

Il dibattito sulle disabilità Diritti sì, ma a costo zero. Il paradosso del terzo Piano d'azione tra ambizioni di riforma e trappole finanziarie

L'analisi del testo e il dibattito istituzionale svelano un cortocircuito: si rischia di rimanere imbrigliati nella clausola di invarianza finanziaria

■ Già si conoscevano i limiti di una normativa, la nostra, incredibilmente all'avanguardia sul piano dell'enunciazione dei diritti delle persone con disabilità ma incredibilmente fragile quando questi diritti da enunciati devono essere praticati. Da un lato, vi è la celebrazione di un nuovo paradigma culturale - quello bio-psico-sociale sancito dalla Convenzione Onu e dalla Riforma (L. 227/2021) - che vede nella persona non un malato da assistere, ma un cittadino da abilitare. Dall'altro, vi è la gelida realtà dei numeri, cristallizzata nel terzo Piano d'azione per la promozione dei diritti e l'inclusione delle persone con disabilità, approvato dall'Osservatorio Nazionale il 28 novembre scorso e presentato al mondo il 3 dicembre, Giornata internazionale per i diritti delle persone con disabilità indetta ogni anno dalle Nazioni Unite in quella data.

Un macigno

Il Piano, come emerge dalla lettura del documento, soffre di una criticità strutturale che rischia di minare le fondamenta: la clausola di invarianza finanziaria. Il documento programmatico dichiara esplicitamente che le azioni previste dovranno essere realizzate "con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente". Una frase rituale nel diritto amministrativo, ma che in questo contesto assume i contorni di un macigno sulla strada dei diritti. La transizione da un welfare di protezione a uno di inclusione richiede investimenti infrastrutturali massicci, non operazioni a somma zero. L'analisi dei documenti tecnici e gli interventi delle parti sociali dipingono un quadro in chiaroscuro. Il Piano è affetto da una "visione del rinvio": molte delle azioni strategiche - dalla riforma del collocamento mirato alla piena accessibilità universale - non sono immediatamente esecutive, ma subordinate all'istituzione di futuri tavoli interministeriali, alla redazione di linee guida successive o a future norme emanate dal Parlamento. Le criticità investono l'architettura stessa del documento. Circa il 70% delle azioni, secondo le analisi tecniche, sono riproposizioni di misure già presenti nei Piani del 2013 e 2017 (come i Peba o la Banca Dati del collocamento), mai pienamente attuate. Manca una valutazione ex post che spieghi perché

Molte delle azioni strategiche non sono immediatamente esecutive

quelle misure hanno fallito in passato e come, senza nuove risorse, dovrebbero riuscire oggi. Nel documento si punta molto sulla digitalizzazione (Pebe elettronico, Piattaforma Unica Cude, sistema informativo unitario). Tuttavia, come si nota effettuando una analisi di contrasto normativo, queste infrastrutture richiedono costi di sviluppo e manutenzione che mal si conciliano con l'invarianza finanziaria.

Rischio paralisi

Chiedere ai Comuni di digitalizzare i piani di accessibilità senza fondi dedicati rischia di produrre l'ennesima norma inattuata. Sebbene nel piano si parli di 'Progetto di Vita', l'assenza di precisazioni sui fondi strutturali e se disponibili, rende precaria questa integrazione. Ogni misura del Piano richiede, per essere attuata, risorse certe, concrete, una programmazione economica pluriennale che non è nemmeno accennata. La pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto del Presidente della Repubblica (Dpr) che adotta il Piano non è una mera formalità, ma un percorso a ostacoli dove la politica deve rendere conto alla contabilità. L'iter prevede numerosi passaggi obbligati che mettono a dura prova la tenuta della clausola 'a costo zero'.

È proprio in alcune fasi specifiche di questo iter che il contrasto tra le ambizioni del Piano e la scarsità di risorse rischia di paralizzare l'adozione o di svuotare il documento di efficacia vincolante. Il primo vero scoglio, dopo l'approvazione del 28 novembre e la proposta del Ministro per le Disabilità dello schema di Dpr, sarà la 'bollinatura' della Ragioneria Generale dello Stato.

In questa fase, il Mef verifica la Relazione Tecnica allegata al Dpr (ndr: nella bozza approvata dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità-Ond, di questa relazione non ve ne era traccia. La predisporrà il Ministro congiuntamente con la proposta dello schema di Dpr).

La Ragioneria, in sostanza, verifica se il Piano prevede, ad esempio, l'istituzione di un 'Sistema Informativo Unitario' o nuovi obblighi formativi per il personale medico (come previsto nella Linea 2) e si chiederà: chi paga? Se il Ministero proponente non può indicare un capitolo di bilancio capiente, la Ragioneria imporrà di riformulare l'azione trasformando verbi imperativi ('garantisce', 'realizza') in verbi ottativi o condizionali ('promuove', 'nei limiti delle risorse disponibili'). Questo passaggio



TROPPI OSTACOLI Chiedere ai Comuni di digitalizzare i piani di accessibilità senza fondi dedicati rischia di produrre l'ennesima norma inattuata. E di rimandare ancora le risposte che tante persone attendono

depotenzia l'esigibilità del diritto, trasformando un obbligo dello Stato in una mera aspirazione.

I costi sui territori

Il Piano, poiché tocca materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni (sanità, assistenza sociale, trasporto locale), per divenire un Dpr deve ottenere l'Intesa in Conferenza Unificata e sappiamo che le Regioni e l'Anci (Comuni), come già dimostrato in passato, sono ormai restie a firmare 'cambiali in bianco'.

L'introduzione del 'Progetto di Vita' (D.Lgs. 62/2024) sposta infatti l'asse dei costi sui territori. Se il Piano impone ai Comuni, ad esempio, di redigere i Peba digitali o di garantire assistenti all'autonomia, ma la clausola di invarianza vieta trasferimenti aggiuntivi dallo Stato, le Regioni potrebbero chiedere sostanziali modifiche, o bloccare l'intesa. È qui che la frase "a legislazione vigente" diventa un'arma a doppio

taglio: gli enti locali potrebbero condizionare l'Intesa all'inserimento di clausole di salvaguardia che li esonerano dall'attuazione in caso di mancanza di fondi, rendendo il Piano 'a macchia di leopardo' sul territorio nazionale.

Lo schema di Dpr deve poi ottenere il parere obbligatorio della Sezione Consultiva per gli Atti normativi del Consiglio di Stato, che ne valuta la legittimità e la coerenza. Un Piano che attribuisce nuovi compiti alla pubblica amministrazione (es. nuove funzioni per i Centri per l'Impiego o per le Uvm - Unità di Valutazione Multidimensionale) senza prevedere la copertura finanziaria viola l'articolo 81 della Costituzione. I giudici amministrativi potrebbero rilevare l'irragionevolezza di prevedere riforme strutturali a costo zero, costringendo il Governo a rivedere il testo o a derubricarlo da atto regolamentare a semplice atto di indirizzo politico, privo di vera forza

cogente.

E poi c'è la Corte...

Un ulteriore passaggio a rischio di tenuta del Piano, l'ultimo miglio prima della Gazzetta Ufficiale, è la Corte dei Conti, che esercita il suo controllo preventivo di legittimità. Se il Dpr, pur dichiarando l'invarianza, contiene azioni che implicitamente generano oneri (ad esempio, la creazione di un'Autorità o di un registro nazionale che richiede personale e server), la Corte rifiuterà la registrazione. Questo costringe spesso a un defatigante 'ping-pong' tra Ministeri per riscrivere le norme in modo che appaiano neutre dal punto di vista contabile, spesso a discapito della chiarezza e dell' incisività. L'iter per la pubblicazione del Dpr

Il futuro dell'inclusione si giocherà sulla nostra capacità di "mettere a terra" le risorse

CHI È



Francesco Alberto Comellini opera come tecnico e consulente nel campo delle politiche per la disabilità. La sua funzione principale è tradurre simili esigenze in proposte normative e amministrative, interfacciandosi con i decisori politici. Esperto in relazioni istituzionali e politiche con vasta esperienza in diversi settori, ha iniziato la sua carriera nella cooperazione, occupandosi di progetti sociali e lotta al narcotraffico. Si è quindi dedicato alla comunicazione istituzionale, collaborando con istituzioni nazionali e non solo. Negli ultimi anni, come detto, ha focalizzato l'attenzione sui temi della disabilità

non è burocrazia fine a sé stessa, ma il banco di prova della volontà politica.

I diritti sociali costano

Il terzo Piano di azione contiene una visione teorica ineccepibile, allineata ai più alti standard internazionali. Tuttavia, i diritti sociali costano. La sfida dei prossimi mesi, mentre il testo navigherà tra i Ministeri e le Conferenze, sarà quella di evitare che la clausola di invarianza finanziaria trasformi questo Piano in un 'libro dei sogni'. Se le fasi di controllo più critiche (Mef, Regioni, Consiglio di Stato e Corte dei Conti) svuoteranno il testo di ogni obbligo di spesa reale, ci troveremo di fronte all'ennesimo paradosso italiano: una normativa sulla disabilità tra le più avanzate al mondo sulla carta, ma incapace di pagare, per esempio, la rampa d'accesso, l'assistente scolastico o il software necessario per renderla realtà. Non vorremmo ripeterci, anzi ci piacerebbe essere smentiti con la pubblicazione di un piano dotato di solide gambe economiche per correre, perché il futuro dell'inclusione in Italia non si gioca solo sulle enunciazioni di principio, ma sulla capacità di "mettere a terra" le risorse. E per ora, quella terra appare ancora troppo arida.

FRANCESCO ALBERTO COMELLINI
Osservatorio Permanente sulla Disabilità - Osperdi Ets