso iniziative giudiziarie rispetto alle quali viene formalmente riconosciuta la necessaria legittimazione. Si delinea così quella particolare specie di AAI che è rappresentata dalle Autorità di garanzia.

Nell'ordinamento giuridico italiano queste «strane entità amministrative» (Merusi e Passaro, 2003, p. 7) si affermano a partire dagli anni Novanta del XX secolo, nel periodo delle privatizzazioni e dei governi c.d. tecnici, mutuando molto da schemi anglosassoni (ove da tempo risulta superato il modello di Stato interventista o gestore), allo scopo di disciplinare ambiti di attività considerati sensibili o di alto contenuto tecnico, nei quali la presenza di diritti costituzionalmente garantiti richiede una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza nei confronti della politica e particolari competenze e qualificazioni.

È anche l'epoca delle riforme amministrative ispirate al New Public Management alle quali si accompagna un importante programma di privatizzazioni con l'introduzione di nuove Autorità indipendenti «per regolare i mercati che sono stati creati attraverso forme di liberalizzazione» (Di Mascio e Natalini, 2022, p. 75).

In questo periodo, tali organismi sono considerati non in linea con la Costituzione in quanto

carenti di partecipazione dei soggetti interessati dall'azione regolativa e quindi estranei al circuito democratico, mentre successivamente è stata loro riconosciuta «la capacità di apportare argomentazioni nuove con riguardo alla legittimazione democratica del potere, argomentazioni utili proprio per far fronte alla sempre più evidente crisi della rappresentanza politica e degli istituti sulla stessa fondati (dalla supremazia del Parlamento al principio di superiorità della legge)» (Politi, 2009, p. 298).

E sempre di più si fa strada la convinzione che le Authorities, pur perseguendo finalità esclusive e non complementari a quelle di altre istituzioni pubbliche e pur essendo spesso degli strumenti per il perseguimento degli obiettivi comunitari (Ielo, 2004, pp. 293-295), vadano a completare «l'edificio politico, più democratico che garantistico» (Cassese, 1999, p. 472) e si inseriscano in modo coerente nell'apparato statale al fine di assicurare «una maggiore adeguatezza tecnica e qualità delle attività di regolazione e vigilanza rispetto a quelle svolte da apparati amministrativi tradizionali» (Bruti Liberati, 2020, p. 57) quando si vuole assicurare la protezione di determinati diritti fondamentali.

Ricorda Amato (1998) che le scelte delle Autorità di garanzia «sono decisioni arbitrali, non sul merito del gioco, [ma riguardano] diritti costituzionalmente garantiti, sottratti a ponderazione discrezionale con interessi pubblici e destinati piuttosto ad essere esercitati in un contesto di pari opportunità, se non addirittura di *par condicio*, fra i privati che ne sono titolari» (pp. 378-379).

Stato regolatore e Stato interventista/gestore costituiscono due opposti, mentre «non è detto che Stato regolatore e *welfare state* siano tra loro incompatibili» (La Spina e Majone, 2000, p. 33).

L'osservazione appare condivisibile, ma tutto dipende da cosa si intende per Welfare State.

Se si rimane ancorati all'idea di Stato del benessere che fornisce protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, in forma di assistenza, assicurazione o sicurezza sociale, seguendo lo schema classico dei modelli di tipo universalistico e occupazionale, tarati su premesse socioeconomiche e politico-istituzionali ormai abbondantemente superate (Ferrera, 2006, p. 27) e con un indiscriminato ricorso all'indebitamento, risulta piuttosto difficile immaginare un processo di osmosi costruttiva.

Se, al contrario, si parte dall'insopprimibile esigenza di contenimento della spesa pubblica e si ipotizzano interventi mirati, optando quindi per la selettività piuttosto che per l'universalismo (Saraceno, 2021, p. 57 segg.), con logiche più dinamiche e orientate al mercato (*market-friendly*) – compresa l'apertura al Terzo settore in senso lato – (Zamagni, 2011) ma sempre con la massima attenzione alla qualità dei servizi erogati e alle esigenze dei cittadini, allora l'esistenza di AAI, che possano vigilare sull'erogazione delle prestazioni sociali, diventa quasi una necessità (La Spina e Majone, 2000, p. 34).

E ciò, quindi, non per dettare norme quanto piuttosto per garantire il rispetto di quelle esistenti.

L'inizio del nuovo millennio ha visto l'istituzione di importanti authority anche in ambito socioassistenziale.

Il riferimento va alla (soppressa) Agenzia per le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale, in seguito denominata Agenzia per il terzo settore, organo di natura collegiale dotato di poteri di promozione, indirizzo, vigilanza e controllo della disciplina normativa che riguarda il Terzo settore.

Si pensi altresì all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) nata con legge 12 luglio 2011, n. 112, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, e al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, istituito dall'articolo 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Una sorta di evoluzione di quell'apparato (Stato sociale) che tende ad assumere i caratteri regolatori delle policy, compreso il welfare. E in un periodo successivo alla crisi economico-finanziaria del 2008, quando si assiste nel nostro Paese ad un certo rilassamento del modello dello Stato regolatore e ad un'azione di governo finalizzata a recuperare il controllo di alcuni servizi pubblici regolati, ma già affidati al mercato (Clarich, 2018).

La breve riflessione (molto è stato scritto sulle AAI, ma si è cercato di cogliere soltanto alcuni spunti non essendo questa la sede per approfondire un tema così complesso) vuole offrire una chiave di lettura per comprendere i caratteri, il ruolo, le potenzialità e la finalità di

una nuova figura di garanzia a sostegno delle persone in condizione di disabilità, così da verificarne il ruolo aggregante o respingente nel rapporto tra gli organismi esistenti e valutare il suo rilievo all'interno dei corsi d'azione a tutela dei soggetti deboli, nell'ambito di un più generale mutamento sociale.

2. Origine e processo di affermazione dell'Autorità Garante

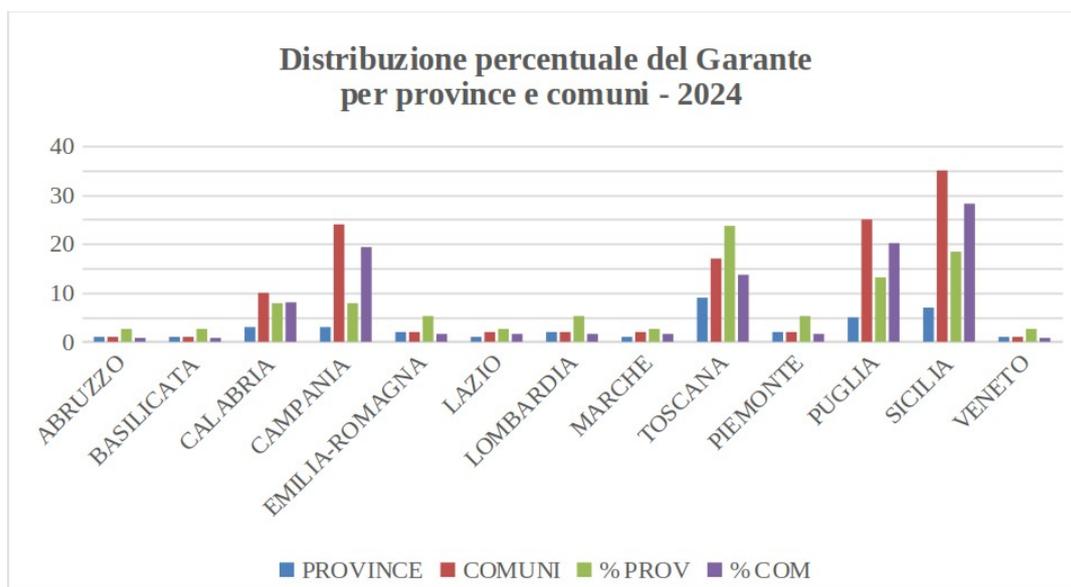
Le origini dell'autorità di garanzia risalgono all'inizio del nuovo millennio e muovono dalla società civile.

Era il 19 marzo 2002 quando la figura appare nello statuto dell'Associazione Sportiva - Culturale pro H Aquile di Palermo Onlus con lo scopo di sostenere la pratica del *Wheelchair hockey*, tutelare i diritti delle persone disabili e nell'ambito di tale settore promuovere «ogni attività, azione e collaborazione finalizzate all'istituzione della figura del *Garante della persona disabile* da parte dei Comuni rientranti nel territorio della Regione Siciliana» (Di Giglia, 2024, pp. 34-35).

Così, grazie all'autonoma iniziativa dei cittadini, si innesca quel processo simmetrico che induce la pubblica amministrazione a «promuovere e sostenere questo tipo di attività» (de Pretis, 2022, p. 36), in quanto di interesse collettivo e che nell'arco di vent'anni porterà all'istituzione del Garante nazionale.

L'interesse da parte degli enti locali non tarda ad arrivare e poco dopo, nel mese di ottobre 2002, il Consiglio Comunale di Corleone delibera l'istituzione del Garante della Persona disabile.

L'esempio corleonese (il primo in Italia) viene rapidamente seguito da numerosi comuni del palermitano e poi dell'intera Sicilia, fino alla definitiva diffusione negli altri territori italiani, in modo particolare nelle regioni del sud dove è possibile registrare una significativa presenza della figura di garanzia delle persone in condizione di disabilità.



REGIONI	PROVINCE	% PROVINCE	COMUNI	% COMUNI
ABRUZZO	1	2,64%	1	0,80%
BASILICATA	1	2,64%	1	0,80%
CALABRIA	3	7,89%	10	8,07%
CAMPANIA	3	7,89%	24	19,35%
EMILIA-ROMAGNA	2	5,26%	2	1,62%
LAZIO	1	2,64%	2	1,62%
LOMBARDIA	2	5,26%	2	1,62%
MARCHE	1	2,64%	2	1,62%
TOSCANA	9	23,68%	17	13,70%
PIEMONTE	2	5,26%	2	1,62%
PUGLIA	5	13,15%	25	20,16%
SICILIA	7	18,41%	35	28,22%
VENETO	1	2,64%	1	0,80%
TOTALE	38	100%	124	100%

Fig. 1 e 2 – Distribuzione percentuale del Garante della persona in condizione di disabilità in ambito provinciale e comunale. Fonte: Di Giglia, 2024. Dati: elaborazione personale.

L'isola maggiore inaugura la codificazione normativa con la legge regionale Sicilia 10 agosto 2012, n. 47, *Istituzione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dell'Autorità Garante della persona con disabilità. Modifiche alla legge regionale 9 maggio 2012, n. 26*; seguono:

- la Campania con l'emanazione della legge regionale 7 agosto 2017, n. 25, *Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità*;
- la Puglia con l'art. 31 *ter* della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del*

sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia;

- *la Basilicata con la legge regionale 15 gennaio 2021, n. 5, Garante regionale dei diritti della persona;*
- *la Lombardia con la legge regionale 24 giugno 2021, n. 10, 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;*
- *l'Umbria con la legge regionale 4 febbraio 2022, n. 1, Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità;*
- *la Valle d'Aosta con la legge regionale 1° agosto 2022, n. 20, Disposizioni in materia di Garante dei diritti delle persone con disabilità. Modificazioni alla legge regionale 28 agosto 2001, n. 17 (Disciplina del funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico));*
- *la Calabria con la legge regionale 4 agosto 2022, n. 29, Istituzione del Garante regionale dei diritti delle persone con disabilità;*
- *il Lazio con la legge regionale 25 luglio 2023, n. 7, Istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità.*

È bene precisare che vi sono regioni che hanno istituito un'apposita figura di protezione dei diritti dei disabili, distinta dal Difensore civico regionale e da altre autorità di garanzia, alcune hanno invece istituito «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 [...]. 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» (Maccabiani, 2021, pp. 1499-1500).

In Molise il 1° luglio 2024 i consiglieri Stefania Passarelli e Armandino D'Egidio hanno presentato una proposta di legge regionale concernente: *Istituzione del Garante dei diritti delle persone disabili.*

La moderna Autorità di garanzia (anche laddove le relative funzioni vengono affidate al Difensore Civico Regionale, come nel caso delle Regioni Basilicata, Lombardia e Valle

d'Aosta) rafforza la tutela delle persone in condizione di disabilità in aderenza alle previsioni internazionali e ai principi costituzionali; questa si articola a livello locale, regionale e (come si vedrà più avanti) centrale allargando la portata dell'assistenza pubblica attraverso nuovi temi e strutture che si affiancano alla tutela di situazioni giuridiche garantite attraverso il servizio sociale, con particolare riferimento alle persone in condizione di disabilità.

A fronte di una sensibile diffusione della tutela in forma decentrata non si registra una pronta reazione delle istituzioni centrali volta al formale riconoscimento di un Garante nazionale e alla disciplina delle relative funzioni.

Il primo disegno di legge su iniziativa dei senatori Gentile-Compagna, recante il n. 333/2008, *Istituzione dell'Autorità garante per la tutela dei diritti delle persone con disabilità*, non trova conforto in sede governativa e parlamentare.

Lo stesso senatore Gentile continua a coltivare il progetto e propone un nuovo disegno di legge contrassegnato dal n. 804/2013, *Istituzione dell'Autorità garante della persona disabile* che, nonostante sia stato accompagnato da una corposa relazione, non ha avuto miglior sorte del precedente.

Neppure la successiva proposta di legge formulata dall'On. De Maria, n. 3475/2015 avente il medesimo titolo, incontra il favore delle Camere, così come le altre iniziative promosse dalla senatrice Rizzotti e dal deputato De Maria nell'anno 2019, poiché travolte dall'approvazione della legge 22 dicembre 2021, n. 227, *Delega al Governo in materia di disabilità*, contenente l'espressa previsione della necessità di istituire un Garante Nazionale delle disabilità (Di Giglia, 2024).

Con la legge delega n. 227/2021 e con il successivo decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, *Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo*, si conclude il processo di affermazione istituzionale di una interessante figura di garanzia, generata dall'entusiasmo e dalla libera iniziativa privata che trova forma nel circuito democratico ed è dotata di grandi potenzialità anche a sostegno delle attività socioassistenziali.

3. Il contesto di riferimento

L'Autorità Garante in parola si colloca nell'ambito di significative riforme che vedono al centro la persona in condizione di disabilità alla quale non devono essere riconosciuti diritti "speciali", ma deve essere garantito il godimento «dei medesimi diritti degli altri» (Cardona Lloréns, 2011, p. 208).

All'esito del dibattito internazionale i vari paesi hanno recepito e fatto propri i principi sanciti nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006 a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 3 maggio 2008 (l'art. 33, par. 2 prevede l'obbligo positivo per gli Stati di creare organismi nazionali indipendenti, con competenze specifiche in materia di monitoraggio sull'attuazione della stessa Convenzione) e quelli che si ricavano dalla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea del 2000 (si vedano in particolare gli artt. 21 e 26).

Il principio cardine è la consapevolezza che la diversità nelle capacità individuali (perché la disabilità non equivale *ex se* a mancanza assoluta di capacità), insita in ogni aggregato umano, non ha una connotazione negativa ma costituisce un valore aggiunto e uno strumento di arricchimento, con la conseguenza che ogni Stato deve eliminare le barriere e gli ostacoli che impediscono l'esercizio dei diritti in condizione di eguaglianza sostanziale.

Si abbandona la concezione medico-assistenzialista e si abbraccia il c.d. "modello sociale" che riconduce la condizione di disabilità all'esistenza di barriere ambientali e sociali che gli Stati devono eliminare (Ferri, 2017, p. 387); detto in altri termini, non è il disabile che deve costituire oggetto di interventi e/o benefici particolari, ma è la società nei suoi vari comparti (famiglia, scuola, lavoro, svago, sport, ecc.) che deve diventare accessibile a tutti (Ferrucci, 2004; Di Santo, 2013).

In Italia, la l. n. 227/2021 elabora un programma da realizzare progressivamente nei seguenti ambiti:

- a) definizione della condizione di disabilità nonché revisione, riordino e semplificazione della normativa di settore;*
- b) accertamento della condizione di disabilità e revisione dei suoi processi valutativi di*

base;

- c) valutazione multidimensionale della disabilità, realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato;*
- d) informatizzazione dei processi valutativi e di archiviazione;*
- e) riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità;*
- f) istituzione di un Garante nazionale delle disabilità;*
- g) potenziamento dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;*
- h) disposizioni finali e transitorie (art. 1, comma 5).*

In adempimento della delega conferita, il Governo ha emanato il decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, *Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità, in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera e), della legge 22 dicembre 2021, n. 227*, il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, *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* e il già menzionato d.lgs. n. 20/2024.

Lo spirito della riforma è quello di adeguare agli standard internazionali la definizione di disabilità e le misure finalizzate a garantire il completo riconoscimento dei diritti civili e sociali (compresi il diritto a una vita autonoma e a una completa inclusione sociale e lavorativa) e delle libertà fondamentali. Un adattamento irrinunciabile per garantire un trattamento equo e uniforme delle persone in condizione di disabilità nei vari contesti, se necessario attraverso il ricorso all'accomodamento ragionevole e al progetto di vita.

È proprio con la Convenzione ONU che il concetto di accomodamento ragionevole smette di essere confinato nell'ambito giuslavoristico (dov'è nato nella legislazione statunitense degli anni Settanta) e diventa una sorta di clausola di salvaguardia o piuttosto un vero e proprio diritto, ovvero una soluzione su misura che deve essere adottata, e che il soggetto disabile può pretendere e azionare, quale diritto umano autonomo, «quando gli standard di accessibilità non sono sufficienti a garantire l'esercizio di un diritto per la singola persona in uno specifico momento» (Ferri, 2017, p. 391). Esso costituisce, altresì, un *passé-partout* per

l'esercizio di altri diritti fondamentali, perché il rifiuto dell'accomodamento ragionevole determina, a sua volta, la violazione del principio di eguaglianza e dà origine ad una vera e propria forma di discriminazione (Ferri, 2017).

Appaiono di particolare interesse le modifiche alla nozione di *persona con disabilità*. «È persona con disabilità chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base» (art. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, come modificato dall'art. 3 del d.lgs. n. 62/2024).

Tale esigenza riformatrice ha già fatto breccia in Spagna.

Un emendamento alla Costituzione del 1978 è stato approvato a larga maggioranza il 25 gennaio 2024, eliminando i riferimenti a “minorati” e al concetto di “handicap”, in favore della più inclusiva e appropriata definizione di “persone con” disabilità. Si tratta di un approccio in linea con la Convenzione di New York del 2006 e con la Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea e che fa perno sull'idea di libertà ed eguaglianza (sostanziale) nella misura in cui *i pubblici poteri promuovono politiche atte a garantire la piena autonomia personale e l'inclusione sociale delle persone con disabilità in ambienti universalmente accessibili* (art. 49 comma 2, Cost. spagnola).

Accessibilità e inclusione sono le parole chiave anche dell'impegno profuso e richiesto (agli Stati membri) dall'Unione europea.

Si legge nella Comunicazione della Commissione in data 3 marzo 2021, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, che il miglioramento delle condizioni di vita delle persone con disabilità richiede un'azione coordinata a livello sia nazionale che dell'UE, con un forte impegno degli Stati membri e delle autorità regionali e locali e che tale azione deve essere finalizzata alla rimozione di tutte le barriere che impediscono l'accesso agli ambienti fisici e virtuali, alle tecnologie, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ai beni e ai servizi, compresi i trasporti e le infrastrutture, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, all'occupazione e alle attività

ricreative, nonché alla partecipazione alla vita politica.

L'accessibilità viene considerata un prerequisito per la piena partecipazione delle persone con disabilità su un piano di parità con gli altri soggetti; se adeguatamente garantita, essa genera inclusione.

La Commissione ha indicato le iniziative faro da avviare e da monitorare allo scopo di assicurare le condizioni necessarie per garantire una vita indipendente e di qualità: servizi sociali e sistemi di protezione sociale efficienti, alloggi accessibili e inclusivi, parità di accesso all'istruzione e alla formazione orientata al mercato del lavoro, inserimento nel mondo del lavoro anche attraverso l'individuazione di nuove competenze, protezione da qualsiasi forma di discriminazione anche per quanto riguarda l'accesso, non solo fisico, a tutti i servizi sanitari oltre che nell'ambito della giustizia, della cultura, delle attività ricreative, dello sport e del turismo (Commissione europea, 2021).

La creazione del Garante Nazionale si inserisce nella riforma e negli impegni gravanti anche sul nostro Paese; si tratta, infatti, di un'Autorità indipendente con il compito di monitorare, promuovere e difendere l'esercizio dei diritti delle persone con disabilità.

4. Natura, struttura, composizione e funzioni dell'Autorità Garante

L'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità viene istituita dal d.lgs. n. 20/2024, a decorrere dal 1° gennaio 2025.

La nuova figura di garanzia, pienamente operativa dal 1° gennaio 2026 (quando verrà completata la relativa dotazione organica), ha il compito di «assicurare la tutela, la concreta attuazione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dalle norme nazionali»; essa «costituisce un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e per il monitoraggio della sua applicazione, ai sensi

dell'articolo 33, paragrafo 2, della medesima Convenzione» (art. 1, commi 1 e 2).

È un organo collegiale composto dal presidente e da due componenti scelti tra persone di notoria indipendenza e di comprovata esperienza nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di lotta alla discriminazione nei confronti delle persone con disabilità.

Il presidente e i componenti del collegio non possono essere selezionati tra soggetti che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali; ciò appare funzionale a garantire l'indipendenza dell'Autorità di garanzia che esercita le proprie funzioni con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica (art. 1, comma 1).

Il Garante è coadiuvato da una struttura organizzativa denominata *Ufficio del Garante* posta alle sue dirette dipendenze; la dotazione organica è costituita da una unità dirigenziale di livello generale, una unità dirigenziale di livello non generale e venti unità di personale non dirigenziale (dieci unità di categoria A e dieci unità di categoria B), «in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità necessari in relazione alle funzioni e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità del Garante» (art. 3, comma 3). Dal 1° gennaio 2025 l'Autorità può avvalersi in via provvisoria di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a nove unità, selezionato tra i dipendenti di altre amministrazioni, in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato in posizione di comando o fuori ruolo (un dirigente di livello non generale e otto unità di personale non dirigenziale).

Le funzioni e le prerogative del Garante sono analiticamente descritte nell'art. 4 del decreto istitutivo.

In particolare:

- vigila sul rispetto dei diritti e sulla conformità dei principi stabiliti dalla Convenzione di New York del 2006 e dagli altri trattati internazionali di cui è parte il nostro Paese, dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato;
- opera azioni di contrasto ai fenomeni di discriminazione (diretta e indiretta) e di molestie in danno di persone con disabilità e in caso di rifiuto dell'accomodamento ragionevole;

- promuove l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini;
- riceve le segnalazioni presentate da persone con disabilità, dai familiari, dalle associazioni, da singoli cittadini, da Pubbliche Amministrazioni anche tramite l'attivazione di un centro di contatto dedicato;
- svolge verifiche sull'esistenza di fenomeni discriminatori;
- è legittimato all'accesso alle informazioni e ai documenti necessari allo svolgimento delle proprie funzioni presso amministrazioni e concessionari di pubblici servizi, nonché all'esercizio della relativa azione in caso di silenzio, inerzia o rifiuto;
- formula raccomandazioni e pareri in relazione a segnalazioni o a specifiche situazioni, proponendo o sollecitando interventi, misure o accomodamenti ragionevoli finalizzati a superare le criticità;
- organizza campagne di sensibilizzazione, comunicazione e progetti al fine di promuovere la cultura del rispetto delle persone con disabilità;
- collabora con altri Garanti e altri organismi pubblici comunque denominati a cui sono attribuite, a livello regionale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti delle persone con disabilità;
- assicura la consultazione con le organizzazioni e con le associazioni rappresentative delle persone con disabilità sui temi affrontati e sulle azioni di promozione e sensibilizzazione;
- entro il 30 settembre di ogni anno trasmette una propria relazione sulle attività svolte alle Camere e alla Presidenza del Consiglio dei ministri o all'Autorità politica delegata in materia di disabilità;
- ha accesso illimitato presso le strutture che erogano servizi pubblici essenziali nonché presso gli Istituti penitenziari;
- ha facoltà di agire e resistere in giudizio per la difesa delle proprie prerogative;
- raccoglie e diffonde le buone pratiche in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità, nonché i modelli di accomodamento ragionevole;
- individua forme di collaborazione con le altre Autorità indipendenti nazionali nello

svolgimento delle rispettive funzioni.

Particolarmente significative le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 ove viene disciplinata la procedura di emissione dei pareri e delle proposte di adeguamento da parte del Garante sulle segnalazioni ricevute (laddove vengano riscontrate discriminazioni, violazione di diritti soggettivi o di interessi legittimi e sia necessario procedere all'eliminazione di barriere fisiche, sensopercettive o di altra natura) e la successiva eventuale impugnazione in caso di inerzia delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi, ovvero in caso di rifiuto ma (in tale ipotesi) al solo fine di accertare eventuali nullità previste dalla legge. Le proposte di accomodamento ragionevole possono essere rese conoscibili sul sito istituzionale del Garante e con ogni altro opportuno mezzo di pubblicità, mentre delle eventuali iniziative giudiziarie viene data immediata notizia sulla pagina web delle amministrazioni intimare.

Si segnala, inoltre, il potere di adottare con regolamento le disposizioni necessarie per l'esercizio delle attività del collegio (art. 2, comma 1), nonché in materia di organizzazione, funzionamento, esercizio delle funzioni e contabilità dell'Ufficio del Garante, oltre ad un codice di condotta per i propri componenti e per il personale dipendente (art. 3, comma 1).

Non secondaria la facoltà di visitare le strutture semiresidenziali e residenziali, senza necessità di autorizzazione o di preavviso e con accesso illimitato (art. 4, comma 1, lett. n).

Le funzioni e le prerogative sopra riportate sono tipiche di un'Autorità di garanzia, sostanziandosi in modalità di intervento di tipo valutativo-preventivo e in parte riparativo, ovvero in attività di promozione dei diritti delle persone in condizione di disabilità, di controllo, di analisi, di prevenzione e di segnalazione delle situazioni di criticità e/o di vera e propria discriminazione (o anche di emergenze gravi come maltrattamenti e fenomeni di segregazione), in forme più o meno ampie di collaborazione e consultazione con altre amministrazioni e di reazione all'inerzia o al rifiuto di queste ultime a fronte dei pareri motivati e delle proposte di adeguamento. È prevista la diffusione generalizzata delle iniziative del Garante al fine di promuovere la nascita e il consolidamento di best practices in materia ed è forse questo lo strumento più efficace e più innovativo per un radicale cambiamento a livello di società e di organizzazione.

Non sono contemplati poteri di normazione o sanzionatori diretti, ma l'azione regolativa

della nuova Autorità di garanzia non appare circoscritta alla mera (e pur relevantissima) vigilanza e promozione dell'effettivo esercizio dei diritti delle persone con disabilità, essendo prevista una peculiare potestà di reazione a fronte dell'inerzia o del rifiuto (in caso di nullità) da parte di Pubbliche Amministrazioni o di concessionari di pubblici servizi, oltre ad un'ampia possibilità di divulgazione delle proposte formulate e delle iniziative intraprese. L'attività del Garante, in tal modo, non si sovrappone a quella delle altre amministrazioni competenti in materia di condizione di disabilità e può stimolare ogni apparato all'adozione di provvedimenti legittimi e appropriati nonché di opportuni adeguamenti dell'organizzazione e dell'attività.

In definitiva, pur essendo connotate in termini di *soft power* (Mengozzi, 2024) come accade per gli altri organismi a tutela delle persone in condizione di difficoltà, le attribuzioni di questa Authority appaiono più penetranti e incisive, soprattutto coerenti con la riforma in materia di disabilità.

Se, come è stato correttamente osservato, «le *authorities* sono state create quando sono “servite” e la conferma di ciò arriva proprio dal fatto che gli stessi interventi statali sono sempre avvenuti a livello settoriale» (Sartoretti, 2024, p. 280), il Garante dei diritti delle persone con disabilità costituisce, invece, “articolazione” del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità (art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 20/2024) e parte integrante di una più ampia e complessa riforma finalizzata a conseguire un cambiamento strutturale della società contemporanea, complice e artefice di vecchie e nuove barriere fisiche e virtuali che impediscono il pieno godimento dei diritti.

La conformazione di un margine di operatività più ampio rispetto a quello attribuito alle altre Autorità di garanzia esistenti in Italia e le finalità non meramente contingenti connesse al concreto esercizio delle facoltà e dei poteri normativamente previsti rappresentano il tratto distintivo del nuovo Garante e, al tempo stesso, la sfida lanciata dal legislatore.

Infatti, esso appare come il principale organismo per attuare la riforma, fungendo da soggetto attivo che collabora con le altre istituzioni pubbliche e private per garantire un approccio integrato alla tutela dei diritti delle persone disabili, che promuove la ricerca e l'innovazione nel campo della disabilità, che diffonde la cultura dell'inclusione e della non

discriminazione, oltre che collettore e volano di informazioni, best practices, progetti e iniziative, svolgendo altresì la funzione di intermediario e interlocutore privilegiato con Pubbliche Amministrazioni, concessionari di pubblici servizi, associazioni e soggetti privati.

Volendo tentare una valutazione sulla rilevanza dell'Autorità, applicando gli indicatori elaborati da una dottrina autorevole e particolarmente attenta nell'analisi del fenomeno – incisività dell'azione, in ragione dei poteri conferiti e della dimensione degli interessi toccati; istituzionalizzazione, autonomia di organizzazione e di gestione; cultura specialistica; attivismo e visibilità dei vertici; salienza attribuita dagli altri attori politici; salienza personale dei vertici, precedente alla nomina – (La Spina e Majone, 2000, p. 303), ma all'indomani della sua istituzione, quando si conoscono soltanto da poche settimane i nominativi dei soggetti chiamati a coprire, per la prima volta, i ruoli di presidente (l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo) e di componenti del collegio (il prof. Francesco Vaia e il dott. Antonio Pelagatti) e quando la sua concreta operatività è stata solo formalmente avviata, si può azzardare un giudizio complessivo di estrema importanza.

Infatti, secondo le previsioni del d.lgs. n. 20/2024, l'Autorità appare istituzionalizzata essendo stabilita la facoltà di emanare e di gestire autonomamente le norme sul funzionamento del collegio e sull'organizzazione e l'attività della struttura amministrativa; l'organismo (di natura collegiale) è espressamente riconosciuto come indipendente, autonomo e senza vincoli di subordinazione e il relativo personale verrà selezionato attraverso pubblici concorsi, la cui partecipazione sarà subordinata al possesso di competenze ed esperienze specifiche.

Si tratta, inoltre, di Autorità per la cui gestione e per il cui concreto funzionamento sarà necessaria una cultura specialistica in un settore che, proprio di recente, ha subito una riforma sostanziale, anche in osservanza di trattati internazionali e di norme e direttive emanate dall'Unione europea.

Da segnalare anche il rapporto con i poteri dello Stato che si articola attraverso momenti di vera e propria collaborazione. L'Autorità non solo presenta alle Camere e all'esecutivo, con cadenza annuale, un resoconto sulle attività svolte, ma nell'esercizio delle funzioni relative al contrasto dei fenomeni di discriminazione e di molestie e al rifiuto dell'accomodamento

ragionevole si coordina con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità e con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali per la promozione di azioni positive contro fenomeni discriminatori multipli e per lo scambio reciproco di segnalazioni.

Non vi è, quindi, concomitanza o conflitto di competenze, ma azione sinergica che prevede anche la cooperazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità (istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, in adempimento dell'art. 3 della già richiamata Convenzione) e il raccordo con gli altri attori pubblici ai quali sono attribuite, a livello regionale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti dei soggetti disabili.

Così come già avvenuto per l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, le forme di dialogo costruttivo previste dalla normativa di riferimento appaiono finalizzate ad «implementare forme di collegamento globale-locale» (Ferzetti, 2013a, p. 5) in modo da scongiurare un'inutile sovrapposizione di ruoli, ma al tempo stesso realizzare (anche attraverso adeguata pubblicità) una rete armonica di informazioni e di dati che possono essere utilizzati da tutti gli organismi preposti alla tutela delle persone in condizione di disabilità. Continua, purtroppo, ad essere assente una disciplina specifica sui rapporti con il servizio sociale di riferimento.

Di fondamentale importanza il dialogo con le associazioni private.

A tal proposito si ricorda il disposto dell'art. 4, par. 3 della Convenzione di New York che prevede l'obbligo degli Stati di coinvolgere le persone con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative, nell'elaborazione dei processi decisionali e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la Convenzione nonché il successivo art. 33, par. 3 riguardante l'inclusione nell'attività di monitoraggio della società civile e, in particolare, delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità, già coinvolte nei lavori preparatori dello strumento pattizio (Manca, 2024).

I primi commenti, subito dopo la nomina del Collegio, hanno sottolineato la necessità di periodiche consultazioni (almeno con cadenza semestrale, come peraltro stabilito dall'art. 4,

comma 3 del d.lgs. n. 20/2024) con le federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità, al fine di garantire forme di concertazione in relazione alle specifiche attività di competenza: appare, quindi, ragionevole l'aspettativa, da parte del mondo delle associazioni, di un colloquio costante con il Garante e di un coinvolgimento attivo nell'analisi delle problematiche e nella individuazione delle soluzioni.

L'Autorità ha già avuto un incontro con la Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH), oggi Federazione Italiana per i Diritti delle Persone con Disabilità e Famiglie, nel corso del quale è stata espressa «la volontà di avviare una collaborazione strutturata per garantire il pieno rispetto dei diritti delle persone con disabilità e promuovere politiche inclusive» (FISH, 2025).

Gli interessi toccati dall'azione dell'Autorità sono indubbiamente rilevanti, oggetto di previsioni sovranazionali in un'ottica di gestione selettiva della disabilità, ma comunque inclusiva e rispettosa di diritti costituzionalmente garantiti dei quali deve essere assicurato l'esercizio in condizioni di eguaglianza sostanziale.

Lo stato dell'arte non consente, al momento, di fare pronostici sul rilievo dei soggetti nominati e sul riconoscimento che sarà tributato dalle forze politiche e anche dalla collettività. Del resto, l'assoluta novità dell'esperienza non fornisce un campione adeguato per un rilevamento empirico attendibile.

5. Riflessioni conclusive

È piuttosto difficile immaginare quali potranno essere gli sviluppi e l'effettiva portata giuridica e sociale dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, ma è innegabile che essa possa orientare politiche e interventi di welfare in materia di disabilità o, detto altrimenti, in tema di corretta gestione, anche quotidiana, della diversità e di attuazione del principio del rispetto per la differenza e dell'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa (art. 3, lettera d, della Convenzione di New York).

Essa denota l'impegno dell'Italia a dar seguito alla politica europea e ai trattati internazionali, sostanzialmente in linea con quanto accade in altre realtà dell'Unione.

In Svezia, il tema dell'inclusione sociale, dell'autonomia e della partecipazione attiva delle persone con disabilità viene affrontato attraverso un sistema articolato a responsabilità decentrata che coinvolge diverse istituzioni e organizzazioni.

Non esiste una singola Autorità garante, ma diverse entità che svolgono funzioni di tutela e di promozione dei diritti. Si pensi all'*Equality Ombudsman*, un'agenzia governativa indipendente istituita da una legge del Parlamento (*Discrimination Act*, 2008:567), con il compito di promuovere azioni positive nell'ambito della vita sociale e scongiurare ogni forma di discriminazione associata al sesso, all'identità, all'etnia, alla religione o ad altre convinzioni, alla disabilità, all'orientamento sessuale.

Tale difensore civico può proporre al Governo emendamenti legislativi e altre misure antidiscriminatorie oltre che intrattenere contatti con le organizzazioni internazionali, le altre agenzie governative interne, le imprese e gli individui. (www.government.se/government-agencies/equality-ombudsman-do; www.do.se/choose-language/english; ennhri.org/our-members/sweden-3/, 26/02/2025).

Anche in Gran Bretagna la tutela dei diritti delle persone con disabilità è garantita da una pluralità di organizzazioni, quale ad esempio l'*Equality and Human Rights Commission* (EHRC), un ente nazionale indipendente istituito nel 2006 che ha il compito di far rispettare il divieto di discriminazione e si occupa di promuovere e proteggere l'uguaglianza e i diritti umani, quindi rimuovere forme di discriminazioni basate anche sulla disabilità (www.equalityhumanrights.com/; ennhri.org/our-members/great-britain, 26/02/2025).

Da ricordare il *Department for Work and Pensions* (DWP), ovvero il Dipartimento governativo responsabile delle politiche in materia di lavoro e pensioni, che include anche misure a difesa delle persona con disabilità (www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions, 26/02/2025).

In Francia troviamo il *Defenseur des droits*, un'AAI istituita nel 2011 e richiamata dalla Costituzione francese, responsabile di garantire il rispetto della libertà e la tutela i diritti dei cittadini, compresi quelli delle persone con disabilità. Interviene in caso di discriminazione,

garantisce l'uguaglianza e il rispetto delle leggi sull'inclusione (www.defenseurdesdroits.fr/, 27/02/2025).

L'organismo principale che si occupa del welfare per le persone con disabilità è la *Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie* (CNSA), ente pubblico creato nel 2004 per garantire il finanziamento dell'assistenza all'autonomia e rafforzare l'equità nell'accesso all'assistenza all'autonomia per gli anziani e le persone con disabilità (www.cnsa.fr, 27/02/2025). Si noti come l'operatività di tale ente evochi l'impostazione di tipo medico-assistenzialista che le convenzioni internazionali intendono superare.

Il sistema di promozione spagnolo è piuttosto innovativo e articolato. La recente modifica costituzionale è un chiaro indice della volontà di far proprie le più recenti indicazioni sovranazionali.

Interessante il ruolo del *Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad*, piattaforma di rappresentanza, difesa e azione dei cittadini spagnoli con disabilità; essa collabora con le istituzioni per implementare le politiche per l'inclusione e migliorare le condizioni di vita e di cittadinanza delle persone con disabilità e delle loro famiglie. Svolge un ruolo attivo nel monitoraggio delle politiche pubbliche, nella promozione di interventi normativi a sostegno delle persone con disabilità e pubblica rapporti e studi sulla situazione dei diritti dei disabili in Spagna, denunciando le discriminazioni (cermi.es, 27/02/2025).

Il *Consejo Nacional de la Discapacidad y Diálogo civil con entidades* è un'istituzione pubblica che fa parte del *Ministerio de Derechos Sociales*, il cui obiettivo è quello di proteggere i diritti delle persone con disabilità e garantire l'inclusione sociale; promuove la ricerca, la formazione, l'innovazione, l'etica e le attività di qualità nel campo della disabilità (www.rpdiscapacidad.gob.es/organismos/consejo-nacional-discapacidad.htm, 27/02/2025).

Secondo una tendenza ormai generale (in paesi che hanno ratificato la Convenzione ONU), il concetto di *handicap* cede il passo alla più appropriata idea di *persona con disabilità*; non si tratta solo di una rivisitazione terminologica ma di un'apertura verso i concetti di accessibilità e di inclusione di tipo universale.

Non si possono ancora esprimere giudizi su quella che sarà la concreta azione del Garante della persona con disabilità sia su questioni strettamente attinenti alle sue funzioni e

prerogative e sia su temi più generali, magari rientranti nelle competenze di altre Autorità con le quali esso sarà comunque chiamato a interloquire e a collaborare.

Sono stati già avviati i primi contatti con il mondo delle associazioni private che guardano con fiducia alla nuova Autorità e si aspettano un coinvolgimento continuo e costante.

Il carattere sistematico della riforma lascia legittimamente deporre per un ruolo costruttivo e catalizzante dei rapporti dell'Autorità Garante con gli altri organismi, di natura pubblica e della società civile, presenti ad ogni livello. Non bisogna infatti dimenticare i momenti di affermazione in ambito locale e territoriale di figure pronte a tutelare i diritti delle persone disabili che hanno favorito l'affermazione di un modello decentrato a rete, caratterizzato dalla flessibilità e dalla circolarità delle informazioni, in buona sostanza di tipo telocratico (Cocozza, 2006) capace di implementare gli scambi e favorire l'aggregazione.

Il contingente di personale previsto dalla normativa di riferimento non è relevantissimo, ma è stata contemplata la possibilità di avvalersi dell'ausilio di esperti del settore e il meccanismo di nomina del presidente e dei componenti del collegio (con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle due Camere) dovrebbe garantire un sufficiente grado di indipendenza e di autorevolezza.

Da non dimenticare le disposizioni finanziarie di cui al d.lgs. n. 20/2024 che, in un contesto di spending review, hanno comunque previsto delle discrete risorse per consentire il funzionamento del nuovo organismo.

Si può sperare che, come avvenuto nell'esperienza dell'Autorità per le comunicazioni (La Spina e Majone, 2000, pp. 329-330), i componenti del collegio adottino in tempi rapidi i necessari regolamenti per il funzionamento del Garante e del relativo apparato amministrativo e si impegnino subito ad avviare tutte le attività necessarie per la realizzazione della mission affidata.

Bisogna ricordare che si tratta di un'AAI e, in particolare di un'Autorità di garanzia e, quindi, «di un corpo amministrativo dal compito imparziale verso le ingerenze politico burocratiche e tecnicamente adeguata per la tutela dei diritti individuali, orientata verso la neutralizzazione delle gestioni politiche e burocratiche» (Ferzetti, 2013b, p. 10). Un organismo chiamato a svolgere non solo attività di raccordo e di mediazione tra potere politico

e gestione amministrativa, ma anche a collaborare attivamente con gli apparati politici e burocratici (e ad esercitare una fondamentale azione di stimolo) per assicurare l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali delle persone con disabilità.

In definitiva, si può sperare che, soprattutto in considerazione dell'importanza e della delicatezza degli interessi coinvolti, la nuova Autorità (che ben si presenta nella previsione normativa e nelle intenzioni del legislatore) non diventi del tutto innocua, ovvero una semplice "tigre di carta" (La Spina e Majone, 2000, p. 153), ma possa costituire un fondamentale presidio per la concreta realizzazione dei principi di accessibilità e di inclusione, quindi un varco per «l'accesso all'esercizio di tutti i diritti» (Cardona Lloréns, 2011, p. 198) da parte dei soggetti portatori di disabilità.

La conquista di un bene prezioso va difesa, ammoniva Bobbio (2014) quando, riferendosi ai diritti dell'uomo, ricordava che il vero problema non è «quello di fondarli ma di proteggerli» (p. 17).

Del resto, i poteri accordati all'Autorità Garante sono tutt'altro che trascurabili e se ben calibrati, ed esercitati con la dovuta fermezza, possono certamente favorire e migliorare anche le proposte di policy nell'ottica sinergica dei servizi offerti e dei diritti garantiti dallo Stato e nello Stato.

Non manca qualche malumore che paventa il rischio di un possibile appiattimento alle indicazioni della politica (Griffo, 2024), oltre alle limitazioni che potrebbero derivare da carenza di risorse finanziarie in rapporto all'ampiezza delle funzioni.

Tuttavia, pur trattandosi di un fenomeno ormai "metabolizzato" (Sartoretti, 2024, p. 293), le Autorità di garanzia rimangono comunque dei «formidabili "banchi di prova"» (Politi, 2021) per comprendere alcune dinamiche degli ordinamenti giuridici contemporanei e svolgono la fondamentale funzione di tutela delle libertà e di protezione dei diritti dei soggetti deboli (Sartoretti, 2024, pp. 293-294).

Il nuovo Garante rappresenta il momento di approdo verso più moderne forme di garanzia delle persone in condizione di disabilità.

Di certo la pratica di tutti i giorni offrirà nuovi e più numerosi spunti di riflessione, valutabili in termini di chiari indicatori e pertinenti interpretazioni per misurare l'effettivo

valore della riforma.

Bibliografia

- Amato G. (1998). Le autorità indipendenti. In Violante L., a cura di, *Storia d'Italia, Annali XIV. Legge Diritto Giustizia*. Torino: Einaudi.
- Bobbio N. (2014). *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi.
- Bruti Liberati E. (2020). Le autorità amministrative indipendenti. Virtù e vizi di un modello istituzionale. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 19, 1: 51. DOI: 10.1433/98444.
- Cardona Lloréns J. (2011). Diritti umani e diversità nelle abilità individuali: dalla discriminazione alla inclusione. *Ragion pratica*, 36, 1: 185. DOI: 10.1415/34418.
- Cassese S. (1999). Chi ha paura delle autorità indipendenti? *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 3: 471. DOI: 10.1434/78.
- Clarich M. (2018). Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello? *Rivista della Regolazione dei mercati*, 5, 1: 2.
- Clarich M., Mattarella B.G. (2013). Un nuovo sistema regolatorio per lo sviluppo economico. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 12, 2: 363. DOI: 10.1433/75629.
- Cocozza A. (2006). *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- Commissione europea (2021). *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030* Bruxelles: CE. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101> (07/09/2024).
- de Pretis D. (2022). Principi costituzionali e amministrazione condivisa. In Arena G., Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*. Trento: Università di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza.
- Di Giglia S. (2024). *La figura del garante della persona con disabilità. Venti anni di storia*,

dalla nascita ai nostri giorni. Italia: Gulotta Editore.

- Di Mascio F., Natalini A. (2022). *Pubbliche amministrazioni. Tradizioni, paradigmi e percorsi di ricerca*. Bologna: il Mulino.
- Di Santo R. (2013). *Sociologia della disabilità. Teorie, modelli, attori e istituzioni*. Milano: FrancoAngeli.
- Ferrera M. (2006). *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*. Bologna: il Mulino.
- Ferri D. (2017). L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 18, 2: 381. DOI: 10.17394/86941.
- Ferrucci F. (2004). *La disabilità come relazione sociale. Gli approcci sociologici tra natura e cultura*. Roma. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Ferzetti F. (2013a). L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. *GiustAmm.it*, 10, 3: 0.
- Ferzetti F. (2013b). Sinergie e complementarietà del servizio sociale e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Amministrativ@mente*, 5, 11: 3.
- FISH – Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (2025). *FISH incontra l'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.fishonlus.it/fish-incontra-lautorita-garante-nazionale-dei-diritti-delle-persone-con-disabilita> (23/02/2025).
- Griffo G. (2025). *Quanto potrà essere efficace l'azione di questo Garante?* Testo disponibile all'indirizzo web: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/temi/quanto-potra-essere-efficace-lazione-di-questo-garante> (22/02/2025).
- Ielo D. (2004). La nozione comunitaria di Autorità indipendente. *Amministrare*, 34, 2: 287. DOI: 10.1442/14428.
- La Spina A., Majone G. (2000). *Lo Stato regolatore*. Bologna: il Mulino.
- Maccabiani N. (2021). L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza. *Le Regioni*, 49, 6: 1488. DOI: 10.1443/105899.
- Manca L. (2024). Il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale. *Nomos*, 28, 1: 0.

- Manetti M. (2007). *Le autorità indipendenti*. Roma-Bari: Laterza.
- Mengozzi M. (2024). Il fascino discreto del *soft power*: un nuovo Garante nel Lazio per la tutela delle persone con disabilità. *Le Regioni*, 52, 2: 353. DOI: 10.1443/114701.
- Merusi F., Passaro M. (2003). *Le autorità indipendenti*. Bologna: il Mulino.
- Politi F. (2009). La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti: nuovi profili di studio. In Longobardi N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*. Torino: Giappichelli.
- Politi F. (2021). *Le autorità di regolazione dei mercati finanziari*. Torino: Giappichelli.
- Saraceno C. (2021). *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*. Bologna: il Mulino.
- Sartoretti C. (2024). Le autorità amministrative indipendenti al vaglio della dottrina giuridica pubblicistica. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 26, Speciale: 277. DOI: 10.17394/114840.
- Valeriani A. (2019). L'*accountability* delle autorità amministrative indipendenti. Possibili linee evolutive. *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 19, 4: 761. DOI: 10.3241/95470.
- Zamagni S., a cura di (2011). *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: il Mulino.