

# dossier

XIX Legislatura

Settembre 2023

## Schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità

Atto del Governo n. 69



## SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Nota di lettura n. 74



## SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs\_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 96

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

## INDICE

Premessa.....	1
Articoli 1 e 2 ( <i>Finalità (Art. 1) e Ambito di applicazione (Art. 2)</i> ) .....	2
Articolo 3 ( <i>Piano integrato di attività e organizzazione</i> ).....	2
Articolo 4 ( <i>Inclusione sociale e accesso delle persone con disabilità tra gli obiettivi di produttività nella pubblica amministrazione</i> ).....	4
Articolo 5 ( <i>Rappresentanti delle associazioni</i> ).....	5
Articolo 6 ( <i>Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro</i> ).....	6
Articolo 7 ( <i>Carta dei servizi</i> ) .....	7
Articolo 8 ( <i>Misure di tutela di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198</i> ) ..	8
Articolo 9 ( <i>Clausola di invarianza finanziaria</i> ) .....	9



## INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

---

<b>Natura dell'atto:</b>	Schema di decreto legislativo	
<b>Atto del Governo n.</b>	69	
<b>Titolo breve:</b>	Schema di decreto legislativo in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità	
<b>Riferimento normativo:</b>	Articoli 1, comma 2, e 2, comma 2, lettera <i>e</i> ) della legge 22 dicembre 2021, n. 227	
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	Presente	
	<b>Senato</b>	<b>Camera</b>
	5 <sup>a</sup> (Bilancio) <i>in sede consultiva</i>	
<b>Commissione competente:</b>	1 <sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 10 <sup>a</sup> (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) <i>in sede consultiva</i>	XII Affari Sociali V Bilancio e Tesoro

---

## PREMESSA

L'A.G. n. 69 reca le disposizioni attuative degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in cui, tra le azioni chiave, è infatti prevista - nell'ambito della Missione 5, Componente 2 - una riforma della normativa in materia di disabilità, intitolata "legge quadro per le disabilità" (Missione 5, Componente 2, Riforma 1.1).

Il decreto legislativo in esame, composto da 10 articoli, attua la legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante "Delega al Governo in materia di disabilità" per la parte relativa alla riqualificazione dei servizi pubblici in materia di inclusione e accessibilità, attenendosi ai principi e ai criteri direttivi individuati dall'articolo 2, comma 2, lettera *e*), della citata legge. All'articolo 3, commi 3 e 4, della citata legge delega, si stabilisce che le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi della presente legge con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che comunque gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe conferite debbano essere corredati di una RT che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero, dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. Nel qual caso, si prevede, che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi siano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie.

## **Articoli 1 e 2** **(Finalità (Art. 1) e Ambito di applicazione (Art. 2))**

Gli articoli recano la definizione dell'ambito degli interventi normativi previsti dal decreto delineando il perimetro dei soggetti su cui le disposizioni troveranno attuazione. In particolare, Il comma 1 dell'articolo 1 afferma che il provvedimento è inteso a garantire l'accessibilità alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini con disabilità e l'uniformità della tutela dei lavoratori con disabilità presso le pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale (al fine della loro piena inclusione). Il comma 2 specifica che, ai fini della disciplina in esame, per accessibilità deve intendersi l'accesso e la fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente "fisico" e dei servizi pubblici – tra i quali i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri *Braille* e in formati facilmente leggibili e comprensibili –; la suddetta accessibilità è conseguita anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità e di meccanismi di assistenza e mediante la predisposizione di accomodamenti ragionevoli (intesi a garantire, nel luogo di lavoro, la piena eguaglianza con gli altri lavoratori dei soggetti con disabilità).

L'articolo 2 specifica che lo schema di decreto in esame si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, limitatamente agli articoli 7 e 8 (relativi alla carta dei servizi e all'istituto del "ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici"), ai concessionari dei pubblici servizi; le autorità indipendenti, gli organi costituzionali e quelli di rilievo costituzionale adeguano i propri ordinamenti ai principi della presente disciplina nell'ambito della propria autonomia regolamentare e organizzativa.

**La RT** conferma che gli articoli in esame individuano, rispettivamente, le finalità del decreto e il relativo ambito di applicazione.

Certifica che le disposizioni hanno carattere ordinamentale e pertanto, non sono suscettibili di determinare effetti sul fronte della finanza pubblica.

**Al riguardo**, occorre soffermarsi sul comma 2 dell'articolo 1, laddove si definisce l'“accessibilità” ai fini in questione.

A tale proposito, infatti, premesso che la norma precisa che con tale termine s'intende la piena fruibilità dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, comprensivi dei sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità, ovvero, di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli, andrebbe preliminarmente confermato che la portata applicativa risulti sostanzialmente uniforme a quella già prevista dalla normativa vigente per i lavoratori disabili della PA.

## **Articolo 3** **(Piano integrato di attività e organizzazione)**

L'articolo pone alcune novelle integrative nella disciplina del Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.) di cui è prevista la redazione da parte delle PA ai sensi dell'articolo 6 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80.

Nello specifico, al capoverso *2-bis* si prevede che le pubbliche amministrazioni demandino, nell'ambito del personale in servizio, a un dirigente amministrativo, ovvero a un altro dipendente al suddetto equiparato, dotato di adeguata professionalità o esperienza, comprovata anche da specifica formazione sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità per le persone con disabilità, oppure al già previsto responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro (la disciplina di quest'ultima figura è modificata dal successivo articolo 6): la definizione delle modalità e delle azioni (che, in base alla disciplina già vigente, devono essere contenute nel suddetto Piano) per il conseguimento della piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità; la formulazione – con riferimento a tali modalità e azioni – della proposta di definizione dei seguenti contenuti del Piano (già previsti a legislazione vigente): gli obiettivi programmatici e strategici della performance (individuale e organizzativa); la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo; gli obiettivi formativi annuali e pluriennali. I nominativi dei soggetti individuati per le suddette funzioni sono comunicati al Dipartimento della funzione pubblica (dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Il comma *2-ter* stabilisce poi che le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, aventi meno di cinquanta dipendenti, possano individuare la figura di cui al comma *2-bis* anche ricorrendo a forme di gestione associata.

**La RT** conferma preliminarmente che l'articolo interviene con la tecnica della novella sul testo dell'articolo 6 del decreto - legge 9 giugno 2021, n.80 aggiungendo due commi dopo il comma 2 (*2-bis* e *2-ter*).

In proposito, ribadisce sul comma *2-bis* che la disposizione prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito del personale in servizio, sono tenute all'individuazione di un dirigente amministrativo, ovvero, un dipendente al suddetto equiparato, dotato di adeguata professionalità o esperienza, comprovata anche da specifica formazione sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità per le persone con disabilità.

Precisa che sulla figura incaricata, graverà d'ora innanzi il compito di definire, tra l'altro, le modalità e le azioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettera f), del citato decreto-legge n. 80 del 2021, finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità.

Quanto al comma *2-ter*, conferma che la norma prevede che le pubbliche amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti, possano individuare una figura di cui al precedente comma *2-bis* anche ricorrendo a forme di gestione associata.

Conclude, assicurando che le disposizioni, limitandosi a prevedere, al comma *2-bis*, il conferimento di una specifica funzione nell'ambito del personale in servizio e, al comma *2-ter*, la possibilità di esercitare tale funzione in forma associata, hanno natura ordinamentale e non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, pur tenendo conto della certificazione di neutralità finanziaria delle disposizioni da parte della RT (tema su cui si tornerà in occasione dell'esame dell'articolo 9), va *in primis* segnalato che la novella di cui al cpv comma *2-bis*, stabilisce espressamente che la figura del responsabile per l'accessibilità, sia individuata esclusivamente tra il personale in servizio avente adeguata professionalità o esperienza,

ivi precisandosi “comprovata anche da specifica formazione sui temi dell’inclusione sociale e dell’accessibilità per le persone con disabilità”.

Pertanto, a ben vedere, è possibile ipotizzare che talune Amministrazioni, in assenza di personale dirigenziale già in possesso di tale documentata “qualificazione” professionale, si adopereranno d’ora innanzi per disporre la frequenza di corsi specifici ai candidati individuati per l’incarico, al fine di far conseguire le specifiche competenze per il conferimento del citato incarico. In tal senso, si prefigura senz’altro la possibilità del sostenimento di nuovi e maggiori oneri a carico di tutte le Amministrazioni.

Sul punto, se va rilevato che la norma prevede espressamente che tale incarico possa esser affidato al già previsto “responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità” di cui all’articolo 39-ter del T.U.P.I., va non di meno segnalato che la disciplina di tale ultima figura viene modificata dall’articolo 6 (cui si rinvia), per cui è ivi stabilita, tra l’altro, d’ora innanzi un’analogo documentata certificazione delle competenze in tema di disabilità. Va ricordato che anche l’istituzione della citata figura è stata suo tempo previsto che avvenisse “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell’ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente”.

Ora, pur considerando che il cpv comma 2-ter della norma in esame prevede che, limitatamente alle pubbliche amministrazioni aventi meno di cinquanta dipendenti, le stesse possano individuare la figura di cui al comma 2-bis ricorrendo a forme di gestione “associata” dell’incarico, appare evidente che a ragione dell’ ambito applicativo della nuova figura in esame – che, si ribadisce, è prevista oltre che per tutte le PA, anche per le Autorità e gli Organi costituzionali o di rilievo costituzionale, che vi provvederanno nell’ambito della loro autonomia - la certificazione di neutralità da parte della RT andrebbe opportunamente suffragata alla luce di dati ed elementi che siano realmente idonei a dimostrane l’effettiva sostenibilità a valere delle sole risorse che sono già previste dalla legislazione vigente per il loro funzionamento, come del resto stabilito dal comma 6-bis dell’articolo 17 della legge di contabilità.

#### **Articolo 4**

##### ***(Inclusione sociale e accesso delle persone con disabilità tra gli obiettivi di produttività nella pubblica amministrazione)***

L’articolo, alle lettere a)-c) dispone alcune integrazioni alla disciplina relativa alla performance individuale e organizzativa nelle pubbliche amministrazioni, agli obiettivi a cui la performance deve essere volta e alla misurazione e alla valutazione della performance individuale. Le novelle introducono alcuni riferimenti agli obiettivi per l’effettiva inclusione sociale e la possibilità di accesso delle persone con disabilità. In tal senso aggiorna il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*), cui sono apportate le seguenti modifiche ed integrazioni:

- alla lettera a), all’articolo 3 (*Principi generali*), dopo il comma 4, è inserito il comma 4-bis, in cui si prevede che nella valutazione della *performance* individuale ed organizzativa si tenga conto d’ora innanzi del raggiungimento o meno dei suddetti obiettivi per l’effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità. Tale criterio, come esplicitato dalla



medesima novella, rileva anche ai fini dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 3, commi 5 e 5-bis, del citato D.Lgs. n. 150 del 2009, e successive modificazioni;

- alla lettera b), all'articolo 5 (*Obiettivi e indicatori*), si prevede che gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni, anche nell'ottica di una corretta allocazione delle risorse, assicurino l'effettiva inclusione sociale e le possibilità di accesso delle persone con disabilità. Si ricorda che l'articolo 5 del citato D.Lgs. n. 150 del 2009, e successive modificazioni – articolo oggetto della novella integrativa in esame – concerne sia gli obiettivi generali (riguardanti tutte le pubbliche amministrazioni summenzionate) sia gli obiettivi specifici della singola amministrazione; questi ultimi devono essere definiti nel Piano della performance della stessa amministrazione;
- alla lettera c), al comma 1 dell'articolo 9 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*), dopo la lettera d), è aggiunta, in fine, la lettera d-bis dispone che la misurazione e la valutazione della performance individuale dei dirigenti e del personale responsabile di un'unità organizzativa in posizione di autonomia e responsabilità siano collegate anche agli indicatori di performance relativi al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla programmazione strategica della piena accessibilità delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità.

**La RT** conferma che l'articolo reca disposizioni in materia di obiettivi di produttività della Pubblica Amministrazione e performance del personale dirigenziale, aggiungendo gli opportuni riferimenti e collegamenti alla necessità di garantire la piena accessibilità fisica e digitale delle amministrazioni da parte delle persone con disabilità.

Certifica che si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale che non comportano maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, convenendo con la RT in merito al tenore meramente ordinamentale delle disposizioni in esame, non ci sono osservazioni.

## **Articolo 5** **(Rappresentanti delle associazioni)**

Il comma 1 stabilisce che le associazioni rappresentative delle persone con disabilità, iscritte al Registro unico nazionale del Terzo settore, partecipino alla formazione della sezione del Piano integrato di attività ed organizzazione relativa alle modalità e alle azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, e concorrano inoltre alla predisposizione delle proposte di definizione degli obiettivi programmatici e strategici della *performance* e della strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo e degli obiettivi formativi annuali e pluriennali. Le predette attività devono essere svolte nel rispetto dei criteri di maggiore rappresentatività nazionale o territoriale e sulla base di specifiche competenze per materia, con le modalità definite dall'Organismo indipendente di valutazione e previa audizione della specifica figura dirigenziale prevista dall'art. 3 del provvedimento in esame, figura preposta alla definizione delle modalità e delle azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità (v. sopra scheda di lettura relativa al citato art. 3)..

Il comma 2 prevede che le predette associazioni rappresentative, anche in questo caso nei modi definiti dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV), possano formulare proprie osservazioni al Piano della performance, se da redigere, e alla Relazione sulla performance, relativamente ai profili che riguardano le possibilità di accesso e l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

**La RT** ribadisce che l'articolo è volto a garantire la piena partecipazione delle Associazioni rappresentative delle persone con disabilità nel procedimento di predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione, facendo dunque del mondo della disabilità un attore effettivo e non soltanto un destinatario passivo di scelte normative ed amministrative.

Assicura che trattasi di disposizione di carattere ordinamentale che non comporta oneri per la finanza pubblica

**Al riguardo**, nulla da osservare.

## **Articolo 6**

### ***(Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro)***

L'articolo interviene sulla disciplina già prevista dalla normativa vigente della figura del responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro (d'ora in poi "responsabile"), apportando perciò modifiche testuali all'articolo 39-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In particolare:

- **alla lettera a)** si riformula il comma 1, ivi prevedendosi che la nomina del responsabile è d'ora innanzi finalizzata non solo a garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità (come già previsto), ma anche a dare attuazione all'art. 7, co. 1, del d. lgs. 165/2001, che impone alle pubbliche amministrazioni di garantire l'assenza di ogni forma di discriminazione, anche relativa alla disabilità, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. In secondo luogo, si obbligano d'ora innanzi tutte le pubbliche amministrazioni a dotarsi del responsabile, mentre, secondo la disposizione vigente, sino ad oggi erano tenute a tale adempimento solo quelle con più di 200 dipendenti;
- **alla lettera b)** dopo il comma 1, è inserito il comma *1-bis* in cui si precisa che il responsabile è preposto ai processi di inserimento in ambiente di lavoro delle persone con disabilità (e non ai processi di inserimento *tout court*), e deve essere individuato nell'ambito del personale in servizio, tra i dirigenti di ruolo ovvero tra gli altri dipendenti, e scelto prioritariamente tra coloro i quali abbiano esperienza sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità delle persone con disabilità anche comprovata da specifica formazione.

**La RT** conferma che l'articolo disciplina la figura del Responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro.

Rileva che anche in questo caso la norma precisa che la nomina del responsabile deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Inoltre, viene specificato che il responsabile deve essere individuato nell'ambito del personale in servizio.

Certifica pertanto che l'intervento normativo non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, posto che già all'atto della istituzione, la figura del "responsabile del processo di inserimento delle persone con disabilità nell'ambiente di lavoro", stabilita però da parte delle sole Amministrazioni con più di 200 dipendenti, era stata prevista senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle sole risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente <sup>1</sup>, va *in primis* segnalato che d'ora innanzi dovranno dotarsi di tale figura tutte le Amministrazioni pubbliche.

Sul punto, andrebbe pertanto chiarito se tutte le Amministrazioni siano nella disponibilità delle risorse umane e strumentali per dotarsi di tale figura.

Inoltre, con specifico riferimento al comma 1-*bis*, segnalando che la disposizione stabilisce che il responsabile indicato al comma 1 sia d'ora innanzi individuato "prioritariamente" tra il personale in servizio avente adeguata professionalità o esperienza che sia attestata dalla frequenza di specifici percorsi formativi sui temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità per le persone con disabilità, andrebbero valutati gli ipotizzabili nuovi e maggiori oneri per le Amministrazioni a titolo di spese di formazione, nell'eventualità presso le stesse non sia già presente personale avente tale documentata e "specificata" professionalità, come in termini analoghi già rilevato all'articolo 3.

## **Articolo 7** **(Carta dei servizi)**

L'articolo prevede alcuni contenuti obbligatori della carta dei servizi, in tema di accessibilità delle prestazioni per le persone con disabilità. In particolare, si prevede che le pubbliche amministrazioni che erogano servizi e i concessionari di pubblici servizi sono tenuti ad indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato relativamente alla effettiva accessibilità delle prestazioni per le persone con disabilità, evidenziando quanto previsto dalla normativa vigente nello specifico settore di riferimento, indicando chiaramente ed in maniera accessibile per le varie disabilità i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura e le modalità con cui esigerli, anche attraverso gli organi o le autorità di controllo preposte.

**La RT** prevede che le pubbliche amministrazioni che erogano servizi e i concessionari di pubblici servizi sono tenuti ad indicare nella carta dei servizi i livelli di qualità del servizio erogato relativamente alla effettiva accessibilità delle prestazioni per le persone con disabilità.

---

<sup>1</sup> In tal senso, in relazione alla stessa prima istituzione della figura del responsabile dei processi finalizzati all'inserimento lavorativo dei disabili di cui all'articolo 39-ter del T.U.P.I., la RT annessa all'A.G. 393 della XVII legislatura, recante le disposizioni confluite nel d. lgs 75/2017, si limitava a riferire che "l'articolo 39-ter prevede, altresì, che le amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti nominano un responsabile dei processi di inserimento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente." Cfr. XVII legislatura, Senato della Repubblica, A.G. 393, recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", RT, pagina 3.

Assicura che trattasi di disposizione di carattere ordinamentale che non comporta oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, per i profili di quantificazione, nel presupposto che le attività di elaborazione delle informazioni e dei dati, nonché dei contenuti informativi oggetto di inserimento nella carta dei servizi delle Amministrazioni, in ordine ai livelli di qualità del servizio relativamente alla effettiva accessibilità delle prestazioni per le persone con disabilità, possano essere sostenute dalle medesime esclusivamente a valere delle loro risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente, nulla da osservare.

Si rinvia all'articolo 9.

## **Articolo 8**

### ***(Misure di tutela di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)***

L'articolo introduce, tra i presupposti giuridici che legittimano i titolari di interessi omogenei ad agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche in rappresentanza di una pluralità di utenti, la mancata attuazione o la violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità, contenuti nelle carte dei servizi, oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia. A tal fine, aggiorna il comma 1 dell'articolo 1 (*Presupposti dell'azione e legittimazione ad agire*) del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 (*Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*).

Ivi, in particolare, si prevede che, al fine espresso di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possano agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance.

**La RT** conferma che la disposizione introduce la mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità contenute nelle Carte dei servizi tra i presupposti giuridici che legittimano i titolari di interessi omogenei ad agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche in rappresentanza di una pluralità di utenti.

Si tratta di disposizione di carattere ordinamentale che non comporta oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, convenendo con la RT circa il carattere ordinamentale della norma, si osserva che la possibilità di agire per la mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi rende ancor più importante la determinazione di adeguate risorse per l'accessibilità per le persone con disabilità.

## **Articolo 9** **(Clausola di invarianza finanziaria)**

L'articolo reca la clausola di invarianza valida per tutte le disposizioni previste dallo schema in esame, ivi stabilendosi che dalla loro attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ad esse correlati con le sole risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**La RT** conferma che la disposizione reca la clausola di neutralità finanziaria chiarendo, al comma 1, che dall'attuazione delle disposizioni del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e ribadendo, al comma 2, che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**Al riguardo**, si evidenzia che le norme contenute nello schema di decreto sembrerebbero includere attività suscettibili di produrre nuovi e maggiori oneri per le Amministrazioni, perlomeno relativamente agli ipotizzabili fabbisogni necessari ad assicurare la certificazione delle competenze in materia di disabilità, e alla neo istituita figura del dirigente preposto alla programmazione delle attività volte ad assicurare la "accessibilità" ai disabili, la cui istituzione è prevista per tutte le PA, compresi le Autorità e gli Organi costituzionali e a rilevanza costituzionale (articolo 3), al pari della modifica dei requisiti previsti per la figura del dirigente responsabile dei processi di inserimento dei disabili nelle attività lavorative e alla estensione di tale figura a tutte le PA, dal momento che normativa vigente ne prevedeva l'istituzione per le sole Amministrazioni con più di 200 dipendenti (articolo 6).

L'apposizione di una clausola di neutralità riferita a tutte le disposizioni contenute nello schema in esame dovrebbe pertanto essere accompagnata in RT dai dati di massima riferiti all'adeguatezza delle risorse previste ai sensi della legislazione vigente per i diversi comparti della PA, fornendosi più precise indicazioni in merito alla effettiva presenza della già prevista figura del dirigente responsabile dei processi di inserimento dei disabili nelle attività lavorative, sia pure ad oggi limitata alle Amministrazioni con più di 200 dipendenti, unitamente ad una stima della spesa per i fabbisogni formativi che d'ora innanzi le Amministrazioni (tutte) saranno chiamate a sostenere per la sua istituzione e qualificazione.

Sul punto, va ribadito che la mera apposizione di clausole di neutralità all'atto della approvazione di nuove norme, lungi dal costituire una soluzione meramente formale a fronte all'obbligo di copertura finanziaria dei nuovi e maggiori oneri previsto dalla legge di contabilità, comporta sempre la stretta osservanza anche di quanto espressamente stabilito dall'articolo 17, comma 6-*bis* della legge di contabilità, come peraltro rilevato di recente anche dalla Corte dei Conti<sup>2</sup>, ovvero, che le stesse siano sempre accompagnate

---

<sup>2</sup> Sul punto, va segnalato l'intervento da ultimo ribadito ancora una volta della Corte dei conti in merito alla necessità che tali clausole debbano essere sempre accompagnate da dati sempre completi ed analitici a illustrazione e documentazione degli effetti delle nuove norme. La stessa ha infatti registrato anche nel I quadrimestre 2023 "una legislazione corredata di clausole di invarianza prive delle citate indicazioni nelle

da una RT recante la puntuale illustrazione dei dati e degli elementi che risultino idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità. Restando, almeno in linea di principio, sempre preclusa la possibilità di fare fronte a nuovi o maggiori oneri attraverso l'utilizzo di risorse già previste in bilancio, che a rigore dovrebbero scontare i soli fabbisogni di spesa previsti ai sensi della normativa vigente<sup>3</sup>. Al contrario, di fatto risolvendosi siffatte clausole in mere affermazioni di "principio", prive di dimostrata fondatezza.

---

relative relazioni tecniche, in riferimento anche a spese obbligatorie. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano effettivamente derivare dalle norme, in futuro, maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il saldo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò, a meno di non ritenere che le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare già margini per la copertura di eventuali incrementi di oneri conseguenti all'implementazione delle nuove normative previste: in tal caso si determinerebbe, però, una scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra, come attesta la presenza, nella legge di bilancio, della Sezione II, dedicata, appunto, alla legislazione vigente (si ricorda che sull'argomento delle clausole di neutralità è intervenuta la sentenza n. 82 - punti 4-6 del Considerato in diritto) - del 21 febbraio u.s. della Corte costituzionale). Oltre al fatto di trattarsi di copertura non ammessa, si osserva che, in tali casi, quasi mai, infatti, la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti - attesa anche la frequente, scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente nel singolo caso - si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. Ciò quando non si assiste, di fatto, come evidenziato, ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo, si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero costituzionalmente trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio in essere."Cfr. Corte dei conti, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, gennaio -aprile 2023, depositata il 7 luglio 2023, pagine 3-4.

<sup>3</sup> Si segnala, in proposito, che la Circolare n. 32 del Dipartimento della RGS fa espresso riferimento ad un "divieto" in tal senso. In presenza di clausole di neutralità, la Ragioneria evidenzia che la RT "dovrà riportare i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, fornendo indicazione delle risorse già previste in bilancio utilizzabili per le finalità indicate. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Circolare n. 32/2010, Paragrafo 4.3, pagina 4.