

4. Il progetto di vita individuale

di *Gaia Patarini*

ORCID 0009-0001-2808-2912

DOI: 10.54103/milanoup.314.c809

4.1. Il progetto di vita tra la legge n. 328 del 2000 e le previsioni del d.lgs. n. 62 del 2024

La giurisprudenza del 2025 in materia di progetto di vita individuale si colloca in linea di continuità – anche a livello numerico – con gli orientamenti già emersi nel 2024, contando 51 sentenze, pronunciate solo dai giudici amministrativi.

Come già rilevato nel precedente rapporto, il progetto di vita si configura quale strumento centrale per la realizzazione dei diritti fondamentali delle persone con disabilità, caratterizzato da una funzione unitaria, personalizzata e integrata rispetto agli interventi relativi ad ogni ambito di vita. Nel 2025 tale quadro si intreccia ancora di più con il progressivo ingresso nel sistema della riforma introdotta dal d.lgs. n. 62 del 2024.

Si ritiene opportuno precisare che **la riforma si trova attualmente in una fase di attuazione graduale e sperimentale**: molte delle disposizioni, tra cui quelle relative al nuovo progetto di vita disciplinato dall'art. 18 del d.lgs. n. 62 del 2024, trovano applicazione solo nei territori interessati dalla sperimentazione a partire dal 1° gennaio 2025, mentre l'entrata in vigore a regime sull'intero territorio nazionale è stata differita al 2027.

Ciò comporta che, allo stato, il quadro normativo di riferimento resta in larga parte quello previgente, fondato sull'art. 14 della legge n. 328 del 2000. Non sorprende, pertanto, che la maggior parte delle decisioni del 2025 continui a riguardare domande aventi ad oggetto il progetto individuale così come disciplinato dal citato art. 14, rispetto al quale la giurisprudenza consolida e sviluppa i principi già affermati negli anni precedenti.

In questo contesto, tuttavia, hanno iniziato ad emergere pronunce che si confrontano espressamente con il nuovo quadro normativo.

Tra queste, assume un rilievo particolare la sent. del **TAR Marche, sez. II, 9 settembre 2025, n. 662**, che rappresenta uno dei primi arresti giurisprudenziali tesi a valorizzare in modo esplicito i contenuti della riforma, ribadendo al contempo alcuni consolidati principi in materia.

Con tale decisione, il Tribunale marchigiano si è pronunciato in merito al ricorso dei genitori di un minore con disabilità grave *ex art. 3, comma 3, legge n. 104 del 1992* contro il Comune di Montelabbate, in relazione all'aggiornamento del progetto di vita¹. I ricorrenti lamentavano che il nuovo **progetto di vita**, pur riconoscendo la legittimità delle loro richieste, avesse **recepito solo parzialmente le esigenze emerse dalla valutazione multidimensionale**, soprattutto quanto a incremento dell'assistenza educativa extrascolastica, assistenza domiciliare e sostegno al *caregiver*. In particolare, il Comune aveva accolto solo in parte le richieste dei ricorrenti sulle necessità del minore, sostanzialmente opponendo l'indisponibilità di risorse economiche e facendo leva sul principio dell'accomodamento ragionevole di cui al d.lgs. n. 62 del 2024, sulla base dell'assunto per cui il progetto di vita non deve imporre un onere eccessivo a carico dell'Amministrazione e incontra comunque il limite delle risorse disponibili.

Il TAR ha ritenuto il **ricorso fondato**, annullando gli atti con cui era stato disposto l'aggiornamento del progetto di vita e condannando il Comune a riesaminare le istanze dei genitori, in contraddittorio con la famiglia e alla luce dei principi affermati, con compensazione delle spese di giudizio. Nel merito, il Tribunale ha ritenuto innanzitutto necessario ricordare che il Progetto di vita individuale *ex lege n. 328 del 2000* è **approvato dal Comune, d'intesa con l'azienda sanitaria competente** ed «è funzionale alla piena integrazione del minore disabile nell'ambito della familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica. Esso comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale», sottolineando che **esso non è una mera sommatoria di interventi (PAI, PEI, ecc.), ma uno strumento unitario e integrato volto a garantire inclusione sociale, scolastica e sanitaria, attraverso un coordinamento effettivo tra le amministrazioni coinvolte**.

Il TAR ha poi proceduto alla ricostruzione della normativa in materia, dedicando ampio spazio tanto alla legge n. 328 del 2000, quanto alla riforma introdotta dal d. lgs n. 62 del 2024, in particolare con riferimento al tema delle risorse disponibili. Nello specifico, il TAR ha ricordato che sia nell'art. 14, comma 2, della legge n. 328², nel testo vigente prima della riforma, sia nella nuova disci-

1 Nella ricerca è stata individuata un'altra decisione avente ad oggetto la richiesta di aggiornamento del progetto di vita: cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 27 marzo 2025, n. 593.

2 L'art. 14, comma 2, della legge n. 328 del 2000, prima della modifica intervenuta ad opera dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. 66 del 2017, come sostituito dall'art. 18, comma 6, del d.lgs. n. 62 del 2024, stabiliva che i servizi e le prestazioni previste nel progetto di vita dovessero essere resi «nell'ambito delle risorse disponibili». Ai sensi della formulazione attuale dell'art. 14 «le persone con disabilità di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, possono richiedere

plina introdotta con il d. lgs. n. 62 del 2024³, ci sia un «continuo riferimento alla necessità che i servizi e le prestazioni resi nell'ambito dello stesso [progetto di vita] avvengano nei limiti delle risorse disponibili e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica». Tuttavia, pur permanendo tale limite, il TAR ha ribadito un concetto supportato da una ormai granitica giurisprudenza costituzionale e di merito: **l'Amministrazione non può respingere le richieste con un generico richiamo alla scarsità di fondi**, poiché è «suo precipuo dovere» operare un effettivo bilanciamento motivato tra diverse esigenze, dovendo da un lato **garantire la tutela dei diritti della persona con disabilità** (qualificati come «pressoché incompressibili») e, dall'altro lato, **rendere effettiva detta tutela nonostante il limite delle risorse disponibili**⁴.

Non vale nemmeno il richiamo all'istituto degli accomodamenti ragionevoli a giustificazione di un asserito onere eccessivo a carico del Comune: il Collegio precisa che tale richiamo non è di per sé illegittimo, ma va applicato in modo proporzionato e sussidiario, senza tradursi in una giustificazione automatica di diniego. È lo stesso d. lgs. n. 62 del 2024, all'art. 17, comma 2, a sancire che «l'accomodamento ragionevole è attivato in via sussidiaria e non sostituisce né limita il diritto al pieno accesso alle prestazioni, ai servizi e ai sostegni riconosciuti dalla legislazione vigente». Nel caso di specie, il Comune aveva accolto alcune richieste (fisioterapia e nomina del *case manager*), ma aveva ridotto o escluso altre misure essenziali senza adeguata motivazione comparativa, richiamando soltanto l'asserita insufficienza di risorse, e omettendo ogni valutazione di opportunità in ordine ai servizi da garantire con priorità a fronte della scarsità delle risorse medesime.

l'elaborazione del progetto di vita di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge 22 dicembre 2021, n. 227».

- 3 In particolare, il giudice richiama alcuni degli articoli del decreto, tra cui l'art. 17, che disciplina l'accomodamento ragionevole, precisando che esso deve essere necessario, adeguato e compatibile con le risorse disponibili, ma non può sostituire né comprimere il diritto pieno alle prestazioni; l'art. 18, che ridefinisce il progetto di vita come strumento personalizzato, partecipato e orientato agli obiettivi esistenziali della persona, comprensivo di servizi, prestazioni, sostegni e misure anche a favore del nucleo familiare; l'art. 40, che regola l'entrata in vigore graduale delle nuove disposizioni.
- 4 In una delle sentenze analizzate (TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sent. 24 giugno 2025, n. 12458, v. *infra*), il giudice amministrativo, di fronte al diniego opposto dal Comune di Colferro alla predisposizione del progetto di vita per ragioni meramente finanziarie, ha chiarito di non poter far altro che censurare tali ragioni, tenendo anche in considerazione il fatto che, nel caso concreto, si trattava del reperimento di una somma inferiore ad euro 20.000,00 che «non pare porre problemi insormontabili per un'amministrazione locale». Sempre sul tema del bilanciamento tra diritti delle persone con disabilità e risorse comunali, cfr. anche TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 30 luglio 2025, n. 1792.

4.2. Sulla natura degli atti idonei a superare l'inerzia delle Amministrazioni

Eccezion fatta per la decisione commentata nel precedente paragrafo, in cui compaiono ampi riferimenti al d. lgs. n. 62 del 2024, in tutte le altre pronunce analizzate i ricorsi hanno avuto ad oggetto il progetto di vita così come disciplinato dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000⁵.

Nella maggior parte dei casi si è trattato di ricorsi avverso il **silenzio-inadempimento di Comuni e Aziende Sanitarie Locali** di fronte alla richiesta di predisposizione di progetti di vita⁶. Del resto, ai sensi dell'art. 14 citato sono proprio tali enti «a dover predisporre, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale». Nonostante la legge sia dunque chiarissima nell'indicare le amministrazioni sanitaria e comunale quali soggetti obbligati ad adottare il progetto, anche la giurisprudenza del 2025 – così come evidenziato anche nei report del 2023 e del 2024 – si caratterizza per un numeroso filone di sentenze originate da ricorsi finalizzati a censurare proprio l'inerzia delle stesse.

In alcuni casi, tali ricorsi hanno costituito l'occasione per i giudici di chiarire quando gli atti adottati dalle Amministrazioni costituiscano un progetto di vita e siano quindi idonei a superare l'inerzia lamentata⁷. In altri termini, hanno chiarito **quali atti dell'amministrazione possano essere considerati un vero e proprio “progetto di vita”** e quali, invece, costituiscano soltanto **attività preparatorie o interlocutorie**, ancora insufficienti a soddisfare l'obbligo dell'ente pubblico.

Molti Comuni, infatti, a fronte delle richieste di predisposizione del progetto di vita individuale, ritenevano di aver già adempiuto ai propri obblighi attraverso atti quali **convocazioni della famiglia, avvio dell'istruttoria, valutazioni preliminari dei bisogni o individuazione delle risorse economiche disponibili**. La giurisprudenza ha però chiarito che tali attività, pur rilevanti nell'ambito del procedimento, **non equivalgono ancora all'adozione del progetto di vita vero e proprio**, poiché non esprimono una decisione amministrativa conclusiva e vincolante.

In questo senso, il TAR Calabria, con sent. 18 febbraio 2025, n. 128, si è pronunciato sul ricorso presentato da una madre di un minore con disabilità per chiedere che fosse dichiarato illegittimo il silenzio serbato dal Comune di Reggio Calabria a fronte della richiesta di predisposizione del progetto di vita in favore del figlio. Il Comune si difendeva segnalando che la fase istruttoria per la predisposizione del progetto era cominciata e che erano stati convocati la madre e il figlio. Il TAR, dopo aver ribadito la propria giurisdizione nei casi

5 Un fugace accenno al d.lgs. n. 62 del 2024 compare anche in TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, ord. 10 luglio 2025, n. 184.

6 Si veda, ad esempio, TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 6 novembre 2025, n. 460.

7 Cfr. TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 15 maggio 2025, n. 203 e TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, sent. 1° aprile 2025, n. 6483.

che riguardano le fasi precedenti alla redazione del progetto di vita, **ha chiarito che gli atti posti in essere dal Comune di Reggio Calabria – convocazione della famiglia, valutazione delle necessità del minore, individuazione degli obiettivi specifici del progetto e delle relative spese ammesse al finanziamento – hanno natura meramente interlocutoria, mera valenza istruttoria.** Infatti, «pur muovendo nel senso della necessità che venga predisposto, in favore del minore, il progetto individuale richiesto, la suddetta attività è ancora ferma alla fase istruttoria e, come tale, è inidonea a superare il contegno inerte [fino ad allora] tenuto. Ci si trova, infatti, al cospetto di **atti endoprocedimentali** non ancora confluiti nell'adozione di un provvedimento amministrativo (delibera o determina che sia) di adozione/approvazione del progetto individuale».

L'unico atto in grado di porre fine all'inadempimento dell'amministrazione consiste dunque nel provvedimento espresso del Comune sull'istanza diretta alla redazione del progetto⁸.

Ulteriori due sentenze del TAR Lazio hanno invece chiarito alcuni punti sulla natura degli atti dell'Azienda Sanitaria Locale, offrendo così una lettura complementare dei confini tra atti endoprocedimentali e provvedimenti lesivi.

Con sent. 13 gennaio 2025, n. 512, il TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, si è pronunciato sul ricorso di una persona con disabilità contro ASL Roma 1 e Roma Capitale per ottenere il sostentamento del costo relativo ad una struttura gestita da una cooperativa, nonché la redazione di un progetto individuale. Il ricorrente, in particolare, contestava e chiedeva l'annullamento di un **verbale ASL che determinava il budget di salute mensile**, ritenendolo insufficiente per le richieste da lui avanzate. Il TAR, dopo aver affermato la propria giurisdizione, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile e in parte infondato. In particolare, ha rilevato che nel caso di specie **non era stato ancora redatto alcun progetto individuale, elemento indispensabile per far sorgere obblighi economici a carico delle amministrazioni. Il verbale impugnato, inoltre, è stato qualificato come atto endoprocedimentale**, privo per questo di effetti lesivi, con efficacia solo dichiarativa della situazione attuale, non ancora confluito nell'adozione di un provvedimento amministrativo di adozione/approvazione del progetto individuale, che rechi la necessaria individuazione della copertura finanziaria funzionale alla concreta realizzazione dello stesso.

In senso solo apparentemente opposto, il TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, con sent. 4 giugno 2025, n. 12458, si è pronunciato sul ricorso presentato dai genitori di un minore con disabilità contro il Comune di Colleferro e l'ASL Roma

8 Cfr. TAR Campania, Salerno, sez. III, sent. 12 marzo 2025, n. 476; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 ottobre 2025, n. 1731; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 27 ottobre 2025, n. 3052, nella quale si precisa che la circostanza che, negli anni precedenti, una persona con disabilità che richiede il progetto di vita abbia beneficiato delle misure di assistenza previste, nei limiti delle risorse disponibili, non esonera l'Amministrazione dall'obbligo di intervenire.

5, per l'annullamento del **verbale predisposto dalla Unità di Valutazione Multidisciplinare finalizzata alla definizione del progetto individuale a favore del minore con disabilità**. Nel caso di specie, l'*iter* amministrativo volto alla predisposizione del progetto di vita si era arrestato **senza l'adozione di un provvedimento**, poiché l'*equipe* multidisciplinare, pur ritenendo le richieste avanzate dalla famiglia rispondenti alle necessità di vita del minore, aveva concluso di non poter adottare il progetto per carenza di fondi e assenza di decreti attuativi definitivi e chiari. L'ASL si costituiva in giudizio, sostenendo l'infondatezza e l'inammissibilità del ricorso in quanto rivolto avverso atti endo-procedimentali, non rappresentativi della definitiva manifestazione di volontà dell'Amministrazione a concludere il procedimento sfavorevolmente, ma tutt'al più definibili alla stregua di una mera inerzia provvedimentale, richiamando tra l'altro a sostegno dell'inammissibilità proprio la decisione appena commentata (TAR Lazio, Roma, sez. III-*quater*, sent. 13 gennaio 2025, n. 512).

Ebbene, il TAR, in questo caso, ha invece dichiarato il ricorso ammissibile e fondato, annullando gli atti oggetto di ricorso, obbligando il Comune e l'ASL a pronunciarsi sulla richiesta dei ricorrenti entro 30 giorni, nonché condannandoli al pagamento delle spese processuali in favore di parte ricorrente. Nella decisione, il giudice ha innanzitutto ribadito che, come da consolidata giurisprudenza sul punto, **«ai fini della corretta qualificazione della sua natura, l'atto amministrativo va interpretato non solo in base al tenore letterale, ma soprattutto in base al suo specifico contenuto** e risalendo al potere concretamente esercitato dall'amministrazione, prescindendo dal nome allo stesso dato». Nel caso di specie, **sebbene sia il verbale dell'*equipe* multidimensionale sia la nota dell'ASL non possedessero le forme della determinazione espressa sfavorevole**, condividevano la medesima natura e finalità, poiché le amministrazioni coinvolte si erano orientate in senso negativo all'accoglimento dell'istanza, possedendo quindi tutte le **caratteristiche per costituire riscontro espresso all'istanza di attivazione del progetto**. Rispetto alla decisione analizzata sopra, il TAR ha quindi chiarito che si tratta di un precedente non del tutto sovrapponibile: in quel caso il verbale impugnato costituiva solamente una ricognizione del *budget* di salute mensile a disposizione del ricorrente, neppure conseguente ad un'istanza di predisposizione di un progetto di vita individuale.

Le due decisioni, lette congiuntamente, mettono dunque in luce come la qualificazione degli atti nel procedimento di predisposizione del progetto di vita dipenda da una **valutazione caso per caso, fondata sul contenuto sostanziale e sugli effetti concreti degli atti stessi**. Da un lato, infatti, il giudice può riconoscere natura provvedimentale anche ad atti formalmente intermedi, qualora essi esprimano un diniego sostanziale (TAR Lazio n. 12458 del 2025); dall'altro lato, può escluderne la lesività quando si tratti di atti ancora inseriti in una fase istruttoria non conclusa (TAR Lazio n. 512 del 2025).

In questo filone relativo alle azioni contro il silenzio-inadempimento, è opportuno segnalare anche un gruppo di pronunce del TAR Sicilia, in cui i ricorsi si sono conclusi con la **dichiarazione della cessata materia del contendere, poiché nel corso del giudizio le amministrazioni hanno proceduto ad adottare il progetto di vita richiesto**⁹. In tali ipotesi, il TAR ha comunque ritenuto sussistenti i presupposti per **condannare, in solido tra loro, le Amministrazioni intimate al pagamento delle spese di lite**, in considerazione del fatto che **il comportamento inerte è cessato soltanto a seguito della proposizione del ricorso**.

4.3. Sui soggetti obbligati

Sempre nell'ambito dei ricorsi avverso il silenzio-inadempimento, troviamo un altro gruppo di pronunce in cui i giudici hanno dato importanti indicazioni sui **soggetti che devono attivarsi per la predisposizione del progetto di vita individuale e sulla natura dell'obbligo gravante** su di loro.

Tra queste, molte si sono concentrate sul ruolo decisivo assegnato al Comune di residenza¹⁰ e sul ruolo comunque ricoperto dall'ASL.

Così, ad esempio, il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sent. 10 aprile 2025, n. 275, ha chiarito la suddivisione dei ruoli tra Comune di residenza e Comune capofila. Nel caso di specie rilevavano le Linee di indirizzo regionali che identificano nel Comune "capo-ambito" l'ente chiamato ad occuparsi della predisposizione del progetto di vita. Il giudice, nell'accogliere il ricorso avverso il silenzio-inadempimento delle amministrazioni comunali, ha chiarito però che se è vero che tali Linee di indirizzo prevedono quanto detto sopra, esse prescrivono anche che il Comune "capo ambito" debba procedere «in accordo con il Comune di residenza», parte corresponsabile e attiva nella stesura dell'intervento in tutte le sue parti. Infatti, una delibera della giunta regionale non potrebbe mai modificare la competenza del Comune di residenza stabilita dalla legge n. 328 del 2000, che è una norma di rango primario, con la conseguenza che **il Comune di residenza resta l'unico soggetto responsabile dell'adozione del progetto e dei presupposti atti di copertura finanziaria dello stesso, pur in presenza di moduli organizzativi previsti in Linee di indirizzo regionali** che sembrano introdurre forme di gestione associata tra Comuni di tali

9 TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 ottobre 2025, n. 2342; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 21 novembre 2025, n. 2547; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 24 novembre 2025, n. 2602; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2807; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2855; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2859; TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 22 dicembre 2025, n. 2875.

10 Nell'ord. 10 luglio 2025, n. 184 del TAR Emilia-Romagna, sez. II, viene richiamato anche l'art. 23 del d.lgs. n. 62 del 2024, che individua nel Comune di residenza l'amministrazione competente a ricevere l'istanza e a predisporre il progetto di vita, d'intesa con l'Azienda sanitaria locale.

funzioni locali. Così chiarito il quadro normativo, il TAR ha accolto il ricorso, ordinando al Comune di Gioia Tauro, ove aveva la residenza la ricorrente, di adottare entro il termine di 30 giorni un provvedimento amministrativo di adozione/approvazione del progetto di vita individuale.

In altre pronunce, i giudici amministrativi hanno invece rimarcato **la ripartizione dei ruoli e delle responsabilità tra Comune e ASL** a seguito di un'istanza di redazione o annullamento del progetto di vita.

In particolare, nel pronunciarsi sul ricorso di una madre di una minore con disabilità nei confronti del Comune di Formia e dell'AUSL Latina, per l'annullamento della proposta di progetto di vita individuale, il TAR Lazio, Latina, sez. II, con sent. 31 marzo 2025, n. 256¹¹, ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione dell'AUSL, ribadendo che nelle controversie attinenti alla individuazione di misure di assistenza e alla definizione delle modalità di fruizione delle stesse, si è di fronte ad «attività che afferiscono ad un ambito di amministrazione attiva che l'ordinamento assegna inequivocabilmente alla **competenza di una pluralità di soggetti pubblici**, tra cui rientra a pieno titolo anche l'AUSL resistente».

Tuttavia, altrettanto inequivocabile è il **ruolo comunque preminente del Comune di residenza**, «che riveste un ruolo pregnante e di impulso alla predisposizione del progetto, dovendo creare le condizioni affinché i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socioassistenziali, di cui possa aver bisogno la persona con disabilità nonché le modalità di una loro interazione, si possano effettivamente compiere e ha, quindi, il compito di gestire gli interventi di tutti i vari soggetti coinvolti nel progetto»¹².

L'art. 14, comma 1, della legge n. 328 del 2000, infatti, «consente di sussumere il progetto individuale tra gli atti complessi esterni e diseguali che, pur implicando la legittimazione a resistere di entrambe le amministrazioni che concorrono alla sua adozione, concentrano in capo all'amministrazione procedente,

11 Per quanto riguarda il merito, il TAR ha dichiarato il ricorso fondato; dopo aver richiamato il quadro normativo in materia, il giudice amministrativo ha riconosciuto l'illegittimità del progetto di vita predisposto dal Comune, in quanto gravemente lacunoso. Nelle parole del TAR «esso non contempla in maniera precisa gli obiettivi da perseguire né le concrete modalità e le tempistiche di valutazione di tali obiettivi. Non specifica l'apporto delle prestazioni sanitarie che dovranno essere fornite alla disabile né in quali attività (erogate direttamente dal Comune, da altre strutture pubbliche ovvero attraverso l'ausilio di enti del terzo settore) la stessa potrà essere coinvolta in funzione del raggiungimento dell'obiettivo, solo genericamente delineato, di una maggiore autonomia e integrazione sociale della disabile. Non si prende in considerazione la possibilità, già suggerita dal Policlinico Gemelli, ossia da altra struttura pubblica, di prevedere una terapia occupazionale in favore della disabile. Non viene fornito alcun supporto all'unica familiare che si occupa in maniera costante ed esclusiva della disabile stessa. Né è individuato il responsabile del progetto, quale indispensabile referente non solo per il coordinamento delle diverse prestazioni che devono essere fornite, ma anche quale figura di confronto con la famiglia».

12 Così TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 28 novembre 2019, n. 5631 come richiamata nella sent. TAR Campania, Napoli, sez. VI, sent. 8 maggio 2025, n. 3659.

nel caso di specie, il Comune, l'obbligo di superare gli arresti procedurali e di dare impulso concreto alla conclusione del procedimento» (TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 6 febbraio 2025, n. 303)¹³.

4.4. Sul risarcimento del danno

Occorre ricordare in questa sede che dalla mancata o tardiva predisposizione da parte del Comune del progetto di vita può insorgere un **diritto al risarcimento del danno**.

Dalla giurisprudenza del 2025, in primo luogo, è emerso però con chiarezza che **l'illegittimità dell'inerzia amministrativa** – pur frequentemente accertata in precedenti pronunce non definitive – **non determini automaticamente** il riconoscimento del danno risarcibile da mero ritardo, richiedendosi invece **una puntuale dimostrazione sia della spettanza del bene della vita sia del nesso causale tra ritardo e pregiudizio subito**.

In tal senso, numerose decisioni si collocano in un solco rigoroso.

Così, ad esempio, il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sentenze 21 luglio 2025, n. 546 e 20 gennaio 2025, n. 46, ha rigettato le domande risarcitorie proposte, rispettivamente, dalla madre e dai genitori di minori con disabilità, pur a fronte dell'accertata inerzia comunale nella predisposizione del progetto di vita. In entrambe le fattispecie, il giudice ha evidenziato come **i ricorrenti non avessero adeguatamente allegato e provato pregiudizi ulteriori e distinti rispetto a quelli già eventualmente risarciti in separati giudizi** – in particolare con riferimento a prestazioni sanitarie quali le terapie ABA¹⁴ – **né fosse configurabile un danno non patrimoniale in re ipsa da mero ritardo procedimentale**.

Analogamente, è stata esclusa la risarcibilità del danno da ritardo anche per il **mancato previo esperimento del potere sostitutivo** previsto dall'art. 2, co. 9-*bis*, della legge n. 241 del 1990¹⁵, a conferma della necessità di un utilizzo integrale degli strumenti procedurali prima di poter accedere alla tutela risarcitoria.

Nella medesima direzione si pone anche il TAR Sicilia, Palermo, sent. 8 maggio 2025, n. 992, che, pur a fronte dell'accertato silenzio delle amministrazioni e della nomina di un commissario *ad acta*, ha respinto la domanda risarcitoria

13 Nello stesso senso TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 19 marzo 2025, n. 609; TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sent. 6 novembre 2025, n. 460; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 9 dicembre 2025, n. 3540; TAR Veneto, sez. III, sent. 6 ottobre 2025, n. 1731; TAR Sicilia, Catania, sez. III, sent. 27 ottobre 2025, n. 3052.

14 Cfr. sul punto, il cap. 3.2.

15 Si tratta di un diritto riconosciuto a tutti i cittadini nel caso in cui vi sia inerzia o ritardo nel rilascio di un provvedimento amministrativo. Ci si può infatti rivolgere ad una figura interna all'amministrazione che si sostituisce all'organo inadempiente. Tale figura deve essere individuata tra le figure apicali dell'amministrazione.

rilevando l'assenza del presupposto sostanziale del diritto al progetto di vita. Dall'istruttoria, infatti, era emerso che il ricorrente non fosse persona con disabilità ai sensi della legge n. 104 del 1992, con conseguente insussistenza del "bene della vita" richiesto e, quindi, dell'elemento costitutivo della pretesa risarcitoria.

Accanto a tale orientamento restrittivo relativo al risarcimento da mero ritardo, si registra tuttavia un'apertura significativa in presenza di una diversa tipologia di danno, il c.d. danno non patrimoniale.

In particolare, il TAR Sicilia, Palermo, sez. III, con sent. 30 aprile 2025, n. 919, ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale in favore di una persona con grave disabilità, a seguito dell'inerzia protrattasi per oltre otto mesi da parte del Comune e dell'ASP nella predisposizione del progetto di vita. In tale occasione, il giudice – richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁶ – ha distinto tra danno morale, biologico¹⁷ ed esistenziale, definendo quest'ultimo in termini di «danno "dinamico/relazionale", avendo ad oggetto il pregiudizio che il comportamento amministrativo censurato ha arrecato alla qualità di vita» della persona con disabilità. Nello specifico, il TAR ha chiarito che quest'ultimo non deve essere accertato secondo parametri di tipo «tecnico-scientifico», essendo piuttosto da valorizzare quale «depauperamento della vita» «che l'inerzia della P.A. ha provocato, con particolare riguardo alle sue espressioni sociali e relazionali, non potendo ritenersi idoneo a sopperire a tale mancanza, in quanto comunque frammentario e slegato da una programmazione unitaria e coordinata degli interventi assistenziali a favore del disabile, il supporto fornito autonomamente dai suoi familiari».

Il ritardo è stato ritenuto espressione di una violazione dei doveri di correttezza, coordinamento e buon andamento gravanti sulle amministrazioni coinvolte, dimostrabile anche attraverso presunzioni semplici¹⁸, con conseguente condanna solidale al risarcimento, liquidato equitativamente. Nel caso di specie era poi stata avanzata analoga richiesta di risarcimento anche da parte dei genitori del ricorrente: in considerazione della natura strettamente personale del danno esistenziale, nonché della mancanza di qualsiasi elemento di prova a riscontro, il TAR ha tuttavia rigettato tale domanda.

16 Cons. Stato, sez. III, sent. 12 febbraio 2024, n. 1373, su cui si veda il Report relativo alla giurisprudenza relativa al 2024, p. 47.

17 Per danno morale intendendosi il «danno causato alla persona dalla sofferenza di carattere interiore (il patema d'animo)», mentre per danno biologico quello «attinente invece alla sfera fisica e psicologica dell'individuo e verificabile di consueto secondo parametri medico/legali».

18 Su questo punto, il TAR si discosta dal precedente – citato dall'Azienda Sanitaria intimata – in cui la prova da parte dell'interessato, fornita in termini strettamente medico/legali, del peggioramento del suo stato di salute, ovvero dell'incidenza negativa di tale ritardo sulla sua vita, era stata ritenuta presupposto imprescindibile per l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno esistenziale provocato dal ritardo nella predisposizione del progetto di vita (cfr. TAR, Sicilia, Palermo, Sez. III, sent. 27 luglio 2021, n. 2344, ma anche TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. 17 ottobre 2024, n. 2880 nel Report 2024, pag. 48). Questo onere probatorio sarebbe richiesto al massimo con riguardo al risarcimento del danno biologico, non essendo invece pertinente per la diversa fattispecie del danno esistenziale.

Una soluzione intermedia è emersa, infine, con riguardo al danno patrimoniale. Nella sent. del TAR Calabria, Reggio Calabria, 12 dicembre 2025, n. 776, a fronte dell'inerzia comunale già accertata e della successiva adozione del progetto mediante commissario *ad acta*, il giudice ha riconosciuto il risarcimento del solo **danno patrimoniale strettamente provato e causalmente connesso, individuato nelle spese sostenute dal ricorrente per la predisposizione di un progetto di vita privato resosi necessario proprio a causa del ritardo amministrativo**. Sono state invece respinte le ulteriori voci di danno, sia patrimoniali che non patrimoniali e da mero ritardo, per difetto di allegazione, genericità o mancanza di nesso eziologico. Nel caso di specie, secondo il TAR, i ricorrenti non hanno adempiuto «all'onere di specificare, in maniera puntuale ed analitica, i concreti nocuenti, afferenti alla sfera psico-fisico/relazionale, che avrebbero patito quale conseguenza, diretta ed immediata, della mancata approvazione del progetto di vita individuale».

4.5. Sul Piano terapeutico riabilitativo individuale (PTRI)

Infine, alcune pronunce del 2025 si sono soffermate sul Piano terapeutico riabilitativo individuale (PTRI), evidenziando, anche in questo ambito, la centralità della continuità assistenziale e della personalizzazione degli interventi.

In particolare, il TAR Campania, Napoli, sez. IX, sent. 20 maggio 2025, n. 3881, ha esaminato il caso di una persona con gravissima disabilità per la quale l'Unità di valutazione aveva disposto l'interruzione del PTRI senza prevedere soluzioni alternative, nonostante la natura cronica della patologia e la precedente continuità del trattamento. Il giudice ha ritenuto illegittimo il provvedimento, sottolineando **l'obbligo dell'amministrazione di garantire un percorso assistenziale alternativo e coordinato, in un'ottica di presa in carico globale**.

In termini analoghi, il TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 23 luglio 2025, n. 5543, **ha annullato il provvedimento con cui era stato disposto il passaggio dal regime sociosanitario a quello socioassistenziale per una persona con disabilità grave, evidenziando come tale scelta, di fatto, si fosse tradotta nell'interruzione del trattamento terapeutico**. Nel caso di specie, il giudice ha censurato sia il difetto di istruttoria sia **l'applicazione automatica di limiti temporali (2+1 anni)**, ribadendo che la durata e il contenuto del PTRI devono essere definiti in concreto, in base alle condizioni cliniche e alle esigenze individuali del paziente.

Le decisioni confermano, dunque, che il PTRI, al pari del progetto di vita e possibile parte integrante dello stesso, deve essere costruito su base individualizzata e non può subire interruzioni o modifiche non adeguatamente motivate, dovendo l'amministrazione assicurare sempre la continuità e l'appropriatezza del percorso assistenziale.