

La Legge Delega sulla disabilità: dalla promessa di una rivoluzione ai rischi dell'ennesima incompiuta

a cura di Gianfranco Scavuzzo

Buon pomeriggio a tutti!

In previsione del Congresso, Rocco Berardo mi ha chiesto di fare un punto sull'attuazione e applicazione della **Legge Delega sulla disabilità**. Nonostante la complessità dell'argomento, cercherò di essere il più sintetico possibile.

Innanzitutto, cos'è questa Legge Delega? La Legge 227/2021, approvata all'unanimità in entrambi i rami del Parlamento, non è una semplice modifica normativa, ma una vera e propria attuazione, a distanza di ben dodici anni, della **Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità**.

Il suo obiettivo primario, e il suo punto di forza, è consistito nella volontà di abbandonare l'approccio medico-centrico per abbracciare un modello **partecipativo e multidimensionale**, ponendo il diritto all'autodeterminazione della persona con disabilità come la “pietra angolare” delle nuove norme.

Questa legge che, impropriamente viene definita anche “Riforma della disabilità”, è una delle leggi collegate al PNRR, a sottolineare la sua importanza strategica per il Paese. Tecnicamente, si tratta di una legge con cui il Parlamento delega, appunto, al Governo il potere legislativo su una specifica materia (in questo caso la disabilità), ma delineando bene il quadro degli interventi e le caratteristiche di questi, le finalità da perseguire, i limiti di cui tener conto.

Il Governo, successivamente, ha il potere di emanare i cosiddetti decreti legislativi (o attuativi) che danno corpo ai principi e alle indicazioni contenute nella Delega.

La visione della riforma: un nuovo paradigma di inclusione

La Legge Delega 227/2021 si fonda su due pilastri fondamentali che, una volta pienamente operativi, trasformeranno radicalmente il nostro sistema di assistenza e inclusione.

Il primo pilastro è la **nuova certificazione unica**. Fino a oggi, il sistema era frammentato: esistevano accertamenti diversi per invalidità civile, cecità, sordità, e altre condizioni. La Legge

Delega intende superare questa complessità introducendo una “**valutazione di base**” unica, affidata all’INPS.

Questa valutazione si basa su standard scientifici moderni, utilizzando le classificazioni internazionali **ICD** (per le diagnosi delle malattie) e **ICF** (per il funzionamento e il contesto). Il risultato è una nuova definizione di persona con disabilità, intesa come “*chi presenta durature compromissioni... che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita*”. La valutazione di base è il punto di accesso per vari livelli di sostegno, che vanno da “lieve o medio” a “molto elevato”.

Il secondo pilastro, che rappresenta il vero cuore della riforma, è il **progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato**. Questo concetto non è del tutto nuovo nella legislazione italiana; la Legge 328/2000 aveva già introdotto l’idea di un “progetto individuale” e la Legge 112/2016 sul “Dopo di Noi” aveva rafforzato il concetto di vita indipendente e deistituzionalizzazione. Tuttavia, con il D.Lgs. 62/2024 (il decreto attuativo), il progetto di vita diventa un diritto ancora più strutturato ed esigibile.

Per realizzarlo, viene introdotta la **valutazione multidimensionale**. Questo procedimento, che si affianca alla valutazione di base, supera l’approccio puramente medico per un’analisi olistica della persona.

Si articola in quattro fasi:

1. rilevare gli obiettivi della persona
2. individuare barriere e facilitatori
3. formulare un profilo di salute completo
4. definire gli obiettivi del progetto di vita.

Per la prima volta, la persona con disabilità stessa fa parte dell’unità di valutazione multidimensionale, insieme a un assistente sociale, professionisti sanitari e altre figure di supporto scelte dalla persona stessa.

Il progetto di vita, come recita il decreto, è volto a “*realizzare gli obiettivi della persona... per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita*”. Esso deve individuare la qualità, quantità e intensità di tutti gli “*strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli*” necessari, includendo anche le misure per superare la povertà e gli eventuali sostegni per la famiglia.

La realtà dell’attuazione: i nodi irrisolti

Nonostante questa visione ambiziosa, l'attuazione della riforma sta incontrando delle difficoltà che rischiano di vanificarne gli obiettivi.

La prima e più grave criticità è la fase di **Sperimentazione**. Questa procedura **non era prevista dalla Legge Delega**. Inizialmente doveva durare un anno, ma è stata prorogata con il decreto “Milleproroghe 2025” a 24 mesi, posticipando l'entrata in vigore definitiva della riforma al **1° gennaio 2027¹**, data successiva al termine per l'adozione degli eventuali decreti legislativi correttivi previsti dalla Legge Delega².

Questa sperimentazione si svolge a campione, in **due blocchi di province e su patologie specifiche**.

Il **primo blocco**, previsto **dal 1° gennaio 2025**, coinvolge nove province (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste), e tre patologie (spettro autistico, diabete di tipo 2 e la sclerosi multipla).

Il **secondo blocco**, previsto **dal 30 settembre 2025**, include undici province (Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza, Provincia autonoma di Trento, Aosta) ed estende la sperimentazione ad altre patologie (artrite reumatoide, cardiopatie, broncopatie e malattie oncologiche).

Questo approccio a campione genera una serie di problemi.

In primo luogo, vi sono stati – e vi sono tuttora - dei **notevoli ritardi nell'emanazione dei regolamenti** necessari.

Mentre il **termine per l'emanazione del Regolamento sulla nuova valutazione di base** (art. 12 del D.lgs. 62/2024) è **slittato al 20 novembre 2026**, è entrato in vigore lo scorso 12 luglio il **Decreto del Ministero della Salute 10 aprile 2025, n. 94³** che stabilisce i criteri per l'accertamento rispetto alla prima sperimentazione, ovvero per tre patologie (disturbi dello spettro autistico, diabete di tipo 2 e sclerosi multipla) e solo nelle nove province in cui è attiva la sperimentazione.

Per quanto riguarda, invece, il **progetto di vita**, il DPCM 197/2024⁴ disciplina la **sperimentazione** del progetto di vita **solo per il 2025** e soltanto **per le province del primo blocco**, senza alcuna indicazione per il 2026.

¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2024;202~art19quater-comma2-leta>

² articolo 1, comma 4, della legge n. 227 del 2021

³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/06/27/25G00098/sig>

⁴

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:consiglio.dipartimento.disabilita.favore.ministri.persone.politiche.presidenza:decreto:2024-11-12:197!vig>

Come se non bastasse, c'è una grave **mancanza di certezza sulle risorse finanziarie**. Il "Fondo per l'implementazione dei progetti di vita" ha risorse ripartite solo per il 2025 e solo per le province del primo blocco. Non si sa con quali risorse verrà finanziata la sperimentazione del secondo blocco o la sua prosecuzione nel 2026.

In conclusione:

- la sperimentazione rischia di riportarci a una logica del passato. Concentrandosi su singole patologie, si torna a una **visione medico-centrica** che la legge stessa intendeva superare, **ignorando gli aspetti psicologici e sociali del modello bio-psico-sociale**.
- l'approccio a campione rischia di creare una **disomogeneità territoriale** e accentuare le disparità tra le regioni. Chi risiede in una provincia non inclusa nella sperimentazione dovrà attendere fino al 2027 per accedere ai nuovi strumenti di valutazione e di progettazione del percorso di vita.

Questa sperimentazione, non prevista dalla Legge Delega, è stata avviata senza un confronto con le associazioni di persone con disabilità e con l'Osservatorio Nazionale Disabilità. Ma soprattutto, chiediamoci e chiediamo al Governo e al Parlamento: **perché le leggi** per tutti i cittadini si applicano e **per i cittadini con disabilità si "sperimentano"**? Esistono forse cittadini di serie A e cittadini di serie B?

Come salvare questa Riforma?

La Legge Delega sulla disabilità è stato un passo coraggioso, ancorché necessario e tardivo per il nostro Paese. Tuttavia, la sua attuazione è ostacolata da una serie di criticità di cui è responsabile l'attuale compagine governativa: una sperimentazione inaspettata, ritardi normativi, lacune di pianificazione e la mancanza di confronto con le associazioni. È essenziale che la complessità del processo, che coinvolge molteplici Ministeri, l'INPS, le Regioni e l'Osservatorio Nazionale Disabilità, non si trasformi in un ostacolo insormontabile.

La verità amara è che ci troviamo di fronte a un paradosso. Abbiamo una delle leggi di riforma più avanzate e importanti degli ultimi decenni, una legge che potrebbe realmente cambiare la qualità della vita di milioni di persone e delle loro famiglie. Ma la sua attuazione è impantanata in una "bizantina" sperimentazione, caratterizzata da ritardi, incertezze e un'impostazione che tradisce lo spirito innovatore della norma stessa.

Il rischio, concreto, è **di vanificare gli obiettivi di semplificazione e inclusione e di non rispettare le scadenze del PNRR, a cui questa riforma è legata**.

Non possiamo permettercelo. È necessario un cambio di passo immediato. Il Governo e i Ministeri competenti devono **accelerare l'emanazione di tutti i regolamenti mancanti**, a

partire da quello sulla valutazione di base, chiarire il quadro delle risorse per l'intero periodo di sperimentazione e, soprattutto, **avviare un confronto reale e costante con le associazioni delle persone con disabilità e con l'OND.**

La rivoluzione dei diritti non può essere rinviata o sperimentata a singhiozzo. I diritti sono esigibili, qui e ora. Da parte nostra, il nostro impegno deve essere quello di continuare a vigilare, a proporre i necessari correttivi e a non consentire che questa grande conquista di civiltà si tramuti nell'ennesima promessa tradita.