

Profilo costituzionale del Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità

Constitutional Profile of the National Guarantor for the Rights of Persons with Disabilities

DANIELE PICCIONE¹

Sommario

Con il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, ha preso vita anche in Italia il Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il presente contributo si propone di definire il ruolo della neonata istituzione alla luce del quadro costituzionale e nel sistema complessivo, anche internazionale, delle altre Autorità di garanzia poste a tutela dei diritti dei soggetti vulnerabili.

Parole chiave: Diritti fondamentali, Persone con disabilità, Garante nazionale, Costituzione, Autorità indipendenti.

Abstract

With Legislative Decree no. 20 of 5 February 2024, Italy established the National Guarantor for the rights of persons with disabilities. This paper aims to define the role of this newly created institution within the constitutional framework and the broader national and international system of authorities tasked with safeguarding the rights of vulnerable individuals.

Keywords: Fundamental Rights, Persons with disabilities, National Guarantor, Constitution, Independent Authorities.

¹ Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica. Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e internazionali, Università di Parma. daniele.piccione@senato.it

1. L'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nel quadro del sistema di protezione dei diritti costituzionali: originalità di un modello

Nel panorama delle garanzie non giurisdizionali dei diritti costituzionali², l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità introduce elementi di assoluta novità. Il triplice fondamento della genesi dell'Autorità si rinviene nella l. 21 dicembre 2021, n. 227.

Il legislatore delegato era chiamato a istituire il Garante sulla base della traccia offerta dall'art. 33 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, nonché sulla scorta dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione: quest'ultima recava dunque criteri importati dal sistema convenzionale, così da creare un complesso sincretico con i principi di matrice nazionale. Sullo sfondo, dunque, si profilava un'autorità dal profilo integrato che fatalmente si sarebbe discostata dai modelli simili di istituzioni di garanzia dei diritti di soggetti vulnerabili già presenti nell'ordinamento italiano: l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e il Garante nazionale per i diritti delle persone private della libertà personale.

Se la radice di diritto internazionale pubblico posta dalla Convenzione ONU poteva considerarsi un criterio di delega implicito, il profilo della nuova Autorità definito dalle direttive parlamentari contenute esplicitamente dall'art. 2 della legge di delegazione n. 227 del 2021 consentiva al legislatore delegato una certa elasticità di esercizio del potere normativo attribuitogli.

Una prima, decisiva novità consiste pertanto nella collocazione del Garante nel sistema di protezione dei diritti della persona. La disciplina positiva lo immerge in un articolato sistema a rete che offre svolgimento concreto a un criterio di funzionamento dei poteri di garanzia di cui si è presa conoscenza piena soltanto nell'ultimo decennio. Si tratta del coordinamento tra differenti forme di protezione secondo schemi giuridici di relazione reciproca fondati sulla collaborazione in chiave di tutela e promozione delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti fragili.

Naturalmente, questa originale collocazione istituzionale pretende una fisionomia di funzioni che consentano di dare seguito a un ruolo di relazioni con altri organismi, su più livelli di disciplina e coinvolgendo competenze funzionali diverse. Non a caso, il d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20, provvede innanzitutto a collocare la nuova istituzione di garanzia in un contesto coordinato di soggetti di diritto pubblico; come oltre si dirà, proprio da questa collocazione promana un riflesso che concorre a definire le competenze, le attribuzioni, le funzioni e, da ultimo, i puntuali poteri di cui dispone l'Autorità (cfr., *infra*, Par. 2).

² Per la definizione e la disamina delle garanzie non giurisdizionali nell'ordinamento italiano, cfr. Pace (2003).

Le caratteristiche generali dei modelli di protezione dei diritti umani naturalmente postulano il ricorso a schemi collaborativi e questa impronta sorge in via genetica dal fatto che si tratta di istituzioni e di meccanismi di garanzia elaborati in sede di accordi multilaterali tra Stati³. Il compito di definire le competenze, i poteri, i requisiti e la struttura organizzativa del Garante, disciplinandone le procedure e attribuendogli puntuali funzioni, era orientato a plasmare un'Autorità garante capace di agire in ragione di una logica di potere relazionale. Al contempo, l'enumerazione delle funzioni offerta dall'art. 2, comma 2, lettera *f*), della legge di delegazione lasciava intuire l'istituzione di una figura più incisiva dei due menzionati Garanti già attivi nell'ordinamento per la protezione dei diritti di altre categorie di soggetti fragili. Dunque, l'intima connessione tra le funzioni di garanzia del Garante per i diritti delle persone con disabilità e altre sedi di garanzia trovava radice nell'ottica internazionalistica, cui la legge di delegazione allude direttamente prevedendo in capo al Garante, la funzione di "vigilare sul rispetto dei diritti e sulla conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti". La legge di delegazione, dunque, conferiva al Garante un peso diretto anche nella protezione dei diritti (e dei principi) previsti a livello sovranazionale dando concreto sviluppo a quanto statuito dall'art. 33, comma 2, della Convenzione ONU⁴. La traccia fornita dalla Convenzione, a lungo sottovalutata dalla cultura giuridica italiana, viene così riprodotta in una fonte di diritto interno, costruendo in capo al Garante un preciso ruolo sincretico, con l'attribuzione di funzioni di garanzia che integrano il piano della Convenzione con quello del diritto interno, decisamente imprimendo all'ordinamento dei diritti delle persone con disabilità una forte logica monista. Inoltre, già il criterio di delega reca con sé il sottointeso del peculiare rapporto con il Comitato sui diritti delle persone con disabilità previsto dal successivo art. 34 della Convenzione ONU, il quale ha assunto un notevole ruolo di orientamento interpretativo circa le disposizioni convenzionali. In altre parole, esso assurge a fulcro ermeneutico degli approdi culturali che la stessa Convenzione favorisce e promuove in materia di protezione dei diritti delle persone con disabilità.

2. Competenze, poteri e funzioni attribuiti al Garante nazionale

Sulla scorta della legge di delegazione, il quadro delle prerogative del Garante va considerato intanto in base agli ambiti di competenza, mediante

³ La spiegazione analitica di questo elemento strutturale della tutela sovranazionale, si trova in Zanghì (2002).

⁴ Nel quadro degli studi internazionalistici, cfr. l'approfondito studio di Manca (2024).

la disamina dei suoi poteri e la considerazione complessiva delle funzioni attribuitegli. Solo queste ultime erano puntualmente elencate nella legge di delegazione, mentre poteri e competenze non solo non erano riguardati dal principio enumerativo, ma sempre in base alla l. n. 227 del 2021 non erano neanche delineati in termini perimetrali. Detto che sul piano dogmatico questo tipo di tecnica legislativa di delegazione può lasciare perplessi, sul piano pratico, dall'originale opzione semantica, non originano particolari conseguenze. A dimostrarlo, giungono le scelte redazionali compiute dal legislatore delegato e contenute essenzialmente nell'art. 4 del d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20. L'elenco di funzioni che figura nell'atto normativo delegato è ampliato rispetto a quello previsto in delega. Tuttavia, questo si spiega o perché talune funzioni sono da ritenersi strumentali al perseguimento dei fini statutari del Garante, oppure perché esse derivano direttamente dall'inquadramento della nuova Autorità nell'articolato arcipelago delle garanzie internazionali dei diritti delle persone con disabilità. Una ricognizione del complesso delle funzioni conduce a notare come ad un primo blocco di attività di promozione che tendono allo sviluppo e alla diffusione della cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità faccia da contraltare un insieme di prerogative che favoriscono il coordinamento con soggetti disomogenei e dotati di prerogative non omologhe. Il compito più rilevante tra questi, perché assurge ad un vero criterio discrezionale trasversale di azione, consiste "nell'assicurare la consultazione con le organizzazioni e con le associazioni rappresentative delle persone con disabilità sui temi affrontati e sulle campagne ed azioni di comunicazioni e di sensibilizzazione" (art. 4, comma 1, lettera *l*), del d.lgs. n. 20 del 2024).

Il Garante assume così il ruolo di un catalizzatore di istanze della rappresentanza delle persone con disabilità. Una funzione, questa, complementare a quella che crea le basi per il raccordo con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con Disabilità (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 20 del 2024). Conviene notare che quest'ultima costituisce una delle numerose direttrici di generale collaborazione su cui si pone l'azione del Garante. Rispetto alla relazione con le organizzazioni rappresentative, l'autorità di garanzia diventa attore diretto in posizione pivotale. Dunque, al Garante spetta di farsi tramite delle istanze delle organizzazioni rappresentative nell'intero quadro del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone previsto dalla Convenzione ONU. È anche in questa luce che al Garante compete di assicurare la citata consultazione delle organizzazioni rappresentative, con il che la funzione descritta è insieme elemento di metodo nell'azione dell'Autorità e paradigma procedimentale ispirato, del resto, allo schema generale di coinvolgimento partecipativo previsto dall'art. 4, paragrafo 3, della stessa Convenzione ONU.

Il rapporto con le pubbliche amministrazioni e i concessionari pubblici merita un chiarimento di fondo, perché anch'esso contribuisce a definire la

collocazione del Garante nell'ordinamento. Le amministrazioni sono destinarie di pareri e raccomandazioni e l'interlocuzione è finalizzata "a superare le criticità riscontrate". Appare dunque determinante la via di contatto del Garante con i comportamenti, gli atti e le omissioni che ne giustificano l'intervento di protezione. Di qui l'importanza dell'istruttoria che l'Autorità compie in conseguenza di quanto stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera d). La ricezione di segnalazioni, diretta o mediata dal Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, o dall'Autorità delegata in materia di disabilità, connota il Garante in chiave di *advocacy* delle situazioni giuridiche soggettive individuali, una posizione rara in capo alle autorità indipendenti nell'ordinamento italiano⁵. Peraltro, il Garante svolge questa attività di tutela e protezione rispetto a interessi o diritti individuali in un contesto in cui il Consiglio di Stato ha dato ampio ingresso all'autonoma capacità esponenziale degli enti associativi di far valere interessi legittimi collettivi o di categoria, senza che vi sia espressa indicazione di legge⁶. Pertanto, comporre il disomogeneo proliferare dei soggetti pubblici e privati capaci di coltivare gli interessi individuali e collettivi implica ora una variabile in più. In definitiva, di comune al ventaglio largo delle istituzioni capaci di svolgere rappresentanza intesa come *advocacy*, sta il far valere situazioni giuridiche soggettive di titolarità altrui. A segnare il distinguo tra il Garante e gli enti del Terzo settore attivi nel campo della disabilità si stagliano, invece: a. la natura pubblica del nuovo soggetto che può far valere il diritto; b. la modalità di tutela che, a ben vedere, non è di natura propriamente e direttamente giurisdizionale, ma amministrativa; c. infine, il volto individualistico della situazione giuridica altrui che viene protetta dal Garante attraverso soluzioni in prima battuta prospettate alle amministrazioni e ai concessionari pubblici (su tutte, l'accomodamento ragionevole).

La disamina delle attribuzioni conferite al Garante conferma la definizione di un ruolo innestato in un sistema a più voci alle quali spetta di fornire prestazioni di garanzia dei diritti. Il fatto che esso non sia in alcun modo posto in posizione di supremazia funzionale né sia depositario di una competenza esclusiva, rispetto al resto degli attori nel panorama del sostegno e della promozione dei diritti delle persone con disabilità, può spiegarsi con quell'esigenza di "inevitabile esame e ponderazione di interessi ulteriori ri-

5 Il dibattito generale sul ruolo e sulle funzioni delle autorità indipendenti nell'ordinamento italiano si è sviluppato in ampiezza nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso. Cfr., tra gli altri, gli studi raccolti nel volume curato da Cassese e Franchini (1996); cfr., poi, l'ormai classico Predieri (1997); un'originale impostazione è in Morbidelli (1997); la tesi della cura delle libertà come missione specifica di tali soggetti si trova in Barbera (1997, p. 90) ; ancora diverso è l'orientamento sincretico con il quale si mira a distinguere tra soggetto e soggetto: lo si ritrova in Amato (1997, p. 645).

6 Cons. di Stato, Ad. Plenaria, 20 febbraio 2020, n. 6, in particolare, punto 9) in Diritto.

spetto a quelli specificamente attribuiti alla cura dell' "autorità indipendente", che è tipica degli organismi di garanzia dei diritti in settori sensibili (Ceri 1997, 195). Una constatazione, questa, che ha indotto il legislatore a determinare una parziale coesistenza dell'Autorità indipendente con altri organismi di settore, politicamente responsabili, nella protezione delle esigenze qualificate dei soggetti vulnerabili⁷. Si spiega così l'esigenza di costruire un arcipelago coordinato di funzioni di cura dei diritti di soggetti fragili, con l'aggiuntiva ragione che è solo dalla sinergia tra diversi soggetti di diritto pubblico che può in effetti consolidarsi la diffusione della cultura dell'inclusione. Sul compito di favorire la circolazione di modelli culturali adeguati in punto di disabilità, occorre aggiungere quanto segue. Tra le funzioni attribuite al Garante vi è quella di promuovere "la cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di sensibilizzazione, comunicazione e progetti, iniziative ed azioni positive, in particolare nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con le amministrazioni competenti per materia".

È una missione decisiva e ambiziosa, se non altro per due ragioni: si tratta del campo di azione diretta del Garante in cui l'Autorità è chiamata a svolgere amministrazione attiva nell'ottica di influire sulla percezione della comunità sociale circa il tema della disabilità. Un ambito di azione, quindi, che implica la relazione con i mezzi di comunicazione di massa e con i contesti sezionali ove la sensibilità sulla disabilità si forma ed evolve; inoltre, il Garante assume su di sé il compito di importare la concezione e gli istituti che, posti in favore delle persone con l'esperienza della disabilità, vengono promossi e aggiornati nel contesto di riferimento delle Nazioni Unite. Dunque, un tratto distintivo che implica un certo grado di allontanamento dalle funzioni ascrivibili al ruolo di garanzia generalmente – ma non pacificamente⁸ – riscontrato in capo alle Autorità indipendenti. Il profilo caratterizzante quest'Autorità, dunque, sembra sfuggire alla dicotomia che ha avuto una certa fortuna in dottrina per quasi un decennio: quella che distingue tra le vere e proprie attività di garanzia e quelle che, invece, si risolverebbero in poteri di regolazione⁹. Al riguardo, mancano nell'elenco delle funzioni assegnate al Garante richiami a espliciti poteri di carattere regolatorio, anche se l'Autorità non è del tutto priva di strumenti che trascendono dall'aggiudicazione di punti di equilibrio in casi singoli e determinati.

7 Si pensi all'Autorità politica di settore e, in certa misura, anche all'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

8 Critica sull'impiego della categoria di garanzia in senso proprio è, ad esempio, Manetti (2007, pp. 112 ss.). L'Autore parla infatti di una funzione che è più complessa dal momento che "consiste non soltanto nella verifica del rispetto di determinate regole, ma anche nell'integrazione e creazione delle regole stesse in via generale o caso per caso".

9 Sulla scarsa tenuta, nel tempo, di questo schema, v. ancora Manetti (2007, p. 114).

In particolare, da considerare è il compito di contrastare i vari fenomeni di discriminazione in ragione della condizione di disabilità e, soprattutto, del rifiuto di accomodamento ragionevole (art. 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 20 del 2024). Si tratta del profilo funzionale più gravido di implicazioni sistematiche, insieme con l'altro, riferibile al compito di evitare che le persone con disabilità siano "vittime di segregazione" (art. 4, lettera *c*), del citato d.lgs. n. 20 del 2024). Il contributo all'effettivo rendimento dell'istituto dell'accomodamento ragionevole e la prevenzione della segregazione come fattore di sviluppo indiretto del criterio di delega volto a favorire la deistituzionalizzazione meritano un'indagine autonoma in quanto costituiscono due dei fronti di svolta dello statuto giuridico della disabilità nell'ordinamento italiano.

3. Il contributo allo sviluppo dell'accomodamento ragionevole e la prevenzione della segregazione

Istituto dai contorni in divenire, l'accomodamento ragionevole trova completamente proprio attraverso l'entrata in vigore del d.lgs. n. 20 del 2024 che ne lega lo sviluppo al ruolo del Garante. L'art. 5 conferisce proprio al Garante la prerogativa di esprimere tre specie di parere motivato: a) quello con il quale l'Autorità propone un accomodamento ragionevole, in conseguenza di un provvedimento o di un atto amministrativo generale in relazione al quale una parte ha lamentato una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o una lesione di interessi legittimi; b) il parere diretto a delineare un cronoprogramma per rimuovere le barriere architettoniche e sensoriali, nonché a vigilare sugli stati di avanzamento per il loro abbattimento; c) infine, il potere di esprimersi nei casi di urgenza connessa con il rischio di un danno grave e irreparabile per i diritti delle persone con disabilità, ma in via sussidiaria rispetto alla promozione delle idonee azioni giudiziarie.

La forma dell'adozione del parere, nelle sue tre *species*, è quella dell'adozione dell'atto collegiale, nel che si pone un nucleo di garanzia per le parti interessate nel procedimento che si apre in conseguenza della deliberazione dell'Autorità. Inoltre, il parere è reso in ragione di segnalazioni ricevute e non può essere attivato d'ufficio; dunque, esso costituisce l'esito di un'istruttoria finalizzata a valutare il complesso degli interessi coinvolti nelle circostanze di fatto giunte all'attenzione del Garante. Si è nel vivo di una funzione che assume quasi i contorni della delibera arbitraria, in quanto contrassegnata da una particolare discrezionalità nel proporre soluzioni che contemperino interessi potenzialmente contrapposti. Da questo punto di vista, dunque, si intuisce la delicatezza del ruolo del Garante per via di quattro ragioni complementari. In primo luogo, la scelta garantista di ve-

stire l'atto, deliberato collegialmente dai tre componenti, della forma del parere appare opportuna, anche se non conferisce esplicite potestà decisorie all'Autorità indipendente.

In secondo luogo, la proposta avanzata dal Garante concorre in modo rilevante alla genesi dell'accomodamento ragionevole, ovvero alla sua costruzione compiuta, attraverso il provvedimento amministrativo finale.

In terzo luogo, la reazione inerte al parere reso consente al Garante di farsi vindice della propria proposta e cioè di ricorrere al rimedio giurisdizionale avverso il silenzio della pubblica amministrazione.

In quarto luogo, al Garante è conferito un compito specifico che non deve sfuggire nella sua portata di raccordo tra il concetto di accomodamento ragionevole, che verrà affermandosi nel contesto nazionale, e l'istituto cui allude, invece, la Convenzione ONU. Non a caso, l'art. 4, lettera q), del d. lgs n. 20 del 2024 fa espresso riferimento alla funzione di definizione e diffusione dei modelli di accomodamento ragionevole, il che implica una rilevante attribuzione di competenza per disseminare l'ordinamento di costruzioni generali dell'accomodamento ragionevole sulla base delle esperienze e delle pratiche propositive avanzate per la soluzione dei casi singoli.

Si tratta di una disseminazione di buone pratiche che rasenta i confini della funzione regolatoria, proprio perché muove dal particolare verso il generale, attraverso, però, misure prive di carattere autoritativo. La loro saldezza dipende dal grado di autorevolezza e di legittimazione che la nuova Autorità riuscirà a costruire intorno al suo operato. Se si intende la regolazione (o la regolamentazione) come "la disciplina volta a conformare un settore, alla luce del conseguimento di determinati interessi pubblici che il mercato da solo non può assicurare" (Donati 2008, p. 104), allora si potrebbe opinare che il Garante se ne veda attribuita una inedita forma. Certo è, comunque, che il ruolo di costruzione del nuovo accomodamento ragionevole integra un elemento di peculiarità nelle nervature che contribuiscono a definire il ruolo del Garante nell'ordinamento. Ciò dipende in larga parte dai citati riflessi di impegno giurisdizionale che potenzialmente investono l'Autorità. Questi, come visto, può farsi ricorrente per far valere le ragioni di affermazione della proposta di accomodamento ragionevole oppure può vestire i panni di soggetto reattivo avverso la mancata rimozione dei comportamenti o degli atti che integrano una discriminazione in danno delle persone con disabilità.

A differenza, dunque, delle due autorità indipendenti a protezione dei diritti delle persone vulnerabili già esistenti nell'ordinamento e segnate dal comune profilo col Garante per la disabilità, quest'ultimo riveste un ruolo definito nei procedimenti giurisdizionali. Un ruolo originale, tuttavia, perché non ascrivibile alla discussa funzione para-giurisdizionale. In effetti, il Garante diviene un soggetto potenzialmente investito del ruolo di parte nel processo amministrativo. Le limitazioni imposte alle azioni che il Garante

può coltivare non cambiano il rilievo di questa funzione, tanto più che, tra le attribuzioni generali assegnategli, vi è anche quella di agire e resistere “in giudizio a difesa delle proprie prerogative” (art. 4, comma 1, lett. q). Tale facoltà, che si sarebbe potuta definire anche alla stregua di un potere implicito (Morbidelli 2007, p. 703 ss.), contribuisce comunque a indirizzare la ricostruzione complessiva del posizionamento del Garante come parte confliggente che cura interessi sostanziali; questi ultimi, nati dalla sfera giuridica delle persone con disabilità, divengono poi propri dell’Autorità, quando confluiscono in una proposta – parere: a) di accomodamento ragionevole; b) di cronoprogramma per abbattere le barriere architettoniche; c) ove non sia stata proposta azione giudiziaria, di misure provvisorie per fronteggiare una violazione del principio di non discriminazione in danno di una o più persone con disabilità.

In definitiva, può dirsi che le proposte di accomodamento ragionevole (con il loro seguito eventuale) contribuiscono potenzialmente a plasmare il profilo di tale istituto, quale strumento di garanzia obiettiva delle situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari le persone con disabilità. Del resto, il legame logico tra accomodamento ragionevole e ruolo del Garante trovava già il suo fondamento positivo nell’art. 2, comma 2, lettera a), n. 5, della l. n. 227 del 2021, secondo il quale occorreva introdurre, nella legge 5 febbraio 1992, n. 104, “la definizione di ‘accomodamento ragionevole’, prevedendo adeguati strumenti di tutela coerenti con le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità”. Tuttavia, tra le pieghe dello speciale ruolo di costruzione e diffusione dell’accomodamento ragionevole nell’ordinamento, si coglie l’impegnativa sfida l’Autorità di formulare una proposta di accomodamento “come definito dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e dalla disciplina nazionale, nel rispetto del principio di proporzionalità ed adeguatezza”. Dunque, una concezione sincretica dell’istituto, il cui sviluppo è demandato al Garante in chiave di collaborazione con l’intero “sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità e con l’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità” (art. 1, comma 2).

La competenza relativa al contrasto contro la segregazione delle persone con disabilità rappresenta il fulcro residuo dell’attuazione del criterio di delega relativo alla deistituzionalizzazione. Al Garante è demandato il compito di “promuovere l’effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini, anche impedendo che esse siano vittima di segregazione” (art. 4, comma 1, lettera c). Pertanto, la prevenzione della segregazione si pone quale obiettivo, immerso nel più ampio campo delle garanzie delle situazioni giuridiche soggettive delle persone con disabilità. Rileva dunque chiarire cosa si intenda con il concetto di “segregazione”, termine scarsamente praticato dalla scienza costituzionalistica e dal significato maturato nel dominio

della sociologia e nello spazio culturale del diritto internazionale pattizio. Obiettivamente, il lemma “segregazione” risulta schiacciato tra due termini del discorso costituzionalistico: la libertà personale e la deistituzionalizzazione.

Rispetto alla libertà personale protetta dall’art. 13 Cost., la segregazione costituisce una tecnica di limitazione deformalizzata¹⁰. La segregazione si riscontra in corrispondenza dell’azione dei dispositivi di incapacitazione i quali, pur non incidendo formalmente come limitazione (di per sé involontaria, frutto appunto di coercizione) della libertà personale, incidono sull’autodeterminazione dell’individuo inducendolo a immergersi in istituzioni totali¹¹ o comunque a risiedere in luoghi ad alta intensità di controllo delle proprie attività e condizioni di vita.

Le politiche attive di prevenzione della segregazione, dunque, si inscrivono nelle strategie di protezione delle libertà costituzionali e tendono all’e-saltazione delle facoltà di autodeterminazione della persona con disabilità. Se ne scorgono tracce nella disciplina del progetto di vita personalizzato e partecipato ai sensi del d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62. La scelta di conferire al Garante un compito di prevenzione di questa portata ne dispiega l’azione in maniera trasversale poiché il concetto di segregazione si pone agli antipodi dello sviluppo pieno delle scelte e delle preferenze della persona. Non a caso, nel complesso normativo della Convenzione ONU il termine fa capolino nell’art. 19, intitolato al diritto a una vita indipendente¹², così che la prevenzione della segregazione e dell’istituzionalizzazione si realizza con una molteplicità di istituti di promozione i cui effetti sistemici compongono l’ambiente giuridico; esso costituisce lo sfondo nel quale le persone con disabilità esercitano i propri diritti costituzionali su base di parità con

10 Il tema è esplorato, da ultimo, nel lavoro collettaneo a cura di Tarantino (2024, in specie Parte Terza e Quarta del volume).

11 Da ultimo, sul punto, cfr. Saraceno (2024).

12 Articolo 19 - Vita indipendente ed inclusione nella società.

Gli Stati Parti alla presente Convenzione riconoscono il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone, e adottano misure efficaci ed adeguate al fine di facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto e la loro piena integrazione e partecipazione nella società, anche assicurando che:

(a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione;

(b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l’assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirsi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione;

(c) i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni.

gli altri consociati. Si coglie così la natura di questo compito esteso, devoluto all'autorità di garanzia: il perseguimento delle condizioni di contesto in cui esercitare in forma piena le libertà costituzionali implica un'interazione del Garante con la progettazione di vita, con la prevenzione degli esiti applicativi paternalistici connessi con gli istituti di protezione giuridica come l'interdizione, l'inabilitazione e l'amministrazione di sostegno, con il dispiegarsi altresì delle politiche abitative e di residenzialità in favore delle persone con disabilità. Vi è dunque una circolarità di fondo tra i concetti di deistituzionalizzazione, prevenzione della segregazione, garanzia di una vita indipendente che si prospetta come uno degli ambiti di azione più articolati e profondi dell'intero complesso delle funzioni del Garante.

4. Le garanzie di indipendenza e il predicato della neutralità: cenni alle risorse strumentali del Garante e al loro fondamento normativo

Il profilo di disciplina su cui gravavano notevoli aspettative alla vigilia dell'esercizio della delega concerneva proprio le tecniche normative volte a garantire un'effettiva indipendenza di azione del Garante. Sul punto, le ipoteche rivenienti dal diritto internazionale pattizio si combinavano con l'esperienza di disciplina delle autorità indipendenti già presenti nell'ordinamento italiano. Particolarmente problematico, tuttavia, era il passo di disciplinare in modo sincretico il profilo di indipendenza del Garante, giacché il termine non assume lo stesso significato nel quadro del diritto sovranazionale e nell'esperienza giuridica italiana nell'ambito della quale la genesi disordinata dei poteri estranei al circuito dell'indirizzo politico e dunque esterni al quadro concettuale disegnato dagli artt. 95 e 97 Cost. offriva modelli e soluzioni a dir poco frastagliate. È nota la struttura tridimensionale sottesa all'indipendenza degli organi giudiziari diffusa nell'ambito dell'Unione Europea. Essa si risolverebbe nell'assicurare due risultati di fondo: la neutralità tra le parti e l'impermeabilità dalle eventuali pressioni rivenienti da altri poteri e in alcuni istituti dalla valenza strumentale ad assicurare quei due risultati; si tratta dei criteri di nomina, della composizione, della durata nel *munus*, della possibilità di essere nuovamente rinominati, delle cause di astensione, ricusazione e revoca dei componenti dell'organo.

Il concetto di indipendenza è poi collegato direttamente a quello della tutela effettiva dei diritti da garantire ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione Europea. Questa struttura a intarsio che sta alla base del concetto europeo di indipendenza degli organi di garanzia costituisce, a sua volta, uno dei pilastri alla base dello Stato di diritto e dal punto di vista dogmatico costituisce un concetto proprio (e primario) del diritto comunitario, maturato sulla base delle tradizioni culturali e giuridiche degli Stati membri.

È certamente vero che queste notazioni caratteristiche circa il principio di indipendenza sono relative allo *status* degli appartenenti alle giurisdizioni e che le autorità indipendenti si pongono su un diverso piano di funzioni e assumono un differente ruolo negli ordinamenti dei Paesi membri. Tuttavia, specie su quelle Autorità chiamate a garantire l'esercizio dei diritti, peraltro con riguardo a una categoria di soggetti in condizione di fragilità, non può non riflettersi il peso di queste accezioni, saldamente elaborate e poi consolidate tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Non è quindi neanche il caso di scomodare l'argomento per cui un predicato riferito a un potere o a una funzione difficilmente non estende la sua forza precettiva e il suo carico di pregnanza giuridica anche sugli organi o i soggetti differenti per i quali è impiegato in termini di diritto positivo o riferito in seguito a compiuti approdi giurisprudenziali.

Il concetto in parola assume un significato ulteriormente diverso a seconda che sia invocato in prospettiva normativa oppure predicato in senso descrittivo. Sotto il primo profilo, si vorrebbe intendere l'indipendenza come dover essere, come preconditione per l'azione del Garante e come limite all'esercizio delle funzioni, di tal che atti, scelte o decisioni assunte potrebbero non reggere a uno scrutinio di legittimità, se adottati senza i prescritti crismi di indipendenza; dal punto di vista descrittivo, invece, l'indipendenza si evince dalla stessa posizione dell'organismo nell'ordinamento e dunque si proietterebbe, per estensione, sugli atti e le decisioni da questo assunti.

Le pretese che sorgono dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, affinché gli Stati membri della Convenzione diano vita a un sistema indipendente di vigilanza e protezione sui diritti delle persone con disabilità, assume tratti caratteristici di segno ancora diverso. In effetti, l'ordinamento italiano, dal momento del deposito dello strumento di ratifica (2009) si è trovato a lungo in una posizione di inadempienza, in ragione della ritrosia a istituire un organismo che soddisfacesse le condizioni previste dalla Convenzione e da questa delineato come determinante per l'effettività dei diritti delle persone con disabilità.

Insuperabili difficoltà si incontrano per rinvenire nel Garante per le disabilità i tratti della neutralità. A parte le riserve storicamente assai forti, anche in seno alla cultura di matrice anglosassone¹³, sull'opportunità di distrarre interi settori di azione, regolazione o tutela, dall'ordinario dispiegarsi della responsabilità politica, la neutralità, con tutto il carico di equivoci terminologici che porta con sé, è da intendersi come qualcosa d'altro. La controversa

13 Ancora oggi è suggestiva la lettura di un documento di portata seminale per la trattazione del problema delle autorità indipendenti (e delle Agenzie) negli Stati Uniti d'America. Sul punto, cfr. Hoover (1949, in particolare p. 18 ss.). V. anche, in Italia, le considerazioni realistiche sulle alterne prove di autonomia e indipendenza offerte dalle Autorità, svolte da Niccolai (1996, pp. 187-188).

nozione¹⁴, infatti, pretenderebbe quantomeno di fondarsi su una posizione di terzietà tra interessi in conflitto rispetto ai quali il Garante dovrebbe essere collocato in maniera equidistante. In genere, la neutralità viene postulata per quelle autorità indipendenti cui siano ascritte le prerogative della para-giurisdizione. Se non che, come si è visto, nessuna di queste caratteristiche è rinvenibile nell'istituto del Garante e ciò anche a prescindere dalla annosa questione concernente i tratti distintivi della neutralità, come predicato auspicabile o anche solo invocabile dal punto di vista sia pratico che teorico¹⁵.

Ancora differente è invece il connotato di indipendenza, o meglio i fattori che la assicurano, secondo i principi di Parigi¹⁶. Essi rappresentano un insieme di criteri che fanno da stella polare per definire la garanzia di indipendenza delle autorità che proteggono e promuovono i diritti in seno ai Paesi membri che aderiscono alle Nazioni Unite. In questa prospettiva, la garanzia di indipendenza degli organismi di promozione dei diritti si basa su un triplice fondamento: a. il pluralismo di estrazione e rappresentanza dei componenti; b. l'autonomia finanziaria e organizzativa dell'organo; c. la stabilità del mandato in termini di durata e la rieleggibilità condizionata al rispetto del pluralismo¹⁷.

14 Il punto sulle posizioni dottrinali in Italia circa i tratti caratteristici della neutralità, possono trarsi dalle disamine complete svolte in due convegni, tenutisi a distanza di dieci anni l'uno dall'altro. Dalle relazioni svolte nell'arco dei lavori del convegno teramano del 2011, si rinvengono orientamenti discordi sullo stato di salute di un lemma dai connotati evanescenti, specie se riferito alla figura del Capo dello Stato. Cfr., infatti, Orrù, Bonini, Ciammariconi (2011).

15 Per una critica del concetto, con riferimento comunque al Capo dello Stato e, più in generale, alle istituzioni immerse nelle relazioni (o secondo la celebre dizione di C. Schmitt, nelle "categorie del politico"), cfr. Luciani (2017, p. 11).

16 Tali principi sono contenuti nella **Risoluzione 48/134** del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale, che recepisce anche le conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti umani del luglio 1993.

17 L'apposito paragrafo della Risoluzione che concerne gli istituti che assicurano l'indipendenza degli organismi di protezione dei diritti umani, così dispone:

“Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo

1. La composizione dell'istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, attraverso un'elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che offra tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani e, in particolare, di soggetti che consentano l'effettiva collaborazione o la diretta rappresentanza di: a) organizzazioni non-governative per i diritti umani e impegnate a combattere la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio: associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti e scienziati eminenti; b) esponenti delle correnti di pensiero filosofico o religioso; c) Università ed esperti qualificati; d) il Parlamento; e) i Ministeri del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva).

Nello statuto del Garante l'influenza dei principi di Parigi è palpabile, ma le tecniche di garanzia dell'indipendenza sono comunque di carattere sincretico. L'attribuzione della nomina dei tre componenti del collegio ai presidenti delle Camere costituisce il ritorno a uno schema risalente, rispetto al quale occorre appena ribadire che la fine della convenzione di lasciare uno dei due presidenti di Assemblea alle opposizioni parlamentari (1993) ha finito con il far sbiadire la garanzia di estraneità al circuito di indirizzo politico e cioè all'ambiente della maggioranza *pro tempore*. La nomina duumvirale della terna di componenti del Garante per le disabilità va a integrare una non minima schiera di componenti delle autorità indipendenti individuati per scelta concordata dai presidenti delle Camere¹⁸. I requisiti di nomina, storicamente, hanno poco influito nell'assicurare un profilo alto, e al contempo di marcata indipendenza, rispetto al circuito costituito dal Governo e dalla maggioranza parlamentare. La formula scelta dal legislatore delegato in questo caso presenta requisiti circolari e quasi tautologici, giacché i componenti del collegio del Garante "sono scelti tra persone di notoria indipendenza e di specifiche e comprovate professionalità, competenze o esperienze nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto delle forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità" (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 20 del 2024).

Di maggior efficacia appare la formulazione degli elementi preclusivi ad assumere la carica, che funzionano in sostanza quali titoli di incompatibilità con la copertura del *munus* pubblico. Infatti, "il presidente e i componenti del collegio non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nell'anno precedente la nomina e, in ogni caso, non devono essere portatori di interessi in conflitto con le funzioni del Garante" (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 20 del 2024).

2. La istituzione nazionale avrà una infrastruttura adatta ad uno svolgimento spedito delle sue attività, in particolare un adeguato finanziamento. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di renderla in grado di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario, ciò che potrebbe minare la sua indipendenza.

3. Per garantire la stabilità dei membri dell'istituzione nazionale, senza la quale non ci sarebbe reale indipendenza, la loro nomina sarà resa effettiva da un atto ufficiale che stabilirà la specifica durata del mandato. Il mandato può essere rinnovabile, purché il pluralismo della composizione dell'istituzione sia assicurato".

18 Solo per citare i più rilevanti, si tenga conto dei componenti Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. 12 giugno 1990, n. 146) e del Presidente e dei componenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (l. 10 ottobre 1990, n. 287).

Le principali novità, che proiettano la nuova Autorità in posizione parzialmente diversa rispetto agli altri organismi posti a tutela dei diritti dei soggetti fragili (persone private della libertà personale e minori), fanno capo intanto a un'esplicita e non esigua area di autocrinia, grazie alla quale il Garante potrà adottare un regolamento organizzativo volto a delineare in autonomia, tra l'altro, le procedure di adozione degli atti e l'assolvimento delle proprie funzioni (art. 3, d.lgs. n. 20 del 2024). L'esplicito conferimento di una compiuta autonomia organizzativa si accompagna poi alla non meno rilevante previsione di un ruolo speciale del personale che presterà servizio per l'Ufficio del Garante: ne costituirà l'articolazione amministrativa posta al servizio del collegio e decisiva per l'efficace svolgimento delle funzioni attribuitegli. Una congrua dotazione economico, finanziaria, strumentale e di personale costituisce certamente un legato espressamente riveniente dai principi di Parigi e il fatto che il legislatore delegato ne abbia raccolto i contenuti dovrebbe indurre a una più generale rimediazione di questi istituti almeno con riguardo alle menzionate autorità di tutela e promozione dei diritti dei soggetti fragili, già attive nell'ordinamento.

Una puntualizzazione non nominalistica, e anzi di portata sistematica, appare tuttavia doverosa. Nell'elaborazione dottrinale italiana, la presenza di spazi di autonomia non va comunque confusa con il predicato dell'indipendenza. Il rapporto tra i due lemmi resta delicato e problematico, atteso che la prospettiva costituzionalistica ne distingue il significato e tende a valorizzarne la reciproca integrazione. Valga, in proposito, il diretto riferimento all'art. 104 Cost. e al confronto, in sede interpretativa del ruolo e delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, tuttora di vasta portata che ha animato l'articolato dibattito dottrinale italiano¹⁹.

19 Sui rapporti tra autonomia e indipendenza nonché sul significato dei due termini, in generale, cfr. almeno Pizzorusso (2019, vol. II, pp. 519 ss.) che evidenzia, tra l'altro, come il distacco dal potere dell'Esecutivo di "quel circoscritto complesso di funzioni amministrative che risultano strumentali all'esercizio delle funzioni giurisdizionali" sia un mezzo per conseguire il "fine di realizzare una più adeguata garanzia di indipendenza esterna ed interna dei giudici". Questa ormai classica impostazione lascia intendere che l'autonomia possa dirsi servente dell'indipendenza e cioè possa risultare alla stregua di un mezzo, di uno strumento, per conseguire la finalità dell'indipendenza intesa nelle sue due complementari componenti (la dimensione interna e quella esterna). Occorre dire comunque che la sottrazione del Consiglio Superiore della Magistratura alla logica circolare dell'indirizzo politico è a sua volta l'obiettivo mediato per conseguire l'indipendenza dell'intero ordine giudiziario. I tre fattori in rilievo nella suddetta analisi sono ridotti a due, se l'oggetto della riflessione diviene, invece, un'Autorità di garanzia e promozione dei diritti di un complesso di persone in condizione di fragilità.

Da diversa prospettiva muove, invece, Cerri (1997, p. 194), secondo cui il concetto di indipendenza delle autorità di garanzia andrebbe considerato una ri-espansione in tutto il suo vigore dell'imparzialità amministrativa, affrancata dal "necessario concorrere del principio di maggioranza", secondo lo schema dell'art. 95 Cost.

5. Conclusioni sulla natura e le aspettative di rendimento del Garante nazionale per le disabilità.

Le considerazioni sin qui sviluppate consentono di chiarire quali tipi di prestazioni potranno essere erogate dal Garante nello spazio giuridico della disabilità, così da non alimentare indebite aspettative sul suo ruolo nell'ordinamento e, al contempo, coglierne a fondo le potenzialità e la carica innovativa, specie con riguardo all'articolato disporsi degli interessi dei gruppi esponenziali dei diritti delle persone con disabilità. È poi arduo negare che quando viene a sorgere un'autorità dotata di prerogative tanto rilevanti e variegiate quali quelle descritte, si apre immediatamente il tema della sua legittimazione politica. Questa, in definitiva, può ottenersi soltanto "se assolve a una funzione utile per la tenuta della compagine sociale" di riferimento (Luciani 2023, p. 248).

Si è detto che il Garante appare chiamato a esercitare i propri spazi di autonomia organizzativa non solo per garantirsi un'effettiva posizione di indipendenza, ma anche in una prospettiva solo apparentemente opposta a questa. Si tratta, infatti, di assolvere a quel compito di coordinamento funzionale e di collaborazione vasta tra organismi posti in posizione di disomogenea collaborazione che costituisce la cifra specifica dell'orbito istitutivo dell'Autorità. Più in generale, dietro alla figura del Garante sta una caratteristica dei diritti delle persone con disabilità che è ben rappresentata da una celebre espressione di Paolo Grossi. Si tratta di diritti che "non sono specchio di un apparato di potere, ma di una macro-comunità plurale vivente un complesso assai diversificato di valori economici, sociali e giuridici" (Grossi 2019, p. 90). Per conseguenza, nell'interazione con la comunità che vive e condivide l'esperienza della disabilità, il Garante è chiamato a un esercizio di poteri e di prerogative debitori di articolati schemi di coordinamento la cui influenza va ben al di là della pura regolazione del rapporto tra potere pubblico, diritti soggettivi e interessi legittimi. Sullo sfondo, infatti, appare anche il compito di concorrere a plasmare nuovi istituti, quali il progetto di vita personalizzato e partecipato, il nuovo diritto a una vita indipendente che origina dalla Convenzione ONU ed è ormai penetrato a pieno titolo nell'ordinamento italiano portando con sé sfumature precettive e contenuti propri peculiari²⁰.

In linea generale, dunque, l'originale collocazione del Garante sembra connettersi a modalità di azioni assai distanti da quelle tipiche – se così si può dire – delle Autorità indipendenti. In primo luogo, si percepisce che il Garante non può contare su poteri provvedimentali autoritativi che incido-

Ne discenderebbe, così, che l'autonomia è proprio il volano di questa ri-espansione divenendo, ancora una volta, un mezzo rispetto a un fine istituzionale.

20 Per la disamina degli istituti di diritto interno che alimentano la formazione graduale di un autentico diritto ad una vita indipendente, cfr. Arconzo (2020, pp. 254 ss.).

no direttamente su diritti soggettivi e interessi legittimi. Gli schemi procedurali che ne dominano lo statuto sono invece quelli del coordinamento e della collaborazione, della proposta e della relazione. Ne consegue, come visto, l'originale collocazione nel contesto delle garanzie giurisdizionali dei diritti delle persone con disabilità. In realtà, il Garante appare lontano altresì dalle funzioni di para-giurisdizione, al che corrisponde anche una indipendenza strutturale la quale, pur fondata su delle aree di autonomia, si esplica attraverso inediti ruoli di intermediazione e di costruzione delle buone prassi di cui disseminare l'ordinamento. Che poi il Garante riesca anche a guadagnare terreno nell'esplicare quella funzione maieutica rispetto alle pratiche diffuse nei riguardi delle persone con disabilità, dipenderà, in larga parte da tre fattori.

In primo luogo, è decisivo che esso assolva con successo al citato compito di raccordo con le comunità delle persone che vivono l'esperienza della disabilità, secondo quanto dispone l'articolo 4, paragrafo 3, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. La consultazione con le organizzazioni e con le associazioni rappresentative delle persone con disabilità sui temi affrontati e sulle campagne e azioni di comunicazione e di sensibilizzazione, di cui vi è traccia diretta nel decreto legislativo istitutivo del Garante, va inteso come uno strumento per un più generale compito di natura culturale cui la nuova Autorità dovrebbe assolvere facendo leva sulla partecipazione estesa anche degli enti legittimati ad agire in difesa delle persone con disabilità, individuati ai sensi dell'articolo 4 della l. 1° marzo 2006, n. 67. Non a caso, tali figure soggettive sono tra quelle le cui segnalazioni possono fare da impulso all'azione del Garante (art. 4, comma 1, lett. d).

In secondo luogo, il raccordo tra la pluralità di funzioni variegata di cui il Garante dispone dovrà garantire la convergenza verso un obiettivo unitario, il quale risulta peraltro definito sempre alla luce della Convenzione delle Nazioni Unite. Soccorre qui il posizionamento del Garante come organismo di raccordo sui diversi livelli di diffusione della cultura della disabilità²¹. In questo, il Garante è Autorità osmotica chiamata a rielaborare più che a disporre, a diffondere e a informare; a farsi attore di un circuito processuale dei diritti delle persone vulnerabili, integrandoli verso i canali di decisione politica e le sedi giurisdizionali, fornendo un apporto per la loro inclusione nell'articolato tessuto pluralistico dell'ordinamento costituzionale. In definitiva, il suo sorgere come autorità indipendente è potenzialmente orientato a favorire il definitivo innesto dei tratti di sostegno in favore delle persone

21 Occorre ricordare, sul piano dell'interdipendenza tra situazioni giuridiche soggettive dalla diversa struttura e su quello dell'interazione tra la dimensione internazionale dei diritti e quella costituzionale, che una scelta davvero libera, a maggior ragione per ogni soggetto vulnerabile, è più che mai legata alla "disponibilità di risorse personali (culturali, economiche, cognitive) sulle quali le istituzioni giuridiche possono influire contribuendo alla sua realizzazione" (Pastore 2021, p. 88).

con disabilità nella sfera pubblica, intesa sia come comunità politica, sia come società aperta degli interpreti dei nuovi istituti che segnano il campo della disabilità, sulla base dell'attuazione della l. di delegazione n. 227 del 2021²².

In terzo luogo, il ruolo assolto dal Garante quale fattore costitutivo di una società aperta ai bisogni e alle esigenze delle persone con disabilità dovrebbe favorire l'inclusione in questo stesso spazio pubblico "dei titolari dei diritti fondamentali nell'esercizio di questi e nelle azioni che pongono in essere per tutelarli" (Ridola 2018, p. 319).

Se allora è vero che le sfide che attendono la nuova istituzione appaiono imponenti e complesse, vale ribadire, in definitiva, che l'accettazione di queste funzioni di integrazione e inclusione sarà tanto più determinante quanto il Garante saprà svolgere a fondo il ruolo di reciproca influenza con lo spazio ermeneutico costruitosi in seno alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità. Quanto più il Garante si farà parte di questi processi interattivi circolari, tanto più ne guadagnerà sul piano della legittimazione politica. Soprattutto, la nuova Autorità farà da presidio contro ogni residua tentazione di "sterile chiusura"²³ al cospetto della dimensione multilivello dei diritti delle persone con disabilità²⁴.

Bibliografia

- Amato, G., (1997), Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, pp. 645-664.
- Arconzo, G., (2020), *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, FrancoAngeli.
- Barbera, A., (1997), *Atti normativi o atti amministrativi delle Autorità garanti?*, in AA.VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo*, Milano, Giuffrè.
- Cassese, S., Franchini, C., eds., (1996), *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino.
- Cerri, A., (1997), *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in AA.VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Enciclopedia Treccani.

22 Per un'illustrazione dell'evoluzione di questi due concetti e dei suoi riflessi sulle dottrine costituzionalistiche contemporanee, ci si richiama a Ridola (2018, in specie pp. 305 e 316).

23 Si prendono qui a prestito le parole impiegate, nel quadro più generale dei rapporti che intercorrono tra Costituzione e diritto internazionale pattizio, nelle conclusioni del volume di Costa (2017, p. 121).

24 Sul punto, sia concesso rinviare agli spunti delineati in Piccione (2023, in specie p. 141).

- Costa, P., (2017), *Art. 10*, Roma, Carocci.
- Donati, F., (2008), *Funzioni di regolazione e impegni nel settore delle comunicazioni elettroniche*, in Cintioli, F., Donati, F., eds., *Recenti innovazioni in materia di sanzioni antitrust*, Torino, Giappichelli.
- Grossi, P., (2019), *Il mondo delle terre collettive*, Macerata, Quodlibet.
- Hoover, J.E., (1949), *The first Hoover commission's report on regulatory commissions*, Washington D.C.
- Luciani, M., (2017), Un giroscopio costituzionale. Il presidente della Repubblica: dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione), *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2017_Luciani.pdf
- Luciani, M., (2023), *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè.
- Manca, L., (2024), Il Garante dei diritti delle persone con disabilità nella prospettiva del diritto internazionale, *Nomos*, 1, https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2024/06/SAGGI_MANCA_IL-GARANTE-NAZIONALE.pdf
- Manetti, M., (2007), *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, Laterza.
- Morbidelli, G., (1997), *Sul regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in Predieri A., ed., *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, Passigli.
- Morbidelli, G., (2007), Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti, *Diritto Amministrativo*, pp. 703-777.
- Niccolai, S., (1996), *Poteri garanti della Costituzione e Autorità indipendenti*, Pisa, ETS.
- Orrù, R., Bonini, F., Ciammariconi, A., eds., (2011), *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Pace, A., (2003), *Problematica delle libertà costituzionali (Parte Generale)*³, Cedam, Padova.
- Pastore, B., (2021), *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino, Giappichelli.
- Piccione, D., (2023), *Costituzionalismo e disabilità*, Torino, Giappichelli.
- Pizzorusso, A., (2019), *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Predieri, A., (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli.
- Predieri, A., ed., (1997), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, Passigli, 1997.
- Predieri, A., (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli.
- Ridola, P., (2018), *Il principio libertà nello stato costituzionale*, Torino, Giappichelli.

- Saraceno, B., (2024), Istituzioni totali e de-istituzionalizzazione, in Tarantino, C., ed., *Il soggiorno obbligato. La disabilità tra dispositivi di incapacitazione e strategie di emancipazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 305-319.
- Tarantino, C., ed., (2024), *Il soggiorno obbligato. La disabilità tra dispositivi di incapacitazione e strategie di emancipazione*, Bologna, Il Mulino.
- Zanghì, C., (2002), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, Giappichelli.