



Autorità Garante nazionale  
dei diritti delle persone  
con disabilità

## RELAZIONE AL PARLAMENTO E AL MINISTRO PER LE DISABILITÀ

sull'attività svolta dall'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità nell'anno 2025, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. m), del decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20.

---

### ***“Dalla garanzia formale alla tutela effettiva dei diritti delle persone con disabilità”***

---

L'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità presenta al Parlamento e al Ministro per le disabilità la Relazione sull'attività svolta nell'anno 2025, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. m), del decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20.

La presente Relazione costituisce la **prima Relazione annuale dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità** dalla sua istituzione.

**L’Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità**, istituita con il Decreto Legislativo 20/2024, è un organismo indipendente della Repubblica italiana preposto alla tutela, al monitoraggio e alla promozione dei diritti delle persone con disabilità nel sistema giuridico italiano. Nell’esercizio delle proprie funzioni opera in piena autonomia e indipendenza, con il compito di assicurare il rispetto dei principi di uguaglianza, non discriminazione, accessibilità e piena partecipazione alla vita sociale, civile ed economica.

In attuazione dei principi e degli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata dall’Italia con la Legge 3 marzo 2009 n. 18, l’Autorità svolge funzioni di vigilanza sul rispetto dei diritti delle persone con disabilità, riceve segnalazioni e reclami relativi a possibili discriminazioni o violazioni, formula raccomandazioni e pareri alle amministrazioni pubbliche, individua accomodamenti ragionevoli anche nei confronti di soggetti privati e promuove iniziative volte a favorire politiche inclusive, il superamento delle barriere e la piena attuazione dei diritti fondamentali.



**Autorità Garante nazionale  
dei diritti delle persone  
con disabilità**

#### UN EQUILIBRIO CHE ACCOGLIE

Il marchio si distingue per l’originale sintesi tra geometria modulare e segno morbido: forme poligonali, archi irregolari ed un cerchio centrale generano un sistema compositivo a “equilibrio muto”. Tale struttura rilegge in maniera contemporanea i linguaggi istituzionali del simbolo (cerchio come unità) attraverso una grammatica visiva non convenzionale, basata sui rapporti di incastro e vuoto/segno. L’uso combinato di volumi differenziati propone una semantica duplice -da una parte funzionale (leggibilità, scalabilità, modularità per applicazioni istituzionali) dall’altra evocativa (imperfezione come valore).

Dove ogni forma trova spazio: forme diverse si incastrano attorno a un cerchio centrale per accogliere, valorizzare e rendere partecipe ogni persona, trasformando la differenza in equilibrio condiviso.

Autrice Giulia Vieriu  
Classe 5B A.S. 2025/2026  
Indirizzo Grafica per la comunicazione visiva  
Istituto Liceo Artistico Statale Bruno Munari  
Città Vittorio Veneto (TV)

# INDICE

<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
<b>2. L'ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE: L'ANNO 2025 COME ANNO "FONDATIVO"</b>	<b>6</b>
<b>3. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE</b>	<b>10</b>
3.1 Procedure di presa in carico ed esame delle segnalazioni	11
3.2 I principali provvedimenti adottati dall'Autorità Garante nell'anno 2025	12
3.2.1 Gli accomodamenti ragionevoli	15
3.3 Partecipazione a tavoli istituzionali e tecnico-operativi	17
3.4 Le visite presso le strutture che ospitano le persone con disabilità	19
<b>4. LA NECESSITÀ DI UNA RETE NAZIONALE DI CORRESPONSABILITÀ ISTITUZIONALE</b>	<b>21</b>
4.1 Rapporti con i Garanti regionali	22
4.2 La consultazione e concertazione con le Federazioni e Associazioni rappresentative delle persone con disabilità. Il principio del " <i>nulla su di noi senza di noi</i> "	23
<b>5. AMBITI ULTERIORI DI INTERVENTO</b>	<b>24</b>
<b>6. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE</b>	<b>27</b>

## **1. INTRODUZIONE**

Come noto, la legge 22 dicembre 2021, n. 227, recante «Delega al Governo in materia di disabilità», ha previsto l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, al fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità; il decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, di attuazione della delega, ha istituito l'Autorità Garante, dotata di poteri autonomi di organizzazione e di indipendenza amministrativa, con l'obiettivo di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità attraverso una serie complessa di attività e funzioni.

L'Autorità Garante costituisce una componente 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, stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

L'Autorità Garante ha iniziato ad operare dal **1° gennaio 2025**, quale organo collegiale costituito da un Presidente e due Componenti, nominati d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'avvio operativo dell'Autorità rappresenta un passaggio significativo nel percorso di rafforzamento delle garanzie istituzionali a tutela dei diritti delle persone con disabilità nel nostro ordinamento.

**La tutela effettiva dei diritti delle persone con disabilità richiede infatti un impegno congiunto delle istituzioni centrali, delle Regioni e degli enti locali, nonché delle amministrazioni pubbliche coinvolte nell'erogazione dei servizi.**

In questo quadro, il ruolo dell'Autorità Garante è quello di promuovere, monitorare e sostenere l'effettiva attuazione dei diritti riconosciuti dall'ordinamento.

Con determinazione del 23 dicembre 2025 dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, sono stati nominati "l'avvocato Maurizio Borgo, Presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, e il professor Francesco Vaia e il dottor Antonio Pelagatti quali componenti della medesima Autorità".

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 settembre 2024, è stato, inoltre, individuato il luogo ove ha sede l'Autorità, sita in **Roma** alla **Via Maia n. 10**.

Le funzioni attribuite al Garante, elencate all'art. 4 del decreto legislativo n. 20/2024, consistono in una serie complessa di attività e prerogative, nell'ambito dell'esercizio di vigilanza sul rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi stabiliti dai trattati internazionali, dalle disposizioni di carattere europeo, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti, di contrasto a qualsivoglia fenomeno discriminatorio e di promozione dell'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità. Sul piano costituzionale, il riferimento principale è l'articolo 3 della Costituzione, e in particolare il suo secondo comma: "la Repubblica ha il dovere di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impedendo il pieno sviluppo della

persona umana e la partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Questo articolo non è una clausola astratta: **è un mandato operativo**. E la disabilità è proprio uno degli ambiti in cui l'uguaglianza formale, da sola, non è sufficiente. La condizione di disabilità chiama in causa l'uguaglianza sostanziale, intesa come l'obbligo di tutte le istituzioni di mettere la persona nella condizione effettiva di vivere dignitosamente e di partecipare attivamente alla vita del Paese. Quando tale condizione non è garantita, la disabilità diventa – di fatto – **un elemento di esclusione**, non perché alla persona "manchi" qualcosa ma perché l'organizzazione del sistema è costruita in modo non compatibile con la diversità dei bisogni.

Sul piano internazionale, con la legge 3 marzo 2009, n. 18 l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, modificando in toto il paradigma: dall'approccio assistenziale alla logica dei diritti. Non chiede "di proteggere" la persona con disabilità come soggetto passivo bensì chiede di riconoscerla come cittadino, titolare di autodeterminazione, di capacità di scelta, di partecipazione, di vita indipendente. E chiede di trasformare l'ambiente, le procedure e le organizzazioni, affinché i diritti siano resi effettivi. In una prospettiva comparata, osservando l'evoluzione dei sistemi democratici contemporanei, il punto di fondo è individuabile nella scelta da parte di alcuni Paesi di investire su tre elementi: **gli strumenti di garanzia, i sistemi di monitoraggio e le riforme organizzative che rendano i diritti "ordinari" e non "eccezionali"**. L'Autorità Garante è parte di questa traiettoria, in linea con la nostra Costituzione e con gli impegni internazionali assunti dal nostro Paese.

Occorre sottolineare un elemento essenziale: l'Autorità Garante, nel 2025, era una istituzione ancora giovane e inizialmente poco conosciuta. Nonostante questo, sono pervenute **circa milletrecento segnalazioni**, un numero significativo se rapportato alla recente istituzione dell'Autorità e alla fase ancora iniziale della sua conoscenza da parte dei cittadini, e che si è ampliato progressivamente nel corso dei mesi, continuando a crescere con l'aumentare della conoscenza del ruolo e delle funzioni dell'Autorità.

Il numero delle segnalazioni pervenute non è un mero indicatore quantitativo. **È un indicatore democratico, misura la domanda di tutela che attraversa il Paese**; misura il bisogno di un presidio istituzionale capace di intervenire quando la garanzia dei diritti si incrina. Misura anche una percezione diffusa: che in molte aree della vita, per la persona con disabilità, i diritti siano ancora condizionati, intermittenti, faticosi da esercitare, talvolta affidati alla discrezionalità del singolo ufficio o del singolo territorio.

## 2. L'ORGANIZZAZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE: L'ANNO 2025 COME ANNO "FONDATIVO"

---

Per lo svolgimento di tutti i compiti istituzionali, il d. lgs. n. 20/24, all'art. 3, commi 1, 2 e 3, ha previsto la costituzione dell'Ufficio del Garante nonché l'istituzione, con DPCM (adottato in data 12 settembre 2024), di un apposito ruolo del personale dipendente dell'Ufficio, con la precisazione che la relativa dotazione organica, **con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2026**, è costituita da una unità dirigenziale di livello generale e una unità dirigenziale di livello non generale e 20 unità di personale non dirigenziale, di cui 10 unità di categoria A e 10 unità di categoria B.

Nelle more dell'operatività del ruolo organico, l'art. 3, comma 4, del citato decreto ha previsto che *"al fine di consentire l'immediato avvio delle sue attività, il Garante, a decorrere dal 1° gennaio 2025, si avvale provvisoriamente di un primo contingente di personale amministrativo e tecnico, non superiore a nove unità, selezionato tra il personale dipendente della pubblica amministrazione in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza necessari, collocato, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti in posizione di comando obbligatorio o fuori ruolo dalle amministrazioni di appartenenza entro il termine previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, composto da un dirigente di livello non generale e otto unità di personale non dirigenziale, di cui cinque appartenenti alla categoria A e tre appartenenti alla categoria B"*. La disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 3 citato ha, infine, previsto la confluenza, a domanda, del già menzionato personale nel ruolo organico dell'Autorità.

Pertanto, **a decorrere dalla sua istituzione e per tutto l'anno 2025**, l'Autorità Garante si è avvalsa di tale primo contingente limitato, che ha, comunque, consentito **l'immediato avvio delle attività di carattere organizzativo, amministrativo e contabile**, necessarie all'esercizio dei compiti istituzionali e delle molteplici funzioni e prerogative dell'Autorità.

Con deliberazione n. 25/2025 del 30 ottobre 2025, l'Autorità Garante, preso atto delle singole domande presentate, ha disposto la conclusione della procedura di confluenza del personale del primo contingente nell'apposito ruolo del personale dipendente dell'Ufficio del Garante, così come previsto all'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 20/2024, e, pertanto, ha stabilito di procedere all'inquadramento del già menzionato personale con decorrenza giuridica ed economica dal 1° gennaio 2026. L'inquadramento nel ruolo è stato regolato con sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro a tempo indeterminato.

Nel corso dell'anno 2025, è stata, altresì, conclusa la procedura di interpello per l'individuazione del Direttore generale dell'Ufficio dell'Autorità. L'Autorità Garante si è avvalsa di una Commissione altamente qualificata che ha proceduto ad esaminare i curricula dei candidati e a valutare le specifiche competenze ed esperienze professionali attinenti all'incarico, tenendo conto delle funzioni e delle prerogative esercitate dall'Autorità ai sensi

dell'art. 4 del d. lgs. 20/2024 e delle funzioni del Direttore generale, in qualità di vertice dell'amministrazione, ai sensi del Regolamento di organizzazione e funzionamento. A seguito di colloqui "motivazionali", il Collegio ha nominato e conferito l'incarico di Direttore Generale all'Ing. Ciro Verdoliva.

Sempre con riferimento al reclutamento del personale dell'Autorità Garante, va ricordato come in sede di conversione del decreto-legge del 14 marzo 2025 n. 25 (c.d. DL PA), sia stata introdotta una disposizione che consentirà all'Autorità di bandire concorsi (per titoli ed esame orale), quindi semplificati e più celeri, con valorizzazione della professionalità specifica di soggetti che abbiano maturato un'esperienza nello svolgimento di attività specialistica presso PA o presso enti od organismi internazionali in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità, anche in ambito sanitario, sociale e socio-assistenziale. Ai fini dello svolgimento delle procedure concorsuali, l'Autorità Garante ha deciso di avvalersi dell'assistenza del FORMEZ, stipulando, a tale scopo, una apposita convenzione.

L'Autorità Garante ha, altresì, provveduto a nominare gli otto esperti, previsti dalla legge istitutiva, il cui contributo si è dimostrato particolarmente prezioso nell'ottica dello svolgimento, da parte del Collegio, delle proprie funzioni; trattasi di un contingente, purtroppo, molto limitato nel numero, attese le diverse materie e i diversi ambiti che vengono in considerazione con riferimento alla tutela dei diritti delle persone con disabilità. Per tale ragione, l'Autorità Garante auspica che con il decreto correttivo del decreto legislativo n. 20/24, del quale si darà meglio conto nella parte conclusiva della presente Relazione, sia previsto un significativo incremento del numero degli esperti a supporto dell'attività del Collegio.

L'Autorità Garante, anche in considerazione del limitato contingente di personale a disposizione a fronte delle numerose e complesse funzioni alla stessa attribuite, ha stipulato, nell'anno 2025, una convenzione con la Università LUISS Guido Carli ed una con la Scuola Superiore Meridionale, ospitando studenti che hanno svolto tirocini curriculari. L'Autorità intende proseguire, anche in futuro, con tali collaborazioni, incrementando il novero dei soggetti coinvolti, anche al fine di sensibilizzare le giovani generazioni sulla necessità di rendere effettiva la tutela dei diritti delle persone con disabilità, anche in ambito universitario.

Il Collegio dell'Autorità Garante ha ritenuto, fin dalla sua istituzione, che le scelte operate dalla legge istitutiva fossero nel senso di considerare l'anno 2025 come una sorta di fase sperimentale, finalizzata all'avvio delle attività e all'organizzazione dell'Autorità Garante ed alla predisposizione, pianificazione e programmazione di ogni attività e di ogni strumento necessario a garantire, a far data dal 2026, il pieno ed effettivo esercizio delle funzioni e prerogative attribuite al Garante. Tale ricostruzione è stata, peraltro, confortata da un parere fornito sul punto dall'Avvocatura Generale dello Stato. L'Avvocatura ha, nello specifico, osservato come all'esito di questa fase sperimentale,

potrà essere valutata l'opportunità, come accennato, attraverso un eventuale testo correttivo del decreto legislativo n. 20/2024, previsto dalla legge delega, di attribuire al Garante ulteriori poteri volti ad una più incisiva tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Alla luce di quanto sinteticamente riportato, è corretto affermare che il primo anno di attività ha costituito un anno "fondativo" in senso autentico e pieno del termine: non un avvio formale, ma un avvio sostanziale. Un anno nel quale l'Autorità Garante ha dovuto, contemporaneamente, costruire l'organizzazione, sperimentare procedure, avviare e consolidare relazioni istituzionali e, nello stesso tempo, dare risposte immediate a situazioni concrete spesso urgenti, complesse, e talvolta drammatiche.

L'Autorità Garante per l'avvio delle proprie attività:

- si è dotata del **Regolamento di organizzazione e di funzionamento e del Regolamento di contabilità**, nonché del **Regolamento per la concessione del gratuito patrocinio e dell'utilizzo del logo istituzionale**;
- ha provveduto agli **acquisti della strumentazione informatica, degli arredi** per l'ufficio del Collegio, al noleggio **del veicolo di servizio adibito a trasporto persone con disabilità** (ivi compreso uno dei componenti del Collegio), **degli applicativi** (per esempio, convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'utilizzo della piattaforma di NOIPA) per la gestione del trattamento economico del personale e delle indennità dei componenti del Collegio, ad affidare **il servizio di realizzazione del sito web istituzionale**, ad eseguire i primi **adempimenti in tema di salute e sicurezza sul lavoro** (nomina del Responsabile della salute e prevenzione e del medico competente);
- ha provveduto ad affidare ad una società esterna le attività di comunicazione istituzionale e rassegna stampa, non avendo, per l'esiguità del contingente di personale a disposizione, la possibilità di affidare tali compiti a propri dipendenti;
- ha provveduto alla realizzazione del **logo istituzionale** che è stato selezionato nel mese di dicembre 2025 a seguito di un **concorso di idee** promosso tra gli studenti delle scuole di secondo grado, all'esito di una iniziativa condivisa dall'Autorità Garante con il Ministero dell'istruzione e del merito e con le Federazioni FISH e FAND.

Tale ultima attività si inquadra nell'esercizio della funzione di promozione della cultura dell'inclusione, soprattutto nelle nuove generazioni, attribuita all'Autorità dalla legge istitutiva.

Ha rappresentato un progetto di educazione civica dei diritti, realizzato attraverso un bando nazionale denominato "**Concorso di idee**", con il quale è stato chiesto agli studenti di rappresentare l'inclusione, di darle forma e di farla propria.

Non si è trattato semplicemente di un'iniziativa di natura artistica e grafica, bensì di un percorso culturale. Gli studenti delle scuole secondarie superiori di tutte le regioni italiane sono stati invitati a riflettere sul significato dell'inclusione, sulle opportunità, sulla dignità e

sulla partecipazione delle persone con disabilità, trasformando tali riflessioni in una proposta simbolica, accompagnata da una breve relazione che ne illustrasse il significato ed il messaggio sottesi: **il logo dell’Autorità Garante**.

Probabilmente è stata una delle prime volte in cui un’iniziativa nazionale di questo tipo ha coinvolto in modo diffuso l’intero sistema delle scuole secondarie di secondo grado su un tema direttamente legato ai diritti delle persone con disabilità ed alla cultura dell’inclusione. Sono stati selezionati e premiati i vincitori regionali – venti studenti, rappresentanti delle diverse realtà territoriali – i cui lavori hanno espresso in modo originale e consapevole il valore dell’inclusione come elemento costitutivo della convivenza civile.

Il logo scelto costituisce, oltre che l’identità visiva dell’Autorità, il risultato tangibile di un’elaborazione collettiva delle nuove generazioni, chiamate a riflettere sul significato dei diritti e sulla responsabilità condivisa nell’interiorizzarli e promuoverli.

La cerimonia di premiazione si è svolta presso il Ministero dell’istruzione e del merito, in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti delle Persone con Disabilità, il **2 dicembre 2025**. La scelta della data non è stata casuale: si è voluto che il riconoscimento avvenisse in un momento simbolicamente forte, a testimonianza del legame tra istituzioni, scuola e cultura dei diritti.

Attraverso questa iniziativa è stato affermato un principio molto chiaro: l’inclusione non si decreta per legge, si costruisce nel tempo. E si costruisce, prima di tutto, attraverso l’educazione, la consapevolezza e la responsabilità condivisa.

Sempre in questa ottica, l’Autorità ha avviato nel corso del 2025 un percorso strutturato di sensibilizzazione e dialogo diretto con le scuole, in particolare con gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, attraverso incontri e confronti in presenza presso le istituzioni scolastiche, occasioni di ascolto e di approfondimento sui diritti delle persone con disabilità, sulle pari opportunità, sul significato autentico dell’inclusione e sull’importanza di un linguaggio corretto, rispettoso e consapevole. Si sono registrati nei giovani una partecipazione attenta, un interesse autentico e una sensibilità spesso superiore alle aspettative. Gli studenti si sono dimostrati capaci di porre domande profonde, di interrogarsi sui modelli culturali, di riflettere sul peso delle parole e sugli stereotipi ancora presenti nel dibattito pubblico.

Il percorso intrapreso ha confermato che la cultura dell’inclusione trova nelle nuove generazioni un terreno fertile. I ragazzi e le ragazze delle scuole non percepiscono la disabilità come un tema marginale, ma come una questione di giustizia, di diritti e di convivenza civile. Investire su di loro significa costruire una società futura più consapevole, più equa, riducendo quanto più possibile il rischio di discriminazione.

L’educazione ai diritti non è un capitolo accessorio dell’azione dell’Autorità Garante. È parte integrante della sua missione istituzionale. Perché solo dove cresce una cultura diffusa del rispetto e della dignità, i diritti possono diventare realmente esigibili e non restare dichiarazioni formali.

### **3. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE**

In riferimento all'**attività istituzionale**, nell'anno 2025, è stato perseguito l'obiettivo della costruzione di un metodo e la sperimentazione di un modello di intervento capace di coniugare **tutela individuale e trasformazione sistemica**.

L'azione dell'Autorità Garante si è indirizzata lungo **quattro direttrici integrate**, coerentemente con la propria funzione di Autorità indipendente di garanzia, monitoraggio e impulso: la presa in carico delle segnalazioni e la tutela dei casi concreti; la verifica diretta sul campo mediante sopralluoghi e visite; la partecipazione ai tavoli interistituzionali e ai processi di indirizzo; la costruzione di strumenti strutturali e sistemici. Alle direttrici si è aggiunta una **dimensione trasversale** prevista dal decreto istitutivo: la già ricordata promozione della cultura dell'inclusione, con particolare attenzione alle nuove generazioni.

Nel corso del 2025, nello specifico, sono stati effettuati **numerosi sopralluoghi**, con una prima attenzione operativa, anche per ragioni logistiche, all'area metropolitana di Roma. Si precisa che la suddetta scelta non costituisce una limitazione, ma una sperimentazione metodologica in un contesto complesso, molto rappresentativo e caratterizzato da criticità storiche e architettoniche, dove è possibile misurare l'efficacia di un intervento e individuare modelli replicabili anche altrove.

Sono stati effettuati sopralluoghi in aree urbane periferiche e infrastrutture ad alta intensità di traffico a seguito di segnalazioni inerenti alla mancanza di accessibilità per persone con disabilità motorie, visive, uditive, cognitive o relazionali.

Sono, inoltre, state visitate stazioni ferroviarie e infrastrutture di trasporto, verificando la presenza di strumenti di accessibilità, nonché la loro **effettiva funzionalità**.

L'esperienza ha fatto emergere un aspetto decisivo: **l'accessibilità non è un'opera, è un sistema**. Un ascensore che non funziona è una barriera. Una pedana mancante o non utilizzabile rende il treno inaccessibile. Un percorso podotattile interrotto vanifica la sicurezza della persona cieca o ipovedente e, soprattutto, l'assenza di manutenzione e di standard uniformi trasforma la mobilità in un territorio di incertezza e rischio.

L'azione dell'Autorità Garante ha insistito sulla continuità dei percorsi e sulla responsabilità organizzativa, in quanto non basta dichiarare formalmente l'accessibilità, occorre garantirla in modo effettivo nella quotidianità. Occorre che la persona con disabilità non sia costretta a negoziare ogni volta ciò che dovrebbe essere un suo diritto.

In parallelo, nel corso del 2025, sono state effettuate verifiche anche su spiagge e luoghi di fruizione estiva, perché la vita delle persone con disabilità non è fatta solo di cura e assistenza, sebbene essenziali, ma anche di tempo libero e partecipazione sociale. Il diritto alla piena partecipazione, infatti, non può fermarsi all'ingresso di una scuola o di un ospedale: deve includere cultura, sport, socialità, vacanza.

Tale convinzione ha indotto l'Autorità ad individuare un'altra area di intervento: l'avvio di

azioni strutturali, di censimento e di raccolta dati, tra cui un primo censimento degli impianti sportivi accessibili nella città di Roma. L'obiettivo è costruire una conoscenza verificabile statisticamente per orientare politiche pubbliche, investimenti, convenzioni, accesso allo sport, come elemento essenziale del progetto di vita.

Se i sopralluoghi hanno rappresentato l'osservazione diretta, il contatto con i territori e la verifica concreta delle condizioni strutturali e organizzative, il cuore dell'attività dell'anno 2025 è stata, senza dubbio, la gestione delle numerose segnalazioni.

### **3.1. Procedure di presa in carico e di esame delle segnalazioni**

È attraverso le segnalazioni che l'Autorità ha potuto intercettare in modo capillare le criticità diffuse, le disfunzioni amministrative, le situazioni di possibili discriminazioni e le difficoltà quotidiane vissute dalle persone con disabilità e dalle loro famiglie, oltre che dalle associazioni stesse.

Per rendere effettivo ed efficace il canale di partecipazione, nel 2025, è stato realizzato il sito web ufficiale dell'Autorità, concepito non solo come strumento informativo ma come piattaforma operativa ed accessibile. Il sito è stato progettato in collaborazione con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) e con le associazioni rappresentative delle persone con disabilità, al fine di garantire i più elevati standard di accessibilità, usabilità e fruibilità universale. Attraverso questo strumento, le persone con disabilità, le loro famiglie, i *caregiver* e le associazioni possono inviare segnalazioni in modo semplice, comunicare con l'Autorità, consultare le attività svolte e reperire informazioni sui propri diritti e sulle opportunità previste dall'ordinamento. È necessario in questa sede illustrare la procedura sperimentale seguita nel corso del 2025 per la raccolta, catalogazione ed istruttoria delle segnalazioni pervenute. Al proposito, l'Autorità, ricevute le segnalazioni, ha preso in carico le stesse, svolgendo la relativa istruttoria, anche richiedendo informazioni e documenti ai diversi soggetti (amministrazioni e concessionari di pubblici servizi, per esempio) coinvolti.

L'Autorità, operando giornalmente sulle varie questioni poste alla sua attenzione, dando precedenza alle situazioni più urgenti, che soprattutto all'inizio dell'anno scolastico 2025-2026 hanno riguardato bambini e ragazzi in ambito scolastico, ha individuato modalità e tempistiche efficaci di gestione delle segnalazioni e di svolgimento di tutta l'attività istruttoria, procedendo, altresì, all'attività di raccolta, anche a fini statistici.

A tal fine, l'Autorità Garante, per l'anno 2025, ha stipulato un **Protocollo d'Intesa** con l'**UNAR**, l'ufficio costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, avviando una **procedura "sperimentale" di gestione delle segnalazioni** pervenute tramite molteplici canali sia al Garante che all'UNAR stesso. L'Autorità Garante, attraverso il proprio Ufficio, ha inoltrato all'UNAR le segnalazioni ricevute, unitamente ad un elenco sintetico delle stesse

e ad una preliminare valutazione di pertinenza, aggiornato e condiviso tra gli uffici per la definizione del singolo caso; l'UNAR ha proceduto, per ciascuna segnalazione ricevuta, al caricamento dei dati, dei documenti e di ogni informazione utile nell'applicativo già in uso per la gestione delle proprie segnalazioni; l'UNAR, dopo aver effettuato l'esame preliminare delle segnalazioni, ha restituito all'Autorità Garante il report contenente la proposta di azione individuata, nell'ambito delle competenze e funzioni assegnate, indicando, altresì, le segnalazioni aventi particolare urgenza, per i seguiti operativi affidati all'Autorità Garante stessa; l'UNAR - a sua volta - ha inoltrato all'Autorità Garante le segnalazioni acquisite nell'esercizio dei propri compiti, aventi ad oggetto la violazione dei diritti delle persone con disabilità, per le valutazioni e le attività di competenza.

Ogni segnalazione non è stata trattata come un mero procedimento amministrativo, ma come una testimonianza diretta di realtà spesso non rilevabili attraverso i dati ufficiali. Le segnalazioni hanno rappresentato una forma concreta di partecipazione civica: cittadini e associazioni che si rivolgono all'istituzione di garanzia per chiedere tutela, orientamento e giustizia.

Se il sopralluogo è lo strumento dell'evidenza immediata, la segnalazione è lo strumento della diagnosi diffusa.

Le segnalazioni, quindi, si configurano come un doppio strumento: **tutela del caso concreto e diagnosi del sistema**. Perché quando un problema si ripete, non è più un incidente, è un difetto strutturale di cui le istituzioni devono farsi carico per individuare soluzioni efficaci, rapide e durature.

All'esito dell'istruttoria, il Collegio dell'Autorità, nel caso venga verificata l'esistenza di fenomeni discriminatori, esprime pareri motivati, formula raccomandazioni e verifiche d'ufficio proponendo, se del caso, gli accomodamenti ragionevoli più idonei ai sensi dell'art. 5 bis della legge n. 104/92.

### **3.2. I principali provvedimenti adottati dall'Autorità Garante nell'anno 2025**

Con riferimento ai principali provvedimenti adottati dall'Autorità Garante nell'anno 2025, si segnala quanto segue.

A seguito di una segnalazione pervenuta all'Autorità Garante da parte della madre di un alunno, con disturbo dello spettro autistico, con disabilità grave ai sensi dell'art. 3, comma 3, della L. 104/92, iscritto alla classe III di primo grado di un Istituto Comprensivo con sede in Roma, che ha denunciato l'impossibilità, per l'anno scolastico in corso, di garantire la continuità terapeutica al proprio figlio in orario scolastico a causa dalla mancata "autorizzazione" all'accesso del medico da parte di tutti i genitori degli alunni della classe, l'Autorità Garante ha adottato la sua prima Raccomandazione.

Sul punto, questa Autorità Garante ha, infatti, accertato che la vicenda di cui alla segnalazione non costituiva un caso isolato; ed invero, in diverse istituzioni scolastiche accadeva che i dirigenti scolastici, ricevuta la comunicazione delle date di ingresso da parte dell'esperto, consegnassero ai genitori di tutti gli alunni della classe interessata il *"modulo di consenso informato per l'accesso di esperti esterni in classe"*, nel quale i genitori venivano invitati a rilasciare una serie di dichiarazioni.

In particolare, i genitori dovevano dichiarare:

- *"di essere stati informati dall'insegnante di sezione/classe in merito alla presenza di un esperto esterno impegnato nell'osservazione di un alunno presente nella classe/sezione" e di essere "d'accordo con tale attività";*
- *"di essere stati informati che il/la terapeuta/specialista sanitario si adegnerà al rispetto della Tutela della riservatezza della privacy, ai sensi della normativa vigente GDPR, non diffondendo alcuna informazione relativa alle attività degli alunni presenti nella sezione/classe".*

Da ultimo, i genitori erano tenuti a dichiarare che *"esprimono il proprio consenso con la sottoscrizione della presente dichiarazione"*.

Nel caso oggetto della segnalazione, il Regolamento d'istituto prevedeva che l'accesso ai suddetti soggetti esterni fosse consentito previa "autorizzazione" del Dirigente Scolastico e, in chiusura, riconosceva che *"per tutto quanto non previsto nel presente Regolamento si fa riferimento alla vigente normativa"*.

Ciò premesso, l'Autorità Garante ha evidenziato che la richiesta del consenso da parte di tutti i genitori all'accesso di esperti esterni (nel caso oggetto di segnalazione, peraltro, finalizzata alla corretta e completa attuazione di un progetto terapeutico), a favore di alunni con disabilità, si pone in contrasto con i principi, anche sovranazionali, che sanciscono l'obbligo da parte degli ordinamenti nazionali e di tutti i soggetti interessati, in particolare istituzionali, 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".

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità Garante ha sollecitato la modifica di qualsivoglia regolamento d'istituto che preveda una procedura differente rispetto alla raccomandazione, ivi compresa la richiesta del consenso dei docenti e dei genitori degli altri studenti a consentire l'ingresso in classe del professionista esterno, non potendo tale ingresso essere sottoposto, e quindi limitato, ritardato ovvero negato, in caso di mancato consenso da parte anche di uno solo dei soggetti coinvolti, quali -a titolo esemplificativo- i genitori di altri alunni.

Al fine di assicurare la tutela effettiva dei diritti costituzionalmente garantiti di tutti gli studenti interessati ed uniformità di condotta su tutto il territorio nazionale, l'Autorità

Garante ha chiesto agli Uffici scolastici regionali di assicurare la massima diffusione della raccomandazione presso tutte le istituzioni scolastiche, di ogni ordine e grado, pubbliche, paritarie e private.

Sempre con riferimento all'ambito scolastico, l'Autorità Garante, nel corso dell'anno 2025, ha avuto modo di esercitare la facoltà, riconosciutale dalla legge istitutiva, di agire e resistere in giudizio a difesa dei diritti e interessi delle persone con disabilità.

In particolare, l'Autorità Garante ha deliberato un **intervento ad opponendum**, tramite il patrocinio ex lege dell'Avvocatura dello Stato, nell'ambito di due giudizi pendenti innanzi al TAR LAZIO promossi da alcune OO.SS. per l'annullamento del decreto del Ministro dell'istruzione relativo alla procedura derogatoria di garanzia della conferma del docente di sostegno.

Importante sottolineare la delicatezza del tema: l'art. 2 del citato Decreto ministeriale individua la procedura finalizzata alla conferma "sui posti di sostegno", al fine di confermare i docenti in servizio nel 2024/25: *"entro il 31 maggio 2025 il dirigente scolastico acquisisce l'eventuale richiesta di continuità del docente di sostegno da parte della famiglia; valuta la sussistenza delle condizioni per procedere alla conferma del docente nell'interesse del discente, anche sentendo il Gruppo di Lavoro Operativo con riferimento alla specifica situazione dell'alunno e della classe, e ne comunica l'esito all'ufficio territorialmente competente, al docente interessato e alla famiglia entro il 15 giugno 2025"*.

Secondo le Organizzazioni Sindacali ricorrenti, il decreto ministeriale avrebbe violato il principio di trasparenza e compromesso la regolarità delle procedure di reclutamento pubblico nel settore, in quanto la misura sarebbe in contrasto con il diritto all'accesso alla funzione pubblica dei docenti collocati in posizione utile in graduatoria e non terrebbe conto, altresì, del ruolo del docente di sostegno, riconducibile all'intera classe e non al singolo alunno, sottoponendo l'esercizio della libertà di insegnamento al consenso delle famiglie.

Il Collegio dell'Autorità ha valutato l'opportunità di intervenire nei giudizi, a tutela dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, con particolare riferimento agli alunni che fruiscono di sostegno scolastico, al fine di promuovere l'effettivo godimento del primario diritto alla stabilità educativa in capo agli stessi.

L'intervento nei giudizi è stato finalizzato al sostegno della piena legittimità costituzionale e pedagogica del Decreto Ministeriale n. 32/2025, con l'obiettivo di affermare l'importanza prioritaria di preservare un diritto essenziale, consistente nella continuità didattica per gli alunni con disabilità, intesa quale accomodamento ragionevole ai sensi dell'art. 2 e dell'art. 24, par. 2, lett. c) della CRPD, nonché quale espressione del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.).

L'Autorità Garante, in tale situazione, nel sostenere la tutela del diritto alla continuità

educativa, non ha inteso porsi –in alcun modo– in conflitto con i diritti dei lavoratori della scuola né con i principi che devono connotare l’esercizio delle funzioni pubbliche, tra i quali la trasparenza, la rotazione ed il merito, bensì ha ritenuto di tutelare i diritti dei soggetti più vulnerabili anche attraverso strumenti compensativi e differenziati.

L’obiettivo che il Garante, come Autorità indipendente, ha inteso perseguire è stata la valorizzazione dell’impegno professionale e relazionale degli insegnanti di sostegno, i quali abbiano già svolto un servizio educativo significativo, meritevole di considerazione da parte dei genitori, del Dirigente Scolastico e del GLO (Gruppo di Lavoro Operativo).

La continuità didattica rappresenta, infatti, un elemento essenziale **dell’educazione inclusiva**, tutelata dall’ordinamento internazionale e vincolante per lo Stato italiano e la misura disposta dal decreto impugnato rientrava proprio nella nozione di “**accomodamento ragionevole**”, che deve essere garantita in virtù dell’art. 117, comma 1, della Costituzione.

### **3.2.1. Gli accomodamenti ragionevoli**

Nel 2025, l’Autorità ha avuto modo di confrontarsi con numerosi casi in cui l’accomodamento ragionevole è stato necessario non per “favorire” qualcuno, ma per rendere effettivo ciò che l’ordinamento già riconosce: la pari cittadinanza delle persone con disabilità.

Si ricorda che l’istituto dell’accomodamento ragionevole, previsto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, è entrato pienamente nel nostro ordinamento grazie al decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, che ha introdotto nella legge n. 104/92 l’art. 5-bis. Si tratta di modifiche o adattamenti necessari e appropriati per garantire, in casi particolari, alle persone con disabilità il godimento dei diritti o l’esercizio delle libertà fondamentali su base di uguaglianza, senza che ciò comporti oneri sproporzionati o eccessivi per chi li attua. La norma, da ultimo richiamata, attribuisce all’Autorità Garante il compito di individuare, nel concreto, il contenuto dell’accomodamento ragionevole.

Molte segnalazioni hanno riguardato il tema della concessione di **stalli di sosta personalizzati**. In più circostanze, persone con disabilità grave avevano diritto a uno stallo di sosta vicino alla propria abitazione, ma tale diritto veniva subordinato a scelte discrezionali di un’amministrazione comunale, come se si trattasse di una sorta di elargizione e non del riconoscimento effettivo di una posizione giuridica tutelata.

In questi casi, l’Autorità Garante ha agito per trasformare un’impostazione sbagliata – “è una scelta del Comune” – in un principio corretto: “è un diritto della persona”. L’esito di questo impegno non è stato solo la tutela del singolo cittadino ma l’affermazione di un principio invocabile da molti altri cittadini.

I provvedimenti dell’Autorità Garante hanno contribuito a sancire con chiarezza un diritto e oggi possono fungere da riferimento per situazioni analoghe.

Questo è uno dei compiti più delicati del Garante: non solo intervenire, ma far sì che il sistema apprenda, che il caso diventi precedente, che la soluzione diventi standard.

In altri casi, l'Autorità Garante ha cercato soluzioni concrete attraverso accomodamenti ragionevoli, per consentire allo studente di frequentare l'università più vicina al luogo di cura e di assistenza. Ma da questi casi è emersa una criticità strutturale: manca una disciplina nazionale che stabilisca, in modo chiaro, che le persone con disabilità grave – e i loro *caregiver* – debbano avere facilitazioni nella scelta della sede e nella gestione delle graduatorie nei corsi universitari a numero programmato.

Qui la dimensione sociale e politica del fenomeno è evidente: non possiamo affidare un diritto così decisivo all'esito di soluzioni occasionali. Serve una regola di sistema. Serve una scelta legislativa che renda esigibile e prevedibile ciò che oggi è incerto.

Il terzo ambito di intervento attraverso lo strumento dell'accomodamento ragionevole ha riguardato il **lavoro** e l'organizzazione dei rapporti lavorativi, inclusa la possibilità, per le persone con disabilità, di usufruire del lavoro agile o di mantenere la sede di lavoro sia alle dipendenze di datori di lavoro privati sia di datori di lavoro pubblici.

Si è trattato di casi in cui lavoratori con disabilità grave o *caregiver* hanno chiesto modalità di lavoro compatibili con le esigenze di cura e salute. In tali casi, grazie a interventi mirati e a dialoghi istituzionali, si è potuto individuare un accomodamento ragionevole.

Ma anche qui sono emerse criticità sistemiche: alcune categorie professionali – penso a settori come quello scolastico o alle forze dell'ordine – sono spesso considerate "incompatibili" con lo smart working in modo generalizzato, anche quando le mansioni svolte dalla persona con disabilità sono di natura amministrativa e dunque potenzialmente compatibili con forme di lavoro agile.

In un caso, relativo ad un magistrato, è emersa una criticità relativa al temperamento fra le esigenze di contrasto alla corruzione che impongono la rotazione nelle funzioni giurisdizionali allo scadere dei dieci anni di svolgimento delle stesse e le esigenze legate ad una condizione di disabilità. Anche in questo caso, l'Autorità Garante ha individuato un accomodamento ragionevole, al fine di conciliare entrambe le esigenze meritevoli di tutela.

Da quanto illustrato emerge una domanda politica: come garantire, nell'organizzazione del lavoro, la tutela delle persone con disabilità grave e dei *caregiver*, senza negare in modo aprioristico la possibilità di soluzioni ragionevoli? È un terreno che necessita di una riflessione normativa e contrattuale più avanzata, perché il rischio è che l'organizzazione diventi una barriera.

Ecco: in tutti questi casi, l'accomodamento ragionevole non è stato soltanto uno strumento di tutela. È stato uno strumento di diagnosi istituzionale; ha mostrato dove il sistema è rigido, dove manca una regola, dove la discrezionalità diventa ostacolo, dove la cultura amministrativa non è ancora allineata al paradigma dei diritti.

### 3.3. La partecipazione a tavoli istituzionali e tecnico-operativi

Il Collegio dell’Autorità Garante, ritenendo di interpretare il proprio ruolo non come un censore rinchiuso in una sorta di torre eburnea ma come soggetto facente parte, in attuazione dell’articolo 1 del decreto legislativo istitutivo, di un sistema di protezione dei diritti delle persone con disabilità, ha istituito o preso parte, nel 2025, a diversi **tavoli istituzionali e tecnico-operativi**, al fine di contribuire ad una riscrittura delle discipline e delle regole di vari settori in modo coerente con i diritti delle persone con disabilità.

In primo luogo, l’Autorità ha ritenuto opportuno istituire un tavolo tecnico-scientifico, composto da professori universitari, magistrati, ricercatori e studiosi del diritto civile e della tutela delle persone con disabilità, con l’obiettivo di elaborare un contributo qualificato per il superamento degli istituti dell’interdizione, dell’inabilitazione e per la riforma dell’amministrazione di sostegno.

Tale riforma si inserisce, pienamente, nel quadro riformatore in materia di disabilità e rappresenta uno dei passaggi più significativi nel percorso di adeguamento dell’ordinamento italiano ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Non spetta all’Autorità sostituirsi alle competenze del Governo o del Parlamento; tuttavia, in ragione della propria funzione di promozione, monitoraggio e impulso culturale, il Garante ha ritenuto doveroso offrire un contributo tecnico e istituzionale alla definizione di questo intervento normativo di straordinaria importanza per il riconoscimento della piena dignità delle persone con disabilità.

L’istituto dell’interdizione, nella sua configurazione tradizionale, si fonda su una logica sostitutiva e ablativa che non risponde più al paradigma contemporaneo dei diritti umani. È dunque necessario avviare un percorso di superamento progressivo di tale istituto, sostituendolo con strumenti di sostegno alla decisione più flessibili, proporzionati e rispettosi della volontà e delle preferenze della persona.

Il tavolo promosso dal Garante nasce proprio con questa finalità: offrire al Governo e al Parlamento un contributo tecnico e culturale alla costruzione di un nuovo modello di amministrazione di sostegno, capace di garantire tutela senza annullare la persona, protezione senza sostituzione integrale, sicurezza giuridica senza compressione indebita dell’autodeterminazione.

L’Autorità Garante ha, inoltre, partecipato al tavolo per la redazione delle linee guida nazionali sul **senior co-housing** e sul **co-housing intergenerazionale**, portando un contributo fondamentale su un punto: i nuovi strumenti abitativi e sociali, se progettati senza la presenza delle persone con disabilità, rischiano di creare nuove esclusioni.

L’innovazione sociale, se non è inclusiva, può diventare selettiva. Il co-housing e il senior housing devono includere le persone con disabilità con piena titolarità di diritti e con supporti

personalizzati. Non soluzioni “separate”, ma convivenze solidali in cui la disabilità non sia motivo di esclusione. Questo significa progettazione universale, accessibilità, assistenza, rete territoriale; significa rendere l’innovazione compatibile con la cittadinanza piena.

L’Autorità Garante ha partecipato anche al Tavolo istituito per l’elaborazione alle linee guida nazionali dei percorsi ospedalieri per persone con disabilità complesse, il nuovo percorso DAMA, dando un contributo importante per potenziare questi percorsi oltre i modelli precedenti.

Il tema della diffusione del nuovo **DAMA** è cruciale: le persone con disabilità complesse incontrano spesso barriere sanitarie, fisiche e soprattutto organizzative e relazionali. La difficoltà non è “entrare” in ospedale: è essere presi in carico in modo competente, rispettoso, continuativo. Il rischio, quando il sistema non è pronto, è la “impossibilità di essere curati” in condizioni ordinarie.

Il contributo dell’Autorità Garante è stato volto a rafforzare il modello DAMA nel suo aspetto territoriale, un modello che non sia più ospedale-centrico ma che colleghi ospedale e territorio, per potenziare la collaborazione con i servizi territoriali e sociali, garantire continuità fino al domicilio. Perché la cura non è un episodio: è un percorso. Un percorso inclusivo richiede integrazione sociosanitaria reale.

Degna di menzione è anche la partecipazione ai tavoli volti a migliorare le condizioni di accesso delle persone a mobilità ridotta al **trasporto navale** e al **trasporto aereo**, nei quali l’Autorità Garante ha fornito un contributo affinché i diritti sanciti dalla Convenzione ONU entrino nella progettazione dei mezzi e nelle procedure di assistenza dei passeggeri con mobilità ridotta. Nel trasporto navale, in particolare, l’accessibilità è stata disomogenea e, in alcuni casi, residuale. Tale dato ha inciso direttamente sull’autonomia delle persone con disabilità e sulle loro pari opportunità di mobilità e partecipazione.

L’Autorità Garante ha partecipato attivamente al tavolo tecnico, contribuendo in maniera determinante a tradurre i principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità in standard concreti, misurabili e applicabili.

Il Garante ha fortemente sostenuto la necessità di garantire:

- la continuità dei percorsi di mobilità;
- la chiarezza delle procedure;
- la formazione adeguata del personale.

Soprattutto è stato affermato un principio fondamentale: l’accessibilità deve essere garantita in autonomia e deve diventare progettazione universale fin dall’origine, come requisito strutturale e non come aggiunta successiva.

È un risultato importante.

È un passo avanti verso un Paese più moderno, più normale, più libero.

Sul versante europeo, abbiamo fornito contributi per l'attuazione in Italia degli strumenti europei, quali la **Disability Card europea** e il **Contrassegno unico di mobilità**, affermando la necessità che diventino strumenti più forti e più operativi.

Il punto politico è chiaro: questi strumenti non devono essere meri titoli formali. Devono facilitare davvero l'accesso ai servizi, ridurre oneri e adempimenti documentali, rafforzare il riconoscimento dei diritti in modo uniforme. Devono essere diffusi e potenziati nelle loro funzioni, perché la cittadinanza europea delle persone con disabilità deve essere una cittadinanza effettiva, non simbolica.

### **3.4. Le visite presso le strutture che ospitano le persone con disabilità**

Nel corso del 2025, l'Autorità Garante ha dato attuazione concreta a una delle funzioni più delicate e rilevanti previste dal decreto legislativo istitutivo: la funzione di visita presso le strutture che ospitano persone con disabilità.

In questa prospettiva, si colloca il protocollo di collaborazione sottoscritto con il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, attraverso i Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS), finalizzato a realizzare visite congiunte nelle strutture residenziali, semiresidenziali e socioassistenziali – RSA, case-famiglia, comunità alloggio, centri diurni e strutture per persone con disabilità e anziani.

L'accordo consente all'Autorità Garante di esercitare in modo pieno ed efficace le proprie funzioni, attraverso anche la verifica delle autorizzazioni dei requisiti strutturali, delle condizioni igienico-sanitarie e della qualità dell'assistenza.

Parallelamente al protocollo con i NAS, l'Autorità ha avviato l'elaborazione delle prime **Linee Guida nazionali per le visite inclusive**, accompagnate da checklist di valutazione aggiornate e coerenti con il paradigma della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Queste linee guida mirano a:

- superare un modello di controllo esclusivamente centrato sulla struttura per orientarlo verso i diritti individuali della persona;
- verificare non solo la sicurezza e l'organizzazione, ma anche la partecipazione sociale, la libertà di scelta, la qualità delle relazioni, il rispetto dell'identità individuale;
- individuare eventuali situazioni di rischio, isolamento o compressione indebita dei diritti;
- favorire percorsi di ristrutturazione e miglioramento organizzativo nelle strutture che presentino criticità.

Le checklist non rappresentano uno strumento burocratico, ma un dispositivo di trasparenza e responsabilità, capace di uniformare i criteri di valutazione su tutto il territorio nazionale e di promuovere modelli assistenziali moderni, orientati al progetto di vita e non alla mera custodia. In un Paese in cui la residenzialità rappresenta ancora, per molte famiglie, una soluzione spesso

obbligata, l'azione dell'Autorità Garante assume un significato preciso.

Lo Stato non può limitarsi a proclamare diritti nella norma.

Deve verificarne la concreta attuazione nelle condizioni reali di vita.

Non basta che la legge riconosca il diritto alla dignità, alla salute, alla partecipazione. Occorre accertare che quei diritti siano effettivamente garantiti nei luoghi in cui le persone vivono ogni giorno.

La tutela deve essere presente non solo nei testi legislativi, ma nelle strutture, nelle stanze, negli spazi comuni, nella quotidianità.

La **collaborazione con i NAS e l'adozione di linee guida nazionali per le visite inclusive** si strutturano, pertanto, come un unico sistema di vigilanza evoluto: un presidio di legalità sostanziale, finalizzato non alla sanzione, ma alla prevenzione, al miglioramento e alla diffusione di buone prassi.

Questa attività si collega direttamente al tema molto dibattuto della deistituzionalizzazione: monitorare la qualità della vita delle persone con disabilità nelle strutture significa anche verificare se esistano alternative territoriali adeguate, se siano attivati percorsi di autonomia, se il progetto di vita della persona sia realmente perseguito o se la permanenza in struttura sia frutto di assenza di alternative.

L'attività di visita attribuita all'Autorità Garante non si traduce in un mero controllo ma è volta alla protezione della dignità della persona con disabilità.

È garanzia che l'assistenza non si trasformi in isolamento e che la protezione non diventi compressione della libertà.

## 4. LA NECESSITÀ DI UNA RETE NAZIONALE DI CORRESPONSABILITÀ ISTITUZIONALE

La sfida che l'Autorità si trova ad affrontare, lungi dall'interessare una minoranza marginale, riguarda milioni di persone con disabilità e, indirettamente, coinvolge un numero vastissimo di famiglie nel nostro Paese.

Il dato demografico è chiaro: il numero delle persone con disabilità e, soprattutto, delle persone in condizioni di non autosufficienza è in crescita costante. L'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle patologie croniche, la complessità sociale ci impongono di adottare misure rapide, coraggiose, strutturali.

Non è possibile limitarsi a interventi episodici.

Occorre:

- accelerare la diffusione delle buone prassi;
- rafforzare il coordinamento tra livelli istituzionali;
- semplificare le procedure;
- investire nella prevenzione e nella progettazione universale;
- garantire controllo e monitoraggio sull'effettività dei diritti.

La disabilità e la non autosufficienza non sono emergenze temporanee, sono fenomeni strutturali che incideranno in modo sempre più significativo sul futuro del Paese.

La disabilità non è una questione settoriale. È una questione trasversale che attraversa la scuola, la sanità, il lavoro, l'urbanistica, il welfare, la giustizia, la cultura, lo sport. È una questione che riguarda l'intero modello di sviluppo del Paese.

Per tali ragioni, la costruzione di una rete nazionale di corresponsabilità istituzionale **non è solo opportuna, ma necessaria.**

La dignità e il benessere delle persone con disabilità non possono dipendere da iniziative isolate. Devono essere il risultato di una strategia condivisa.

Ed è evidente che una sfida di tale portata non può essere affrontata da un'Autorità in solitudine.

Nessun organismo di garanzia, per quanto autorevole, può incidere realmente su un fenomeno che coinvolge milioni di persone se non costruisce alleanze istituzionali, reti di collaborazione, strumenti condivisi.

Nel corso del 2025, dunque, l'Autorità ha avviato e consolidato un sistema di collaborazioni strutturate.

Sono già stati sottoscritti protocolli d'intesa con ordini professionali, perché le competenze tecniche – ingegneristiche, giuridiche, sociali e sanitarie – sono decisive per tradurre i diritti in soluzioni concrete.

Sono state attivate, come più sopra ricordato, collaborazioni con Atenei, nella convinzione che ricerca, formazione e innovazione siano strumenti fondamentali per affrontare le trasformazioni in atto.

Sono state avviate proficue interlocuzioni e percorsi di collaborazione con la Conferenza delle Regioni e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), perché le Regioni e i Comuni rappresentano i livelli di prossimità e di attuazione concreta dei diritti.

#### **4.1. I rapporti con i Garanti regionali**

Proprio nell'ottica di fare rete, va segnalato che l'Autorità Garante, nell'esercizio di una specifica competenza attribuita dalla legge istitutiva, ha ritenuto di avviare, fin dai primi mesi dell'anno 2025, una interlocuzione con i Garanti regionali e locali.

A tal fine, l'Ufficio dell'Autorità ha dapprima proceduto alla **mappatura** delle Regioni che hanno istituito il ruolo del Garante per le disabilità ovvero altro organismo (difensore civico; garante dei diritti delle persone), al quale siano stati attribuiti compiti di tutela anche dei diritti delle persone con disabilità. All'esito dell'analisi sistematica dei provvedimenti istitutivi e delle funzioni attribuite ai diversi soggetti a livello territoriale, anche sulla base delle rispettive leggi istitutive (con tratti comuni di funzioni), l'Autorità Garante ha **organizzato una prima conferenza organizzativa**, svoltasi in data 19 marzo 2025 con modalità da remoto, **con i Garanti e difensori civici regionali**, alla quale hanno partecipato dieci Garanti e/o difensori civici, presentando la loro attività e le rispettive esigenze, anche organizzative, di raccordo con il Garante nazionale, manifestando la piena disponibilità alla collaborazione e all'eventuale **adozione di una disciplina unitaria delle problematiche relative ai diritti delle persone con disabilità, partendo in particolare da una gestione condivisa delle segnalazioni**, assicurando interventi coordinati ed una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale e rafforzando la collaborazione tra le Autorità Garanti, anche attraverso un raccordo tra i diversi livelli territoriali ed istituzionali.

L'Autorità Garante intende promuovere, sviluppare e rendere stabili i rapporti di collaborazione con i Garanti regionali ed ogni altro organismo che operi a livello territoriale, in attuazione del principio di sussidiarietà (sussidiarietà in senso verticale), che attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto dal livello più vicino ai cittadini. L'Autorità Garante ha, pertanto, condiviso con i Garanti regionali/Difensori civici una **bozza di protocollo d'intesa**, al fine di garantire omogeneità nell'azione di intervento a livello nazionale e regionale.

I diritti e il loro effettivo esercizio non possono dipendere dal luogo di residenza. Se un diritto varia da regione a regione diventa un privilegio territoriale. La rete dei Garanti regionali, coordinata a livello nazionale dall'Autorità Garante, consente uniformità di indirizzo, scambio di buone pratiche, convergenza su priorità comuni, e la costruzione di un presidio più solido.

#### **4.2. La consultazione e la concertazione con le Federazioni e Associazioni rappresentative delle persone con disabilità. Il principio del “*nulla su di noi senza di noi*”**

Alla base dell'azione dell'Autorità Garante – e più in generale delle politiche in materia di disabilità – vi è il principio fondamentale del “*nothing about us without us*”, “nulla su di noi senza di noi”.

Non si tratta di uno slogan, bensì di un **critério politico e giuridico fondamentale**: le persone con disabilità devono partecipare, a pieno titolo, all'elaborazione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche che le riguardano.

Il Garante, in questa prospettiva, non è solo un garante “dei diritti”, ma un **facilitatore della partecipazione**, un garante anche “**della parola**”, della presenza, della rappresentanza delle persone con disabilità.

Anche in questo caso, l'Autorità Garante, nell'anno 2025, ha dimostrato di rispettare, in senso sostanziale, il principio della piena partecipazione delle persone con disabilità e dei loro rappresentanti, coinvolgendo le stesse nella prima attività di promozione (il concorso di idee nelle scuole di cui si è già parlato), aprendo, e tenendo costantemente attivo, un canale di dialogo con tutte le associazioni, grandi e piccole, che rappresentano le persone con disabilità. Il Collegio dell'Autorità Garante ha ritenuto che rientri nel proprio ruolo anche lo svolgimento di una attività di facilitatore nei rapporti tra le associazioni e le Istituzioni ovvero i soggetti che svolgono pubblici servizi, attivando tavoli di confronto tecnico su problematiche che incidono concretamente sulla vita delle persone con disabilità.

È questo il caso del tavolo di confronto tra la Società Poste italiane S.p.A. e ANFFAS sui temi che riguardano l'accessibilità delle persone con disabilità intellettiva ai servizi postali, ma non solo, erogati da Poste Italiane.

Ma ancora il tavolo di confronto tra la RAI S.p.A. e l'Associazione nazionale dei sordi in tema di sottotitolazione dei programmi radiotelevisivi.

Ed infine, il tavolo che l'Autorità Garante ha deciso di costituire relativamente alle problematiche relative all'aggiornamento del Nomenclatore dei LEA avente ad oggetto gli ausili necessari alle persone con disabilità per vivere la propria vita quotidiana.

Una fattiva collaborazione che contribuirà a fugare definitivamente quei timori, del tutto comprensibili, di chi aveva paura che l'istituzione di una Autorità Garante in questo ambito potesse togliere spazio a tutti coloro, e ci si riferisce ovviamente alle associazioni ed enti del Terzo Settore, che svolgono un'azione encomiabile in favore delle persone con disabilità.

## **5. AMBITI ULTERIORI DI INTERVENTO**

L'Autorità Garante sta seguendo con particolare attenzione la fase di profonda trasformazione normativa e amministrativa che sta attraversando il nostro Paese con riferimento al tema della disabilità.

Le riforme collegate alla legge delega sulla disabilità, l'introduzione del Progetto di Vita individualizzato e partecipato, gli interventi sulla non autosufficienza delle persone anziane, il percorso legislativo sul riconoscimento giuridico del *caregiver* familiare, rappresentano passaggi di grande rilievo storico.

Ma non sono gli unici ambiti di cambiamento.

La rapida evoluzione delle normative sull'intelligenza artificiale, i processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione, gli investimenti e i progetti finanziati attraverso il PNRR, le riorganizzazioni dei servizi sanitari e sociali, la trasformazione dei sistemi di accesso ai benefici pubblici: tutto questo incide direttamente sulla vita delle persone con disabilità e delle persone non autosufficienti.

L'Autorità Garante ritiene che l'insieme di queste riforme debba muoversi in una direzione coerente: semplificare, integrare, rendere più accessibili i diritti.

Il rischio, in una fase di intensa innovazione normativa e tecnologica, è duplice.

Da un lato, la stratificazione burocratica: nuove leggi che si sovrappongono alle precedenti senza eliminarne le complessità. Ben venga, in questo senso, l'elaborazione del Codice unico in materia di disabilità delegata al Governo dalla legge di semplificazione normativa n. 167 del 2025.

Dall'altro, il rischio di nuove discriminazioni indirette, in particolare attraverso strumenti tecnologici e sistemi automatizzati.

Le normative sull'intelligenza artificiale e i processi di digitalizzazione, se non progettati secondo criteri di accessibilità universale e inclusione, possono generare esclusioni silenziose: esclusione di chi non possiede competenze digitali adeguate, esclusione di chi non può utilizzare determinati strumenti tecnologici, esclusione di chi non riesce ad interagire con sistemi automatizzati non adattati.

L'innovazione non deve diventare una nuova barriera.

Allo stesso modo, gli interventi finanziati attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – che rappresentano un'opportunità straordinaria di modernizzazione del Paese – devono essere orientati alla piena accessibilità, alla rimozione delle barriere architettoniche e digitali, alla costruzione di servizi realmente inclusivi.

Le riforme devono essere valutate non solo per la loro coerenza tecnica, ma per il loro impatto reale sulla vita delle persone.

L'Autorità Garante esercita la propria funzione di monitoraggio e impulso affinché l'insieme delle riforme in corso – legislative, organizzative, digitali e tecnologiche – sia coerente con i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale e con l'obbligo, sancito dalla Convenzione ONU, di

garantire piena partecipazione e inclusione nella società.

Ed è qui che l'Autorità Garante svolge una **funzione di "traduzione politica" delle criticità**: vede il problema quando esplode nel caso concreto. Ma la soluzione stabile può arrivare solo se il Parlamento e il Governo trasformano quelle criticità in occasione di intervento di riforma.

Un caso emblematico delle criticità riscontrate nel corso del 2025 riguarda il rischio concreto che la discrezionalità amministrativa e la frammentazione dei servizi si trasformino, nei fatti, in forme di discriminazione indiretta.

Troppo spesso è stato osservato che la persona con disabilità si trova al centro di sistemi che operano in modo separato e non comunicante: il Piano educativo individualizzato scolastico (PEI) procede su un binario distinto rispetto ai piani terapeutici; i servizi sociali intervengono spesso secondo logiche proprie; i percorsi lavorativi vengono progettati senza un reale coordinamento con il contesto sanitario e formativo; i servizi sanitari operano talvolta senza un raccordo strutturato con il mondo scolastico o con la dimensione sociale.

La frammentazione riscontrata non è un mero problema organizzativo. È un problema di uguaglianza sostanziale.

Quando i servizi non dialogano tra loro, il peso del coordinamento ricade interamente sulla persona e sulla famiglia. E ciò genera discontinuità, ritardi, duplicazioni, e in molti casi vere e proprie discriminazioni, non dichiarate ma reali.

A questa frammentazione si aggiunge una ulteriore criticità: la disomogeneità, non solo territoriale, ma anche legata a scelte discrezionali adottate da singole amministrazioni. Situazioni analoghe ricevono risposte diverse a seconda del territorio o dell'interpretazione amministrativa adottata. Il diritto, così, diventa variabile e condizionato, quando invece dovrebbe essere uniforme e garantito.

È proprio per superare le discontinuità che il legislatore ha introdotto, con il decreto legislativo n. 62/24, il Progetto di Vita individualizzato, personalizzato e partecipato, ora in fase di sperimentazione in varie province che diventerà pienamente operativo su tutto il territorio nazionale dal 1° gennaio 2027.

Il Progetto di Vita nasce per ricomporre ciò che oggi è frammentato.

Nasce per unificare PEI, percorsi sanitari, servizi sociali, lavoro, abitare, autonomia.

Nasce per superare la logica dei compartimenti separati.

Per dare un contributo a questa fondamentale riforma, nel corso del 2025, l'Autorità ha avviato un monitoraggio specifico sull'utilizzo dei PEI differenziati.

Il Piano Educativo Individualizzato differenziato è uno strumento previsto dall'ordinamento e legittimamente contemplato dal sistema dell'inclusione scolastica. Non si tratta, dunque, di metterne in discussione l'esistenza normativa. Tuttavia, proprio in ragione dell'impatto che esso produce sul percorso formativo e sugli esiti finali dell'iter scolastico dello studente con disabilità,

deve costituire una scelta residuale, attivabile solo quando ogni altra possibilità di percorso ordinario – adeguatamente sostenuto e personalizzato – risulti concretamente non praticabile.

Prima di orientare uno studente verso un percorso differenziato, è necessario verificare che siano stati effettivamente attivati tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento: adeguati sostegni didattici, strumenti compensativi, adattamenti metodologici, tecnologie assistive, progettazioni individualizzate coerenti, nonché un raccordo efficace tra scuola, famiglia e servizi territoriali. Il percorso differenziato non può diventare una soluzione organizzativa anticipata o una risposta semplificatoria a difficoltà strutturali.

Dalle prime analisi condotte è emerso che, in alcuni contesti territoriali, si registra un ricorso al PEI differenziato talvolta anticipato o non sempre adeguatamente motivato, anche in presenza di margini di miglioramento nell'attivazione delle risorse e dei supporti disponibili. Questo dato non sarà utilizzato in chiave sanzionatoria, ma come indicatore di possibili criticità sistemiche che meritano approfondimento e correzioni.

## **6. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

Venendo alle conclusioni di questa Relazione, occorre evidenziare la lezione più importante che l'attività svolta dall'Autorità Garante nell'anno 2025 ha riconsegnato ovvero che **per poter agire bene è necessario conoscere**.

La conoscenza statistica e informativa sulla disabilità nel nostro Paese è ancora insufficiente, frammentata, disomogenea. Non si dispone di un sistema organico e aggiornato che consenta di comprendere con precisione la dimensione reale dei bisogni.

Un ulteriore esempio della difficoltà di conoscere pienamente il fenomeno riguarda i *caregiver* familiari, ossia quelle persone che quotidianamente si prendono cura, in ambito domestico e senza, per ora, un riconoscimento strutturale uniforme, di un proprio familiare con disabilità o non autosufficiente.

Eppure, proprio su questo fronte, non disponiamo ancora di una conoscenza sistematica e aggiornata: né sull'esatto numero di *caregiver* attivi, né sull'intensità dell'assistenza prestata, né sull'impatto che il carico di cura produce sulla vita lavorativa, economica, sociale e sanitaria delle famiglie.

La mancanza di dati omogenei non è un limite meramente statistico. È un problema strutturale. Incide sulla capacità di programmare politiche di sostegno adeguate, di dimensionare correttamente le risorse, di costruire strumenti di conciliazione tra lavoro e cura, di prevenire il rischio di impoverimento o isolamento sociale delle famiglie coinvolte.

Questa lacuna assume un rilievo ancora maggiore alla luce dell'attuale proposta di legge all'esame del Parlamento, volta a introdurre per la prima volta un riconoscimento organico e nazionale della figura del *caregiver* familiare.

Una normativa di tale portata, destinata a incidere positivamente su milioni di persone e su un segmento fondamentale del sistema di welfare, necessita di una base conoscitiva solida, aggiornata e oggettiva. Senza una mappatura reale dei *caregiver*, dei loro bisogni e delle loro condizioni, il rischio è quello di costruire una disciplina astratta, non pienamente calibrata sulla dimensione effettiva del fenomeno.

In questo senso, l'attività di ricognizione e monitoraggio che l'Autorità ha avviato può costituire un contributo essenziale al dibattito parlamentare in corso. Perché il riconoscimento giuridico della figura del *caregiver* deve fondarsi su dati reali, su una comprensione approfondita dei carichi assistenziali e su una visione integrata che tenga conto della crescente incidenza della non autosufficienza nel nostro Paese.

Nel corso del 2025, è stato possibile comprendere, con maggiore evidenza, che il tema del *caregiver* non è soltanto una questione teorica o normativa, ma una delle emergenze più ricorrenti nella vita concreta delle famiglie. Moltissime delle segnalazioni pervenute all'Autorità riguardano infatti i diritti delle persone che assistono e curano quotidianamente un familiare con disabilità: richieste di congedi, difficoltà nel mantenimento del posto di

lavoro, carenze nei servizi di supporto, assenza di tutele economiche adeguate, mancanza di riconoscimento del ruolo svolto.

Questo dato dimostra che la tutela del *caregiver* è oggi un nodo centrale del sistema di welfare e della protezione dei diritti. Senza il sostegno ai *caregiver*, anche la tutela delle persone con disabilità risulta fragile.

Il riconoscimento normativo non rappresenta soltanto un atto simbolico, ma uno strumento concreto di giustizia sociale, necessario per garantire equilibrio tra diritti, responsabilità e sostenibilità del sistema di assistenza nel nostro Paese.

Un ulteriore esempio della criticità insita nella mancanza di dati è dato dal fatto che, ad oggi, non è noto quanti siano i potenziali beneficiari della legge n. 112 del 2016, il cosiddetto "Dopo di Noi". E sono passati già dieci anni da quella legge.

Non abbiamo un quadro dettagliato del numero, sicuramente elevato, delle famiglie che vivono nell'incertezza del futuro, interrogandosi su cosa accadrà ai propri figli quando verrà meno il sostegno genitoriale.

Nel corso del 2025, un numero significativo di segnalazioni pervenute all'Autorità ha riguardato proprio questa tematica. Molti genitori anziani hanno scritto all'Autorità Garante non per sé stessi, ma per il futuro dei propri figli: chiedono se esista un'alternativa concreta alla residenzialità impropria, chiedono di sapere quale percorso potrà garantire dignità e continuità di vita quando loro non saranno più in grado di assisterli. Non chiedono privilegi. Chiedono certezza. Chiedono che la Repubblica italiana in tutte le sue componenti possa offrire una risposta strutturata laddove la famiglia, per limiti anagrafici o di salute, non potrà più garantire protezione ai propri figli con disabilità.

Non è dato sapere quante persone con disabilità grave siano oggi esposte al rischio di un'istituzionalizzazione impropria, non per scelta consapevole, ma per assenza di alternative strutturate di vita autonoma, di coabitazione assistita o di sostegni territoriali adeguati.

Non è dato sapere quante di esse, se adeguatamente supportate, potrebbero intraprendere percorsi di deistituzionalizzazione verso soluzioni abitative più dignitose, più familiari, più rispettose della loro identità e della loro autodeterminazione.

Questa incertezza non è neutrale: significa che non si è ancora in grado di misurare pienamente la distanza tra il diritto a vivere nella comunità e la realtà concreta delle persone.

I dati statistici disponibili – pur rilevanti – non restituiscono la dimensione qualitativa del problema. Non raccontano la condizione dei genitori anziani che continuano a sostenere figli adulti con disabilità grave. Non misurano le situazioni in cui l'unica prospettiva concreta rimane l'ingresso in una struttura residenziale non scelta ma subita.

Questo vuoto conoscitivo non è un problema tecnico. È un problema politico.

Senza dati certi non è possibile programmare politiche efficaci.

Senza numeri affidabili non è possibile dimensionare correttamente le risorse.

Senza un monitoraggio sistematico non è possibile prevenire disuguaglianze territoriali né correggere distorsioni applicative.

Quando la conoscenza è carente, l'azione pubblica diventa episodica, frammentaria, talvolta casuale. E ciò che non viene misurato difficilmente viene corretto.

Il monitoraggio non si pone in una logica di controllo in chiave di contrapposizione ma come strumento di rafforzamento del sistema, volto a garantire che le scelte organizzative siano sempre orientate al diritto fondamentale della persona con disabilità a un percorso di vita pieno e partecipativo.

Il monitoraggio, dunque, non è un inventario statico.

È uno strumento dinamico di verifica, comparazione e proposta.

Perché ciò che viene misurato può essere migliorato.

E ciò che viene reso trasparente può essere corretto.

Non per costruire un inventario sterile.

Ma per fornire al Parlamento e al Governo strumenti oggettivi, comparabili, verificabili, sui quali fondare decisioni strutturali.

Perché senza una base conoscitiva solida, le politiche restano dichiarazioni di principio.

Senza numeri, le politiche pubbliche sono fragili. Senza dati, la programmazione non è orientata. Senza programmazione, le disuguaglianze territoriali crescono e si consolidano. E ciò che non viene misurato non viene corretto. Con una base conoscitiva solida, possono diventare strumenti di trasformazione reale.

Per questa ragione, nel corso dell'anno 2025, l'Autorità **ha avviato un percorso strutturale volto a costruire un sistema nazionale di monitoraggio integrato**. Sono state attivate collaborazioni con il Terzo Settore per recuperare i dati sulla residenzialità, interlocuzioni con amministrazioni centrali e regionali per favorire l'accesso alle informazioni; si sta lavorando per ricostruire, fino al livello degli ambiti territoriali, un quadro conoscitivo affidabile.

Non si tratta di un tecnicismo statistico.

La conoscenza è condizione di equità. Senza conoscenza, l'uguaglianza sostanziale resta incompiuta. Proprio questa attività di costruzione di un sistema di monitoraggio integrato rappresenterà il cuore dell'attività dell'anno 2026.

Monitoraggio della residenzialità e delle strutture, per comprendere non solo le dimensioni quantitative del fenomeno e la qualità dell'offerta, ma anche le condizioni organizzative, relazionali e strutturali in cui vivono le persone ospiti.

Il monitoraggio non sarà limitato alla verifica dei requisiti formali o dei parametri amministrativi, ma sarà orientato alla tutela effettiva dei diritti delle persone accolte nelle strutture residenziali e semiresidenziali. Verranno analizzate le condizioni di vita quotidiana,

il rispetto della dignità, la qualità delle relazioni, l'effettiva partecipazione alla vita sociale, la coerenza dei percorsi assistenziali con il progetto di vita individuale.

L'obiettivo è verificare non solo come le strutture funzionano, ma se e in quale misura esse costituiscano una risposta coerente con i diritti fondamentali della persona, o se, al contrario, siano espressione di una carenza di servizi territoriali e di sostegni domiciliari.

Nel 2026, pertanto, l'attività dell'Autorità sarà in larga parte orientata al monitoraggio strutturato dei fenomeni più rilevanti, non come esercizio meramente ricognitivo, ma come strumento di garanzia sostanziale, finalizzato all'individuazione delle criticità sistemiche, alla tutela dei diritti delle persone ospitate e alla definizione delle conseguenti azioni istituzionali da sottoporre al Parlamento e al Governo.

Il monitoraggio diventa così uno strumento di protezione attiva dei diritti, non una mera raccolta di dati.

Monitoraggio del "Dopo di Noi" e dei percorsi di vita indipendente, per verificare non soltanto l'impiego delle risorse, ma la reale efficacia dei progetti, la loro coerenza con il diritto a vivere nella comunità e la distribuzione territoriale delle opportunità. I dati raccolti saranno utilizzati per individuare eventuali distorsioni applicative, lacune normative o diseguaglianze territoriali e per formulare proposte di miglioramento da sottoporre ai competenti livelli istituzionali.

Monitoraggio delle attività sportive, ricreative e culturali, affinché l'inclusione non resti confinata ai servizi essenziali ma si estenda alla piena partecipazione sociale. L'obiettivo sarà quello di comprendere dove esistano buone prassi replicabili e dove, invece, persistano ostacoli strutturali che richiedono interventi correttivi o misure promozionali.

Monitoraggio dell'accessibilità dei mezzi pubblici, delle stazioni metropolitane e ferroviarie, delle linee non fruibili, perché la mobilità rappresenta condizione preliminare per l'esercizio di ogni altro diritto. Le risultanze di tale attività consentiranno di evidenziare eventuali inadempienze, ritardi o carenze progettuali e di promuovere azioni sinergiche con i soggetti competenti.

Monitoraggio delle disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi, per verificare l'effettiva attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni e prevenire disparità sistemiche. L'Autorità, sulla base delle evidenze raccolte, riferirà al Parlamento e al Governo le criticità emerse, indicando le misure ritenute necessarie per garantire uniformità ed equità sul territorio nazionale.

Il monitoraggio, dunque, non sarà fine a sé stesso.

Sarà la base conoscitiva su cui fondare azioni di promozione dei diritti, raccomandazioni, pareri e segnalazioni istituzionali, in una logica di collaborazione leale ma anche di responsabilità chiara verso le Camere e verso il Paese.

In ambito scolastico, continuerà l'attenzione sull'utilizzo del PEI differenziato, affinché esso

rimanga uno strumento residuale, attivato solo quando effettivamente necessario e adeguatamente motivato, e non si trasformi in una risposta organizzativa semplificatoria. L'obiettivo sarà verificare la coerenza tra scelte educative, risorse attivate e reale interesse formativo dello studente, valorizzando le buone prassi già presenti nei territori e individuando le criticità che richiedano interventi di supporto.

Proseguirà, inoltre, il monitoraggio sulla qualità complessiva dell'inclusione scolastica, sulla stabilità dei percorsi educativi, sulla piena attuazione delle indicazioni contenute nella Raccomandazione n. 1 e sull'effettiva integrazione tra dimensione educativa, sanitaria e sociale, in coerenza con la prospettiva del futuro Progetto di Vita.

Particolare attenzione sarà dedicata alla fase di orientamento e di transizione scuola-lavoro, inclusi i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, al fine di verificare che nessun studente con disabilità – soprattutto nei casi di disabilità intellettive o dei disturbi del neurosviluppo – venga escluso o marginalizzato dalle opportunità di preparazione alla vita adulta.

Il 2025 è stato l'anno dell'avvio dell'Autorità Garante.

Il 2026 dovrà essere l'anno dell'accelerazione strutturata e sistemica delle attività.

Sempre con riferimento alle prospettive, occorre segnalare, come già accennato in apertura della presente Relazione, che è attualmente in corso l'iter di adozione del decreto correttivo del decreto legislativo n. 20/24, volto, da un lato, a modificare, in senso migliorativo, l'organizzazione dell'Ufficio dell'Autorità Garante, dotandolo di strumenti più idonei a consentire di svolgere tutte le attività strumentali all'adozione da parte del Collegio dei provvedimenti di propria competenza, dall'altro, ad attribuire all'Autorità ulteriori prerogative quale l'espressione di un parere obbligatorio, anche se non vincolante, sui regolamenti ed i provvedimenti di carattere generale che incidano in modo immediato e diretto sui diritti delle persone con disabilità, nonché a legittimare l'Autorità Garante ad esercitare azioni giurisdizionali avverso i provvedimenti che siano posti in essere in violazione di tali diritti.

Trattasi di un intervento legislativo che l'Autorità Garante non può che salutare positivamente ma che dovrà essere accompagnato, in prospettiva, da un significativo adeguamento della dotazione organica e finanziaria dell'Autorità Garante, per metterla in condizione di svolgere le importanti funzioni alla stessa attribuite dal Parlamento, anche in ossequio agli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese con la sottoscrizione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità di cui quest'anno si celebreranno i venti anni.

L'Autorità Garante può vedere, segnalare, proporre, intervenire nei casi concreti e sulle criticità di sistema e costruire strumenti di monitoraggio. Ma la trasformazione sistemica, in ultima analisi, richiede scelte legislative, finanziarie e organizzative.

Non si tratta di adattare le persone ai sistemi.

Si tratta di **trasformare i sistemi perché siano coerenti con la dignità umana, con l'autonomia, con l'uguaglianza sostanziale.**

I diritti delle persone con disabilità non sono un capitolo settoriale delle politiche sociali.

**Sono un indicatore della qualità democratica della Repubblica.**

La riflessione che emerge da questo primo anno di attività è chiara: senza conoscenza non è possibile costruire politiche efficaci; senza coordinamento istituzionale i diritti rischiano di restare frammentati; senza strumenti di garanzia adeguati le tutele rischiano di rimanere formali.

L'esperienza maturata nel corso del 2025 suggerisce, in sintesi, alcune direttrici di sviluppo necessarie per rafforzare il sistema di tutela dei diritti delle persone con disabilità nel nostro Paese:

- rafforzare i poteri e gli strumenti operativi dell'Autorità Garante;
- prevedere un potenziamento della dotazione finanziaria ed organica, sia nelle posizioni dirigenziali sia nelle diverse figure professionali, per garantire capacità operativa e continuità nell'esercizio delle funzioni di tutela, in quanto l'Autorità Garante non è un organismo simbolico, ma un presidio istituzionale di garanzia e, in quanto tale, deve disporre di strumenti adeguati per intervenire efficacemente e promuovere soluzioni sistemiche.
- costruire un sistema nazionale di monitoraggio dei diritti delle persone con disabilità;
- sviluppare strumenti strutturati di raccolta e analisi dei dati per individuare disuguaglianze territoriali, ritardi amministrativi, barriere e situazioni di possibile discriminazione;
- rafforzare la collaborazione con le amministrazioni centrali, le Regioni, gli enti locali, le università e gli istituti di ricerca, così da orientare le politiche pubbliche e misurare nel tempo l'effettività dei diritti;
- rafforzare l'integrazione tra politiche sanitarie, sociali e territoriali;
- promuovere percorsi realmente centrati sulla persona, come il Progetto di Vita individualizzato, riducendo frammentazioni e difficoltà di coordinamento tra sistemi;
- garantire che i diritti riconosciuti dalla normativa trovino attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'Autorità Garante, in quest'ottica, continuerà a svolgere il proprio ruolo non solo come organismo di tutela e vigilanza, ma come soggetto di impulso istituzionale, capace di favorire dialogo tra istituzioni, promuovere buone pratiche, raccogliere dati e trasformare criticità in indicazioni utili per legislatore e amministrazioni.

Il percorso avviato nel 2025 rappresenta soltanto il primo passo: la costruzione di una società realmente inclusiva non dipende da un singolo intervento normativo, né dall'azione di una sola istituzione: è frutto di un impegno collettivo che coinvolge Parlamento,

Governo, Regioni, enti locali, sistema sanitario, scuola, mondo del lavoro, università, associazioni e cittadini. Perché una società è davvero inclusiva non quando proclama diritti, ma quando li rende effettivi.

Con questa **Relazione**, l'Autorità restituisce al Parlamento e al Ministro per le disabilità non soltanto un quadro dell'attività svolta nell'anno 2025, ma un invito: **fare dei diritti delle persone con disabilità un terreno di unità democratica, di coerenza costituzionale e di modernizzazione del Paese.**



---

Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità

Via Maia, 10 | 00175 Roma

C.F. 96615240585 - tel. 06-83941488

E-mail [segreteria@garantedisabilita.it](mailto:segreteria@garantedisabilita.it) PEC [garantedisabilita@pec.it](mailto:garantedisabilita@pec.it)

[www.garantedisabilita.it](http://www.garantedisabilita.it)