

Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

Decreto semplificazione: convertito in legge con importanti modificazioni

Fonte: HandyLex.org, **Carlo Giacobini** Direttore responsabile

Il tema della semplificazione amministrativa è centrale nel rapporto fra la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese. Ai sovraccarichi amministrativi, cioè alle procedure imposte da un sovrapporsi spesso disorganico di disposizioni, viene giustamente imputata la causa di maggiori oneri traducibili in costi diretti o indiretti per chi si trova ad affrontarli. Tempo e denaro sottratti ai diretti interessati, ma anche maggiore impiego di risorse umane della Pubblica Amministrazione, provocano un riverbero negativo in termini di sviluppo economico, ma anche di qualità della vita delle persone. Negli ultimi anni il Legislatore italiano è intervenuto, con maggiore o minore decisione, nella direzione della semplificazione amministrativa.

Nell'ambito della disabilità il sovraccarico amministrativo rappresenta un elemento di ulteriore disagio perché investe opportunità e diritti e ne rallenta o appesantisce la fruizione.

In particolare i percorsi di riconoscimento di status (invalidità, handicap, disabilità ai fini lavorativi, handicap ai fini scolastici) risultano assai farraginosi, comportano inutili duplicazioni di visite di controllo, revisione e verifica prevalentemente ingiustificate.

In questo ambito gli interventi normativi sono stati piuttosto marginali e timidi negli anni: unica norma degna di rilievo, pur di efficacia "depotenziata", è la legge 80/2006 che impone il principio che le persone con grave disabilità, stabilizzata o ingravescente, siano esonerate da ulteriori visite di verifica e controllo. Dei limiti di questa norma parliamo più sotto.

Nell'ultimo decennio, più volte, le Associazioni delle persone con disabilità e in particolare la Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, hanno avanzato organiche proposte di semplificazione amministrativa che, tuttavia, pur incontrando una disponibilità teorica, sono rimaste finora lettera morta.

Di tutt'altro segno il recente decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Il decreto, già commentato su questo sito, è stato convertito definitivamente dalla legge **11 agosto 2014, n. 114**.

L'articolo 25, rubricato "Semplificazione per i soggetti con invalidità", reca le più interessanti disposizioni. In sede di conversione sono state inserite ulteriori rilevanti novità dalle quali iniziamo con la nostra esposizione.

Rivedibilità e status

Nella normativa previgente alla legge 114/2014 lo status relativo alla minorazione civile e all'handicap (legge 104/1992) decadeva in occasione della scadenza dei relativi verbali di accertamento anche se l'interessato era in attesa di visita di revisione.

A causa dei ritardi "tecnici" di verifica della permanenza dei requisiti sanitari, all'indomani della scadenza eventualmente indicata nel verbale venivano sospese le provvidenze economiche (pensioni, assegni, indennità), si perdeva il diritto alle agevolazioni lavorative (permessi e congedi) e non si poteva accedere ad altre agevolazioni quali, ad esempio, quelle fiscali finché non fosse stato definito un nuovo verbale di accertamento.

La novità introdotta dal Legislatore (articolo 25, comma 6 bis) è certamente un segno di civiltà a favore del Cittadino: nel caso in cui sia prevista rivedibilità si conservano tutti i diritti acquisiti in materia di benefici, prestazioni e agevolazioni di qualsiasi natura.

Viene inoltre definita una vota per tutte la competenza della convocazione a visita nei casi di verbali per i quali sia prevista la rivedibilità: tocca all'INPS procedere alla convocazione (non all'ASL né al Cittadino).

	Ieri	Oggi
<i>Status di minorazione civile/o handicap nei casi di rivedibilità</i>	Si perdevano benefici, prestazioni e agevolazioni di qualsiasi natura alla data di scadenza del verbale e fino a nuovo accertamento	Non si perdono benefici, prestazioni e agevolazioni di qualsiasi natura in attesa di nuovo accertamento

Patente e guida

Ottenere l'idoneità alla guida per una persona con disabilità è spesso un percorso ad ostacoli. La sua idoneità e l'eventuale uso di particolari adattamenti vengono stabiliti da una commissione medica locale di cui fanno parte un medico e un ingegnere della motorizzazione civile. Tempi di attesa e costi diretti per la persona sono notevoli. Generalmente la durata della stessa patente è inferiore a quella degli altri cittadini e per il rinnovo si deve seguire il medesimo iter rivolgendosi nuovamente alla commissione. Questo percorso è identico sia che la disabilità sia stabilizzata (esempio amputazione d'arto) che nel caso, invece, sia ingravescente o possa necessitare di adattamenti diversi nel tempo.

Finalmente il secondo comma dell'articolo 25 della legge 114/2014 sopprime questa ridondanza.

Esso prevede che se nella prima visita di idoneità alla guida la commissione certifica che il conducente presenta una disabilità stabilizzata e non necessita di modifica delle prescrizioni o delle limitazioni in atto, i successivi rinnovi di validità della patente di guida potranno essere effettuati senza passare per la commissione, cioè come tutti gli altri "patentati" con un risparmio di tempo e di denaro. Inoltre la durata della patente è quella comunemente prevista per tutti (tre, cinque, dieci anni a seconda del tipo di patente e dell'età del conducente).

	Ieri	Oggi
<i>Rinnovo dell'idoneità alla guida per patologia o menomazione stabilizzata</i>	Era necessario rivolgersi alla commissione medica locale con tempi di attesa e spese addizionali	È sufficiente rivolgersi ad un medico autorizzato (Agenzia pratiche, ASL ...) come gli altri cittadini

Sempre a proposito di patente di guida, il secondo comma dell'articolo 25 ammette la possibilità per l'interessato di chiedere la presenza, nel corso della valutazione dell'idoneità, di un esperto di un'associazione di persone con disabilità da lui individuata.

Questa opportunità si aggiunge a quella già prevista di farsi accompagnare da un medico di fiducia.

Parcheggi

Il terzo comma interviene in materia di gratuità dei parcheggi, modificando l'articolo 381 del Regolamento del codice della strada.

La nuova disposizione impone al comune di stabilire, anche nell'ambito delle aree destinate a parcheggio a pagamento gestite in concessione, un numero di posti destinati alla sosta gratuita degli invalidi muniti di contrassegno superiore al limite minimo previsto dalla normativa vigente (1 posto ogni 50 o frazione di 50 posti disponibili). Questa indicazione, in precedenza, era facoltativa.

A contempo, lo stesso comma pone solo come facoltà, e non obbligo, per i comuni di prevedere la gratuità della sosta per gli invalidi nei parcheggi a pagamento qualora risultino già occupati o indisponibili gli stalli a loro riservati.

Certificati provvisori e agevolazioni lavorative

Molto interessante anche il quarto comma su cui vanno spiegate le premesse.

La normativa vigente in materia di agevolazioni lavorative (permessi mensili e congedi biennali retribuiti) pone come condizione ineludibile la presentazione del verbale di handicap con connotazione di gravità (art. 3, comma 3, legge 104/1992) e non ammette l'equipollenza di altre certificazioni di invalidità.

L'articolo 2, comma 2 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 324 (convertito alla legge 27 ottobre 1993, n. 423) prevede che qualora la commissione medica non si pronunci entro 90 giorni dalla presentazione della domanda, l'accertamento di handicap può essere effettuato dal medico, in servizio presso l'Azienda Usl che assiste il disabile, specialista nella patologia dalla quale è affetta la persona con disabilità. L'accertamento produce effetti, ai fini della concessione dei benefici previsti dall'articolo 33, sino all'emissione del verbale da parte della commissione medica. Questa eccezione, tuttavia, oltre a comportare comunque una visita (quella specialistica) ulteriore, non risolve tutte le emergenze e la necessità di accedere in tempi rapidi alle agevolazioni lavorative.

Inoltre riguarda solo i permessi lavorativi (art. 33, legge 104/1992) e non anche i congedi (art. 42, decreto legislativo 151/2001).

Il quarto comma del decreto-legge 90/2014 risolve questi paradossi. Abbassa il limite di 90 giorni a 45, autorizza le Commissioni a rilasciare il certificato provvisorio (valido fino all'emissione di quello definitivo) già fine visita e, infine, estende la validità anche ai congedi retribuiti (quelli fino a due anni di astensione).

Quindi un'accelerazione dei procedimenti e un risparmio di tempo e di denaro per richiedere la visita di uno specialista.

Lo stesso comma abbassa anche a novanta giorni (dalla data di presentazione della domanda) il tempo massimo entro cui la Commissione ASL deve pronunciarsi rispetto allo status di handicap (art. 3, legge 104/1992). Si rammenta che una volta che la ASL ha perfezionato il verbale quest'ultimo deve essere trasmesso all'INPS per la convalida definitiva.

	Ieri	Oggi
<i>Certificato provvisorio di handicap grave finalizzato alle agevolazioni lavorative</i>	Era da richiedere ad un medico specialista non prima che siano trascorsi 90 giorni dalla domanda di accertamento. La Commissione ASL non era autorizzata formalmente al rilascio di un certificato provvisorio al termine della visita di accertamento. Valido solo per i permessi (art. 33, legge 104/1992)	Da richiedere ad un medico specialista non prima che siano trascorsi 45 giorni dalla domanda di accertamento. La Commissione ASL è autorizzata al rilascio di un certificato provvisorio al termine della visita di accertamento. Valido per i permessi (art. 33, legge 104/1992) e per i congedi (d. lgs. 151/2001)
<i>Tempi massimi per la definizione dei verbali da parte della Commissione ASL</i>	180 giorni	90 giorni

Neomaggiorenni

Culturalmente e politicamente meritevoli di plauso i commi 5 e 6.

Anche in questo caso è necessario un inquadramento generale. Fino ad oggi un minore titolare di indennità di accompagnamento per una grave disabilità, anche se stabilizzata e ingravescente, è comunque costretto al compimento della maggiore età ad una nuova valutazione dell'invalidità (o cecità o sordità) altrimenti gli viene revocata l'indennità e non gli viene concessa la pensione che gli spetterebbe come maggiorenne.

Una contraddizione per una normativa che ha già tentato di contenere le visite di revisione inutili.

Il comma 6 stabilisce finalmente che al minore titolare di indennità di accompagnamento per invalidità civile, o cecità o di comunicazione per sordità “sono attribuite al compimento della maggiore età le prestazioni economiche erogabili agli invalidi maggiorenni, senza ulteriori accertamenti sanitari.”

Nel testo convertito in legge è stato anche soppresso l'obbligo, inizialmente previsto nel decreto di legge, di presentare una domanda amministrativa: la concessione avverrà in automatico.

Il testo dell'articolo (seconda parte del comma 6) reca una imperfezione che non ne altera lo spirito: il richiamo anche alle patologie di cui all'articolo 42-ter, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, articolo modificato dallo stesso nuovo decreto 90/2014.

Notevole anche il comma 5 che interessa i minori titolari di indennità di frequenza.

Costoro, presentando una domanda in via amministrativa entro i sei mesi antecedenti il compimento della maggiore età, ottengono in via provvisoria, già al compimento del diciottesimo anno di età, le prestazioni erogabili agli invalidi maggiorenni (verosimilmente solo la pensione o l'assegno). Rimane fermo, al raggiungimento della maggiore età, l'accertamento delle condizioni sanitarie e degli altri requisiti previsti dalla normativa di settore.

Su tale ultimo aspetto INPS - con messaggio n. 6512 dell'8 agosto 2014 – ha già fornito le conseguenti indicazioni operative, rendendo disponibile sul proprio sito anche i relativi moduli per la domanda amministrativa.

	Ieri	Oggi
<i>Neomaggiorenni titolari di indennità di accompagnamento</i>	Venivano sottoposti a nuova visita al compimento del 18 anno di età	Non vengono sottoposti a nuova visita al compimento del 18 anno di età; le provvidenze vengono concesse in automatico
<i>Neomaggiorenni titolari di indennità di frequenza</i>	Venivano sottoposti a nuova visita al compimento del 18. anno di età	Vengono sottoposti a nuova visita al compimento del 18 anno di età, ma in attesa della visita vengono concesse, su domanda, le provvidenze per invalidità civile spettanti ai maggiorenni

Rivedibilità

L'attuale scrittura del comma 7 è praticamente neutra, cioè non produce al momento alcun effetto e, forse andrà corretta o rafforzata in sede di conversione in legge. Soprime infatti un periodo della legge 9 agosto 2013, n. 98 relativo alle visite a campione (Piani straordinari) che prevedeva di non sottoporre a controllo gli invalidi in particolari situazioni. L'abrogazione, al momento, non appare sufficiente ad evitare, come voluto, disagi ai cittadini.

Storica invece l'abrogazione prevista dal comma successivo.

La legge 9 marzo 2006, n. 80 affronta il problema della ripetizione delle visite di accertamento per soggetti che hanno patologie o menomazioni stabilizzate e non reversibili.

La norma prevede, modificando l'articolo 97, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che i soggetti portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenze, che abbiano dato luogo al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento o di comunicazione siano esonerati da ogni visita medica finalizzata all'accertamento della permanenza della minorazione civile o dell'handicap, questo per evitare inutili duplicazioni di visite.

Quindi quella norma non estende il divieto di revisione anche a tutte le situazioni stabilizzate a meno che non godano dell'indennità.

Solo a titolo di esempio una persona con amputazione che non dà titolo all'indennità di accompagnamento, a normativa vigente non rientra nelle previsioni dell'articolo 6 della citata Legge 80/2006.

L'articolo 25, comma 8 della legge 114/2014 abroga un periodo della norma originaria, eliminando il paradosso fra l'altro con una tecnica giuridica molto apprezzabile. D'ora in poi l'esonero dalla revisione riguarderà tutte le patologie stabilizzate, gravi o meno che siano.

Il periodo abrogato è infatti: *"I soggetti portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenze, inclusi i soggetti affetti da sindrome da talidomide, che abbiano dato luogo al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento o di comunicazione sono esonerati da ogni visita medica finalizzata all'accertamento della permanenza della minorazione civile o dell'handicap."*

Rimane in vigore solo il periodo successivo: *"Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sono individuate, senza ulteriori oneri per lo Stato, le patologie e le menomazioni rispetto alle quali sono esclusi gli accertamenti di controllo e di revisione ed è indicata la documentazione sanitaria, da richiedere agli interessati o alle commissioni mediche delle aziende sanitarie locali qualora non acquisita agli atti, idonea a comprovare la minorazione."*

Il vigente decreto interministeriale 2 agosto 2007 – che aveva elencato i gruppi di patologie esonerati da visita - è, a questo punto, da riscrivere almeno nella premessa.

	Ieri	Oggi
<i>Esonero dalla ripetizione di visite di verifica o di controllo</i>	Spettava alle persone con disabilità stabilizzata o ingravescente, solo se titolari di indennità di accompagnamento (invalidi, ciechi totali) o di comunicazione	Spetta alle persone con disabilità stabilizzata o ingravescente, anche se non titolari di indennità di accompagnamento (invalidi, ciechi totali) o di comunicazione

Concorsi e assunzioni nella pubblica amministrazione

Con il penultimo comma, l'articolo 25 interviene pure sulla legge 104/1992 e in particolare sull'articolo 20 quello che riguarda le prove d'esame nei concorsi pubblici e per l'abilitazione alle professioni.

Giustamente e razionalmente viene inserito un nuovo comma che stabilisce che una persona con invalidità uguale o superiore all'80% non è tenuta a sostenere la prova preselettiva eventualmente prevista.

L'ultimo comma, il 9 bis inserito in fase di conversione, appare invece di dubbia interpretazione. Esso interviene modificando il secondo comma dell'articolo 16 della legge 68/1999 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Il comma in questione della 68/1999 prevede che i disabili che abbiano conseguito l'idoneità nei concorsi pubblici possono essere assunti, ai fini della copertura delle aliquote di riserva nelle pubbliche amministrazioni, anche oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso.

Ad esempio, se un concorso prevede una riserva di 5 posti per disabili in una data amministrazione pubblica, ma in quella stessa amministrazione l'aliquota di riserva è di 10 posti, si può ricorrere alla graduatoria delle persone risultate idonee per raggiungere il rispetto dell'aliquota prevista dalla legge 68/1999.

In origine la legge 68/1999 consente queste assunzioni anche se gli interessati *non versano in stato di disoccupazione*. La legge 114/2014 sopprime quell'inciso relativo alla disoccupazione. Sembra che il Legislatore abbia voluto adeguare questa disposizione specifica alle indicazioni già presenti all'articolo 8 della stessa legge 68/1999 relativa agli elenchi e graduatorie, privilegiando i disabili che si trovino in stato di disoccupazione.

In realtà, alla prova dei fatti, la modifica appare piuttosto debole: il ben noto tasso di scopertura delle aliquote di riserva presso le pubbliche amministrazioni e il risicato numero di concorsi riservati rendono quasi ridondante l'indicazione normativa anche se così novellata.

21 agosto 2014