



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

nr. 284 / 8.06.2026

Biroul permanent al Senatului

nr. 387 / 15.06.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (b281/06.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2194/11.05.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D440/12.05.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit Expunerii de motive, „Prezenta inițiativă legislativă are ca obiectiv principal clarificarea și consolidarea cadrului normativ aplicabil unităților protejate autorizate, în vederea alinierii funcționării acestora la scopul pentru care au fost instituite, respectiv integrarea socio-profesională a persoanelor cu dizabilități”.

2. Propunerea legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția

României, republicată, iar în aplicarea prevederilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la sistematizarea prezentului proiect, precizăm că punctele de modificare și completare ale articolului unic nu sunt numerotate corespunzător, două dintre acestea fiind marcate drept pct. 2, astfel încât este necesară renumerotarea în mod corespunzător.

5. La **pct. 1** și la al doilea punct marcat ca **pct. 2**, referitor la textele propuse pentru **art. 5 pct. 29**, respectiv pentru **art. 81 alin. (1)**, observăm că ambele fac vorbire despre unitățile protejate autorizate, respectiv despre entitățile care le pot înființa, forma de organizare, precum și anumite condiții pe care aceste entități trebuie să le îndeplinească în acest scop.

Față de cele anterior precizate, menționăm că, nu sunt respectate prevederile art. 16 alin. (1) și art. 53 alin. (2) ale Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora *„În procesul de legiferare este interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ (...). Pentru sublinierea unor conexiuni legislative se utilizează norma de trimitere”*, respectiv *„Sucesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate”*.

În aceste condiții semnalăm că textul propus pentru **art. 81 alin. (1)** stabilește în mod *exclusiv* categoriile de entități care pot înființa *unități protejate autorizate*, aspecte care sunt reglementate în mod distinct și de textul propus pentru **art. 5 pct. 29**, în consecință termenul „exclusiv” nu se justifică.

Astfel, referitor la *persoana fizică* care poate fi unitate protejată autorizată, **art. 5 pct. 29 pct. i.** vizează *„orice formă de organizare, potrivit legii, aleasă pentru desfășurarea unei activități economice de către o persoană fizică deținătoare a unui certificat de încadrare în grad de handicap”*, iar **art. 81 alin. (1) lit. a)** vizează *„persoana fizică, deținătoare a unui certificat de încadrare în grad de handicap, care desfășoară activități economice în mod independent, în baza unei forme de organizare prevăzute de lege sau este persoană fizică autorizată sau*

este membru titular al unei întreprinderi individuale ori al unei întreprinderi familiale”.

De altfel, textul propus pentru alineatul anterior menționat reglementează aspecte asemănătoare celor prevăzute de textul *de lege lata* al **art. 81 alin. (1¹)**, potrivit căruia „*Este asimilată unității protejate forma de organizare pentru desfășurarea unei activități economice de către persoana fizică deținătoare a unui certificat de încadrare în grad de handicap, dacă aceasta: a) este autorizată în baza unei legi speciale să desfășoare activități independente, atât individual, cât și în una din formele de organizare ale profesiei respective, reglementate potrivit legii; b) este persoană fizică autorizată sau membru titular al unei întreprinderi individuale ori al unei întreprinderi familiale, organizate potrivit legii”.*

De asemenea, potrivit **art. 5 pct. 29 subpct. ii.**, unitatea protejată autorizată poate fi „*entitatea de drept public sau privat înființată (...) de către un furnizor acreditat de servicii sociale*, conform Legii nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale”, în timp ce potrivit textului propus pentru **art. 81 alin. (1) lit. c)**, unitățile autorizate protejate pot fi înființate de către „*asociații sau fundații* constituite potrivit legii, care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: *1. sunt acreditate ca furnizori de servicii sociale*, conform Legii nr. 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale, cu modificările și completările ulterioare *2. au ca scop protejarea drepturilor persoanelor cu dizabilități”.*

Totodată, pentru caracterul complet al informației juridice, ulterior sintagmei „conform Legii 197/2012 privind asigurarea calității în domeniul serviciilor sociale” se va insera formularea „*cu modificările și completările ulterioare”.*

Tot la **art. 5 pct. 29 subpct. ii.**, precizăm că, referitor la ipoteza întreprinderii sociale de inserție în accepțiunea Legii nr. 219/2015 sunt prevăzute anumite *condiții* vizând această entitate pentru a deveni unitate protejată autorizată, condiții care nu se regăsesc și la situația similară de la **art. 81 alin. (1) lit. b)**, care face vorbire doar despre „*întreprinderi sociale de inserție atestate* potrivit Legii nr. 219/2015 (...) *indiferent de forma juridică de organizare”*, unde se poate observa existența termenului „atestate”, neexistând așadar corelare între cele două texte.

De altfel, chiar în cadrul **art. 5 pct. 29 subpct. ii.**, semnalăm instituirea unor teze contradictorii, referitor la textul ce vizează „întreprinderea socială de inserție în accepțiune Legii 219/2015 privind economia socială, cu modificările și completările ulterioare”, în contextul în care, la definiția acestei noțiuni de la art. 10 din actul normativ anterior menționat sunt prevăzute condiții distincte în funcție de care întreprinderea socială dobândește acest statut, prin raportare la condițiile prevăzute la **lit. a) - c)** din norma propusă.

Astfel, potrivit definiției de la art. 10 al Legii nr. 219/2015 privind economia socială, cu modificările și completările ulterioare, întreprinderea socială de inserție are cel puțin 30% din personalul angajat sau membrii cooperatori aparținând grupului vulnerabil. Timpul de lucru cumulat al angajaților din grupuri vulnerabile trebuie să reprezinte cel puțin 30% din totalul timpului de muncă al tuturor angajaților și are ca scop lupta împotriva excluziunii, discriminărilor și șomajului prin inserția socioprofesională a persoanelor defavorizate.

Așadar nu sunt avute în vedere persoanele cu dizabilități, ci grupurile vulnerabile, iar procentul referitor la totalul timpului de muncă este diferit.

În altă ordine de idei, referitor la sintagma „*unitate protejată autorizată*”, textele propuse nu fac referire la procedura de autorizare sau trimitere la o dispoziție care reglementează această procedură, motiv pentru care nu se justifică prezența termenului „*autorizată*”.

De asemenea, referitor la sintagma „*persoane cu dizabilități*” de la **lit. a)**, precizăm că, în cadrul actului normativ de bază se utilizează pentru situații similare, în mod frecvent sintagma „*persoane cu handicap*”, fiind de analizat menținerea acesteia, observația valabilă pentru toate situațiile similare din proiect.

Totodată, sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, la textele propuse pentru **art. 5 pct. 29**, respectiv **art. 81 alin. (1)**, este necesară respectarea prevederilor art. 49 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia „Dacă textul unui articol sau alineat conține enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin utilizarea literelor alfabetului românesc și nu prin liniuțe sau alte semne grafice. O enumerare distinctă, marcată cu o literă, nu poate cuprinde, la rândul ei, o altă enumerare și nici alineate noi”.

Față de toate aspectele anterior precizate, modalitatea de exprimare a propunerii legislative trebuie să respecte exigențele de calitate a legii impuse de art. 1 alin. (5) din Constituția României. Menționăm că, astfel cum a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Constituționale¹, Curtea a reținut că principiul legalității presupune existența unor norme de drept intern suficient de accesibile, precise și previzibile în aplicarea lor, conducând la caracterul de *lex certa* al normei².

6. În altă ordine de idei, referitor la textul propus pentru **art. 5 pct. 29** coroborat cu cel propus pentru **art. 81 alin. (1)**, precizăm că, rațiunea reglementării actualmente în vigoare, respectiv ca în cadrul unității protejate autorizate să fie angajate minimum 3 persoane cu handicap care reprezintă cel puțin 30% din numărul total al angajaților, iar timpul de lucru cumulat al acestora reprezintă cel puțin 50% din totalul timpului de lucru al tuturor angajaților, poate fi analizată din perspectiva obligației pe care *Legea fundamentală* o stabilește în sarcina statului prin prevederile art. 50, în vederea asigurării unei protecții speciale pentru persoanele cu handicap.

Astfel, referitor la obligația angajatorilor care au un anumit număr de salariați de a încadra persoane cu handicap într-un procent de cel puțin 4% din numărul total de angajați, prin *Decizia Curții Constituționale nr. 906/2020* s-a stabilit că „prevederile legale criticate nu reprezintă, în fapt, altceva decât o concretizare la nivel legislativ a obligației pe care *Legea fundamentală* o stabilește în sarcina statului prin prevederile art. 50, în vederea asigurării unei protecții speciale pentru persoanele cu handicap. (...) Totodată, Curtea a observat că același este și sensul pe care îl instituie dispozițiile art. 26 din *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care consacră dreptul persoanelor cu handicap de a beneficia de măsuri care să le asigure autonomia, integrarea socială și profesională*, precum și participarea la viața comunității. Reglementări similare se regăsesc și în *Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006, ratificată de România prin Legea nr. 221/2010*. (...) Astfel, prevederile art. 27 lit. g) și h) din Convenția menționată stabilesc

¹ A se vedea, în acest sens, spre exemplu, Decizia nr. 193 din 6 aprilie 2022, paragraful 23, Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012.

² A se vedea Decizia nr. 845 din 18 noiembrie 2020, paragraful 92.

obligăția statelor părți de a proteja dreptul la muncă, prin luarea de măsuri adecvate, inclusiv de ordin legislativ, pentru a promova angajarea persoanelor cu dizabilități în sectorul public și privat, prin politici care să includă programe de acțiune pozitive. În acord cu aceste exigențe, Curtea a reținut că legiuitorul, prin dispozițiile legale supuse controlului de constituționalitate, a adoptat măsuri concrete pentru asigurarea șanselor persoanelor cu handicap în exercitarea dreptului la muncă și, mai exact, pentru integrarea lor socială și profesională”.

7. La **pct. 2**, la partea introductivă, în acord cu uzanțele de redactare a actelor normative sintagma „alin. (4²) și (4³)” va fi redată sub forma „**alin. (4²), (4³)**”.

La textul propus pentru **art. 78 alin. (4³)**, menționăm că, trimiterea la alin. (4²) nu este corectă, întrucât acest alineat nu există în cadrul art. 78, probabil trimiterea se dorește a fi făcută la alin. (4²).

La textul propus pentru **art. 78 alin. (5)**, semnalăm că titulatura celor două ministere prevăzute în text nu este corectă,

Precizăm că, potrivit denumirii actuale, referirea trebuie făcută la „**ministrul finanțelor**”, respectiv „**ministrul muncii, familiei, tineretului și solidarității sociale**” sau la o denumire generică din care să rezulte fără dubiu că sunt avute în vedere ministerele în cauză, în contextul în care modificarea acestor titulaturi operează destul de des.

Referitor la soluțiile legislative preconizate pentru art. 78 alin. (4²) și (4³), precizăm că, în considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 906/2020, s-a reținut că „toate aceste măsuri legislative de protecție a persoanelor cu handicap, reglementate în temeiul art. 50 din Constituție și eliminate prin dispozițiile criticate din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017, constituie măsuri efective și concrete care dau posibilitatea persoanelor cu dizabilități să trăiască independent și să participe pe deplin la toate aspectele vieții, asigurându-le dreptul la oportunitatea de a-și câștiga existența prin exercitarea unei activități liber alese sau acceptate pe piața muncii, într-un mediu de lucru deschis, incluziv și accesibil”, așa cum prevede art. 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. **Prin urmare, legiuitorul are obligația să reglementeze cât mai multe astfel de măsuri, fiind ținut de interdicția de a le elimina din legislație.** Astfel, posibilitatea pe care o aveau categoriile de angajatori menționate în text de a achiziționa produse sau servicii realizate prin propria activitate a persoanelor cu

handicap angajate în unitățile protejate autorizate, pe bază de parteneriat, în sumă echivalentă cu suma datorată la bugetul de stat, reprezenta o măsură cu caracter de protecție a persoanelor cu handicap, la fel ca măsura exceptării de la plata sumei prevăzute de art. 78 alin. (3) lit. a) din Legea nr.448/2006 către bugetul de stat a „unităților protejate înființate în cadrul organizațiilor persoanelor cu handicap care pot desfășura și activități de vânzări/intermedieri, cu condiția ca minimum 75% din profitul obținut să fie destinat programelor de integrare socioprofesională pentru persoanele cu handicap din organizațiile respective”.

Fașă de cele anterior precizate, textele propuse trebuie să răspundă cerințelor constituționale și ale tratatelor la care România este parte, în scopul asigurării unei protecții speciale pentru persoanele cu handicap.

8. La cel de-al doilea punct marcat ca **pct. 2**, la textul propus pentru **art. 81 alin. (1)**, semnalăm că nu este necesară redarea titlului celor două acte normative invocate în text, ci numai a intervențiilor legislative ce au survenit asupra acestora.

9. La actualul **pct. 3**, partea introductivă, în acord cu uzanțele de redactare a actelor normative, sintagma „un nou alineat, alineatul (4)” va fi redată sub forma „un nou alineat, **alin. (4)**”.

Referitor la textul propus pentru **art. 81 alin. (4)**, este de analizat în ce măsură încadrarea în acest articol răspunde cerințelor art. 53 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia succesiunea și gruparea dispozițiilor de fond cuprinse în actul normativ se fac în ordinea logică a desfășurării activității reglementate.


Florin IORDACHE

București
Nr. 543/05.06.2026