Il Garante nazionale dei diritti delle persone disabili: struttura, funzioni, limiti

di Marco Rhao

Sommario: 1. Alcuni profili introduttivi - 2. Il Garante le sue "armi spuntate" - 3. Il Garante e le sfide interpretative dell'accomodamento ragionevole - 4. L'accomodamento tra nuclei e livelli - 5. Alcuni auspici in tema di tutela effettiva dei diritti del disabile - 6. Alcune questioni collaterali

1. Alcuni profili introduttivi

Il mio intervento di quest'oggi proverà ad affrontare la natura giuridica, le funzioni e i limiti operativi del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità. In particolare, svilupperà l'inquadramento giuridico di questo organismo e l'attuale assetto delle sue funzioni e rifletterà sugli effetti della sua attuale "incisività limitata" rispetto al presidio dei diritti delle persone con disabilità, al netto della tutela a essi offerta da parte del potere giudiziario.
A seguire, proverà a chiarire come il potere di *moral suasion* del Garante, in luogo di una tutela realmente cogente, si rifletta sulla sfuggente categoria dell'accomodamento ragionevole, che costituisce la chiave di volta del sistema di garanzie del disabile nell'ordinamento giuridico italiano. Infine verranno condivise alcune suggestioni riguardo al vincolo che potrebbe svilupparsi tra l'accomodamento ragionevole e nucleo minimo dei diritti e livelli essenziali delle prestazioni. Nello specifico, si proverà a spiegare se e in che modo la "ragionevolezza dell'accomodamento" possa trovare nel nucleo minimo e nei LEP un vettore di riconoscibilità dei propri profili applicativi. Queste due categorie verranno osservate come risorse interpretative, capaci di favorire un ancoraggio dell'accomodamento ragionevole tanto all'identità costituzionale del Paese quanto alla sua realtà economico-sociale. La relazione si chiuderà, poi, con alcune riflessioni riguardanti i potenziali conflitti che, in un orizzonte di medio-lungo termine, potrebbero emergere tra il Garante dei diritti delle persone con disabilità e il complesso universo delle *national human rights institution*, nell'ottica di valutare *ex ante* quali possibili rotte potrebbe seguire il legislatore al fine di sviluppare un efficace apparato di tutela dei diritti dei soggetti vulnerabili e, più in generale, dei diritti umani nella loro accezione più ampia e completa possibile.
Svolti questi chiarimenti di metodo, occorre provare a inquadrare nel merito il tema oggetto di analisi.
Con il d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20 è stata istituita l'Autorità Garante Nazionale dei diritti delle persone con disabilità. Il decreto legislativo si colloca in un quadro normativo particolarmente articolato, i cui principali snodi sono rappresentati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e dal relativo Protocollo opzionale[1], nonché dalla legge del 22 dicembre 2021, n. 227[2].
Il decreto legislativo del 2024, pur nella sua sinteticità, restituisce un quadro chiaro della natura e delle funzioni di questo organismo di garanzia.
Il Garante, infatti, attivo dal 1° gennaio 2025, ha il compito di assicurare la tutela, la concreta attuazione e la promozione dei diritti delle persone con disabilità, in conformità a quanto previsto dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dalle norme nazionali. Già

[1] Stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia in occasione della promulgazione della L. n. 18/2009.
[2] Con la quale il Parlamento ha conferito la delega al Governo in materia di disabilità. Nello specifico, l'art. 2, comma 2, lettera f, della legge prevedeva espressamente l'istituzione del Garante nazionale delle disabilità, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità.

questa previsione, che apre il comma 1 dell'articolo 1 del d.lgs. mette in luce l'orizzonte giuridico sulla base del quale questo organismo dovrà svolgere le proprie funzioni, evidenziando come la sua attività non debba essere squisitamente culturale, bensì orientata ad "assicurare" l'esercizio di questo patrimonio di diritti. Sempre il primo articolo, poi, pone in evidenza la natura giuridica del Garante, affermando, che questo organismo «esercita le funzioni e i compiti ad essa assegnati dal presente decreto con poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica». La qualcosa parrebbe mettere in evidenza come esso possa essere annoverabile a buon diritto tra le autorità amministrative indipendenti di cui si è dotata, nel tempo, l'apparato nazionale.
Un'autonomia di cui si ha traccia, se si guarda alla produzione regolamentare che ha interessato l'organismo nel suo primo biennio di vita[3].
Il Garante, inoltre, è ad oggi lo snodo istituzionale privilegiato attraverso cui il sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità dialoga con i propri omologhi internazionali, mentre in prospettiva interna, esso è stato immaginato come un soggetto naturalmente orientato alla cooperazione (pur nel rispetto delle rispettive attribuzioni) con altri attori pubblici interessati dalla tutela dei diritti fondamentali, come l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità o il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale[4].
Tuttavia, questo nuovo soggetto pubblico presenta, ancora oggi, profili di ambiguità, meritevoli di approfondimento.

2. Il Garante le sue "armi spuntate"

Pur godendo, come si è detto, di una spiccata autonomia operativa e organizzativa, esso difetta di meccanismi di *enforcement* e, dunque, di poteri concretamente coercitivi.
Ciò impone al Garante di affrontare, talvolta con armi spuntate, un contesto di integrazione sociale e istituzionale spesso segnato da ataviche barriere – di frequente aventi carattere culturale e difficilmente superabili con il solo ricorso alla mediazione – che finiscono con l'innalzarsi e con l'irrobustirsi quando messe a sistema con il tema della "scarsità delle risorse" e degli effetti che simili circostanze di fatto sono in grado di produrre sull'effettività dei diritti.

[3] Quanto all'autonomia dell'organismo, essa attiene alla vita amministrativa e contabile del Garante. Nel suo primo anno di vita, l'autorità ha deliberato in ordine all'approvazione del regolamento di organizzazione e funzionamento (delibera n. 1/2025), al regolamento di concessione del patrocinio e autorizzazione all'utilizzo del logo (delibera n. 2/2025), al regolamento in materia di lavoro agile dei suoi dipendenti (delibera n. 8/2025), al regolamento concernente la disciplina contabile e negoziale (delibera n. 17/2025). Nel 2026, poi, il Garante è tornato a intervenire sul quadro normativo sotteso al suo funzionamento, apportando alcune modifiche al regolamento di organizzazione e funzionamento, intervenendo (con la delibera n. 7/2026) in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di promozione del principio di trasparenza. Con la delibera n. 11/2026, invece, l'organismo è tornato a normare la disciplina connessa alla concessione del proprio patrocinio, mentre con la delibera n. 12/2026 ha adottato il proprio regolamento in materia di dati personali.

[4] Si v., a riguardo, l'art. 2 che recita «Il Garante costituisce un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e per il monitoraggio della sua applicazione, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della medesima Convenzione, e opera in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Il Garante, con riguardo alle persone con disabilità che sono private della libertà personale, individua, ferme restando le rispettive competenze, forme di collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, di cui all'articolo 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10».

La relazione del primo anno di attività del Garante offre un quadro particolarmente esaustivo delle difficoltà appena richiamate e dello scenario operativo in cui esso e chiamato ad operare[5]. Essa ha, in particolare, evidenziato che nel solo 2025 il Garante è stato interessato da oltre 1.300 segnalazioni. Inoltre, tra i principali fronti problematici su cui l'organismo è dovuto intervenire figurano l'integrazione scolastica e l'inclusione lavorativa del portatore di handicap.
Il fatto che il mondo dell'istruzione e del lavoro siano tra i principali terreni di scontro rende evidente, in prospettiva costituzionale, come appaia cruciale un'approfondita riflessione scientifica circa la capacità di questo soggetto pubblico di esercitare la propria funzione di garanzia. La richiamata relazione annuale, infatti, mette in luce in modo evidente come questo soggetto pubblico intervenga su diritti e principi fondanti la forma di Stato in cui l'Italia si colloca sin dall'avvio della sua stagione repubblicana. Infatti, l'inclusione scolastica[6] e lavorativa[7] del disabile pone lo Stato e la società tutta dinnanzi alla necessità di interrogarsi sui fondamenti stessi della propria matrice politico-costituzionale che è, o per lo meno dovrebbe essere, di carattere democratico-sociale. Il principio lavorista, infatti, è una delle cifre distintive dell'esperienza repubblicana italiana, che fonda proprio sul lavoro la propria identità *ex* art. 1 Cost. Inoltre, il paradigma democratico è indissolubilmente legato alla "formazione" del cittadino. Una formazione che può essere intesa in due distinte accezioni. Una prima, quale processo di continua ridefinizione della propria personalità attraverso la partecipazione del singolo alla vita dei corpi sociali che gli sono più affini (*ex* art. 2 Cost.); una seconda, invece, quale formazione nella sua accezione strettamente pedagogica, per come scolpita dall'art. 34 Cost.
In entrambi i casi, per potersi realizzare, la formazione presuppone ancora per il momento, con buona pace dei fautori di alcune distopie legate al mondo dell'IA, un reticolo di stabili interazioni del consociato con il resto del tessuto socio-economico.
Questa pratica quotidiana, che è ad un tempo sociale e pedagogica, in cui la formazione si fa vettore di democraticità del sistema socio-politico, per potersi realizzare impone che il cittadino sia dotato degli strumenti cognitivi che, insieme ad altri fattori parimenti rilevanti, possano garantire al singolo quel livello di consapevolezza di sé e del mondo che è precondizione di una libera e piena partecipazione alla vita della propria comunità politica.
Il fatto che il Garante sia chiamato a settantotto anni dall'entrata in vigore della Costituzione a intervenire sull'esclusione, in tutto o in parte, di una porzione della società dalle opportunità occupazionali ed educative riconosciute alla generalità dei consociati implica che, ad oggi, alcune fette del tessuto sociale sono escluse dalla sfera di effettività di alcuni dei principi di cui si alimenta il patto posto a fondamento dell'indissolubilità dell'unità nazionale e dell'integrità dello Stato sociale.
Il Garante, nel quadro di questa distonia tra l'essere e il dover essere dell'inclusione del disabile e, quindi, tra l'essere e il dover essere della più intima vocazione sociale della Repubblica, opera attraverso un approccio dialogico con i soggetti responsabili di una inclusione limitata o assente del portatore di handicap.
L'assenza di poteri inibitori rende l'Autorità incapace di incidere sulla resistenza sociale e "burocratica che talvolta nega l'accomodamento ragionevole".

---

[5] La relazione, pubblicata sul portale web del Garante, è disponibile al seguente indirizzo *https://www.Garantedisabilita.it/relazione-annuale/*

[6] V. la ricostruzione del tema offerta da G. CHIARA, *L'inclusione scolastica negli sviluppi normativi e della giurisprudenza costituzionale: brevi notazioni*, in *Federalismi.it,* fasc. 32, 2022, pp. 17 ss.. Più di recente, v. G. SANTOMAURO, *Educazione interculturale e vulnerabilità: una chiave di lettura efficace per l'inclusione scolastica?*, in *federalismi.it,* fasc. 4, 2026, pp. 246 ss..

[7] V. sul tema, anche in raccordo con il richiamato ambito dell'inclusione scolastica, L. BUSATTA, *Empowerment e disabilità: lavoro e istruzione quali veicoli di realizzazione della persona*, in *federalismi.it,* fasc. 5, 2025, pp. 198 ss.

3. *Il Garante e le sfide interpretative dell'accomodamento ragionevole*

Proprio il tema dell'accomodamento ragionevole[8], e in particolare la sua portata concretamente applicativa, pone una serie di sfide al Garante dei diritti delle persone con disabilità, al panorama istituzionale italiano e alla società civile nel suo insieme.
La nascita di questa categoria giuridica si deve al diritto internazionale, e in particolare alla già citata Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006, che al suo art. 2 definisce l'accomodamento ragionevole come le modifiche e gli adattamenti necessari e appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo, ove ve ne sia necessità in un caso particolare, per garantire alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.
In prospettiva unionale, la Direttiva 2000/78/CE ha introdotto a livello eurounitario questo istituto, con particolare riguardo alla sua applicazione in ambito occupazionale.
In Italia, il recepimento dell'istituto è avvenuto con ritardo, culminando nel d.l. 76/2013, che ha modificato il d.lgs. 216/2003.
L'orizzonte interpretativo di questa categoria giuridica è stato ulteriormente arricchito di significato in prospettiva eurounitaria dalla Corte di giustizia e a livello nazionale dalla Corte costituzionale e dalla giustizia amministrativa.
La giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha progressivamente ampliato la portata applicativa dell'accomodamento, slegandolo da una visione puramente medica della disabilità in favore di un modello interpretativo di carattere sociale[9].
Alla giurisprudenza costituzionale si deve, invece, un'interpretazione dell'accomodamento ragionevole non quale mera concessione, ma come effettivo obbligo di garanzia del principio di partecipazione. La tutela delle vulnerabilità, sviluppata attraverso l'applicazione dell'accomodamento ragionevole, diviene "diritto vivente" nella giurisprudenza della Consulta che ha, infatti, escluso che la disabilità possa tollerare arretramenti di tutela giustificati da inefficienze organizzative non sproporzionate[10].
Quanto all'eccepibilità dell'onere sproporzionato, il giudice amministrativo ha, dal canto suo, stabilito che debba essere l'amministrazione a dover provare l'effettiva insostenibilità della misura richiesta. Pertanto, il limite della "non sproporzione" non può configurarsi come una clausola di salvaguardia assoluta per le finanze pubbliche[11]. Il diniego di un accomodamento ragionevole, infatti, se fondato su una valutazione squisitamente economica dello sforzo richiesto, si configura sin dalla Convenzione del 2006 come una forma di discriminazione.

---

[8] V. D. PICCIONE, *Costituzionalismo e disabilità. I diritti delle persone con disabilità tra Costituzione e Convenzione ONU*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. pp. 132 ss.
[9] V. D. FERRI, *L'accomodamento ragionevole per le persone con disabilità in Europa: da Transatlantic Borrowing alla Cross-Fertilization*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, fasc. 2, 2017, pp. 281 ss.. Più di recente, v. le sentenze CGUE 11 settembre 2025, C 38/24 e CGUE 11 settembre 2025, C-5/24, CGUE 12 marzo 2026, C-597/24, che rendono evidente quanto la giurisprudenza unionale sia sensibile al tema dell'accomodamento ragionevole.
[10] V. diffusamente E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità. Dal PNRR al decreto legislativo n. 62/2024*, Pisa University Press, Pisa, 2025; e in particolare C. COLAPIETRO, *Il riordino delle fonti e la tutela dei diritti delle persone con disabilità,* in E. VIVALDI (a cura di), *Il progetto di vita della persona con disabilità,* cit.*,* pp. 9 ss.
[11] Il Consiglio di Stato ha più volte censurato i bandi o i comportamenti delle commissioni d'esame che non predispongono misure idonee (ausili, tempi aggiuntivi, prove equipollenti) per i candidati con disabilità o DSA. Sul punto v. Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 3593/2012; TAR Lazio (Roma), Sez. III-bis, Sentenza n. 11024/2021. Nel rapporto di lavoro pubblico, il giudice amministrativo (per le categorie in regime di diritto pubblico, come magistrati, militari, professori universitari) si è espresso sulla compatibilità delle scelte amministrative con le necessità del disabile collegate al tema dell'accomodamento. V. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 5431/2015; Consiglio di Stato, Sez. II, Sentenza n. 4153/2020. Infine, in tema di diritto allo studio e disabilità, si v. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 704/2015 e n. 2231/2010.

L'accomodamento, inoltre, agisce come correttivo alla rigidità dell'approccio normativo *command and control*, riconoscendo un certo grado di flessibilità in favore delle amministrazioni e dei datori di lavoro coinvolti dal processo di inclusione del disabile, in entrambi i casi chiamati ad assolvere il dovere di adattare le procedure e gli ambienti in modo coerente con le necessita del portatore di handicap.
In prospettiva italiana, poi, l'istituto risponde alla necessità (*ex* art. 3, c. 2, Cost.) di rimuovere quegli ostacoli che impediscono la partecipazione piena ed effettiva della persona con disabilità alla vita sociale e lavorativa del Paese.
Svolta questa breve ricognizione giurisprudenziale in tema di accomodamento, occorre prendere atto di quanto esso appaia ancora oggi di difficile applicazione. La tutela dell'effettiva operatività di questa categoria giuridica, e dei diritti a cui la stessa è preposta, è dipesa, dipende e continuerà a dipendere dalla capacità dei giudici e dei decisori politici di definire con precisione il confine tra "ragionevolezza" e "onere eccessivo".
In assenza di un intervento cogente del Garante, dunque reso coercitivo in via diretta attraverso l'esercizio di poteri sanzionatori, il rispetto di un simile approccio alla garanzia del disabile, già difficile per via della natura sfuggente dell'accomodamento ragionevole, resta in balia della sensibilità dei soggetti destinatari delle raccomandazioni di volta in volta definite dall'organismo.
Si assiste, pertanto, all'emersione di una protezione del disabile frammentata, che finisce con l'essere affidata in via principale e non meramente eventuale alla tutela della magistratura e, dunque, soggetta per essere effettiva all'esaurimento dei troppo spesso insostenibili tempi della macchina giudiziaria. Si pensi a quanto specifiche situazioni di fragilità possano essere aggravate, ben più di quanto lo stato di vulnerabilità in sé considerato già non faccia, quando il soggetto che ne sia interessato venga travolto da fenomeni di marginalizzazione che impattano su diritti come quello al lavoro o all'istruzione. La "variabile tempo", in questi casi, ha un ruolo cruciale, poiché il protrarsi della compressione di diritti così connessi alla dignità e alla libertà della persona non fa altro che inasprire il livello di vulnerabilità delle sue prerogative.
Va detto che il conferimento al Garante di poteri sanzionatori, se da un lato sarebbe foriero di indubbie utilità per i diritti del disabile, dall'altro solleverebbe complesse questioni circa la legittimità di questi poteri rispetto all'effettività del principio di legalità[12] e a quello di accesso al giusto processo[13]. Tale conferimento richiederebbe una cornice legislativa rigorosa per evitare che questa "nuova cassetta degli attrezzi" porti l'organismo a violare il principio di legalità sostanziale. In caso contrario, l'introduzione di simili poteri sanzionatori finirebbe con il portare il Garante a rispondere alle legittime istanze dei soggetti vulnerabili attraverso interventi illegittimi sul piano ordinamentale.
In secondo luogo, il Garante, agendo quale istanza di parte e arbitro esclusivo del conflitto, potrebbe svuotare di effettività il principio del giusto processo. Tuttavia, l'esperienza maturata da altre autorità amministrative indipendenti dimostra come la potestà sanzionatoria non sia solo compatibile con i principi costituzionali, ma ne rappresenti spesso il braccio operativo indispensabile. Autorità quali l'AGCM o l'ANAC esercitano poteri sanzionatori conformi al principio di legalità, ma perché si possa parlare di un effettivo rispetto del principio di legalità occorre che la legge definisca con precisione i presupposti dell'illecito e i limiti edittali.
Questa compatibilità è rafforzata dal rispetto delle garanzie del giusto procedimento amministrativo, assicurato dalla separazione interna tra funzioni istruttorie e decisorie e dalla piena sindacabilità giurisdizionale dei provvedimenti. In questa prospettiva, il riconoscimento di simili prerogative al Garante per la disabilità non ne minerebbe la terzietà, ma ne

[12] V. sul tema N. VETTORI, *Termini dei procedimenti sanzionatori delle Autorità indipendenti e principio di legalità,* in *Diritto Pubblico,* fasc. 3, 2023, pp. 821 ss.
[13] V. P. MEZZANOTTE, *Giusto procedimento e tutela dei diritti. Riflessioni a margine della giurisprudenza CEDU in rapporto alle tradizioni costituzionali nazionali*, in *Rivista AIC,* fasc. 2, 2023, pp. 5 ss.

consoliderebbe il ruolo di "custode attivo" di diritti costituzionalmente protetti, al pari di quanto avviene nel settore della protezione dei dati personali, dove i poteri correttivi del Garante della *privacy* costituiscono il presupposto della stessa effettività del diritto[14].

4. L'accomodamento tra nuclei e livelli

Il superamento dell'esclusiva dimensione dialogica dell'azione di garanzia e la ricerca di una tutela realmente effettiva dei diritti del disabile passano, però, necessariamente per la definizione di parametri oggettivi idonei a delimitare, almeno in parte, la portata dell'accomodamento ragionevole.

Uno di questi "aratri interpretativi" può forse essere il c.d. nucleo minimo dei diritti. Nel panorama costituzionale europeo è possibile ritrovare tanto casi di formulazione esplicita di questa categoria[15] quanto esempi di sua previsione implicita. L'esperienza giuridica italiana rientra in questo secondo caso. L'assenza di una espressa definizione di cosa sia il nucleo minimo dei diritti[16], tuttavia, è stata parzialmente superata in sede giurisprudenziale, e in particolare grazie al contributo della Corte costituzionale, che ha avuto modo di affrontare a più riprese il tema in occasione di svariate sue pronunce. Un richiamo diversificato prevalentemente in termini sintattici[17], che ha fatto sì che questa categoria giuridica assumesse nel tempo una fisionomia mutevole[18].

Il nucleo minimo dei diritti, al di là della specifica formulazione tassonomica che gli si voglia dare, si innesta nel quadro del paradigma democratico e nella sua specifica declinazione di carattere dignitarista e personalista, legittimando il potere pubblico attraverso il riconoscimento di limiti invalicabili ai fini del suo esercizio[19].

Proprio in tema di limiti all'esercizio del potere, e segnatamente di limiti di carattere economico-finanziario, la Consulta ha stabilito che le esigenze di finanza pubblica non possano essere considerate preponderanti, al punto tale da comprimere il nucleo irriducibile del diritto costituzionalmente garantito, nella misura in cui la sua integrità sia strumentale alla salvaguardia della dignità dell'uomo[20].

Nonostante gli sforzi della giurisprudenza costituzionale, il contenuto del nucleo minimo del diritto resta di là dal trovare una propria compiuta definizione. Un'assenza intorno alla quale autorevole dottrina si è interrogata[21], senza riuscire a trovare una compiuta lettura condivisa.

---

[14] Per un approfondimento del valore e della portata dei poteri esercitati dal Garante della *privacy*, v. L. CALIFANO, *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali,* in *federalismi.it,* fasc. 33, 2020, pp. 1 ss.

[15] Si pensi, in prospettiva continentale all'art. 52 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea. In prospettiva nazionale, invece, esempi di questi richiami sono ravvisabili nell'art. 53 della Costituzione spagnola, nell'art. 19 di quella tedesca o nell'art. 18 della Costituzione portoghese.

[16] V. di recente, S. ARU, *"Livelli minimi" (di garanzia), "livelli essenziali" (delle prestazioni) e "nucleo irriducibile" (dei diritti)dottrina sul nucleo minimo dei diritti,* in *federalismi.it,* fasc. 30, 2025, pp. 40 ss.

[17] Si pensi in tal senso, senza pretesa di esaustività, alle differenti espressioni con cui la Corte si è riferita al tema di cui si discute in occasione delle sentt. nn. 307/1990, 184/1993, 304/1994, 27/1998, 309/1999, 509/2000, 252/2001, 121/2014 231/2017, 72/2020.

[18] V. G.M. NAPOLITANO, *Nucleo minimo di un diritto vs Livelli essenziali delle prestazioni: la Corte ritorna sulla questione*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2025, pp. 184 ss.

[19] V. D. MESSINEO, *Garanzia del contenuto essenziale e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Simple, Macerata, 2010; ID, *La garanzia del «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni,* Giappichelli, Torino, 2012.

[20] V. Sul punto la sent. Cort. Cost. n. 309/1999.

[21] V., *ex multis*, S. MANGIAMELI, *La proprietà privata e la Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1986; O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2003, pp. 1063 ss.; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185 ss..

Non vi è infatti concordanza di pareri neppure circa la necessità o meno di un espresso richiamo al nucleo minimo. Vi è stato sul punto chi abbia sostenuto come in presenza di una specifica disciplina costituzionale, in cui sia ravvisabile un sistema graduato di limiti per ogni diritto, l'espressa indicazione del contenuto minimo del diritto si rende opportuna, salvo che il diritto in questione non possa confidare in un consolidato sistema di limiti di matrice giurisprudenziale[22]. Altra parte della dottrina ha sostenuto che l'assenza di un contenuto minimo espresso sia da preferirsi perché permette di sottrarre al legislatore la possibilità di identificare ciò che è essenziale ai fini dell'esistenza stessa di un diritto[23].
Occorre ora provare a riflettere sul grado di spendibilità di questa categoria giuridica nel quadro del processo di garanzia dell'accomodamento ragionevole.
É indubbio che il nucleo minimo costituisca il presupposto sulla base del quale l'accomodamento deve essere proposto e realizzato anche perché, ove le misure in favore del disabile venissero prospettate in modo tale da prevedere livelli di effettività dei diritti dell'interessato inferiori al loro contenuto incomprimibile, l'accomodamento stesso finirebbe con il rendersi vettore di una lesione della dignità della persona interessata da casi di vulnerabilità. Un accomodamento ragionevole che derogasse al nucleo minimo dei diritti, infatti, porterebbe il soggetto che lo ha proposto o quello che lo ha realizzato a negare di fatto l'esistenza del diritto che si vorrebbe garantire, nella misura in cui l'esistenza del diritto non può prescindere dal rispetto dei parametri che l'attività ermeneutica giurisprudenziale ha sviluppato nel corso del tempo.
Può accadere, però, che il contributo interpretativo della giurisprudenza non abbia ancora raggiunto un grado di robustezza sufficiente a rendere condiviso e consolidato il nucleo minimo del diritto di cui si discute. In tal caso, solo il tempo e il susseguirsi delle pronunce potranno far fronte a questa "carenza sistemica".
Tuttavia, non sempre l'esistenza di un consolidato nucleo minimo del diritto può garantire l'agevole identificazione del grado basilare di tutela che l'accomodamento è chiamato a garantire. Infatti, quando si affronta un tema delicato come la tutela dei diritti del disabile non occorre guardare semplicemente alla garanzia di pari opportunità tra il cittadino "normodotato" e quello portatore di handicap, ma anche la tutela dell'effettività del principio di eguaglianza (*ex* art. 3 Cost.) nel quadro del rapporto tra il portatore di handicap promotore dell'accomodamento e il resto dei cittadini con disabilità presenti entro i confini nazionali.
A riguardo emerge la questione della disparità di tutela dei diritti tra regioni e, dunque, il livello di influenza che l'autonomia regionale è in grado di esercitare sui processi di determinazione dell'accomodamento ragionevole. La qualcosa mette in luce come nella costruzione delle strategie inclusive collegate alla realizzazione dell'accomodamento debbano giocare un ruolo di primo piano anche i livelli essenziali delle prestazioni[24].
Occorre premettere che l'uniformità del diritto non assicura automaticamente e autonomamente l'uniformità di trattamento delle situazioni soggettive e il superamento dei divari, potendo in alcuni casi comunque trovarsi dinnanzi a ampi squilibri di tutela delle situazioni soggettive

---

[22] P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Carocci, Roma, 2005.
[23] A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici «comuni»,* in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990.
[24] Quanto al tema dei livelli essenziali delle prestazioni riferibili al mondo della disabilità, v. F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute,* fasc. 2, 2024, pp. 637 ss.; C. BUZZACCHI, *L'invarianza dei costi dei Lep e non solo: alcune note critiche al ddl 1623 per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Osservatorio Costituzionale,* fasc. 1, 2026, pp. 102 ss.. Inoltre quanto alle fonti del diritto, merita una specifica menzione sul tema, la l. 199/2025 e, in particolare, i cc. 706-711 riguardanti i LEP in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale riferibile agli studenti disabili.

costituzionalmente garantite[25]. Ciononostante, la Consulta si è più volte espressa sui livelli essenziali delle prestazioni, affermando come essi siano un elemento di coesione, preziosi ai fini della garanzia dell'unità nazionale[26].
I livelli essenziali delle prestazioni, pur vedendo la luce in occasione della riforma del titolo V e essendo stati ulteriormente oggetto di interesse per il legislatore nel 2009[27], presentano un quadro giuridico frammentato ed eterogeneo; tanto inadeguato da indurre la Corte costituzionale, la Corte dei conti, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard e l'Ufficio parlamentare di bilancio a sollevare, sul punto, accese critiche[28].
Nell'ambito dell'assistenza sociale, inoltre, solo nel 2021 si è avuto un intervento strutturale, volto al riordino di questa materia[29].
Occorre, giunti a questo punto, svolgere alcune sommarie precisazioni dogmatiche che, superando la prossimità linguistica di queste due categorie giuridiche, possano chiarire come e perché solo il contestuale impiego di entrambe le due "rette giuridiche parallele" (LEP e nucleo minimo)[30] possa offrire la corretta direzione ermeneutica dell'accomodamento ragionevole, di volta in volta tale da garantire alle misure richieste di essere efficaci sul piano dei diritti e legittime in termini di compatibilità con i connotati del regionalismo italiano.
Come si è detto, il nucleo minimo si manifesta in qualità di prodotto di un processo di stratificazione giurisprudenziale che, una volta consolidato, identifica il livello minimo di effettività di un diritto e che, se non pienamente garantito, fa venir meno il rispetto del diritto medesimo[31].
Al contrario, il LEP non nasce come presidio dell'effettività dei diritti, bensì in qualità di vettore del principio di eguaglianza. Con la sentenza n. 192/2024[32], la Consulta ha infatti ravvisato nei

---

[25] Cfr. S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers On Federalism*, fasc. 1, 2019, pp. 1 ss.
[26] Circa il delicato ruolo di garanzia dell'uniformità della tutela dei diritti riconosciuta ai LEP da parte della Corte costituzionale, si v. sentt. Corte cost. sentt. n.282/2002, n. 88/2003, n. 134/2006, n. 10/2015 e, da ultimo, la sent. n. 192/2024.
[27] In tal senso, legge 5 maggio 2009, n. 42, rubricata Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
[28] Di cui dà conto, sul piano dottrinale, G.M. NAPOLITANO, *Nucleo minimo di un diritto vs Livelli essenziali delle prestazioni,* op. cit.
[29] V., in tal senso, la legge n. 234/2021.
[30] Prossime perché (a seconda dei casi in modo diretto o indiretto) sono capaci di interessare l'esercizio di un diritto, ma profondamente diverse circa la *ratio* sulla base della quale agiscono in seno all'ordinamento giuridico.
[31] Sul tema, v. M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia, finanziaria delle Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2023, pp. 81 ss..
[32] Una sentenza che ha sollevato in breve tempo un vivace dibattito dottrinale. V., *ex multis,* C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»,* in *astrid-online*, fasc- 18, 2024, pp. 1 ss.; V. MANZETTI, *La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra "non c'è tre senza due" e "non c'è due senza tre",* in *dirittoeconti*, fasc. 2, 2024; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. "abrogazione sufficiente" a partire dalle vicende referendarie della "legge Calderoli" e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Giurcost*, fasc. 1, 2025, pp. 263 ss.; C. BERTOLINO, *L'obbligo di motivazione della legge per una ragionevole differenziazione regionale ex art. 116, III co., della Costituzione?,* in *federalismi.it*, fasc. 29, 2025, pp. 18 ss.; R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, fasc. 1, 2025, pp. 3 ss.; C. BUZZACCHI, *Sulla delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *astrid-online*, fasc. 18, 2025, pp. 1 ss.; P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1, 2025, pp. 11 ss.; E. D'ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo*, in *federalismi.it*, fasc. 13, 2025, pp. 2 ss.; P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *federalismi.it*, fasc. 13, 2025, pp. 173 ss.; L. VIOLINI, *I livelli essenziali delle prestazioni nella sent. 192/2024 e il richiamo al lavoro istruttorio del CLEP: da dove si può ripartire?,* in *Le Regioni*, fasc. 1, 2025, pp. 71 ss.; E. VIVALDI, *Assistenza sociale e LEPS: qualche passo avanti e molti dubbi da sciogliere*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 2, 2025, pp. 158 ss..

livelli essenziali delle prestazioni uno strumento di garanzia dell'unità giuridica ed economica del Paese[33].
Se i LEP e il nucleo essenziale coincidessero, il legislatore statale (con i primi) si limiterebbe a registrare vincoli immanenti all'interno dell'ordito costituzionale. Ciò, oltre a svuotare di valore politico il contributo del legislatore, finirebbe con il sottrarre agli organi preposti alla garanzia dei diritti il potere di rendere manifesto il contenuto delle fonti di rango costituzionale[34].
La più recente giurisprudenza costituzionale di settore, ha infatti evidenziato che i livelli essenziali delle prestazioni dovrebbero garantire, ove finanziariamente sostenibili, standard di tutela dei diritti superiori a quelli riferibili al nucleo minimo[35].
Ferma restando la riferibilità dei LEP alla garanzia del principio di eguaglianza e l'ancoraggio del nucleo minimo alla tutela dell'effettività dei diritti, altresì mantenendo invariata la loro struttura soggettiva[36], le prestazioni riferibili ai livelli essenziali divengono lo strumento attraverso cui ampliare in concreto il perimetro di effettività dei diritti, superando la sua "determinazione di base" imputabile al nucleo minimo.
Pertanto, pur essendo oggettiva l'incertezza interpretativa della categoria giuridica dell'accomodamento ragionevole, è indubbio che essa debba assumere quale condizione della propria ragionevolezza il nucleo minimo dei diritti come precondizione indefettibile con cui le misure di accomodamento richieste devono essere compatibili, la cui realizzazione non può in alcun modo essere dichiarata eccessivamente onerosa perché i diritti fondamentali a cui si riferisce sono, rispetto al loro nucleo minimo, finanziariamente incondizionabili.
Il secondo scrutinio in tema di accomodamento attiene poi alla verifica di compatibilità delle misure richieste con il principio di eguaglianza, e dunque con i livelli essenziali delle prestazioni. In questo caso, l'inopponibilità dell'eccessiva onerosità passa dalla coerenza delle concrete coordinate fattive dell'accomodamento con gli specifici ed eventuali livelli essenziali indicati dal legislatore che, se li prevede, ha il dovere di garantire alle articolazioni della Repubblica differenti dallo Stato la copertura economico-finanziaria necessaria per farvi fronte.
In presenza di richieste di accomodamento coerenti con i LEP indicati dal legislatore statale, il rifiuto di un'amministrazione di procedere alla sua realizzazione, non solo darebbe luogo ad una censura di illegittimità del diniego, ma getterebbe le basi per eventuali interventi di carattere sussidiario. Inoltre, in assenza di un consolidato nucleo minimo del diritto, l'eventuale presenza nel medesimo settore di un LEP offrirebbe alle scelte in tema di accomodamento un utile elemento rafforzativo del proprio grado di ragionevolezza. Inoltre, ciò consentirebbe al legislatore, ove questo intervento fosse politicamente apprezzato e finanziariamente sostenibile, di offrire a quei diritti che risultano ancora sprovvisti di un consolidato supporto giurisprudenziale riferibile al loro nucleo minimo di godere di una tutela indiretta del nucleo stesso.
Se declinato nelle relazioni tra privati, un accomodamento ragionevole supportato dal nucleo minimo e dai livelli essenziali delle prestazioni potrebbe riconoscere proprio in queste due categorie giuridiche lo strumento con cui tracciare il confine entro il quale l'iniziativa economica è conforme con il disposto del secondo comma dell'art. 41 Cost.

---

[33] Si v. Sent. Cort. Cost. 192/2024, e in particolare il punto 14 del considerato in diritto.
[34] V. M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia, finanziaria delle Regioni*, cit.
[35] Ci si riferisce, in tal senso, alla citata sent. cort. Cost. 192/2024, e segnatamente al punto 14 del considerato in diritto.
[36] Il nucleo minimo, fondandosi sull'interpretazione giurisprudenziale del dettato costituzionale, pone dei limiti giuridici alla discrezionalità politica del legislatore nazionale. I LEP, al contrario, fissano dei parametri in grado di condizionare il potere legislativo regionale e la discrezionalità propria delle amministrazioni pubbliche sulla base di parametri politici ed economico-finanziari fissati dal legislatore nazionale. Sul punto, si v. la citata sent. Cort. Cost. 192/2024.

Il privato che si opponga alla garanzia dell'accomodamento, se quest'ultimo è determinato alla luce del nucleo minimo e dei LEP, accetta che con una simile condotta oppositiva la propria attività d'impresa possa risultare in contrasto con l'utilità sociale, così mettendo la connessa struttura aziendale nelle condizioni di poter recare danno alla salute biopsicofisica del disabile, al grado di effettività della sua libertà o all'integrità della sua dignità.
Sin dalla prima formulazione dell'accomodamento ragionevole, il tema della tutela della libertà e della dignità dell'individuo (pietra angolare dei diritti umani) rappresenta infatti l'orizzonte di senso in cui deve necessariamente muoversi l'interprete quando chiamato a occuparsi di diritti del portatore di handicap.
Alla luce di queste coordinate giuridiche essenziali, riferibili alle fonti nazionali e internazionali, sono ravvisabili molteplici "percorsi" che il legislatore italiano potrebbe intraprendere per far sì che l'attuale garanzia formale, fondata su un modello puramente dialogico, possa divenire tutela sostanziale dei soggetti vulnerabili.

5. *Alcuni auspici in tema di tutela effettiva dei diritti del disabile*

Queste potenziali traiettorie di riforma possono essere sintetizzate in una terna di auspici, connessi all'introduzione di altrettanti nuovi poteri per il Garante.
Essi potrebbero avere carattere sanzionatorio in senso stretto, essere connessi alla dimensione giurisdizionale o riferirsi alla sfera strettamente amministrativa.
I poteri sanzionatori appena richiamati dovrebbero riguardare gli interventi del Garante in presenza di mancata attuazione dell'accomodamento ragionevole, indicato a seguito di diffida formulata dallo stesso Garante in conseguenza di un infruttuoso dialogo con le parti interessate da un caso di mancato rispetto dei diritti del disabile.
Tanto permetterebbe di conservare una prima fase dialogica, nella quale consentire ai soggetti interessati dal caso specifico di cooperare. Tuttavia, ove questo approccio "conciliativo" non dovesse dimostrarsi possibile a causa dell'insanabile conflittualità degli attori interessati, tornerebbe operativo il modello di *command and control*. Probabilmente, l'esistenza stessa di questo potere fungerebbe da deterrente, così incoraggiando i soggetti interessati da un caso di compressione dei diritti della persona con disabilità a farsi solleciti attori del processo di inclusione del portatore di handicap sin dalla fase dell'azione di *moral suasion* del Garante.
Per quanto riguarda poi la sua legittimazione ad agire in giudizio, pare opportuno estendere la sua facoltà di adire l'autorità giudiziaria, consentendo al Garante di intervenire anche *ex* legge 67/2006, al fine di far fronte a casi di discriminazione sistemica.
Infine, quanto agli ulteriori profili evolutivi di carattere amministrativo, i casi di *impasse* della mediazione potrebbero essere superati, quando riguardanti le amministrazioni pubbliche, anche attraverso il riconoscimento in favore del Garante del potere di segnalazione di atti amministrativi discriminatori all'autorità prefettizia competente su base territoriale che, su impulso del Garante, potrebbe attivare un proprio canale conciliativo.
Attraverso l'introduzione di questi strumenti operativi si potrebbe, forse, assistere al superamento dell'attuale ambiguità del Garante dei diritti delle persone con disabilità, bilanciando la necessaria incisività dell'*enforcement* dei diritti di alcune categorie vulnerabili con una vocazione collaborativa dello Stato contemporaneo, pur sempre preziosissima ai fini di un esercizio dei pubblici poteri coerente con la maturità raggiunta dalla tradizione giuridica europea.
In questo modo si garantirebbe alla persona con disabilità la possibilità di essere concretamente e tempestivamente supportata dai pubblici poteri nei suoi quotidiani sforzi di partecipazione alla vita economica e sociale della propria comunità politica. Ancorando, poi, la tutela del Garante in tema di accomodamento ragionevole al nucleo minimo dei diritti e ai livelli

essenziali delle prestazioni le prescrizioni dell'autorità verrebbero rafforzate da una "presunzione di ragionevolezza" dell'accomodamento.
Grazie a questa oggettivazione dell'intervento di garanzia verrebbe inoltre rafforzata la conformità degli auspicati poteri sanzionatori del Garante al principio di legalità, ancorando la sanzione alla violazione di standard giurisprudenzialmente o normativamente prefissati.
In questo modo, l'accomodamento diverrebbe il canale attuativo di un obbligo di risultato, la cui mancata realizzazione abiliterebbe l'immediato intervento correttivo delle autorità di garanzia, primo tra tutti il Garante dei diritti delle persone con disabilità.

6. Alcune questioni collaterali

Questi auspici di riforma, tuttavia, presuppongono due distinte prese d'atto. La prima attiene al ruolo che in tema di promozione dell'inclusione deve essere inevitabilmente giocato dai cc.dd. soggetti vulnerabili. La seconda riguarda il ruolo che in materia di tutela dei diritti umani è assunto da altri soggetti pubblici come le cc.d. NHRI.
Quanto al primo punto, il disabile sul piano sociale e culturale, prima ancora che giuridico, deve essere protagonista della tutela dei propri diritti[37]. Un protagonismo che, in assenza di una loro costante e piena tutela, rischia però di rimanere un mero esercizio di retorica costituzionale se venisse progressivamente eroso da una sfiducia dei soggetti vulnerabili nei confronti delle istituzioni e della stessa vocazione sociale della Carta del Quarantotto. Una sfiducia capace di incidere negativamente sulla solidità dell'unità nazionale che si nutre della coesione sociale del popolo a cui la medesima si riferisce[38].
Se è vero che la solidità di una catena dipende dalla robustezza del suo anello più debole, la forza di quella "social catena" costituita dallo Stato sociale dipende dalla solidità della tutela che la Repubblica appresta ai suoi cittadini più esposti a nocumento. Se queste tutele non sono stabilmente efficaci verrà meno non solo la fiducia di quei soggetti primariamente abbandonati dalla Repubblica, ma la fiducia della generalità dei consociati che, presto o tardi, finiranno, in modo diretto o indiretto, con il divenire "l'anello debole di turno".
Quanto al secondo punto, il mondo delle National Human Rights Institution (NHRI) si caratterizza per una eterogeneità di questi organismi tanto sul piano della loro composizione interna quanto riguardo ai poteri riconosciuti in loro favore dagli ordinamenti nazionali[39]. Questa pluralità di approcci alla tutela dei diritti umani, altresì l'assenza di un simile organismo nel quadro dell'ordinamento italiano, pongono le basi per lo sviluppo di una riflessione[40] circa la compatibilità del Garante dei diritti delle persone con disabilità e, più in generale, degli altri organismi ad esso più o meno assimilabili, con un'eventuale NHRI italiana. Questo fronte potenzialmente problematico appare di particolare complessità se riferito al "Garante dei disabili" in ragione del fatto che la tutela apprestata dall'organismo italiano risponde alle sollecitazioni offerte, in materia, dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[41] e, in particolare, dal suo art. 33 che, affrontando l'applicazione interna e il

[37] Utili, sul punto, sono le riflessioni di ampio respiro in tema di disabilità svolte da F. MASCI, *La tutela Costituzionale della persona disabile,* in *federalismi.it,* fasc. 1, 2020, pp. 137 ss..
[38] V. F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e (in)disponibilità delle risorse,* in ID. ET AL. (a cura di), *Costituzione, Diritti sociali, Economia,* Cacucci, Bari, 2020, pp. 11 ss..
[39] Sul tema, si v. diffusamente G. REPETTO, *Una National Human Rights Institution per l'Italia: problemi e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2025
[40] Di cui, per ragioni di economia espositiva, si faranno solo alcuni brevi accenni.
[41] Nello specifico, l'art. 33 recita: «1. Gli Stati Parti designano, in conformità al proprio sistema di governo, uno o più punti di contatto per le questioni relative all'attuazione della presente Convenzione, e si propongono di creare o individuare in seno alla propria amministrazione una struttura di coordinamento incaricata di facilitare le azioni legate all'attuazione della presente Convenzione nei differenti settori ed a differenti livelli. 2. Gli Stati Parti,

monitoraggio nazionale della convenzione, prevede al paragrafo 1 che gli Stati sottoscrittori hanno il compito di designare uno o più punti di contatto per le questioni relative all'attuazione della Convenzione, e creano o individuano in seno alla propria amministrazione una struttura di coordinamento incaricata di facilitare le azioni legate all'attuazione della stessa Convenzione.
A seguire, e dunque al paragrafo 2, l'art. 33 prevede che gli Stati mantengono, rafforzano, designano o istituiscono al proprio interno una struttura, includendo uno o più meccanismi indipendenti, ove opportuno, per promuovere, proteggere e monitorare l'attuazione della presente Convenzione. Nella designazione di questo meccanismo, però, lo Stato sottoscrittore deve tenere in considerazione i principi relativi allo *status* e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani.
Qualora il legislatore italiano dovesse introdurre nel panorama istituzionale italiano una NHRI, allora, il Garante sarebbe tenuto, in forza di quanto previsto dalla Convenzione e della oggettiva afferenza dei diritti del disabile al mondo dei diritti umani, a confrontarsi con questa autorità.
Il contesto europeo delle istituzioni dedicate alla protezione dei diritti umani offre svariati approcci al tema[42]. Due di essi possono forse costituire i "poli" del mondo NHRI. Il primo si basa su un Garante che opera in qualità di "collettore di soggetti e saperi", avente carattere formalmente privatistico (perché strutturato come associazione registrata) e di fatto operando a cavallo tra pubblico e privato in ragione delle fonti che regolano il suo funzionamento e la natura dei soggetti che partecipano alle sue attività. È questo il caso, ad esempio, del tedesco *Deutsches Institut für Menschenrechte*[43].

conformemente ai propri sistemi giuridici e amministrativi, mantengono, rafforzano, designano o istituiscono al proprio interno una struttura, includendo uno o più meccanismi indipendenti, ove opportuno, per promuovere, proteggere e monitorare l'attuazione della presente Convenzione. Nel designare o stabilire tale meccanismo, gli Stati Parti devono tenere in considerazione i principi relativi allo status e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti umani. 3. La società civile, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, è associata e pienamente partecipe al processo di monitoraggio».

[42] Si v. a riguardo, A. DI MARTINO, *Introduzione al focus National Human Rights Institutions. Alcune esperienze comparate,* in *Rivista di Diritti comparati,* fasc. 2, 2025, pp. 1 ss.

[43] Questa NHRI interviene in materia di diritti umani attraverso la fornitura di pareri tecnici, la realizzazione di studi scientifici e la predisposizione di campagne di comunicazione. Al contempo, appaiono particolarmente limitati i poteri di concreto intervento a garanzia dei diritti, essendo sprovvisto di un canale di formale ricezione di eventuali segnalazioni riguardanti violazioni di diritti umani, risultando semmai depositario di limitati poteri di ispezione. Nell'ordinamento tedesco, infatti, la tutela in concreto è affidata in via principale alla giurisdizione ordinaria e costituzionale, altresì essendo presente in favore del cittadino la possibilità di ricorrere allo strumento della petizione dinanzi al Bundestag. Per ulteriori approfondimenti si v. F. SAITTO, *Functions and Responsibilities of the German Institute for Human Rights: Promoting Human Rights Education in the Public Sphere*, in *Rivista di Diritti comparati,* special issue 1, 2026, pp. 60 ss.. Inoltre, utile appare, per maggiori dettagli rinviare al portale del *Deutsches Institut für Menschenrechte: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/*.

Diametralmente opposto è, ad esempio, il modello rinvenibile in Spagna, fondato sul *Defensor del Pueblo*[44] e che si ispira al modello del *Ombudsman*[45].
Ove il legislatore italiano, in fase di istituzione di una propria NHRI optasse per un modello incisivo come quello spagnolo verrebbero a crearsi delle sostanziali sovrapposizioni funzionali tra il Garante dei diritti delle persone con disabilità e la nascente autorità a tutela dei diritti umani[46].
Il cittadino interessato dalla violazione di un proprio diritto umano nel quadro del mondo della disabilità dovrebbe scegliere tra due "ricorsi stragiudiziali gemelli", da cui potrebbe derivare una progressiva frammentazione della prassi di settore e l'emersione di possibili contrasti interpretativi tra i due organismi.
Possibile, invece, appare la coesistenza del Garante dei disabili con una NHRI ispirata ad un modello più conciliativo come quello tedesco. Un'opzione di questo tipo, in prima battuta, limiterebbe le occasioni di conflitto. In questa prospettiva i due organismi potrebbero operare in modo complementare. Il Garante dei diritti delle persone con disabilità, ad esempio, potrebbe restare depositario della gestione dei conflitti, dotato come si è detto di un più ricco e articolato strumentario capace di fare del suo intervento il veicolo di una effettiva imperturbabilità delle prerogative del disabile. La nuova NHRI, invece, potrebbe occuparsi di quelle attività di monitoraggio del tessuto economico-sociale e di analisi scientifica dei fenomeni di discriminazione del disabile, al fine di assicurare al Garante il necessario patrimonio informativo qualificato sulla base del quale fondare la ragionevolezza delle proprie indicazioni in tema di accomodamento. Inoltre, una istituzione nazionale in tema di diritti umani, se capace di far proprio il modello di gestione organizzativa della *NHRI* tedesca, potrebbe scongiurare frizioni tra il Garante dei diritti umani e i molti organismi di garanzia presenti in Italia che, con il proprio operato, affrontano quotidianamente altri ambiti di tutela.
Nell'organo di direzione del *Deutsches Institut für Menschenrechte*, infatti, siedono figure come il Commissario federale per le questioni relative alle persone con disabilità, il Commissario federale dedicato alle questioni migratorie e il Direttore dell'Agenzia Federale Antidiscriminazione. Ciò garantisce alla NHRI di tessere in modo costante e senza soluzione di continuità un confronto costruttivo con gli altri soggetti pubblici a cui è affidata, anche se in modo parcellizzato, la tutela in concreto dei diritti umani. Infine, nelle attività di direzione della NHRI sono coinvolte anche le organizzazioni non governative di settore. Ciò lasciando ai singoli garanti la cura in concreto dei diritti, consentirebbe di avere un organismo mediatore, in grado di ridurre ad unità tanto le *authorities* e i difensori civici attivi sul piano nazionale quanto

---

[44] La NHRI spagnola, prevista dall'art. 54 della Costituzione, è un organo monocratico di nomina parlamentare. Il Defensor del Pueblo ha la possibilità di ricevere delle segnalazioni (queja) da parte di tutti quei soggetti che ritengono essere stati interessati da un caso di violazione dei diritti umani. Questa NHRI ha la facoltà di esercitare poteri ispettivi e, per quanto i suoi atti non siano vincolanti, può dare avvio ad indagini d'ufficio, che possono interessare anche le Comunità autonome. Questo organismo formula pareri o moniti, può sollecitare modifiche normative, ma sempre nel quadro di un approccio improntato prevalentemente alla moral suasion. In larga parte perché, ai sensi dell'art. 162 della Costituzione, il Defensor del Pueblo ha tra le proprie attribuzioni quella di promuovere tanto il recurso de amparo quanto il ricorso di incostituzionalità. Una legittimazione che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale spagnola (sentenza della Corte costituzionale spagnola, n. 274 del 15 novembre 2000), ha carattere generale rendendo questa NHRI una custode a tutto tondo della Costituzione. Quanto al contributo dottrinale circa il Garante spagnolo, v. A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali e stato costituzionale di diritto: l'esperienza del Defensor del pueblo in Spagna,* in *Rivista di Diritti comparati,* fasc. 2, 2025, pp. 9 ss.. Inoltre, utile appare, per maggiori dettagli, rinviare al portale del *Defensor del Pueblo*: *https://www.defensordelpueblo.es/en/*.
[45] V., da ultimo, E. CAMPELLI, *L'ombudsman nel diritto comparato origine, esperienze, prospettive,* Wolters Kluwer CEDAM, Milano, 2024.
[46] V. P. DEGANI, *Il monitoraggio indipendente della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e le National Human Rights Institutions*, in *Centro di Studi e di Formazione sui Diritti della Persona e dei Popoli ,* Research paper 1, 2001.

di coordinare gli interventi pubblici in materia di diritti umani con le esigenze di cui gli enti del terzo settore sono profondi conoscitori, perché quotidianamente impegnati al fianco delle svariate categorie sociali interessati dal tema della vulnerabilità.
In altre parole, con un Garante dei diritti delle persone con disabilità rafforzato sul piano operativo, con la nascita di una *National Human Rights* istituita seguendo il modello pubblico-privato tedesco (ispirato ad uno schema operativo analitico-conciliativo) e con un'integrazione degli enti del terzo settore, del Garante dei disabili e degli ulteriori organismi di garanzia presenti su territorio nazionale nell'organo di direzione della futura NHRI, si potrebbero gettare le basi per una nuova forma di co-programmazione pienamente inclusiva[47]. Una co-programmazione che, superando il mero ruolo di controllo successivo delle *authorities* e dei difensori civici, possa rappresentare un ricostituente democratico del principio di partecipazione del popolo e delle sue molte istituzioni ai processi di governo della Repubblica, senza che da ciò derivino sovrapposizioni di funzioni o secche di effettività dei diritti.

[47] Al pari di quanto affermato in relazione alle NHRI, anche con riferimento al tema della co-programmazione molto occorrerebbe dire. Ciò nonostante ci si limiterà, in questa sede, a un suo fugace richiamo. Per approfondimenti, si v. U. DE AMBROGIO, G. MAROCCHI (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Carocci, Roma, 2023; G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione dottrina. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *federalismi.it,* fasc. 8, 2024, pp. 51 ss.; A. BERRETTINI, *La co-programmazione nel rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione,* Giappichelli, Torino, 2025.