ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

12 FEBBRAIO 2025

Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato

di Francesco Gaspari
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Guglielmo Marconi

Il riordino della normativa in materia di disabilità e il progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*

di Francesco Gaspari
Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Guglielmo Marconi

Abstract [It]: Il saggio analizza l'istituto del "progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato" alla luce della recente riforma in materia di disabilità. Dopo aver passato in rassegna i principali aspetti della nuova normativa, il contributo si sofferma sul decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, che distingue nettamente il procedimento di valutazione di base e il procedimento di valutazione multidimensionale. Nell'ambito di questo s'inquadra l'istituto del progetto di vita personalizzato e partecipato, del quale sono esaminati tutti i principali aspetti (sostanziali e processuali), tenendo conto dei lavori preparatori della riforma, della giurisprudenza e della dottrina rilevanti in materia.

Title: The reorganization of the disability legal framework and the individual, personalized and participated life project
Abstract [En]: The reorganization of the disability legal framework and the "individual, personalized and participated life project" in the light of the recent reform on disability. After having gone through the main aspects of the new regulations, the paper focuses on legislative decree 3 May 2024, No. 62, which clearly distinguishes between the basic assessment procedure and the multidimensional assessment procedure. Within the latter, the legislator lays down specific rules on the personalized and participated life project, of which all the main aspects (both substantial and judicial) are examined, taking into account the preparatory works of the reform, as well as the case-law and the legal literature relevant in this domain.

Parole chiave: disabilità, progetto di vita, valutazione multidimensionale, budget di progetto, diritti finanziariamente condizionati
Keywords: disability, life project, multidimensional assessment procedure, project budget, financially conditional rights

Sommario: 1. Il riordino della normativa in materia di disabilità. **2.** Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62. La valutazione di base e la valutazione multidimensionale. **3.** Il progetto di vita: definizione, *ratio* e contenuto. **4.** Il procedimento amministrativo per la formazione del progetto di vita. **4.1.** La "sovranità" della persona con disabilità nel procedimento amministrativo per la formazione del progetto di vita. Legittimazione, forma e modalità di presentazione dell'istanza. Termini e titolarità del procedimento. **4.2.** *Segue.* Un sistema assistito e a tutele crescenti. **4.3.** Le "posizioni" dell'amministrazione e della persona con disabilità. **4.4.** *Segue.* Il ruolo dell'amministrazione procedente e dell'interessato nella predisposizione del progetto individuale. **4.5.** *Segue.* La natura giuridica del progetto di vita. **5.** Progetto individuale e limiti al sindacato giurisdizionale. Cenni. **6.** Progetto di vita e risorse. **6.1.** Il principio di neutralità finanziaria e il budget di progetto. **6.2.** Il progetto di vita come diritto finanziariamente condizionato: profili critici. **7.** Considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il riordino della normativa in materia di disabilità

Le persone con disabilità sono tutelate nell'ordinamento giuridico. Una normativa specifica in materia è relativamente recente, mentre l'impostazione più risalente considerava le persone disabili come soggetti relegati ai margini della società[1]. Le spinte sociali, i movimenti di lotta e i *Disability Studies* hanno avviato un mutamento di prospettiva, anche dal punto di vista scientifico, ponendo attenzione alle politiche di inclusione e all'esigenza di ridurre l'emarginazione nel campo dei diritti civili[2]. Tali studi – che vedono le persone con disabilità come soggetti attivi – hanno condotto alla elaborazione di modelli sociali, "*focalizzati sui processi e sulle forze sociali che fanno sì che le persone affette da menomazioni vengano escluse dalla società, diventando perciò disabili*"[3].

In tale prospettiva, nel 2001, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha approvato la "*Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*" (I.C.F.), lo standard internazionale per misurare e classificare salute e disabilità. Si tratta di un modello bio-psico-sociale secondo cui la disabilità è un fatto sociale, dipendente sia dalle limitazioni funzionali di una persona sia dalle condizioni ambientali e sociali[4]. In particolare, l'I.C.F. appartiene alla "famiglia" (I.C.D. e I.C.F.) delle classificazioni internazionali sviluppate dall'OMS nella prospettiva di una loro applicazione a molteplici aspetti della salute. La famiglia delle classificazioni internazionali dell'OMS "*fornisce un modello di riferimento che permette di codificare un'ampia gamma di informazioni relative alla salute (ad es. diagnosi, funzionamento e disabilità, ragioni del contatto con i servizi sanitari) e usa un linguaggio comune standardizzato che permette la comunicazione in materia di salute e di assistenza sanitaria in tutto il mondo, e tra varie scienze e discipline*"[5].

L'approccio proposto dai *Disability Studies* ha inciso sul piano del diritto positivo, incidendo sulla normativa multilivello[6]. Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, tra gli strumenti previsti e disciplinati, finalizzati alla tutela delle persone con disabilità, particolare importanza assume il progetto di vita, codificato all'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328[7].

L'istituto del progetto di vita è stato recentemente oggetto di un'importante riforma, che non ha riguardato solo tale istituto, essendo il legislatore intervenuto sulle plurime e non coordinate normative esistenti, al precipuo fine di predisporre una disciplina organica finalizzata a ridisegnare i diversi àmbiti di tutela, qualificare e rafforzare l'offerta dei servizi sociali territoriali, semplificare l'accesso ai servizi sanitari

[1] Così A.D. MARRA, voce *Disabilità*, in *Dig. disc. priv.*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2010, pp. 555 ss.
[2] Su tali aspetti si rinvia a A.D. MARRA, voce *Disabilità*, *cit.*, p. 556.
[3] Si veda ancora A.D. MARRA, voce *Disabilità*, *op. cit.*, p. 556.
[4] *Ibid.*, p. 556.
[5] Organizzazione Mondiale della Sanità, *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (I.C.F.), versione breve del 2001, tradotta in italiano da G. LO IACONO, D. FACCHINELLI, F. CRETTI, S. BANAL, curatore della versione italiana M. LEONARDI, Edizioni Erickson, Trento, 2004, p. 14.
[6] Per un quadro in merito si veda A.D. MARRA, voce *Disabilità*, *cit.*, pp. 556 ss.
[7] Recante "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*".

e sociali, revisionare le procedure per l'accertamento delle disabilità e promuovere progetti di vita indipendente da definirsi con una valutazione multidimensionale della condizione della persona[8].

In particolare, la legge 22 dicembre 2021, n. 227[9] ha conferito al Governo la delega ad adottare, entro il 15 marzo 2024[10], uno o più decreti legislativi per la *revisione* e il *riordino* delle disposizioni in materia di disabilità, nel quadro della piena *attuazione* delle norme costituzionali (articoli 2, 3, 31 e 38 della Costituzione), in conformità a) alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo Protocollo opzionale, firmata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18; b) alla "*Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*", di cui alla comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2021[11]; c) alla risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021, sulla protezione delle persone con disabilità[12].

Come messo in evidenza dal Consiglio di Stato in sede consultiva[13], la complessiva "*finalità*" dell'intervento ha un duplice obiettivo: *a*) di coordinare, *sotto il profilo formale,* le disposizioni legislative vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, operando le opportune modifiche atte a migliorarne "*la coerenza giuridica, logica e sistematica*" e favorendo l'*adeguamento*, l'*aggiornamento* e la *semplificazione* del linguaggio normativo, con espressa individuazione delle "*disposizioni da abrogare*"[14]; *b*) di garantire, *sotto il profilo sostanziale*, alla persona con disabilità "*il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione*", nonché di "*promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei princìpi di autodeterminazione e di non discriminazione*"[15].

[8] Cfr., in merito, F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide",* in *Costituzionalismo.it*., n. 3, 2021, p. 123.
[9] Recante "*Delega al Governo in materia di disabilità*".
[10] Art. 1, comma 1, legge n. 227/2021. La versione originaria della legge delega prevedeva l'adozione dei decreti legislativi in questione entro venti mesi dalla sua entrata in vigore. Tale termine è stato modificato dall'art. 1, comma 5, legge 24 febbraio 2023, n. 14, nel senso indicato nel testo principale del presente lavoro.
[11] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, COM(2021) 101 final, 3 marzo 2021.
[12] Art. 1, comma 1, legge n. 227/2021. Si veda sul punto, Cons. Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, n. 131/2024, 8 febbraio 2024, punto 2.
[13] Cons. Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, n. 55/2024, 24 gennaio 2024, punto 3.2.
[14] Art. 2, comma 1, legge n. 227/2021.
[15] Art. 1, comma 1, legge n. 227/2021.

Tale riforma è funzionale al raggiungimento della Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore), del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, in particolare, della Riforma 1.1, intitolata "*Legge quadro per le disabilità*"[16].

Il PNRR ha previsto, al fine del rispetto della *milestone*, l'entrata in vigore della legge delega in materia di disabilità entro il 31 dicembre 2021 e l'adozione da parte del Governo dei decreti legislativi entro la fine del secondo trimestre dell'anno 2024[17].

Entrambe le scadenze sono state rispettate: la prima mediante l'emanazione della legge n. 227/2021, la seconda attraverso l'adozione di tre decreti legislativi, nella prospettiva della "*progressiva attuazione del programma di deleghe*" prefigurata dal legislatore[18]. Il primo decreto legislativo ha ad oggetto la riqualificazione dei servizi pubblici per le persone con disabilità[19]; il secondo è dedicato all'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità[20], mentre il terzo[21] – che qui interessa più da vicino – ha una portata ampia e non solo dispone la trasposizione normativa della "*Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute*" (I.C.F.)[22], ma provvede anche a ridefinire la condizione di disabilità, la valutazione di base e la valutazione multidimensionale. Questo terzo decreto legislativo ha portata storica, perché, come anticipato, sussume la disciplina della disabilità entro paradigmi scientificamente validati, conformi ai linguaggi e alle procedure di accertamento dell'Organizzazione Mondiale della Sanità[23].

---

[16] Sugli obiettivi del PNRR con specifico riferimento alla sanità si veda, tra gli altri, M.A. SANDULLI, *Sanità, misure abilitanti generali sulla semplificazione e giustizia nel PNRR*, in *Federalismi.it – osservatorio di Diritto sanitario*, 2021, pp. 10-11; ID., *Introduzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata: esperienze, problemi e prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 7 ss.; A. PIOGGIA, *La sanità nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2022, pp. 165 ss.

[17] Servizio Studi – Senato della Repubblica, *Schema di decreto legislativo recante definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*. Atto del Governo n. 122, Relazione illustrativa, Roma, marzo 2024.

[18] Cfr. sul punto Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit., punto 2.

[19] Decreto legislativo 13 dicembre 2023, n. 222, recante "*Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità*".

[20] Decreto legislativo 5 febbraio 2024, n. 20, recante "*Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della delega conferita al Governo*".

[21] Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, recante "*Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*".

[22] Art. 11, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

[23] Cfr. F. MASCI, *Persona, scienza e linguaggio: l'inattuazione del programma costituzionale in materia di disabilità e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2024, p. 72.

2. Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62. La valutazione di base e la valutazione multidimensionale

Il d.lgs. n. 62/2024 attua la delega contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. a), b), c), d) e h) della legge n. 227/2021. In particolare, come emerge dalla lettura della sopra richiamata Relazione illustrativa che accompagna il d.lgs. n. 62/2024, la lett. b) del citato comma 2 (relativa all'accertamento della disabilità e alla revisione dei suoi processi valutativi di base) prevede la riunificazione e la semplificazione degli accertamenti esistenti (tra cui quello per l'accertamento dell'invalidità civile, dell'*handicap* e della disabilità ai fini lavorativi) entro una definizione omnicomprensiva di condizione di disabilità.

La successiva lett. c) disciplina la diversa valutazione multidimensionale della disabilità per la realizzazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, entro il quale individuare i supporti e coordinarli per lo sviluppo unitario del percorso di vita.

La legge delega (art. 2, comma 2, lett. a), n. 1) impone chiaramente al legislatore delegato di distinguere queste due fasi e risulta che il procedimento valutativo multidimensionale, disciplinato al Capo III del d.lgs. n. 62/2024[24], assuma una "*netta distanza concettuale*"[25] rispetto a quello primario della valutazione di base, disciplinato al Capo II del medesimo decreto[26].

La *valutazione di base*[27] è una procedura medico-legale, preordinata all'attestazione della *condizione di disabilità*[28] ed è basata sull'utilizzo congiunto della *Classificazione internazionale delle malattie* (I.C.D.)[29] e dell'I.C.F.[30] Tale procedura è entrata in vigore in via sperimentale il 1 gennaio 2025[31].

È significativo notare come il d.lgs. n. 62/2024 – introducendo (all'art. 2) le definizioni richieste dalla legge delega, in coerenza con quanto disposto dalla Convenzione di New York del 2006 (ratificata in Italia nel 2009), quali quelle di "*condizione di disabilità*", "*persona con disabilità*" ed "*accomodamento ragionevole*"

---

[24] Recante "*Valutazione multidimensionale e progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*".

[25] Relazione illustrativa, cit., p. 1.

[26] Recante "*Procedimento valutativo di base e accomodamento ragionevole*".

[27] Definita all'art. 2, comma 1, lett. l), d.lgs. n. 62/2024 come il "*procedimento volto ad accertare, attraverso l'utilizzo delle classificazioni ICD e ICF e dei correlati strumenti tecnici operativi di valutazione, la condizione di disabilità ai fini dell'accesso al sostegno, lieve o medio, o al sostegno intensivo, elevato o molto elevato*".

[28] Definita all'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 62/2024 come "*una duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri*".

[29] L'art. 2, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 62/2024 definisce "I.C.D." come la "*Classificazione internazionale delle malattie - International Classification of Diseases (ICD), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità conformemente agli articoli 21, lettera b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 marzo 1947, n. 1068*".

[30] L'art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 62/2024 definisce l'"I.C.F." come la "*Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute - International Classification of Functioning Disability and Health (ICF), adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità conformemente agli articoli 21, lettera b), e 22 del Protocollo concernente la costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, stipulato a New York il 22 luglio 1946, reso esecutivo con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 4 marzo 1947, n. 1068*".

[31] Art. 11, comma 1, e art. 33, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Sull'ambito di applicazione temporale della normativa in esame torneremo più diffusamente nell'ultima parte del presente lavoro.

– prenda le mosse dalla nuova prospettiva della "*condizione di disabilità*", intesa come "*una duratura compromissione fisica, mentale, intellettiva, del neurosviluppo o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri*"[32]. In tal modo, si passa dalla visione medica dell'impedimento, determinato dalla malattia o patologia in sé, al modello bio-psico-sociale, che considera l'impedimento o la limitazione nella partecipazione sociale connaturato al fatto che una persona con una data compromissione non può esercitare i suoi diritti, su base di uguaglianza con gli altri, se ha un contesto avverso[33].

Alla *valutazione di base* fa seguito la *valutazione multidimensionale*[34], una procedura di accertamento articolata in quattro fasi (art. 25, comma 2, d.lgs. n. 62/2024): a) rilevazione degli obiettivi della persona secondo i suoi desideri e le sue aspettative e definizione del profilo di funzionamento; b) individuazione delle barriere che ostacolano il funzionamento e dei facilitatori che lo agevolano; c) formulazione delle valutazioni inerenti al profilo di salute fisica, mentale, intellettiva e sensoriale, ai bisogni della persona e ai domini della qualità di vita, in relazione alle priorità della persona con disabilità; d) redazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

Il procedimento di valutazione multidimensionale è svolto sulla base di un metodo multidisciplinare ed è fondato sull'approccio bio-psico-sociale, tenendo conto delle indicazioni dell'I.C.F. e dell'I.C.D.[35]. Anche tale procedimento (alla stregua della valutazione di base di cui al Capo II) è entrato in vigore in via sperimentale il 1 gennaio 2025[36].

3. Il progetto di vita: definizione, *ratio* e contenuto

Come visto, il *progetto di vita* costituisce il "*punto di caduta*"[37] della *valutazione multidimensionale*. Il legislatore lo configura espressamente come "*ulteriore strumento di capacitazione*"[38] rispetto a tutti gli altri interventi, sostegni e benefici "*che direttamente spettano all'interessato a seguito della certificazione della condizione di disabilità*"[39].

---

[32] Art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 62/2024.

[33] Così Relazione illustrativa, cit., pp. 2-3. Si veda altresì F. MASCI, *P.N.R.R., cit.*, pp. 91-92.

[34] Definita dall'art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. n. 62/2024 come "*procedimento volto a delineare con la persona con disabilità il suo profilo di funzionamento all'interno dei suoi contesti di vita, anche rispetto agli ostacoli e ai facilitatori in essi presenti, e a definire, anche in base ai suoi desideri e alle sue aspettative e preferenze, gli obiettivi a cui deve essere diretto il progetto di vita*".

[35] Art. 25, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Cfr., sul punto, F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 74, che rileva come si tratti di una procedura che esige la partecipazione della persona con disabilità durante l'intero iter valutativo.

[36] Art. 33, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Sull'ambito di applicazione temporale della normativa in esame torneremo più diffusamente nell'ultima parte del presente lavoro.

[37] Così F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 74.

[38] Art. 15, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Si noti come il Consiglio di Stato, in sede consultiva, avesse suggerito di sostituire il termine "*capacitazione*" con una "*espressione di più immediata comprensibilità, se del caso aggiungendo o utilizzando una perifrasi*" (parere n. 131/2024, cit., punto 7, in merito a "*I profili di tecnica redazionale volti anche alla semplificazione e alla maggiore chiarezza delle disposizioni*"). La versione finale del decreto legislativo ha, tuttavia, mantenuto tale termine.

[39] Art. 15, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

Sul piano sistematico, pertanto, l'ordinamento prevede due livelli di tutela: un primo livello, che comprende quelli che potremmo definire come *strumenti di capacitazione di base*, legati direttamente al riconoscimento della condizione di disabilità[40], effettuato dall'INPS mediante le unità di valutazione di base[41]. Tale riconoscimento costituisce il risultato del procedimento valutativo di base[42], definito dal legislatore come il procedimento unitario "*che comprende ogni accertamento dell'invalidità civile previsto dalla normativa vigente*"[43]; un secondo livello di tutela, che il legislatore definisce quale "*ulteriore strumento di capacitazione*", un livello di tutela superiore, che presuppone il primo e lo integra[44].

Il progetto di vita è uno "*strumento programmatorio*"[45], definito dal legislatore come "*progetto individuale, personalizzato e partecipato della persona con disabilità che, partendo dai suoi desideri e dalle sue aspettative e preferenze, è diretto ad individuare, in una visione esistenziale unitaria, i sostegni, formali e informali, per consentire alla persona stessa di migliorare la qualità della propria vita, di sviluppare tutte le sue potenzialità, di poter scegliere i contesti di vita e partecipare in condizioni di pari opportunità rispetto agli altri*"[46].

Si tratta del "*documento finale*"[47] volto "*a realizzare gli obiettivi della persona con disabilità per migliorare le condizioni personali e di salute nei diversi ambiti di vita, facilitandone l'inclusione sociale e la partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri*"[48]. Il progetto di vita è, in linea generale, "*strumento di sviluppo della consapevolezza di sé e del controllo sulle proprie scelte della persona con disabilità*"[49], in piena ottemperanza ai criteri direttivi stabiliti dalla legge delega[50].

Il progetto di vita è stato inizialmente previsto e disciplinato dall'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328[51], che demandava ai comuni di operare d'intesa con le aziende sanitarie locali, nell'ambito delle risorse disponibili[52]. Tale provvedimento normativo ha "*scardinato la concezione* categoriale *del bisogno, sottolineando*

[40] Definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 62/2024.
[41] Art. 9, comma 3, d.lgs. n. 62/2024, che sostituisce l'art. 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.
[42] Art. 10, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.
[43] Tali accertamenti sono elencati all'art. 5, comma 1 del d.lgs. n. 62/2024.
[44] Un approccio analogo è seguito da altri studiosi, che, muovendo dall'art. 22, comma 2, lett. f), legge n. 328/2000, qualifica il progetto individuale come "*super livello essenziale*": F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 80.
[45] Così Cons. Stato, Sez. III, 12 febbraio 2024, n. 1373.
[46] Art. 2, comma 1, lett. n), d.lgs. n. 62/2024.
[47] F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 74.
[48] Art. 18, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Come osserva il Consiglio di Stato, parere n. 131/2024, cit., il progetto di vita è "*destinato a garantire la piena inclusione delle persone con disabilità nei vari ambiti della vita*".
[49] Relazione illustrativa, cit., p. 5.
[50] Legge n. 227/2021, all'art. 2, comma 2, lett. c), punti 4 e seguenti.
[51] La vigente previsione dell'art. 14 in esame stabilisce un rinvio alla legge delega, prevedendo che "*Le persone con disabilità di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, possono richiedere l'elaborazione del progetto di vita di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), della legge 22 dicembre 2021, n. 227*". L'art. 40, comma 2 del d.lgs. n. 62/2024 ha disposto che le modifiche apportate all'art. 14 si applicano nei territori interessati dalla sperimentazione di cui all'art. 33 del suddetto decreto legislativo a decorrere dal 1° gennaio 2025 e, sul restante territorio nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2026.
[52] La medesima legge, all'art. 22, comma 2, lett. *f*), qualifica gli interventi per la piena integrazione delle persone con disabilità attraverso il progetto di vita individuale quale "*livello essenziale delle prestazioni sociali*".

la pluralità dei bisogni umani e le diverse sfaccettature della vulnerabilità"[53], e costituisce il primo, per ordine cronologico e per importanza, degli interventi legislativi rilevanti per la definizione di quello che viene definito come "modello progettuale individuale"[54].

Al progetto individuale di cui all'art. 14 fa espresso riferimento anche la c.d. *Legge sul "dopo di noi"*[55]. L'art. 1, comma 2 di tale provvedimento normativo prevede infatti che le misure di assistenza, cura e protezione delle persone con disabilità grave ivi disciplinate "*sono integrate, con il coinvolgimento dei soggetti interessati, nel progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi*". È con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 novembre 2016[56] che si è data attuazione alla legge n. 112/2016. Tale decreto prevede (art. 2, comma 2), tra l'altro, una forma di coordinamento tra il progetto personalizzato da esso disciplinato ed eventuali ulteriori progetti previsti da altre e diverse previsioni legislative[57].

Alla luce di tale quadro normativo e della giurisprudenza formatasi negli anni, il Giudice amministrativo ha avuto modo di definire il progetto individuale come "*l'insieme di quelle prestazioni che assicura in concreto l'integrale tutela della disabilità, di quelle prestazioni e di quegli interventi necessari giacché attraverso l'effettiva erogazione e fruizione di tali, multiformi e coordinate misure è possibile conseguire in maniera esaustiva da parte dell'interessato il bene della vita oggetto della vicenda processuale*"[58].

Come osserva il Consiglio di Stato[59], le nuove disposizioni di cui al d.lgs. n. 62/2024 (Capo III) mirano a realizzare un *riordino* ed una *razionalizzazione*, in chiave integrativa, dei procedimenti. L'esigenza, che risulta attuata in conformità alla delega, è quella di evitare che il progetto di vita si risolva nella semplice sommatoria di piani potenzialmente non comunicanti o incompatibili tra loro[60]. Allo stesso modo, osserva ancora il Supremo Consesso, garantendo l'*integrazione* e il *coordinamento* tra i diversi *piani di intervento*,

---

[53] Così E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri di solidarietà da parte della persona con disabilità,* in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2019, pp. 145 ss.

[54] G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, pp. 37-38.

[55] Legge 22 giugno 2016, n. 112, recante "*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*".

[56] Recante "*Requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, nonchè ripartizione alle Regioni delle risorse per l'anno 2016*".

[57] G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, p. 39, a cui si rinvia per un esame degli altri atti normativi che richiamano il modello progettuale in esame (ivi, pp. 40-41).

[58] Tar Campania, Napoli, Sez. VI, ordinanza 3 aprile 2019, n. 553. Si veda anche Tar Valle D'Aosta, 14 gennaio 2019, n. 2.

[59] Parere n. 131/2024, cit.

[60] Così si esprime anche la recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui "*il progetto di vita individuale per la persona disabile è qualcosa se non di diverso, certamente di più della semplice sommatoria di altri strumenti (quali, ad esempio, quelli recati dal PAI e dal PEI): vengono invero in rilievo interventi e prestazioni multidisciplinari che vanno erogati in modo organico e continuativo, sì da assicurare quelle condizioni ottimali di assistenza, recupero funzionale, riabilitazione e inserimento sociale ed educativo del disabile*": Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 26 agosto 2024, n. 4655, il quale precisa che il progetto di vita "*è l'insieme di quelle prestazioni appena elencate che assicura in concreto l'integrale tutela della persona con disabilità*". In senso analogo, si veda Tar Lazio, Roma, Sez. II, 1 ottobre 2024, n. 17013.

nel rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo, si mira a superare il fenomeno delle sovrapposizioni e delle duplicazioni tra i vari programmi e interventi di sostegno.

La funzione dell'istituto "*è quella di realizzare un raccordo onnicomprensivo delle esigenze ed è fondata sul dato per cui il progetto di vita coinvolge tutti gli ambiti di vita e i contesti di riferimento e comprende, del pari, tutti gli strumenti, le risorse, le misure e i servizi, che si rendono disponibili*"[61].

Il progetto di vita, infatti, già sotto la vigenza della precedente versione dell'art. 14 della legge n. 328/2000, veniva configurato dalla giurisprudenza come "*un modello di servizi incentrato su un progetto di 'presa in carico globale' della persona disabile*"[62], secondo una "*logica profondamente diversa da quella tradizionale, articolata per competenze "semplici", rivolte alla mera erogazione di un servizio specifico*"[63].

L'art. 19 del d.lgs. n. 62/2024[64] assume, sotto tale profilo, estrema rilevanza, in quanto stabilisce che il progetto di vita "*assicura il coordinamento tra i piani di intervento previsti per ogni singolo contesto di vita e dei relativi obiettivi*". Tale disposto risponde dunque all'esigenza di evitare che il progetto di vita si risolva nella mera giustapposizione di una serie di piani di interventi previsti per i vari comparti (quali PEI scolastico, PAI socio-assistenziale, Piano riabilitativo individuale sanitario, ecc.), stabilendo che gli stessi siano sinergicamente coordinati[65]. L'integrazione dei differenti profili in ambito sanitario e sociale all'interno del progetto di vita è assicurata anche grazie alla collegialità della valutazione multidimensionale, di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 62/2024.

In ordine al contenuto, la precedente versione dell'art. 14, comma 2, legge n. 328/2000[66] fissava in modo puntuale il contenuto del progetto di vita[67]. Il legislatore delegato è intervenuto sul piano del contenuto del progetto, stabilendo innanzi tutto, all'art. 18, comma 2, d.lgs. n. 62/2024, che "*Il progetto di vita individua, per qualità, quantità ed intensità, gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, volti anche ad eliminare e a prevenire le barriere e ad attivare i supporti necessari per l'inclusione e la partecipazione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli scolastici, della formazione superiore, abitativi, lavorativi e sociali. Nel progetto di vita sono, altresì, comprese le misure previste a legislazione vigente per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale, nonché gli eventuali sostegni erogabili in favore del nucleo familiare*

[61] Relazione illustrativa, cit., p. 5.
[62] Sul punto, cfr. Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 12 aprile 2013, n. 440.
[63] M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale per le persone disabili e il danno da ritardo nella sua adozione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, pp. 113 ss., spec. p. 116.
[64] Recante "*Coordinamento, contestualità e integrazione nel progetto di vita*".
[65] Relazione illustrativa, cit., p. 26.
[66] Tale disposto precisava che "*il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale o al Profilo di funzionamento, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, il Piano educativo individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, 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. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare*".
[67] Sul contenuto del progetto, si veda anche il decreto interministeriale 23 novembre 2016 (specialmente art. 2).

e di chi presta cura ed assistenza ai sensi dell'articolo 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205". Tale previsione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 26, d.lgs. n. 62/2024, espressamente dedicata al contenuto (e alla forma) del progetto di vita. In tale disposto ne vengono riportati nel dettaglio i contenuti, comprese le sfere di competenza e le attribuzioni di ciascun soggetto coinvolto nella sua attuazione (inclusi gli enti del Terzo settore), fermo restando quanto previsto dall'art. 29 per il Referente per l'attuazione del progetto.

Il progetto di vita può essere aggiornato o modificato ai sensi dell'art. 26, commi 5 e 8, d.lgs. n. 62/2024. In primo luogo, l'istituto in parola individua "*la programmazione di tempi e le modalità delle verifiche periodiche e di aggiornamento, anche al fine di controllare la persistenza e l'adeguatezza delle prestazioni rese rispetto agli obiettivi*"[68]. A seguito di tali verifiche, il progetto può essere modificato su istanza di parte[69]. In secondo luogo, esso può essere modificato, sempre su istanza di parte, ai sensi dell'art. 26, comma 5[70] oppure ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. e)[71]. La modifica del progetto non può, pertanto, mai essere effettuata d'ufficio[72]. Le due ipotesi di modifica da ultimo richiamate (entrambe previste all'art. 26, comma 8) sono particolarmente importanti, in quanto stabiliscono che, al di là delle verifiche periodiche già previste dallo strumento in rassegna[73], questo è soggetto ad aggiornamento in ogni caso in cui venga richiesto dalla persona con disabilità o dal Referente[74].

Alla luce delle disposizioni puntuali e dettagliate sul contenuto del progetto, si può ritenere che anche con riferimento al più recente quadro normativo possa trovare applicazione la giurisprudenza formatasi

[68] Art. 26, comma 3, lett. g), d.lgs. n. 62/2024.

[69] Art. 26, comma 8, d.lgs. n. 62/2024. Si potrebbe discutere sulla legittimazione attiva a chiedere la modifica o l'aggiornamento in questione. Una possibile interpretazione consiste nel ritenere che il legislatore abbia qui volutamente non indicato i soggetti legittimati a proporre la modifica o l'aggiornamento del progetto, rimettendo al progetto stesso la determinazione delle *modalità* delle verifiche periodiche e degli aggiornamenti, come emerge dalla mera lettura dell'art. 26, comma 3, lett. g). Un'altra possibile interpretazione è quella secondo la quale la legittimazione in esame è da riconoscersi a tutti i soggetti di cui all'art. 26, comma 7, d.lgs. n. 62/2024. Tale interpretazione non è tuttavia da preferire, poiché quando il legislatore vuole fare espresso riferimento ad uno o più soggetti specifici lo fa espressamente (*ubi lex voluit dixit*, *ubi noluit tacuit*), come nel caso dell'art. 29, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 62/2024, laddove è il Referente che ha l'onere di convocare l'unità di valutazione multidimensionale per procedere alla modifica del progetto di vita.

[70] In tale caso, la parte che può presentare istanza è chiaramente indicata dal legislatore, e segnatamente si tratta della persona con disabilità o di chi la rappresenta.

[71] Anche in tal caso, il legislatore fa espresso riferimento al *Referente per l'attuazione del progetto di vita*, il quale, tra i suoi compiti, ha appunto quello di "*richiedere la convocazione dell'unità di valutazione multidimensionale al fine di rimodulare il progetto di vita*".

[72] Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1548. In tale vicenda, il ricorrente, beneficiario di un assegno da parte del Comune di Roma a titolo di "*assistenza indiretta*" (garantita a livello legislativo dalla legge n. 104/1992 e dalla legge 21 maggio 1998, n. 162), censurava la decisione con cui l'Amministrazione aveva disposto d'ufficio il passaggio dal servizio di assistenza domiciliare indiretta al servizio di assistenza domiciliare diretta, precludendogli di esercitare la propria libertà nella scelta delle forme dell'assistenza. Il Consiglio di Stato ha accolto l'appello ed ha ritenuto gli atti impugnati illegittimi.

[73] Di cui all'art. 26, comma 3, lett. g), d.lgs. n. 62/2024.

[74] Relazione illustrativa, cit., p. 34.

sull'art. 14, legge n. 328/2000[75], con la conseguenza che le Amministrazioni chiamate a predisporre il progetto non lo possono considerare come un "*mero adempimento procedurale*"[76].

4. Il procedimento amministrativo per la formazione del progetto di vita

4.1. La "sovranità" della persona con disabilità nel procedimento amministrativo per la formazione del progetto di vita. Legittimazione, forma e modalità di presentazione dell'istanza. Termini e titolarità del procedimento

Si deve preliminarmente rilevare come, sul piano sistematico, l'ordinamento riconosca "*il protagonismo della persona con disabilità nella costruzione del proprio progetto di vita con il supporto dell'unità di valutazione multidimensionale, il richiamo agli accomodamenti ragionevoli che sono finalisticamente orientati a garantire il massimo sviluppo della capacità decisoria e di scelta della persona con disabilità*"[77]. La "sovranità"[78] della persona con disabilità emerge chiaramente dalle disposizioni riguardanti il procedimento amministrativo relativo alla predisposizione del progetto di vita.

In primo luogo, si tratta di un procedimento avviato ad istanza di parte, vale a dire la persona con disabilità o chi la rappresenta.

In secondo luogo, i soggetti legittimati ad avviare il procedimento possono presentare l'istanza per l'elaborazione del progetto di vita secondo due diverse modalità: in via diretta e in via mediata[79]. Da un lato, l'istanza può essere avanzata "*in forma libera e in qualsiasi momento*"[80]. In tal caso, l'istanza è presentata direttamente dall'interessato all'ambito territoriale sociale (ATS), se dotato di personalità giuridica, di cui all'art. 8 della legge n. 328/2000, in cui ricade il comune di residenza della persona con disabilità o altro ente individuato con legge regionale, quale titolare del relativo procedimento. Ulteriori punti di ricezione dell'istanza possono essere individuati dalle Regioni. L'istanza può essere raccolta anche per il tramite del comune di residenza o di uno dei punti unici di accesso (PUA) del territorio, individuati dagli Enti locali

[75] Si veda Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 21 novembre 2019, n. 2782; Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 21 novembre 2019, n. 2783. Più di recente, si veda Tar Lazio, Roma, Sez. II, 1 ottobre 2024, n. 17013; Tar Lazio, Roma, Sez. III *quater*, 24 dicembre 2024, n. 23441; Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 26 agosto 2024, n. 4655; Tar Campania, Napoli, Sez. V, 20 marzo 2024, n. 1831, che si riferisce ad un caso in cui manca, tra l'altro, il Profilo di funzionamento del paziente, manca l'individuazione del *case manager*, manca l'individuazione delle modalità di monitoraggio dell'andamento e della efficacia delle misure approntate. Si veda inoltre l'interessante sentenza del Tar Lazio, Roma, Sez. II, 23 gennaio 2023, n. 1220, che distingue, nell'ambito dei contenuti del progetto individuale (nel testo dell'art. 14, comma 1, legge n. 328/2000), la valutazione diagnostico-funzionale e il Profilo di funzionamento.

[76] G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, p. 53, ai quali si rinvia per l'esame della giurisprudenza in questione (ivi, pp. 47 ss.).

[77] Relazione illustrativa, cit., p. 5, laddove si aggiunge che quanto rilevato avviene "*nel rispetto del diritto alla capacità di autodeterminazione e del diritto a una vita indipendente disciplinato dall'art. 19 della Convenzione ONU*" (*ibidem*).

[78] L'espressione è mutuata da P. CENDON, voce *Amministrazione di sostegno*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. VII, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 21 ss., spec. pp. 27-28, a proposito dell'interessato beneficiario dell'amministrazione di sostegno.

[79] Cfr., in merito, Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit., *sub* articolo 23 (punto III).

[80] Art. 23, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

o dalle Regioni[81]. Dall'altro lato, l'istanza può essere presentata in via mediata. Infatti, la persona con disabilità o chi la rappresenta può avanzare l'istanza in questione con le modalità di cui all'art. 15, commi 2 e 3, d.lgs. n. 62/2024. In particolare, l'art. 15, comma 2 stabilisce che la persona con disabilità e, se presente, l'esercente la responsabilità genitoriale in caso di minore, il tutore o l'amministratore di sostegno, se dotato di poteri, "*hanno facoltà di richiedere che la commissione, caricato il certificato che attesta la condizione di disabilità sul fascicolo sanitario elettronico (FSE), trasmetta il medesimo a uno dei soggetti indicati all'articolo 23, comma 2, al fine di avviare il procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato*". Tale comunicazione della commissione (formata ai sensi dell'art. 9) ha valore, a tutti gli effetti, di presentazione dell'istanza di parte per l'avvio del procedimento per l'elaborazione del progetto di vita individuale, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241[82].

L'avvio del procedimento è comunicato all'istante da parte del responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza o dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 15, comma 2[83]. Fermo restando quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 241/90, la comunicazione di avvio del procedimento contiene gli elementi di cui all'art. 23, comma 5 del d.lgs. n. 62/2024.

Il procedimento per la formazione del progetto di vita si conclude entro novanta giorni dal suo avvio, salva diversa disposizione regionale[84]. Questa previsione volta a predefinire i termini di conclusione del procedimento amministrativo per la definizione del progetto di vita non era inizialmente prevista nello schema di decreto legislativo, a differenza di quanto previsto per il procedimento di valutazione di base. L'imposizione di un termine è imposta, in via di principio, dall'art. 2 della legge n. 241/1990, il quale stabilisce (al secondo comma) che, in difetto di espressa previsione, come nella specie, il termine viene fissato *ex lege* ed è di trenta giorni. Dopo i rilievi, di analogo tenore, espressi in sede consultiva dal Consiglio di Stato, il legislatore delegato ha effettuato l'integrazione, con la conseguenza che la normativa prevede oggi il termine di cui al citato comma 7 (novanta giorni) entro cui il procedimento per la definizione del progetto di vita deve concludersi. Se il procedimento non si conclude entro detto termine, si configura – alla stregua della giurisprudenza amministrativa che si è formata in relazione all'art. 14, legge n. 328/2000 – una ipotesi di silenzio-inadempimento, con la conseguenza che l'interessato potrà agire *ex* art. 117 c.p.a., chiedendo la nomina di un commissario *ad acta ex* art. 34, comma 1, lett. *e)* c.p.a., nel caso di accoglimento del ricorso, e la condanna dell'Amministrazione a provvedere entro un certo

[81] Art. 23, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.
[82] Art. 15, comma 3, d.lgs. n. 62/2024.
[83] Art. 23, comma 4, d.lgs. n. 62/2024.
[84] Art. 23, comma 7, d.lgs. n. 62/2024.

termine[85]. Nel caso in cui il procedimento sia destinato a concludersi con un provvedimento negativo, l'Amministrazione procedente deve, prima della formale adozione del provvedimento, comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'art. 10-*bis*, legge n. 241/90.

In ordine alla titolarità del procedimento amministrativo, l'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 62/2024, stabilisce che "*L'istanza di cui al comma 1 è presentata all'ambito territoriale sociale, se dotato di personalità giuridica, di cui all'articolo 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328, in cui ricade il comune di residenza della persona con disabilità o altro ente individuato con legge regionale, quale titolare del relativo procedimento*". La medesima disposizione prevede che le Regioni possano individuare ulteriori punti di ricezione dell'istanza e che l'istanza possa essere raccolta anche per il tramite del comune di residenza o di uno dei punti unici di accesso (PUA) del territorio, individuati dagli Enti locali o dalle Regioni. L'art. 23, comma 2, in esame, va letto in combinato disposto con l'art. 15, comma 2, con la conseguenza che l'avvio del procedimento per la predisposizione del progetto di vita dovrà essere effettuato da "*uno dei soggetti indicati all'articolo 23, comma 2*" (art. 15, comma 2), che assumerà il ruolo di responsabile del procedimento.

Si deve rilevare come l'esatta individuazione dell'ente al quale l'istanza di predisposizione del progetto di vita deve essere presentata mostri qualche aspetto di ambiguità.

In particolare, la versione iniziale dell'art. 23, comma 2, contenuta nello schema di decreto legislativo (Atto di Governo n. 122) approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2023 prevedeva che "*L'istanza di cui al comma 1 è presentata al comune di residenza o al Punto unico di accesso (PUA) della Casa di comunità di riferimento. Le regioni possono individuare ulteriori punti di ricezione dell'istanza*". Da tale previsione risulta essere il Comune di residenza l'Ente al quale compete ricevere e gestire l'istanza. L'Intesa in Conferenza Unificata è stata invece sancita in data 11 gennaio 2024 sul presupposto che il titolare del procedimento amministrativo diventi l'ambito territoriale sociale (di cui all'art. 8, legge n. 328/2000) ove ricade il Comune di residenza dell'interessato.

Sul punto, molteplici criticità sono state sollevate in sede di audizioni parlamentari. Particolarmente significativi sono i rilievi delle organizzazioni maggiormente rappresentative del mondo delle persone con disabilità e loro familiari. Nella sua memoria sullo schema di decreto legislativo (Atto di Governo n. 122) approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2023 e in esame presso la XII Commissione della Camera dei Deputati[86], la Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (FISH) mette in evidenza la delicatezza della puntuale e chiara individuazione dell'ente al quale presentare l'istanza per

[85] Sulla nomina del commissario *ad acta* – che può avvenire non solo nel giudizio di ottemperanza, ma anche nel giudizio di cognizione – si veda G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, pp. 45-46, ai quali si rinvia anche per l'esame della giurisprudenza sul punto.

[86] Memoria presentata in occasione dell'audizione preliminare del 27 febbraio 2024.

l'elaborazione del progetto di vita, osservando che non in tutte le Regioni risultano regolati gli ambiti territoriali sociali (ATS)[87]. Anche laddove previsti, rileva ancora tale Organizzazione, non sempre risultano attivi e funzionanti e comunque in pochi casi presentano una loro autonoma soggettività giuridica con una stabile dotazione organizzativa ed amministrativa[88]. Il rischio – paventato ad onta delle modifiche concordate in Conferenza Unificata – sarebbe quello di affidare "*il delicatissimo compito del governo e della garanzia della legittimità del procedimento per l'elaborazione del progetto individuale ad una realtà che neppure ha una soggettività giuridica*", con l'ulteriore conseguenza che neppure vi sarebbe un legittimato passivo di riferimento nel caso in cui il cittadino con disabilità volesse censurarne l'illegittimità[89]. L'Organizzazione conclude proponendo di mantenere la formulazione presente nello schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 novembre 2023, "*chiarendo ulteriormente che la titolarità del procedimento è in capo al Comune*".

Sulla *vexata quaestio* è intervenuto anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva[90], il quale ha avuto modo di osservare che il riferimento, quale sede di presentazione dell'ambito territoriale sociale, per quanto non scorretta, non risultasse del tutto adeguata.

In particolare, ad avviso del Supremo Consesso, l'ambito territoriale "*non rappresenta, in quanto tale, un "ente" di riferimento, cui sia dato direttamente di interfacciarsi con le istanze dei soggetti interessati, ma individua e misura – in forza delle determinazioni variamente assunte a livello regionale, in attuazione dell'articolo 8, comma 3 della legge 8 novembre 2000, n. 328 – la circoscrizione territoriale in base alla quale risulta ripartita, ai fini della maggiore efficienza allocativa ed anche in forma associata, la "gestione unitaria" del sistema locale dei servizi sociali*". Nella prassi, osserva il medesimo Consesso, "*le Regioni procedono diffusamente mediante l'individuazione di un Comune con competenze di Comune capofila*"[91]. A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 8, comma 3, legge n. 328/2000, "*Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie*".

Il legislatore delegato ha poi riformulato la disposizione in esame, anche se non nei termini suggeriti dal Consiglio di Stato. Infatti, l'attuale formulazione dell'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 62/2024, come visto, prevede che l'istanza per la predisposizione del progetto di vita possa bensì essere *"presentata all'ambito territoriale sociale",* ma solo *"se dotato di personalità giuridica"*. La più ampia riformulazione suggerita dal

[87] FISH, Memoria, *cit.*, *sub* articolo 23.
[88] FISH, Memoria, *op. cit.*, *sub* articolo 23.
[89] *Ibid.*, nella quale ci si chiede a chi dovrebbe notificare il ricorso al Tar il cittadino in caso di mancanza di soggettività giuridica dell'ATS. Si ipotizza il Comune Capofila, che in tal caso risponderebbe per tutte le altre decine di Comuni appartenenti a tale Ambito. E infine ci si chiede con quali risorse professionali ciò dovrebbe avvenire.
[90] Parere n. 131/2024, cit.
[91] Come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa (Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657), sotto il profilo procedimentale e sostanziale, al Comune deve essere attribuito, *ex* art. 6 della legge n. 328/2000, una posizione preponderante, in quanto è a tale ente territoriale che sono affidate le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali.

Consiglio di Stato avrebbe reso più chiara la portata del disposto in questione, permettendo "*di individuare* con precisione*, nell'interesse degli istanti, il* luogo *presso il quale è possibile* presentare *l'istanza per l'avvio del procedimento*"[92].

4.2. *Segue*. Un sistema assistito e a tutele crescenti

Il procedimento amministrativo volto alla predisposizione del progetto di vita assume carattere peculiare, non solo in relazione alle modalità di presentazione dell'istanza, ma anche in ordine al sistema di protezione previsto dalla vigente normativa, che configura quello che potremmo definire come un *sistema assistito e a tutele crescenti*.

È *a tutele crescenti* perché, come già rilevato sopra, il progetto di vita è qualificato dal legislatore come "*ulteriore strumento di capacitazione*", che presuppone altri livelli di tutela (di base).

È un *sistema assistito* in quanto la normativa vigente attribuisce all'interessato soltanto un onere principale, che è quello di ottenere il certificato medico introduttivo di cui all'art. 8, la cui trasmissione telematica all'INPS costituisce presupposto per l'avvio del procedimento valutativo di base. Una volta ottenuto tale certificato, il procedimento valutativo di base può essere avviato – con la trasmissione, in via telematica, del certificato medico introduttivo di cui all'art. 8 – anche dai medici di cui all'art. 8, comma 1 (fermo restando che si tratta di procedimento ad istanza di parte[93]).

Ma il carattere assistito del sistema emerge ancor più chiaramente dagli obblighi di informazione alla persona con disabilità di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 62/2024. La commissione (l'unità di valutazione di base), infatti, al termine della visita relativa alla valutazione di base, è tenuta ad informare la persona con disabilità o chi la rappresenta non solo del diritto ad elaborare ed attivare un progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, ma anche "*della possibilità di presentare l'istanza per l'elaborazione del progetto di vita attraverso l'invio telematico del certificato della condizione di disabilità* da parte della stessa commissione"[94]. Tale attività informativa è strumentale all'effettivo esercizio del diritto (*recte*: facoltà[95]) di richiedere, da parte dei soggetti di cui al comma 1[96], che la commissione, "*caricato il certificato che attesta la condizione di disabilità sul fascicolo sanitario elettronico (FSE),* trasmetta il medesimo *a uno dei soggetti indicati all'articolo 23, comma 2,* al

[92] Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit., secondo cui "*appare più corretto prevedere che la stessa [istanza] possa essere, in guisa alternativa, formalizzata: a) presso gli uffici del comune capofila dell'Ambito territoriale sociale, individuato dalla Regione, nel quale è ricompreso il comune di residenza della persona con disabilità; b) presso altro ente, eventualmente all'uopo individuato dalla legge regionale; c) direttamente al Comune di residenza, che la raccoglie e ne cura la trasmissione; d) presso uno dei punti unici di accesso del territorio*".

[93] Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.

[94] Art. 15, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Carattere non corsivo aggiunto.

[95] Così la definisce l'art. 15, comma 2, d.lgs. n. 62/2024. La facoltà, tecnicamente intesa, non consiste in una situazione giuridica soggettiva autonoma, ma in "*uno dei modi attraverso i quali può esercitarsi il diritto: essa dunque forma parte del contenuto del diritto stesso*": F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, ESI, Napoli, 2011, p. 58.

[96] Persona con disabilità, l'esercente la responsabilità genitoriale o il tutore o amministratore di sostegno.

fine di avviare il procedimento per l'elaborazione del progetto di vita"[97]. Il carattere assistito del sistema prefigurato dal legislatore delegato emerge chiaramente anche dalla previsione dell'art. 23, non solo nella parte in cui prevede che l'istanza per la predisposizione del progetto di vita possa essere presentata "*in forma libera e in qualsiasi momento*" (comma 1), ma anche nella parte in cui stabilisce la doverosità di avvio del procedimento amministrativo da parte del responsabile del procedimento (comma 4), l'indicazione degli elementi che deve contenere la comunicazione di avvio del procedimento (comma 5)[98] e la certezza dei termini entro cui lo stesso procedimento debba essere concluso (comma 7).

Un'altra importante previsione – sempre nella peculiare prospettiva di cui al presente paragrafo – è quella contenuta all'art. 29 del d.lgs. n. 62/2024, che disciplina la figura del Referente per l'attuazione del progetto di vita. Mentre nel precedente quadro normativo (dettato dall'art. 14, legge n. 328/2000, oggi modificato) gravava in capo all'amministrazione procedente (e al *case manager*[99]) l'obbligo di superare gli arresti procedimentali e di dare impulso concreto alla conclusione del procedimento[100], l'art. 29 attribuisce tali compiti al Referente per l'attuazione del progetto, delineandone anche i compiti. È una figura che sostanzialmente ricalca quella – parimenti definita a livello regionale – del *case manager*, che ha il compito precipuo di "*garantire il coordinamento tra il progetto individuale ed altri progetti specifici, interessando, eventualmente, anche ulteriori figure professionali, al fine di consentire l'unificazione degli accertamenti e delle valutazioni*"[101]. L'art. 29non ha, pertanto, carattere innovativo, in quanto "*delinea semplicemente un nuovo modello operativo di funzioni già esistenti*"[102].

4.3. Le "posizioni" dell'amministrazione e della persona con disabilità

Per quanto riguarda le posizioni delle parti (in particolare dell'amministrazione e della persona con disabilità) coinvolte nel procedimento amministrativo, il vigente quadro normativo conferma quanto già previsto dalla precedente disciplina e oggetto di numerose pronunce in giurisprudenza.

In particolare, sul piano delle situazioni giuridiche soggettive, già sotto la vigenza dell'art. 14 della legge n. 328/2000 (prima della più recente modifica), dottrina e giurisprudenza prevalenti qualificavano la posizione della persona con disabilità richiedente l'elaborazione del progetto di vita come *diritto* e,

[97] Art. 15, comma 2, d.lgs. n. 62/2024. Carattere non corsivo aggiunto.
[98] Tra i quali (elementi) vi è "*l'indicazione che la persona con disabilità può farsi assistere da una persona che lo supporta ai sensi dell'articolo 22*" (art. 23, comma 5, lett. c)).
[99] Si veda l'art. 2, comma 4, decreto interministeriale 23 novembre 2016.
[100] Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, 12 maggio 2020, n. 957.
[101] Tar Campania, Napoli, Sez. V, 20 marzo 2024, n. 1831.
[102] Così Servizio Studi – Senato della Repubblica, *Schema di decreto legislativo recante definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato*. Atto del Governo n. 122, Relazione tecnica, Roma, marzo 2024, p. 23. Per le ragioni indicate nel testo principale del presente scritto, nel medesimo documento si sottolinea che "*dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*".

correlativamente, la posizione dell'amministrazione come *obbligo* nei confronti del medesimo interessato[103].

La giurisprudenza ha affermato che la mancata predisposizione, attuazione e adozione del progetto individuale per persone con disabilità di cui all'articolo 14 della legge n. 328/2000 da parte del Comune, ove non adeguatamente giustificato, non solo viola il principio di buon andamento, poiché l'Amministrazione in tal modo finisce con il dare dimostrazione in concreto che la sua attività è inidonea "*a conseguire finalità di pubblico interesse (la tutela della salute di soggetti particolarmente svantaggiati) in aderenza al canone di efficienza dell'agire amministrativo*"[104], ma altresì integra una discriminazione indiretta ai sensi del comma 3 dell'art. 2, legge n. 67/2006, in quanto rappresenta un comportamento idoneo ad impedire il raggiungimento delle finalità di cui al comma 2 del richiamato art. 14, legge n. 328/2000 e, quindi, a mettere la persona con disabilità in condizioni di svantaggio[105]. Altra giurisprudenza, dopo aver condannato un Comune a provvedere alla predisposizione del progetto individuale *ex* art. 14[106], previo secondo ricorso presentato dall'interessato (finalizzato a dare esecuzione alla precedente decisione del Giudice), accertata la protratta ed ingiustificata inerzia del Comune medesimo, nell'accogliere anche questa seconda doglianza, nominava un commissario *ad acta*, con mandato di eseguire la precedente sentenza[107]. Tale vicenda merita di essere richiamata, in quanto il Giudice amministrativo ha segnalato alla competente Procura della Repubblica la condotta del funzionario inadempiente, il quale, pur avendo, come visto, il Tribunale amministrativo accertato il diritto della persona con disabilità, peraltro minore, alla predisposizione di un progetto individuale ai sensi dell'art. 14, ha omesso di procedere in tal senso, integrandosi così, ad avviso del medesimo Giudice amministrativo, la fattispecie di cui all'art. 328 c.p.[108].

Sul riparto di giurisdizione, la giurisprudenza prevalente distingue le controversie afferenti alla fase che precede la formalizzazione del progetto di vita, sottoposte alla giurisdizione del Giudice amministrativo,

---

[103] Così E. CODINI, *Art. 14. Progetti individuali per le persone disabili*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffré, Milano, 2007, pp. 351-352; G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit*., p. 42, i quali passano in rassegna la giurisprudenza amministrativa sul punto. Più di recente, si veda M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 117. In alcune pronunce del Giudice amministrativo, l'obbligo gravante sull'Amministrazione viene configurato come "*obbligazione di risultato*", la quale "*impone alla medesima [Amministrazione] di adottare tutte le necessarie misure affinchè la fruizione delle prestazioni prevista in favore del disabile sia effettiva e quanto più possibile esaustiva*": Tar Valle D'Aosta, 14 gennaio 2019, n. 2, il quale precisa che il diritto dell'interessato non "*tollera limitazioni*", né la sua richiesta può "*essere subordinata a condizioni di tipo organizzativo*".

[104] Tar Valle D'Aosta, 14 gennaio 2019, n. 2.

[105] Trib. Civile Siracusa, ordinanza 27 luglio 2012, n. 1372, richiamata da G. LATTI, *Il Progetto personalizzato tra autodeterminazione ed esigenze di protezione*, in *Questione Giustizia*, n. 3, 2018, par. 2.

[106] Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 5 gennaio 2018, n. 1041.

[107] Tar Sicilia, Catania, Sez. III, 14 marzo 2019, n. 559.

[108] Recante "*Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione*". Su tale vicenda si soffermano anche G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit*., pp. 43-44.

e quelle relative alla fase di attuazione del medesimo progetto, che spettano alla cognizione del Giudice ordinario[109].

Tale impostazione può essere ribadita anche alla luce del vigente quadro normativo. In più disposizioni, il d.lgs. n. 62/2024 si esprime in termini di *diritto* per qualificare la posizione giuridica della persona con disabilità. L'art. 15, comma 1, prevede il "*diritto ad elaborare ed attivare un progetto di vita*", l'art. 27 lo qualifica in tal senso in relazione alla portabilità del progetto stesso. Inoltre, l'art. 23, comma 6, d.lgs. n. 62/2024 prevede che la persona con disabilità possa rinunciare in ogni momento al progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato. Ma in nessun caso tale rinuncia costituisce preclusione al *diritto* di ripresentare istanza per l'avvio di un nuovo procedimento[110].

La qualificazione del progetto (o meglio, la situazione soggettiva di chi vi aspira) come diritto soggettivo (o come diritto inviolabile[111]) non incide sulla natura del rapporto tra amministrazione procedente e interessato[112]. In particolare, la valutazione multidimensionale di cui all'art. 25 è condotta dall'unità di valutazione multidimensionale (UVM), che ha un'indubbia rilevanza pubblicistica e i cui atti hanno certamente natura amministrativa[113]. Sotto tale aspetto, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito come la definizione del progetto di vita sia "*espressione di potere amministrativo in quanto […] l'Amministrazione è chiamata a definire il contenuto del rapporto con l'interessato, la cui posizione giuridica viene in tal modo conformata*"[114]. Ciò vale anche e soprattutto quando è la stessa persona con disabilità a presentare una proposta di progetto di vita (art. 23, comma 3, d.lgs. n. 62/2024), in quanto l'art. 26 comma 2 stabilisce che è l'UVM che ne verifica l'adeguatezza e l'appropriatezza e contestualmente definisce il budget di progetto[115].

La valutazione multidimensionale svolta dall'UVM nell'ambito del procedimento amministrativo di cui al Capo III del d.lgs. n. 62/2024 assume i caratteri della discrezionalità tecnica, la quale è manifestazione di un giudizio in cui rileva l'applicazione di criteri e parametri scientifici e tecnici; tale giudizio viene espresso, non a seguito di una scelta, ma a seguito dell'applicazione di regole di natura tecnica[116].

---

[109] Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 12 aprile 2016, n. 7; Tar Lombardia, Milano, 12 marzo 2017, n. 703; Tar Calabria, Reggio Calabria, 3 dicembre 2017, n. 990; Tar Sicilia, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 12 maggio 2020, n. 957; Cons. Giust. amm. Sic., Sez. giur., 13 febbraio 2020, n. 114; Cons. Giust. amm. Sic., Sez. giur., 24 novembre 2020, n. 1105; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 15 marzo 2022, n. 2961; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 28 aprile 2022, n. 5198. In dottrina, sul punto, si veda M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit.*, p. 117; G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, p. 44.

[110] Così Relazione illustrativa, *cit.*, p. 30.

[111] Così F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 75.

[112] Ma si veda M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit.*, p. 116, secondo cui – sebbene nel quadro dell'art. 14, legge n. 328/2000 "*L'amministrazione comunale deve adeguarsi a quanto richiesto per la predisposizione del progetto individuale*".

[113] Si veda l'art. 2, comma 2, lett. c) n. 2, legge n. 227/2021, nonché gli artt. 24 e 25 del d.lgs. n. 62/2024.

[114] Tar Toscana, Sez. II, 25 giugno 2018, n. 915.

[115] Il budget di Progetto è un elemento fondamentale del progetto di vita ed è costituito, in modo integrato, da molteplici risorse (umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private). Sul budget di progetto ci soffermeremo diffusamente nel paragrafo 6.1 del presente lavoro.

[116] Sulla discrezionalità tecnica la letteratura è molto ampia. Si veda, tra gli altri, V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffré, Milano, 1967; C. MORTATI, voce *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, Utet, Torino, 1960,

4.4. *Segue*. Il ruolo dell'amministrazione procedente e dell'interessato nella predisposizione del progetto individuale

Proprio la natura delle UVM consente di svolgere alcune considerazioni sul ruolo dell'amministrazione procedente e dell'interessato nella predisposizione del progetto individuale.

Come in parte visto sopra, la persona con disabilità assume un ruolo centrale nella elaborazione del progetto individuale. L'art. 18, comma 3, prima parte, d.lgs. n. 62/2024 è – riteniamo – la disposizione che, più di ogni altra, riflette tale assunto, in quanto prevede che "*La persona con disabilità è* titolare *del progetto di vita e ne richiede l'attivazione,* concorre *a determinarne i contenuti,* esercita *le prerogative volte ad apportarvi le modifiche e le integrazioni, secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le proprie scelte*"[117].

Dalla lettura di tale previsione è possibile svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, la natura dell'istituto (progetto di vita) lo conforma in maniera duttile e dinamica, così che il progetto è adattivo e sempre modificabile[118].

L'estrema duttilità e flessibilità dell'istituto si fonda sulla circostanza che le esigenze della persona con disabilità possono mutare nel tempo e dunque l'ordinamento concepisce il progetto di vita come uno strumento che concretamente metta in condizione l'interessato di autodeterminarsi e di esercitare il diritto a una vita indipendente disciplinato dall'art. 19 della Convenzione ONU[119].

pp. 1099 ss.; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffré, Milano, 1939, 60. F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, pp. 427 ss.; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Giuffré, Milano, 1985; F.G. SCOCA, E. FOLLIERI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 176 ss., F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2000, pp. 1045 ss.; ID., *Sul trattamento giurisprudenziale della discrezionalità*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffré, Milano, 1998, pp. 107 ss.; E. FOLLIERI, *Discrezionalità tecnica*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3, 2023, pp. 535 ss.; L. GIANI, *L'accertamento del fatto da parte del giudice amministrativo tra valutazioni tecniche ed eccesso di potere giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani,* t. 1, ESI, Napoli, 2018, pp. 405 ss.; P. LAZZARA, voce *Discrezionalità tecnica*, in *Dig. disc. pub.*, Utet, Torino, agg., 2010, pp. 146 ss.; F. CINTIOLI, voce *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Giuffré, Milano, 2008, pp. 471 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Cedam, Padova, 1995; ID., *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1179 ss.; A. MOLITERNI, *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice*, Jovene, Napoli, 2021, M. RAMAJOLI, *Valutazioni tecniche, pubblica amministrazione e diritti fondamentali*, in B. LIBERALI, L. DEL CORONA (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 155 ss.; M. ALLENA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4, 2012, pp. 1602 ss. Si veda inoltre AIPDA, *Discrezionalità e amministrazione*, Annuario 2022, Editoriale scientifica, Napoli, 2023. Sulle norme tecniche, più in generale, tra gli altri, si veda A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Giuffré, Milano, 1963, pp. 177 ss.; V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffré, Milano, 1967; F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, vol. II, Giuffré, Milano, 1987, pp. 245 ss.; F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffré, Milano, 2001; ID., *Norme tecniche e dottrina giuspubblicistica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2/2017, pp. 721 ss.; M. GIGANTE, voce *Norma tecnica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffré, Milano, 2006, pp. 3807 ss.; C. VIDETTA, *L'amministrazione della tecnica. La tecnica fra procedimento e processo amministrativo*, Jovene, Napoli, 2008.

[117] Carattere non corsivo aggiunto.

[118] Relazione illustrativa, *cit.*, p. 5.

[119] Cfr. Relazione illustrativa, *op. cit.*, p. 5.

In particolare, alla luce dell'art. 18, comma 3, sopra richiamato, il progetto di vita è predisposto dalla persona con disabilità "*all'interno e con il supporto dell'unità di valutazione multidimensionale*"[120], sulla base degli esiti della valutazione multidimensionale di cui all'art. 25 e insieme ai soggetti che hanno preso parte, ai sensi dell'art. 24, al relativo procedimento[121]. Si noti, infatti, come se è vero che la sede nella quale il progetto di vita viene elaborato è l'unità di valutazione multidimensionale[122], è altrettanto vero che tale organo "*elabora il progetto di vita a seguito della valutazione di cui all'articolo 25, secondo la volontà della persona con disabilità e nel rispetto dei suoi diritti civili e sociali*"[123]. È in tale prospettiva che s'inserisce anche la possibilità che l'ordinamento attribuisce alla persona con disabilità di allegare all'istanza (per la predisposizione del progetto di vita) una proposta di progetto di vita (che può essere presentata anche successivamente all'avvio del procedimento)[124].

È evidente come il compito dell'unità di valutazione multidimensionale non sia quello di elaborare un progetto di vita, ma sia quello di elaborare un progetto di vita *individuale, personalizzato e partecipato*. La sua attività è dunque finalisticamente orientata e deve tener conto anche della volontà della persona con disabilità. Infatti, l'art. 24, comma 1 stabilisce che l'unità di valutazione multidimensionale elabori il progetto "*secondo la volontà della persona con disabilità*". La volontà di tale soggetto è dunque elemento "costitutivo" del provvedimento finale (progetto di vita), pur non potendosi escludere – per tale ragione – il carattere *autoritativo* (e *funzionale*) del provvedimento stesso[125].

L'importanza dell'aspetto volitivo della persona con disabilità è chiaramente dimostrata dalla codificazione del principio della rinunciabilità del progetto[126] "*che, ancora una volta, attesta la centralità della volontà della persona nel procedimento e nella gestione del progetto*"[127].

La centralità del profilo soggettivo in termini di propositi della persona con disabilità è dimostrata anche dalla previsione di meccanismi che facilitano la manifestazione delle scelte e i processi di partecipazione, come previsto dagli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 62/2024. A tal fine, la persona con disabilità "*può anche essere supportata da una persona che faciliti l'espressione delle sue scelte e l'acquisizione della piena comprensione delle misure e*

[120] *Ibid.*, p. 33, in relazione all'art. 26, d.lgs. n. 62/2024.
[121] Art. 26, comma 1, d.lgs. n. 62/2024. Di contenuto, almeno in parte, analogo è l'art. 6, d.lgs. 13 aprile 2017, n. 66, secondo cui "*Il Progetto individuale di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, è redatto dal competente Ente locale d'intesa con la competente Azienda sanitaria locale sulla base del Profilo di funzionamento, su richiesta e con la collaborazione dei genitori o di chi ne esercita la responsabilità*".
[122] Artt. 24, 25 e 26 del d.lgs. n. 62/2024.
[123] Art. 24, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.
[124] Art. 23, comma 3, d.lgs. n. 62/2024.
[125] F.G. SCOCA, *Il provvedimento*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, cit., pp. 259-261. Tale A. precisa che l'autoritarietà "*significa non coincidenza tra il soggetto che detta il regolamento di interessi e i soggetti che sono titolari degli interessi coinvolti nel regolamento*" (ivi, p. 261).
[126] Art. 23, comma 6, d.lgs. n. 62/2024.
[127] Relazione illustrativa, *cit.*, p. 30.

dei sostegni attivabili con il progetto di vita"[128]. Il ruolo di questa figura – che si potrebbe definire come *facilitatore per la partecipazione al procedimento*[129] – può essere determinante[130], non solo perché componente di diritto

[128] Art. 22, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 62/2024.

[129] Secondo il Vocabolario Treccani, il neologismo "*facilitatore*" deriva dal verbo transitivo *facilitare* (che significa "*rendere facile o più facile*") con l'aggiunta del suffisso *-(t)ore* e indica colui che facilita (*i.e.*, aiuta/supporta) qualcuno (una o più persone fisiche o giuridiche) a fare qualcosa (ad es., a comprendere i loro obiettivi e a pianificare le attività per raggiungerli). Nello svolgimento della sua attività, il facilitatore assume una posizione neutra (si pensi ai facilitatori d'affari, ai facilitatori per l'apprendimento, ai facilitatori dei programmi). La figura del facilitatore sembra essere pienamente coerente con il dato letterale dell'art. 22, comma 1 ("*persona che* faciliti *l'espressione delle* sue *scelte […]*": l'attività consiste nel facilitare, ma le scelte sono e rimangono "sue", vale a dire della persona con disabilità). Ma il riferimento all'espressione "facilitatore" sembra essere pienamente coerente anche e soprattutto con la *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* adottata dall'OMS (si veda la versione aggiornata al 2018, tradotta in italiano, a cura di L. FRATTURA, P. TONEL, C. ZAVARONI, E. NARDO, WHO 2001, Azienda Sanitaria Universitaria Giuliano Isontina, Trieste, 2022), con i termini ivi utilizzati e con il modello di salute e di disabilità proposto dall'I.C.F. (il modello bio-psico-sociale). Proprio per permettere la più ampia partecipazione della persona con disabilità nelle situazioni di vita e per evitare restrizioni della partecipazione (determinata "*paragonando la partecipazione dell'individuo con quella che ci si aspetta da un individuo senza disabilità in quella stessa cultura o società*") nell'IC.F. si sottolinea l'importanza dei facilitatori, intesi come fattori che "*includono aspetti come un ambiente fisico accessibile, la disponibilità di una rilevante tecnologia d'assistenza o di ausili e gli atteggiamenti positivi delle persone verso la disabilità, e includono anche servizi, sistemi e politiche che sono rivolti a incrementare il coinvolgimento di tutte le persone con una condizione di salute in tutte le aree di vita*". Si precisa inoltre che "*I facilitatori possono evitare che una menomazione o una limitazione dell'attività divengano una restrizione della partecipazione, dato che migliorano la performance di un'azione, nonostante il problema di capacità della persona*" (così chiaramente si esprime la versione tradotta dell'I.C.F. del 2004, cit., pp. 183-184). Sui facilitatori ambientali nell'ambito dell'I.C.F. si veda A.D. MARRA, voce *Disabilità*, cit., p. 556.

[130] Sarebbe interessante approfondire la natura giuridica di tale figura (che abbiamo definito come *facilitatore del progetto di vita*), anche in considerazione del fatto che l'ordinamento prevede altre figure che si prendono cura, a vario titolo, della persona con disabilità: si pensi, ad esempio, a quella dell'amministratore di sostegno o alle altre figure menzionate nell'art. 6, comma 1, nell'art. 15, comma 2 e nell'art. 24, comma 2. In tali casi, la citata Relazione illustrativa (in ordine all'art. 6, comma 1, ma il discorso è analogo in ordine all'art. 15, comma 2) rileva che trovano applicazione le disposizioni del codice civile con riferimento alla figura del curatore, il quale (curatore) non rappresenta, ma assiste l'incapace, "*integrando la sua volontà ed intervenendo solo per il compimento di alcuni atti di straordinaria amministrazione*" (ivi, p. 11). La persona di cui all'art. 22 (la cui nomina è facoltativa, giusto il disposto dell'art. 22, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, secondo cui la persona con disabilità "*può*" essere supportata dal facilitatore) non sembra possa essere assimilata *sic et simpliciter* alla figura del curatore di cui al codice civile, in quanto, sebbene le due figure si presentino come fenomeni di cooperazione e non di sostituzione (cfr. C. RUPERTO, voce *Curatela (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffré, Milano, 1962, pp. 497 ss., spec. pp. 498-499), e ancorché entrambe svolgano una funzione di *controllo protettivo dell'interessato* (cfr. ancora C. RUPERTO, voce *Curatela*, *op. cit.*, pp. 499-500), la prima (facilitatore) non gestisce beni né compie attività di carattere patrimoniale (come accade per i curatori: *Ibid.*, pp. 497-498, il quale mette in evidenza le distinzioni tra l'ufficio di tutela e l'ufficio di curatela e osserva che "*Le funzioni del curatore attengono alla sfera patrimoniale*": ivi, p. 501), né la volontà del facilitatore si combina con quella della persona con disabilità dando luogo ad un atto complesso (*Ibid.*, p. 499, che richiama la tesi dell'atto complesso ineguale), poiché ai sensi dell'art. 22, d.lgs. n. 62/2024, come visto sopra, l'attività consiste nel facilitare, ma le scelte sono e rimangono "sue", cioè della persona con disabilità (con la conseguenza che gli atti di supporto ed assistenza del facilitatore non fanno di tale soggetto un co-autore dell'atto, come invece accade, dal punto di vista della struttura dell'atto, in ordine alla figura del curatore: *Ibid.*, p. 499); inoltre, l'attività di supporto e di assistenza del facilitatore non ha una sua funzione di controllo, come invece si verifica con la curatela (si veda ancora C. RUPERTO, voce *Curatela*, *op. cit.*, p. 499); né il facilitatore si limita (necessariamente) a compiere atti di straordinaria amministrazione (come accade per la figura del curatore: *Ibid.*, p. 501), tenendo conto della disciplina che emerge dal combinato disposto di cui agli artt. 21, comma 1, e 22, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 62/2024. Nella stessa Relazione illustrativa (p. 29) si legge che l'incarico attribuito alla figura soggettiva in questione è "*deformalizzato quanto all'atto del conferimento*", ed "*è assegnato dall'interessato ad una persona che ha il precipuo compito di sviluppare l'autodeterminazione in capo alla persona con disabilità, nel quadro del procedimento di valutazione multidimensionale e, quindi, nell'ideazione e progettazione del progetto di vita, nonché nella sua esecuzione*". La mancanza di un atto di conferimento formale non riduce l'importanza di tale figura soggettiva, la quale interviene anche in fase di esecuzione e monitoraggio del progetto di vita, supportando la persona con disabilità "*[nel]l'adozione di decisioni e [nel]la manifestazione dei desideri, aspettative e scelte, anche attraverso la migliore interpretazione possibile degli stessi*" (art. 21, comma 1). La scarna disciplina legislativa e l'assenza di un atto formale di nomina

determinano delle conseguenze problematiche non solo in ordine all'ipotesi di *rifiuto* di assistenza e supporto, ma anche e soprattutto in relazione al *difetto* di assistenza e supporto (su tali aspetti, con riguardo all'ufficio di curatela, si veda C. RUPERTO, voce *Curatela*, *op. cit*., p. 500). Restano pertanto aperti alcuni interrogativi: *quis custodiet ipsos custodes?* Può essere configurata una forma di responsabilità gravante sul facilitatore? Si noti inoltre che l'attività di supporto (art. 22) presuppone (non già la capacità di agire, ma) la capacità d'intendere e di volere della persona con disabilità (secondo l'insegnamento di A. FALZEA, voce *Capacità (teoria generale)*, in *Enc. dir*., VI, Giuffré, Milano, 1960, pp. 21-25. Sulla crisi del concetto di capacità di agire e sulla necessità di determinare in concreto i margini di autonomia delle persone con disabilità psichiche si veda P. CENDON, voce *Amministrazione di sostegno*, *cit*., pp. 25-28), la quale infatti, ai sensi dell'art. 22, comma 2, sceglie (*recte*: nomina) la figura soggettiva in esame *personalmente* (poiché, muovendo dal dato letterale della previsione in parola, il legislatore qui non indica come alternativa il rappresentante legale della persona con disabilità, alla stregua di altre previsioni, come l'art. 26, commi 2 e 5) "*tra i componenti dell'unità di valutazione multidimensionale di cui all'articolo 24, comma 2, lettere b), d), e) e f)*". La possibilità che il legislatore riconosce alla persona con disabilità di scegliere personalmente la figura soggettiva in esame va salutata con favore, in quanto in tal modo non viene alterato il valore, anche simbolico, del principio della minima compressione possibile della capacità della persona con disabilità e non viene sconfessato, attraverso meccanismi di sostituzione, l'intento pratico di assecondare la socialità delle persone con disabilità psichiche, permettendo, allo stesso tempo, di realizzare quelle finalità e attività di cui agli artt. 21, comma 1, e 22, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, che si presentano come fondamentali per le esigenze di vita del beneficiario (per un ragionamento analogo in relazione all'istituto dell'amministrazione di sostegno, si veda E. PALMERINI, voce *Atto della vita quotidiana*, in *Enc. dir*., Annali, vol. X, Giuffré, Milano, 2017, pp. 83 ss., spec. p. 98). Ci si potrebbe chiedere quale sia la natura giuridica della "scelta" effettuata dalla persona con disabilità (per un inquadramento teorico della questione si veda A. FALZEA, voce *Capacità*, *cit*., pp. 24-25): è una dichiarazione di volontà non negoziale? Oppure una dichiarazione di desiderio (che la legge spesso richiede per i minori)? Oppure è un atto mediante il quale viene esercitato un diritto di libertà (cioè la scelta del facilitatore)? Le finalità dell'art. 21, richiamate nel primo comma dell'art. 22, sembrano essere compatibili con atti di ordinaria amministrazione (o atti della vita quotidiana, su cui si veda E. PALMERINI, voce *Atto della vita quotidiana*, *cit*., pp. 83 ss., il quale precisa che tali atti possono essere di due tipi: quelli puramente materiali, come lavarsi, vestirsi, ecc., e quelli riguardanti la sfera dell'agire giuridico (ivi, p. 84), che qui interessano in particolare. Tale A. rileva che la categoria di atti in parola – analizzata specificamente in relazione all'art. 409, comma 2, c.c., sugli effetti dell'amministrazione di sostegno – è "*evocata dal legislatore ma non disciplinata compiutamente*": ivi, p. 102). L'istituto dell'amministrazione di sostegno è quello che più sembra avvicinarsi alla figura soggettiva *ex* art. 22, attesa la disciplina contenuta agli artt. 405 ss. del codice civile (si pensi alla *ratio* dell'istituto, alla possibilità che l'interessato scelga personalmente il proprio amministratore di sostegno *ex* art. 408, comma 2, c.c., ai doveri dell'amministratore di sostegno che, nello svolgimento dei suoi compiti, "*deve tener conto dei bisogni e delle aspirazioni del beneficiario*", come prevede l'art. 410, comma 1, c.c.), con alcune rilevanti e decisive differenze (si pensi, ad esempio, alla nomina dell'amministratore di sostegno, all'oggetto dell'incarico e ai poteri conferitigli dal giudice, anche in relazione al potere di annullamento *ex* art. 412 c.c.) che non ne permettono una identificazione (al di là del rilievo che già il legislatore delegato non ha optato per tale identificazione). Non è irragionevole ritenere che il legislatore delegato abbia voluto prevedere una figura di supporto della persona con disabilità molto più flessibile di quelle codificate dal codice civile (interdizione, inabilitazione e amministratore di sostegno, benché quest'ultima sia meno rigida delle altre due: cfr. in merito F. GAZZONI, *Manuale*, *cit*., p. 140; veda P. CENDON, voce *Amministrazione di sostegno*, *cit*., p. 27. Si veda anche R. CATERINA, *Paternalismo e antipaternalismo nel diritto privato*, in *Riv. dir. civ*., 2005, pp. 771 ss.); una figura non vincolata a uno specifico incarico formale (con tutte le conseguenze che ne derivano, ad esempio, in termini di durata, cessazione, revoca e responsabilità) e per questo la sua attività è più snella e più facilmente adattabile ai reali bisogni e aspirazioni dell'interessato. Sull'istituto dell'amministrazione di sostegno si veda P. CENDON, voce *Amministrazione di sostegno*, *cit*., pp. 21 ss., nonché, tra le opere più recenti, P. LODDO (a cura di), *L'amministratore di sostegno*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, Padova, 2024. Si tratta di riflessioni che non possono essere adeguatamente sviluppate in questa sede in quanto andrebbero al di là dei limitati confini del presente lavoro. Possiamo qui rilevare che, nonostante il legislatore abbia attribuito notevole rilievo alla figura soggettiva in esame, l'art. 22 del d.lgs. n. 62/2024 non detta una disciplina dettagliata della stessa, limitandosi a prevedere che la persona *ex* art. 22 possa essere scelta "*tra i componenti dell'unità di valutazione multidimensionale di cui all'articolo 24, comma 2, lettere b), d), e) e f), e gli eventuali oneri, qualora non sia personale afferente a servizi pubblici, sono a carico della persona con disabilità*" (art. 22, comma 2). Dunque, le unità devono garantire che il supporto di tale figura sia garantito con personale dell'unità di valutazione multidimensionale, ma lascia alla persona con disabilità la libertà di optare per un'altra figura soggettiva, in tal caso a suo esclusivo carico (art. 22, comma 3).

dell'unità di valutazione multidimensionale[131] – e, in quanto tale, è coinvolto nella elaborazione del progetto di vita[132] –, ma anche perché la sua attività di supporto comprende "*l'adozione di tutte le strategie utili nell'acquisizione delle scelte, anche attraverso la migliore interpretazione della volontà e delle preferenze*"[133]. Si tratta di un meccanismo per assicurare l'autodeterminazione della persona con disabilità[134] e la sua più ampia partecipazione possibile (il progetto di vita deve infatti essere *personalizzato* e *partecipato*), tenendo conto che mettere in condizione la persona con disabilità di esprimere le sue scelte e di pienamente comprendere le misure e i sostegni attivabili con il progetto di vita (art. 22, comma 1) può "*assumere una funzione sostanzialmente terapeutica assimilabile alle pratiche di cura e riabilitazione*"[135], in quanto può "*contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione attraverso la progressiva riduzione dei condizionamenti indotti dalla minorazione*"[136]. In tale prospettiva, la figura del facilitatore è chiamata a rimuovere quei *fattori ambientali* della persona con disabilità descritti nell'I.C.F. dell'Organizzazione Mondiale della Sanità[137] che restringono la *partecipazione*, intesa come "*coinvolgimento in una situazione di vita*"[138]

4.5. *Segue*. La natura giuridica del progetto di vita

Già sotto la vigenza della precedente versione dell'art. 14 della legge n. 328/2000, alcuni autori hanno avuto modo di rilevare che il rapporto che si instaura fra amministrazione e persona con disabilità – nel procedimento di formazione del progetto di vita – non si possa connotare secondo la matrice pubblicistica tradizionale[139].

È indubbio che – anche alla luce della nuova normativa – nella fattispecie (elaborazione del progetto di vita) assume particolare importanza la partecipazione dell'interessato al procedimento amministrativo di cui al Capo III del d.lgs. n. 62/2024. Una partecipazione particolarmente intensa, che però non sfocia in un atto negoziale privatistico (in particolare, un contratto)[140], né in un accordo procedimentale (art. 11, legge n. 241/90)[141], né può essere ricondotto nella "*concezione normativa e nomodinamica del procedimento*

---

131 Art. 24, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 62/2024.
132 Ai sensi dell'art. 24, comma 1, d.lgs. n. 62/2024.
133 Art. 22, comma 1, secondo periodo, d.lgs. n. 62/2024.
134 Così Relazione illustrativa, *cit*., p. 28.
135 E. VIVALDI, *L'esercizio dei doveri*, cit., p. 152.
136 Corte cost., sentenza 8 giugno 1987, n. 215.
137 I fattori ambientali "*comprendono l'ambiente fisico, sociale e degli atteggiamenti in cui le persone vivono*": OMS, *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (I.C.F.), 2022, cit., p. 139.
138 OMS, *Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute* (I.C.F.), 2022, cit., pp. 91 ss.
139 M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 118.
140 Così invece Tar Calabria, Catanzaro, n. 440/2013, secondo cui il progetto individuale "*si configura come un vero contratto tra enti pubblici competenti e beneficiari, che va sottoscritto sia dai soggetti responsabili dell'erogazione del servizio che dai beneficiari*".
141 In tal senso si veda invece M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 119, che qualifica il progetto di vita come "*atto sostanzialmente consensuale, configurabile come accordo procedimentale*". Nella stessa prospettiva si era già orientato E. CODINI, *Art. 14*, *cit*., p. 353. Su tale inquadramento torneremo più diffusamente *infra*.

amministrativo"[142], secondo cui "*la garanzia del privato nel rapporto con l'amministrazione viene assicurata dalla mera subordinazione alla legge degli atti di quest'ultima, e non dall'adempimento di obblighi attribuiti alla stessa nei confronti del primo*"[143]. Sotto tale profilo, è evidente, infatti, che l'interessato che aspira al *bene della vita*[144] sia titolare di un interesse legittimo[145] e il progetto di vita (che è il titolo cui aspira l'interessato) includa sempre il rapporto procedimentale, in cui si rinvengono situazioni giuridiche sostanziali, vale a dire interessi sostanziali e strumentali ad un assetto di interessi favorevole[146]. Come ha affermato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, "*la relazione giuridica che si instaura tra il privato e l'amministrazione è caratterizzata da due situazioni soggettive entrambe attive, l'interesse legittimo del privato e il potere dell'amministrazione nell'esercizio della sua funzione*"[147].

Alcuni autori relegano il ruolo dell'amministrazione pubblica come parte necessaria del procedimento perché la legge ne impone la presenza per perseguire determinati fini; in tale prospettiva, l'amministrazione si pone come mera destinataria di una richiesta del privato per erogare prestazioni e per "*l'attivazione di relazioni di reciprocità connotate nel senso della partecipazione e della solidarietà, che hanno bisogno*

---

142 Cfr. in merito M. PROTTO, *Le nuove frontiere della responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Giur. it*., Supplemento, 2019, pp. 55 ss.

143 M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 118.

144 Secondo l'insegnamento di F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, spec. pp. 313, 389, 410 ss., il bene della vita "*ha rilievo solo teleologico*" (ivi, p. 389), è "*nello sfondo*", nel senso che "*costituisce sì il fine ultimo (mediato) per il quale il privato "dialoga" con l'amministrazione, ma resta fuori dalla portata dell'interesse legittimo: la conservazione o la acquisizione del bene saranno l'effetto del provvedimento, se sarà favorevole*" (ivi, p. 313). L'interesse legittimo "*presidia, invece, l'esercizio del potere, l'*iter *di formazione del provvedimento*" e deve essere costruito "*come interesse al provvedimento […], in vista (ma solo in vista) della conservazione o dell'acquisto di un bene della vita*" (*ibidem*).

145 La definizione dell'interesse legittimo come "*la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene"* è stata accolta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella nota sentenza n. 500 del 1999. Definizione che a sua volta si fonda sulla nota costruzione di Mario NIGRO (*Giustizia amministrativa*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 103), secondo la quale si tratterebbe della "*posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell'ordinamento in ordine ad una utilità oggetto di potere amministrativo e consistente nell'attribuzione al medesimo soggetto di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione della pretesa all'utilità*". Analogamente, M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 1981, p. 259, che si esprime nel senso di "*una situazione giuridica soggettiva attiva minore rispetto al diritto soggettivo, che è appunto l'interesse legittimo, contenuto del quale è il potere del titolare di esperire i vari mezzi, sia processuali che sostanziali, che la norma gli consente, a protezione del proprio interesse a taluni beni della vita*". Secondo tale orientamento della dottrina e della giurisprudenza, l'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva avente ad oggetto (non, come sembra preferibile, l'interesse sostanziale e strumentale ad un assetto di interessi favorevole, ossia l'interesse al provvedimento o al comportamento della pubblica amministrazione, ma) direttamente l'interesse al bene della vita esposto agli effetti dell'esercizio del potere amministrativo: così D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione,* in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, *cit*., pp. 462 ss., spec. p. 473. Per la Cassazione, dunque, l'ingiustizia del danno non è data dalla sola lesione di un interesse legittimo, ma dalla contemporanea lesione di un diverso interesse ad un bene della vita, il quale deve essere a sua volta meritevole di tutela, ossia deve essere giuridicamente tutelato: così F.G. SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl*., 2000, pp. 13 ss., spec. p. 16. La definizione dell'interesse legittimo fatta propria dalla Cassazione nel 1999 è accolta anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 23 marzo 2011, n. 3).

146 D. D'ORSOGNA, *La responsabilità*, *cit*., p. 473. In giurisprudenza, si veda Tar Toscana, Sez. II, 25 giugno 2018, n. 915.

147 Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7.

della pubblica amministrazione per potersi instaurare e dispiegare"[148]. Il compito dell'amministrazione è dunque "*quello di assicurare, su un piano paritario, le condizioni perché il rapporto procedimentale si attivi e la dinamica relazionale che ne deriva sia garantita*"[149]. È proprio in tale quadro che il medesimo A. inquadra il sistema integrato di cui alla legge n. 328/2000, "*che riconosce il ruolo fondamentale delle relazioni di reciprocità e di solidarietà tra le persone come nucleo originario di produzione dei fenomeni giuridici e considera l'organizzazione dell'amministrazione come struttura rivolta all'attuazione dell'ordine dei diritti inviolabili e dei doveri di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 Cost., che connotano la persona in quanto collocata al centro dell'ordinamento costituzionale*"[150].

Ora, se è innegabile che il sistema integrato di cui alla legge n. 328/2000, così come il quadro normativo di cui al d.lgs. n. 62/2024, configuri la persona con disabilità come protagonista nella costruzione del proprio progetto di vita[151]; se non si può mettere in discussione che l'amministrazione sia tenuta ad avviare il procedimento amministrativo sulla sola base della presentazione dell'istanza[152] *ex* art. 23, comma 1, d.lgs. n. 62/2024 o della ricezione della comunicazione *ex* art. 15, comma 2[153] e che debba concludere il procedimento stesso entro novanta giorni dal suo avvio[154]; se, come visto sopra, la centralità della persona con disabilità si colloca in un sistema assistito e a tutele crescenti; se è altresì evidente che pubblica amministrazione e privato sono chiamati a co-progettare[155] diversi aspetti del progetto di vita nell'ambito

[148] M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 119.
[149] *Ibidem*.
[150] *Ibidem*.
[151] Si veda la Relazione illustrativa, cit., p. 5.
[152] Cfr., in merito, M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 120.
[153] Art. 23, comma 4, d.lgs. n. 62/2024.
[154] Art. 23, comma 7, d.lgs. n. 62/2024, il quale prevede anche che il termine indicato può essere derogato con disposizione regionale.
[155] Sull'istanza di progetto di vita della persona con disabilità come apertura di un percorso partecipato di "*progettazione condivisa*" si veda M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit*., p. 119. In senso analogo, si veda anche E. CODINI, *Art. 14*, *cit*., pp. 352 ss.

del procedimento amministrativo nel quale viene predisposto il bene della vita in questione[156], la posizione delle parti non sono tuttavia simmetriche[157], non essendo possibile porle tutte sullo stesso piano[158].

In tale prospettiva, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[159] ha avuto modo di rilevare che il rapporto tra amministrazione e privato abbia carattere asimmetrico[160]. In particolare, il Supremo Consesso amministrativo afferma che "*Anche in un'organizzazione dei pubblici poteri improntata al buon andamento, in cui si afferma il modello dell'amministrazione 'di prestazione', quest'ultima mantiene rispetto al privato la posizione di supremazia necessaria a perseguire «i fini determinati dalla legge» (art. 1, comma 1, della L. n. 241 del 1990)*". Il rapporto amministrativo è contraddistinto da tale asimmetria delle posizioni e in esso (rapporto) "*si manifesta ad un tempo l'essenza dell'ordinamento giuridico di diritto amministrativo e allo stesso tempo si creano le*

[156] Il d.lgs. n. 62/2024 prevede – come visto nelle pagine precedenti del presente contributo – diversi livelli di progettazione, con un ruolo centrale attribuito all'unità di valutazione multidimensionale (artt. 24, 25 e 26). In estrema sintesi, e semplificando, possiamo individuare due principali livelli di progettazione: da un lato, l'art. 24, comma 1 stabilisce che l'unità di valutazione multidimensionale elabora il progetto di vita a seguito della valutazione di cui all'art. 25; dall'altro lato, l'art. 23, comma 3 prevede che la persona con disabilità possa allegare all'istanza una proposta di progetto di vita (proposta che può essere presentata anche successivamente all'avvio del procedimento). In tale livello di progettazione (art. 23, comma 3) spetterà comunque all'unità di valutazione multidimensionale verificare l'adeguatezza e l'appropriatezza del progetto proposto e, contestualmente, definire il budget di progetto (art. 26, comma 2). La proposta di progetto (*ex* art. 23, comma 3) deve essere presentata dalla persona con disabilità o da chi la rappresenta, ma viene di regola predisposta da altri soggetti, come la persona di cui all'art. 22, oppure un medico specialista o specialisti dei servizi sanitari o sociosanitari oppure un'associazione, una fondazione o un altro ente con specifica competenza nella costruzione di progetti di vita, anche del Terzo settore. Mentre la persona di cui all'art. 22 è componente di diritto dell'unità di valutazione multidimensionale (art. 24, comma 2, lett. c)), il medico specialista e/o l'associazione o la fondazione, anche del Terzo settore, "*Possono partecipare all'unità di valutazione multidimensionale, su richiesta della persona con disabilità o di chi la rappresenta o su richiesta degli altri componenti dell'unità di valutazione multidimensionale di cui al comma 2, lettere d), e), f), g) e h), e senza oneri a carico della pubblica amministrazione*" (art. 24, comma 3, lett. b) e c)). È ragionevole ritenere che, come è accaduto sotto la vigenza dell'art. 14, legge n. 328/2000, prima della più recente modifica, nel caso in cui questi soggetti predispongano una proposta di progetto di vita partecipano poi all'unità di valutazione multidimensionale, che è la sede nella quale il progetto di vita verrà poi predisposto in vista della sua approvazione e sottoscrizione da parte dei soggetti di cui all'art. 26, comma 7, d.lgs. n. 62/2024.

[157] Così invece M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit.*, p. 118. Anche se con riferimento all'art. 14 della legge n. 328/2000 prima della più recente modifica, le considerazioni espresse da tale A. sono ancora attuali.

[158] L'atto conclusivo del procedimento ha dunque natura di provvedimento amministrativo (autoritativo), seguendo l'insegnamento della dottrina più autorevole: F.G. SCOCA, *Il provvedimento*, *cit.*, p. 259.

[159] Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7.

[160] Sulla citata pronuncia della Plenaria si veda G. SABATO, *Sulla natura aquiliana della responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2022, p. 118, secondo il quale "*la sempre più stringente procedimentalizzazione delle interazioni fra potere pubblico e soggetti privati*" non deve essere "*letta quale punto di avvio per interpretare gli obblighi di matrice pubblicistica gravanti sull'amministrazione, alla stregua di una tipica obbligazione civilistica, presente in un rapporto obbligatorio disciplinato dal codice civile*". In senso analogo (e sempre adesivo alla presa di posizione della Plenaria), si veda C. CONTESSA, *L'Adunanza Plenaria sulla natura (extracontrattuale) del danno da lesione di interesse legittimo*, in *Urb. app.*, n. 5, 2021, p. 626, secondo cui la giurisprudenza amministrativa supera "*la sostanziale tendenza […] ad assimilare gli obblighi – pubblicistici – che connotano l'attività dell'amministrazione di prestazione alle diverse obbligazioni – di matrice privatistica – che caratterizzano le generali fonti di obbligazione di cui all'art. 1173 c.c.*". Tale A. aggiunge che "*l'evoluzione recente dei modelli amministrativi non giustifica la tesi secondo cui la crescente responsabilizzazione dell'amministrazione nei confronti del cittadino giustificherebbe una ricostruzione in chiave sostanzialmente obbligatoria – e quindi paritetica – del complesso di doveri (di natura comunque pubblicistica) che gravano sull'amministrazione*".

condizioni perché la pubblica amministrazione – per ragioni storiche, sistematiche e normative – non possa essere assimilata al "debitore" obbligato per contratto ad "adempiere" in modo esatto nei confronti del privato"[161].

Si noti inoltre che anche il Benvenuti[162], il quale, per primo, ha messo in luce la necessità di realizzare un rapporto paritario tra cittadino e pubblica amministrazione che passi per un coinvolgimento sempre maggiore del primo nell'esercizio della funzione amministrativa, si è sempre mosso, comunque, nell'ambito del diritto pubblico, inteso come *diritto della funzione*[163].

L'ordinamento prevede già forme di partecipazione all'esercizio della funzione pubblica o, più esattamente, al modo di farsi del potere[164]. Ed è nella cornice di tale quadro giuridico[165] che la partecipazione dei diversi interessati deve realizzarsi[166]. Come è stato condivisibilmente rilevato, la crescente attenzione che il legislatore impone di prestare alle posizioni giuridiche dei privati sottese alle vicende amministrative "*non attenua in alcun modo la struttura ontologicamente asimmetrica che [da] circa un secolo e mezzo caratterizza i rapporti fra amministrazione e cittadino (secondo un modello che la stessa Carta fondamentale ha perpetuato attraverso la scelta di costituzionalizzare la figura dell'interesse legittimo)*"[167].

In tale prospettiva, il procedimento amministrativo disciplinato al Capo III del d.lgs. n. 62/2024 e la legge generale sul procedimento amministrativo (legge n. 241/90) riconoscono al privato "*strumenti di tutela procedimentale finalizzati ad orientare la discrezionalità dell'amministrazione*"[168], sui quali ci siamo soffermati sopra (si pensi al tema della volontà e della autodeterminazione della persona con disabilità). La disciplina del progetto di vita di cui al d.lgs. n. 62/2024 è espressione di quella "*evoluzione normativa che mira alla sempre più attenta valorizzazione dei momenti procedimentali e partecipativi (e, più in generale, al rafforzamento delle posizioni soggettive private nell'ambito delle vicende amministrative)*" e ribadisce la condivisibile tendenza dell'ordinamento

---

[161] Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7, punto 9 della motivazione. In dottrina, si veda, tra gli altri, L. MENGONI, *Programmazione e diritto*, in *Jus*, 1966, pp. 1 ss., spec. p. 17, secondo il quale "*[l]a programmazione postula un ordine dell'economia nel quale lo Stato non venga a trovarsi con le forze economiche del paese in rapporti di tipo esclusivamente contrattuale, ma occupi effettivamente quella posizione preminente che istituzionalmente gli compete per l'adempimento della sua essenziale funzione di coordinamento e di mediazione propulsiva delle forze economiche*".

[162] Richiamato espressamente da M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit.*, p. 118, nota 27.

[163] Tale impostazione emerge da numerose opere dell'Autore sin dal 1950, quando pubblicò il contributo sull'eccesso di potere (F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1950, pp. 1 ss., poi in *Scritti giuridici*, II, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 991 ss.) fino alle opere successive e più recenti (tra cui F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, pp. 807 ss., poi in *Scritti giuridici*, IV, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 3223 ss.).

[164] R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2, 2017, pp. 220 ss. Si veda altresì S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, pp. 14 ss.

[165] In via generale, artt. 7 ss., legge 7 agosto 1990, n. 241. Sulla partecipazione dei cittadini attivi nel settore dei servizi sociali si veda S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3, 2021, pp. 83 ss., spec. 93 ss.

[166] F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo*, *cit.*, pp. 234 ss.

[167] C. CONTESSA, *L'Adunanza Plenaria*, *cit.*, p. 626.

[168] Cons. Stato, Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7, punto 5 della motivazione.

"*a rinvenire nello stesso ambito pubblicistico gli strumenti per la funzionalizzazione – e, in ultima analisi, per la democratizzazione – dei rapporti di diritto pubblico*"[169].

Correttamente, pertanto, la giurisprudenza amministrativa qualifica il progetto di vita come "*atto complesso di tipo diseguale*", redatto di concerto tra le Amministrazioni locali (Comune e Unità o Aziende sanitarie locali)[170]. È un atto diseguale poiché – sotto il profilo procedimentale e sostanziale – è assegnato un ruolo differenziato ai predetti Enti, dovendosi attribuire, *ex* art. 6 della legge n. 328/2000, una posizione preponderante all'ente territoriale – il Comune – cui sono affidate le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali[171]. La qualificazione del progetto di vita come atto complesso esterno e diseguale comporta che, dal punto di vista processuale, entrambe le amministrazioni che concorrono alla sua adozione sono legittimate a resistere in giudizio[172], mentre, dal punto di vista sostanziale, implica la concentrazione in capo all'amministrazione procedente dell'obbligo di superare gli arresti procedimentali e quello di dare impulso concreto alla conclusione del procedimento[173].

Queste conclusioni, a cui la giurisprudenza era pervenuta durante la vigenza del testo originario dell'art. 14, legge n. 328/2000[174], riteniamo possano essere ribadite con riguardo alla più recente disciplina di cui al d.lgs. n. 62/2024, con alcuni adattamenti. La natura del progetto di vita come "*atto complesso di tipo diseguale*" emerge chiaramente dalla previsione di cui all'art. 26, comma 7, che stabilisce che i soggetti di cui al primo periodo[175], "*previa adozione dei relativi atti, anche amministrativi*", approvano e sottoscrivono il progetto.

5. Progetto individuale e limiti al sindacato giurisdizionale. Cenni

Il progetto di vita è suscettibile di sindacato giurisdizionale.

Tra i vari profili oggetto di possibili impugnazioni, particolare importanza assume l'attività svolta dall'unità di valutazione multidimensionale, come organo che elabora il progetto di vita[176]. In particolare, come già rilevato sopra, la valutazione multidimensionale svolta dall'UVM nell'ambito del procedimento

[169] C. CONTESSA, *L'Adunanza Plenaria*, *cit.*, p. 626.

[170] Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 12 maggio 2020, n. 957; Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 1 febbraio 2022, n. 232. In dottrina, su tale qualificazione del progetto di vita si veda G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, p. 45; M. BOMBARDELLI, *Il progetto individuale*, *cit.*, p. 120, nota 38, ancorché l'A. muova da una prospettiva diversa, che configura il progetto individuale come accordo procedimentale.

[171] Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, 12 maggio 2020, n. 957.

[172] Tar Torino, Sez. II, 10 gennaio 2017, n. 42; Tar Campania, Napoli, Sez. II, 16 gennaio 2013, n. 326; Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, 12 maggio 2020, n. 957.

[173] Tar Sicilia, Palermo, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 657; Tar Sicilia, Palermo, 12 maggio 2020, n. 957.

[174] Ai sensi dell'art. 14, comma 1, legge n. 328/2000, "*i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale*".

[175] Unità di valutazione multidimensionale – che di regola svolge i lavori collegialmente (art. 25, comma 4) – e responsabili dei vari servizi e interventi, anche informali, previsti e da attivare nell'ambito del progetto.

[176] Cfr. art. 24, d.lgs. n. 62/2024.

amministrativo di cui al Capo III del d.lgs. n. 62/2024 è espressione di discrezionalità tecnica, la quale è manifestazione di un giudizio in cui rileva l'applicazione di criteri e parametri scientifici e tecnici; tale giudizio viene espresso, non a seguito di una scelta, ma a seguito dell'applicazione di regole di natura tecnica[177]. Ne consegue che, per il suo carattere tecnico, il progetto individuale sfugge a forme di sindacabilità in sede giurisdizionale, salvo il controllo sulla logicità, coerenza e ragionevolezza, anche sotto il profilo del rispetto delle regole tecniche e dei presupposti di fatto posti a fondamento della valutazione[178].

In altri termini, il provvedimento amministrativo (progetto individuale) viene adottato a valle di una serie di giudizi e di valutazioni fondati su dati dettagliati e coerenti, frutto di un'attività discrezionale di carattere tecnico, che nel loro insieme conducono ad una valutazione complessa[179]. Una tale presa di posizione trova conferma nella giurisprudenza amministrativa di settore, la quale precisa che "*rientra nella discrezionalità della ASL la scelta della metodologia più adeguata nonché la consistenza delle prestazioni per singolo paziente*"[180]. Sotto tale profilo, recente giurisprudenza ha affermato che "*l'ambito di discrezionalità tecnica riconosciuto all'Amministrazione sanitaria […] riguarda la scelta del trattamento terapeutico più adeguato in base alle specifiche condizioni di salute del minore e, tra più "forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze", di quella che garantisce un "uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza" (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 502/1992)*"[181].

Censurare un atto espressione di discrezionalità tecnica complessa (come il progetto individuale) significa, di fatto, sostituirsi all'Amministrazione nello svolgimento della sua attività istituzionale, di cui essa è attributaria *ex lege*. In particolare, l'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 502/92 stabilisce che "*La tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività è garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale, quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali e delle altre funzioni e attività svolte dagli enti ed istituzioni di rilievo nazionale, nell'ambito dei conferimenti previsti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché delle funzioni conservate allo Stato dal medesimo decreto*".

---

177 Cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1237.

178 Si veda, in merito, Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5156. La sindacabilità sussiste, ad esempio, quando il contenuto del progetto di vita "*solo apparentemente*" provvede a dare esecuzione alla volontà del legislatore, volta "*alla attuazione delle misure più idonee al supporto del disabile e della sua famiglia*": così Tar Campania, Napoli, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1237. La casistica giurisprudenziale presenta frequenti ipotesi di inerzia delle amministrazioni a dare seguito all'istanza di predisposizione del progetto di vita presentata dalla persona con disabilità (configurandosi così il silenzio-inadempimento, su cui ci siamo soffermati sopra). Per una rassegna giurisprudenziale ragionata in materia di progetto di vita si veda G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, *passim*.

179 Cfr. in merito Cons. Stato, Sez. III, sentenza 20 aprile 2021, n. 381.

180 Tar Lazio, Roma, Sez. III *quater*, ordinanza 2 marzo 2023, n. 1313; Tar Lazio, Roma, Sez. III *quater*, ordinanza 19 dicembre 2022, n. 7672. Si veda altresì Tar Campania, Napoli, Sez. VI, 26 aprile 2018, n. 2785.

181 Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 2 maggio 2024, n. 365; Tar Campania, Sez. V, 7 giugno 2023, n. 3511; Tar Campania, Sez. VI, 11 aprile 2023, n. 2223.

Alla luce di quanto precede, come chiarito in noti arresti giurisprudenziali[182], in alcuni settori dell'ordinamento, "*la complessità della valutazione è sovente collegata alla rilevanza, nelle relative scelte, di interessi di rango primario, protetti da norme costituzionali, la cui ponderazione è spesso affidata dal legislatore ad articolazioni dell'Amministrazione* [nel nostro caso, all'UVM, e più generale all'Amministrazione sanitaria e a quella comunale] *dotate di una particolare legittimazione, sotto il profilo della qualificazione tecnica*". Nella stessa pronuncia, si è poi affermato che "*L'organizzazione concreta del sindacato giurisdizionale è stata, così, correttamente collegata, da una parte alle peculiari caratteristiche di tali valutazioni complesse, e dall'altra, alla speciale rilevanza della garanzia che la legge ha inteso assicurare agli interessi presi in considerazione da tali valutazioni, anche in relazione al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., attraverso la predisposizione di strutture amministrative, dotate di particolari legittimazione e competenze*".

Quando l'Amministrazione opera – come nell'ipotesi dell'art. 25, d.lgs. n. 62/2024 – valutazioni tecniche complesse, nell'ambito delle quali vi è una stretta comunicazione fra apprezzamento tecnico opinabile e scelta di merito, la giurisprudenza configura l'esistenza di un potere di valutazione tendenzialmente riservato all'Amministrazione, con conseguente impossibilità, sul piano del controllo giurisdizionale, di configurare un sindacato di tipo "forte", caratterizzato dalla possibilità della sostituzione della valutazione del giudice a quella effettuata dall'Amministrazione[183].

In coerenza con il principio di separazione dei poteri, la giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che gli atti caratterizzati da discrezionalità tecnica "*sono suscettibili di sindacato giurisdizionale nei soli casi in cui l'amministrazione abbia effettuato valutazioni che si pongono in contrasto con il principio di ragionevolezza tecnica: non è sufficiente che la determinazione assunta sia meramente opinabile*"[184].

Un altro limite all'impugnazione del progetto di vita riguarda la natura giuridica che s'intende riconoscere allo stesso, nel senso che, se lo si qualifica come atto frutto di co-progettazione e dunque espressione di amministrazione condivisa o co-amministrazione (da intendere come co-esercizio di funzioni pubbliche)[185], l'atto (il progetto) è imputabile a tutti i componenti della UVM (art. 25 del d.lgs. n. 62/2024), ai quali tuttavia non potrebbe essere riconosciuta la legittimazione attiva e passiva alla luce del divieto di *venire contra factum proprium*[186].

In tale prospettiva, è interessante notare come la giurisprudenza abbia avuto modo di soffermarsi sulle possibili preclusioni derivanti dall'accettazione del progetto di vita. In particolare, la persona con disabilità

[182] Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5156.
[183] Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2001, n. 5287; Cons. Stato, Sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5156.
[184] Cons. Stato, Sez. VI, 11 settembre 2014, n. 4629; Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2024, n. 982; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2024, n. 1245; Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2024, n. 2212; Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2024, n. 2203; Cons. Stato, Sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5559; Cons. Stato, Sez. III, 2 settembre 2019, n. 6058.
[185] Cfr. Corte cost., sentenza 26 giugno 2020, n. 131.
[186] Sul tema, sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Terzo settore ed amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e Diritti*, vol. VIII, n. 15, 2023, pp. 71-104, spec. pp. 93 ss.

o chi ne cura gli interessi (ad es., tutore, amministratore di sostegno, genitore esercente la potestà genitoriale) che approva e sottoscrive il progetto individuale[187] predisposto in sede amministrativa non può poi contestare il progetto medesimo in sede giurisdizionale[188].

Secondo tale orientamento pretorio, "*l'accettazione del programma assistenziale predisposto dall'Amministrazione comporta acquiescenza, in quanto la definizione in sede amministrativa dell'assetto di interessi relativi al rapporto giuridico non può essere contestata* ex post *in sede giurisdizionale*"[189]. In base a tali arresti della giurisprudenza amministrativa, "*L'accettazione libera, espressa e senza riserva dei risultati di tale potere, nella fattispecie del progetto assistenziale elaborato per l'interessato, ha valore di esplicita acquiescenza e, pertanto, essi non possono essere rimessi in discussione in sede giudiziaria*"[190]. In tali casi, il ricorso giurisdizionale sarebbe pertanto inammissibile. Una messa in discussione del progetto accettato e sottoscritto dagli interessati può avvenire in sede amministrativa mediante la richiesta di modifica o aggiornamento del contenuto del progetto stesso, da proporre conformemente all'art. 26, commi 5 e 8, d.lgs. n. 62/2024.

6. Progetto di vita e risorse

6.1. Il principio di neutralità finanziaria e il budget di progetto

Nonostante l'apprezzabile riordino di tutta la disciplina in materia di disabilità operata dal legislatore delegato, l'effettività delle tutele previste nel sistema di cui al d.lgs. n. 62/2024 rischia di essere vanificato per effetto del principio di neutralità finanziaria sancito nell'art. 34, comma 2[191]. Così è, ad esempio, nell'ipotesi di cui all'art. 29, comma 2 (con riferimento alla figura del Referente per l'attuazione del progetto di vita), nonché nella previsione di cui all'art. 22, commi 2 e 3 (con riferimento alla "persona" chiamata a supportare la persona con disabilità), o ancora nella previsione di cui all'art. 21, comma 3 (in ordine ai supporti per le manifestazioni di volontà della persona con disabilità nel procedimento di valutazione multidimensionale), o ancora nella previsione dell'art. 24, comma 8 (sulla unità di valutazione multidimensionale).

Più in generale, se da un lato il legislatore delegato enfatizza il ruolo della persona con disabilità, prevedendo che questa "*è titolare del progetto di vita e ne richiede l'attivazione, concorre a determinarne i contenuti, esercita le prerogative volte ad apportarvi le modifiche e le integrazioni, secondo i propri desideri, le proprie aspettative e le*

[187] Art. 26, comma 7, d.lgs. n. 62/2024.
[188] Su tale orientamento della giurisprudenza si soffermano G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit.*, pp. 51 ss.
[189] Tar Toscana, Sez. II, 25 giugno 2018, n. 915. Nel caso di specie risulta che il padre del ricorrente ha espressamente accettato, in qualità di tutore del figlio, il progetto individuale personalizzato predisposto in sede amministrativa a suo favore. In senso analogo, si veda Tar Toscana, Firenze, Sez. II, 23 marzo 2018, n. 433. In tale caso, il programma è stato sottoscritto per accettazione dal genitore esercente la potestà genitoriale (padre del minore interessato dagli interventi).
[190] Tar Toscana, Sez. II, 25 giugno 2018, n. 915.
[191] Su tale principio si veda Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit.

proprie scelte"[192], queste volontà sono in larga misura condizionate dalle risorse messe a disposizione da Stato, Regioni, Enti locali, Terzo settore e soggetti privati[193]. L'operatività del progetto è, infatti, subordinata alla predisposizione di un apposito "budget", che è espressamente individuato nel progetto[194], ne "*costituisce parte integrante*"[195] ed "*è costituito, in modo integrato, dall'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali*"[196].

Come messo in evidenza nei lavori parlamentari, il budget di progetto è un elemento "*imprescindibile*" del progetto di vita[197], e non fa riferimento soltanto a profili economici[198]. Esso è infatti la definizione, quantitativa e qualitativa, delle risorse umane (es. familiare che presta volontariamente assistenza), professionali (es. infermiere), strumentali (es. pulmino), tecnologiche (es. teleassistenza, tecnologie assistive) ed economiche, atte a garantire la piena fruibilità dei sostegni indicati per qualità, quantità ed intensità nel progetto personalizzato[199].

L'istituto del budget di progetto è per la prima volta compiutamente disciplinato sul piano delle fonti primarie con il d.lgs. n. 62/2024. Infatti, prima di tale intervento normativo organico e generale, si registrano non solo esperienze di costruzione del budget di progetto, ad esempio con specifico riferimento ad interventi/sostegni individuali o di gruppo, ma anche legislazioni regionali[200], talvolta anche significative[201], mentre a livello statale l'unico precedente è costituito dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 23 novembre 2016, attuativo della legge n. 112/2016, laddove vi è la definizione, seppur ai soli fini della costruzione per i percorsi del "durante, dopo di noi", del budget di

[192] Così significativamente recita l'art. 18, comma 3.
[193] F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 75.
[194] Art. 26, comma 3, lett. h), d.lgs. n. 62/2024. Tale budget può essere autogestito dalla persona con disabilità su cui grava, in tale ipotesi, uno specifico obbligo di rendicontazione, ai sensi dell'art. 28, comma 8, d.lgs. n. 62/2024.
[195] Art. 28, comma 6, d.lgs. n. 62/2024.
[196] Art. 28, comma 1, d.lgs. n. 62/2024 e art. 2, comma 1, lett. p), d.lgs. n. 62/2024.
[197] Relazione illustrativa, *cit.*, p. 34, ma anche p. 36, laddove si afferma che il budget di progetto è "*fondamentale per l'implementazione del progetto di vita della persona con disabilità*".
[198] A tale conclusione si giunge anche dalla lettura dell'art. 2, comma 2 del decreto interministeriale 23 novembre 2016, ai sensi del quale il budget di progetto deve essere inteso come "*insieme di tutte le risorse umane, economiche, strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata*".
[199] Relazione illustrativa, *cit.*, p. 34.
[200] Tra le diverse normative regionali in materia, si vedano la legge regionale Lazio 17 giugno 2022, n. 10 (art. 3, recante "*Modalità di attuazione e budget di salute*"), la legge regionale Lombardia 6 dicembre 2022, n. 25 (art. 7, recante "*Budget di Progetto*". Tale disposto è stato modificato dalla legge regionale 23 luglio 2024, n. 11, mediante la quale è stato aggiunto il comma 2 *bis* nell'art. 7 in esame, in base al quale si stabilisce che il budget di progetto debba essere utilizzato nel pieno rispetto del principio di autodeterminazione, autonomia e libera scelta della persona con disabilità e si prevede, altresì, che il budget possa essere autogestito dalla persona con disabilità, con obbligo di rendicontazione, coerentemente con quanto stabilisce l'art. 28, comma 8, d.lgs. n. 62/2024).
[201] Proprio alla luce dell'importanza delle esperienze regionali in materia, le disposizioni del d.lgs. n. 62/2024 dovranno essere integrate con le discipline previste nei diversi contesti territoriali. Sotto tale profilo, l'art. 28, comma 2 stabilisce i principi di fondo che informano la predisposizione del *budget* di progetto.

progetto. Il d.lgs. n. 62/2024, però, per la prima volta detta una normativa primaria di rilievo generale con specifico e diretto riferimento alla vita delle persone con disabilità[202].

L'art. 28, comma 2, d.lgs. n. 62/2024 stabilisce che la predisposizione del budget di progetto sia effettuata "*secondo i principi della co-programmazione, della co-progettazione con gli enti del terzo settore, dell'integrazione e dell'interoperabilità nell'impiego delle risorse e degli interventi pubblici e, se disponibili, degli interventi privati*". Il legislatore prevede dunque che l'utilizzo integrato e coordinato delle risorse di cui al comma 1 del disposto in esame si ottenga anche attraverso gli istituti della co-programmazione ("*quale strumento di pianificazione territoriale dell'allocazione delle risorse*", muovendo dai "*bisogni espressi (per tramite degli enti del terzo settore di rappresentanza delle persone con disabilità)*" e della co-progettazione ("*quale modalità di strutturazione di interventi con più attori, pubblici e privati*")[203].

Particolare importanza tra i principi che presiedono alla formazione, alla gestione e all'impiego del budget di progetto assume la garanzia dell'integrazione socio-sanitaria, che si configura come *"criterio di delega di portata generale*", *espressamente indicato* all'art. 2, comma 2, lett. c), n. 1) della legge n. 227/2021[204].

Dal punto di vista delle risorse, l'art. 28, comma 4, d.lgs. n. 62/2024 prevede che, alla formazione del budget di progetto concorrano, in modo integrato, tutte le risorse e gli interventi pubblici disponibili a legislazione vigente[205]. In tale quadro finanziario, l'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 62/2024, istituisce, a decorrere dall'anno 2025, il "*Fondo per l'implementazione dei progetti di vita*" con una dotazione di 25 milioni di euro. Ai relativi oneri, a decorrere dall'anno 2026, si provvede – ai sensi dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 62/2024 – mediante corrispondente riduzione del "*Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità*" (di cui all'art. 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Le risorse del Fondo di cui all'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 62/2024 sono integrative e aggiuntive rispetto a quelle esistenti e già destinate al finanziamento del "budget di progetto"[206]. Con decreto[207], le risorse del Fondo sono annualmente ripartite tra le Regioni[208] sulla base della rilevazione – effettuata entro il 28 febbraio di ogni anno – dei fabbisogni inerenti all'implementazione dei progetti di vita che prevedono

---

202 Cfr., in merito, Relazione illustrativa, *cit*., p. 36.

203 Così Relazione illustrativa, *cit*., p. 36.

204 Relazione illustrativa, *cit*., p. 36.

205 Il comma 4 in esame menziona, in particolare, le risorse derivanti dal "*Fondo per le non autosufficienze*" (art. 1, comma 1264, legge 27 dicembre 2006, n. 296), dal "*Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*" (istituito dall'art. 3, legge 22 giugno 2016, n. 112), dalle risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 254, legge 27 dicembre 2017, n. 205, confluite nel "*Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità*" (di cui all'art. 1, comma 210, legge 30 dicembre 2023, n. 213. L'art. 1, comma 212 di tale legge ha abrogato l'art. 1, comma 254 della legge n. 205/2017), dal Fondo di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), legge 24 dicembre 1993, n. 537.

206 Art. 31, comma 3, d.lgs. n. 62/2024. Cfr., sul punto, F. MASCI, *Persona, cit*., p. 75, nota n. 331.

207 In particolare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

208 Il legislatore prevede una disciplina transitoria relativa al periodo della sperimentazione di cui all'art. 33; in tale periodo, "*le risorse sono ripartite a livello nazionale, in proporzione alla popolazione residente*": art. 31, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.

l'attivazione di interventi, prestazioni e sostegni non rientranti nelle unità di offerta del territorio di riferimento[209].

Con il medesimo decreto sono stabilite le priorità di intervento, le modalità di erogazione e le modalità di monitoraggio e di controllo dell'adeguatezza delle prestazioni rese[210].

6.2. Il progetto di vita come diritto finanziariamente condizionato: profili critici

Alla luce di tale quadro normativo, contenuti ed effettività del progetto di vita dipendono dal budget di progetto. Tale diretta dipendenza fa sorgere alcune perplessità, in quanto la predisposizione del budget dovrebbe invece avvenire in modo esattamente inverso, vale a dire sulla base delle esigenze specifiche individuate nel progetto di vita. La vigente normativa (d.lgs. n. 62/2024) bensì configura il progetto di vita come diritto inviolabile, ma la sua attuazione soggiace ai vincoli di bilancio[211]. Si tratta, pertanto, di un diritto finanziariamente condizionato[212] al principio della neutralità finanziaria di cui all'art. 34, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.

Ora, se da un lato la disciplina di cui al d.lgs. n. 62/2024 risulta (doverosamente) rispettosa del "*limite delle risorse disponibili*" stabilito dalla stessa legge di delega, dall'altro lato la stessa legge delega non omette, tuttavia, di sollecitare l'inclusione delle disponibilità finanziarie rinvenienti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui non danno adeguata contezza i dati elaborati dalla analisi di impatto della regolamentazione e dagli allegati tecnici[213].

Ma v'è di più.

Il principio di neutralità finanziaria di cui all'art. 34, comma 2, d.lgs. n. 62/2024 sembra porsi in contrasto, non solo con la *Strategia per i diritti delle persone con disabilità* adottata dalla Commissione europea[214], cui si è inteso dare attuazione[215], ma anche con la giurisprudenza costituzionale.

Per un verso, infatti, la richiamata Strategia dell'Unione europea prefigurava l'adozione di "*misure per affrontare ulteriormente le lacune della protezione sociale per le persone con disabilità al fine di ridurre le disuguaglianze, anche compensando i costi aggiuntivi connessi alla disabilità e all'ammissibilità ai fini delle prestazioni di invalidità*"[216].

La Commissione sottolinea inoltre come i "*costi aggiuntivi legati alla disabilità, tra cui l'assistenza familiare*",

[209] Art. 31, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.
[210] Art. 31, comma 2, d.lgs. n. 62/2024. Sul punto, si veda F. MASCI, *Persona, cit.*, pp. 75-76, nota n. 331.
[211] F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 75.
[212] Si esprime nel senso che le prestazioni elencate nel progetto di vita costituiscono livelli essenziali finanziariamente condizionate F. MASCI, *Persona, op. cit.*, p. 82.
[213] Come rileva il Consiglio di Stato, parere n. 131/2024, cit.
[214] Commissione UE, COM(2021) 101, cit.
[215] Cfr., in merito, Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit.
[216] Commissione UE, COM(2021) 101, cit., par. 4.4. Su tale aspetto si veda anche Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit.

siano tra i principali motivi (insieme ad altri, come l'insufficiente protezione sociale) "*per cui le persone con disabilità e le loro famiglie sono esposte a un rischio di povertà finanziaria più elevato*"[217].

Per altro verso, la prevista neutralità finanziaria sembra porsi in contrasto con la giurisprudenza costituzionale. La qualificazione del progetto di vita come diritto fondamentale[218] (o meglio, inviolabile[219]) gli attribuisce carattere prioritario rispetto ad eventuali esigenze di bilancio[220].

Come ha più volte ribadito la Corte costituzionale[221], nell'attuazione di un diritto fondamentale, il legislatore è chiamato (*recte*: è obbligato[222]) a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano "*incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione*"[223].

Un recente indirizzo della giurisprudenza costituzionale ha significativamente affermato che le spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, viene riconosciuta una preferenza qualitativa rispetto ad altre spese. Tale orientamento

---

[217] Commissione UE, COM(2021) 101, cit., par. 4.4.

[218] Così G. ARCONZO, G. RAGONE, S. BISSARO, *Il diritto*, *cit*., p. 45.

[219] Come rileva F.G. SCOCA, *Indennità di espropriazione: la diversa sensibilità della Consulta e della Corte di Strasburgo*, in *Riv. amm. Rep. it*., 2006, pp. 231 ss., spec. p. 246, "*[i] diritti inviolabili […] costituiscono una categoria più ristretta dei diritti fondamentali*". Sulla distinzione tra diritti inviolabili in senso stretto, ovvero originari, o generali o universali e diritti inviolabili in senso ampio, ovvero derivati o speciali, si veda A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1989, pp. 23-24.

[220] Corte cost., sentenza 8 giugno 1987, n. 215; Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275; Corte cost., sentenza 11 aprile 2019, n. 83; Corte cost., sentenza 26 febbraio 2010, n. 80. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione, 10 settembre 2020, *G.I. c. Italia*) si è espressa nel senso della prevalenza del diritto all'istruzione dei disabili rispetto ai tagli di bilancio di un ente locale (nella specie si trattava del Comune di Eboli).

[221] Corte cost., sentenza 11 aprile 2019, n. 83; Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, sulle quali, tra i diversi contributi, si veda A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive di tutela* multilevel, in *giurcost.org*, n. 3, 2022, pp. 1165 ss., spec. p. 1172; ID., *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 110 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giur. cost*., n. 6, 2016, pp. 2343 ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost*., n. 6, 2016, pp. 2336 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Consultaonoline.it*, n. 1, 2017; S. TROILO, *I «nuovi» diritti sociali: la parabola dell'integrazione scolastica dei disabili, tra principi e realtà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016; S. BARBARESCHI, *Tecniche argomentative e tutela dei diritti sociali condizionati*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2018, pp. 18 ss.; C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, 6 maggio 2020, pp. 121 ss., spec. pp. 161 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. cost*., 11 gennaio 2017; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2017; F. GAMBARDELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1, 2017, pp. 1 ss.

[222] Cfr., in merito, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, t. I, Milano 2014, pp. 375 ss., la quale distingue tra spese facoltative e spese obbligatorie. Si veda, altresì, A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili (sentenza 11 aprile 2019, n. 83)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2019, pp. 1223 ss.

[223] Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

della Consulta si è affermato in reazione ad una prassi legislativa troppo incline ad effettuare pesanti "tagli lineari"[224], anche sulla sanità[225]. È stata così introdotta[226] la nozione di "spesa costituzionalmente necessaria". Si tratta di un orientamento ormai consolidato, in quanto tale nozione è stata successivamente ripresa in altre numerose pronunce della Consulta[227]. La nozione in esame è funzionale ad evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, "*per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta* out of pocket"[228].

In tale prospettiva, la giurisprudenza costituzionale[229] ha avuto modo di chiarire che "*le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incomprimibili*"[230].

L'implementazione del progetto di vita, come diritto fondamentale (*recte*: inviolabile), non può essere qualificato, alla stregua di quanto stabilisce il d.lgs. n. 62/2024, come finanziariamente condizionato e, dunque, non immediatamente giustiziabile da parte dei suoi titolari, se non nei limiti consentiti dalle risorse economiche disponibili in un dato momento storico.

Sotto tale profilo, si deve comunque osservare che la giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni (specialmente dagli anni Novanta del XX secolo) è stata alquanto ondivaga[231] ed ha progressivamente circoscritto la propria possibilità di annullare le scelte legislative sui diritti sociali, richiamando nelle proprie decisioni, con frequenza sempre maggiore, locuzioni quali *diritti condizionati*, *principio di gradualità delle riforme onerose*, *limitatezza delle risorse disponibili*, *valore dell'equilibrio di bilancio*[232].

---

[224] Corte cost., sentenze 19 aprile 2024, n. 63 e 26 novembre 2021, n. 220.
[225] Corte cost., sentenza 4 luglio 2017, n. 154.
[226] A partire dalla sentenza 12 luglio 2017, n. 169.
[227] Sentenze 6 dicembre 2024, n. 195, 26 novembre 2021, n. 220, 2 luglio 2019, n. 197, 26 aprile 2018, n. 87.
[228] Corte cost., sentenza 6 dicembre 2024, n. 195, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.
[229] Corte cost., sentenza 20 luglio 2020, n. 152, spec. punto 6 del *Considerato in diritto*. Si veda, inoltre, tra le altre, Corte cost., sentenze 10 aprile 2020, n. 62, 16 dicembre 2016, n. 275, 29 gennaio 2016, n. 10.
[230] Il ridotto perimetro di discrezionalità del legislatore sulle scelte allocative di bilancio si giustifica in relazione al fatto che i diritti sociali sono strumenti tesi a garantire la realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale. Cfr., sul punto, tra gli altri, A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, in *Giurcost.org*, 7 luglio 2020, p. 9.
[231] Cfr., sul punto, I. CIOLLI, *I diritti sociali «condizionati» di fronte alla Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3, 2017, pp. 353 ss.
[232] Cfr., in merito, C. SALAZAR, *Le dimensioni costituzionali del diritto all'istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, pp. 31 ss., spec. p. 39. Tra le altre, si veda Corte cost., sentenza 23 luglio 2015, n. 178; Corte cost., sentenza 21 luglio 2016, n. 203, spec. punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Analogo orientamento si registra nella giurisprudenza amministrativa. Si veda, tra le altre, Cons. Stato, Ad. Plen., sentenze 12 aprile 2012, nn. 3 e 4. In dottrina, si veda M. DE ZIO, *La tutela dei "diritti*

Tale approccio – che sembra essere fatto proprio dal legislatore delegato in relazione all'istituto del progetto di vita di cui al d.lgs. n. 62/2024 – non è condivisibile (anche alla luce della nozione di "spesa costituzionalmente necessaria" introdotta dalla Consulta), in quanto, come ha affermato la Corte costituzionale, "*la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio*", essendo "*la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*"[233]. Secondo la dottrina, la Consulta con questa pronuncia avrebbe delineato un autonomo modello in materia di diritti sociali, costruiti non come diritti vincolati dall'equilibrio di bilancio, ma come diritti vincolanti il bilancio[234].

Una tale presa di posizione assume particolare importanza soprattutto quando si è al cospetto di situazioni giuridiche costituzionalmente garantite di soggetti deboli, e quindi, come tali, particolarmente meritevoli di tutela[235]. In tali casi, "*il legislatore dovrebbe, in ogni caso, attivarsi per garantirli, non potendo giustificarne la mancata attuazione a fronte della generica carenza di disponibilità finanziarie, magari destinate a diverse, voluttuarie e facoltative voci di spesa*"[236]. La Corte costituzionale è dunque chiamata a far valere una questione di "*priorità costituzionali*" (a cominciare dalla tutela della persona umana e della sua dignità) che implicano "*destinazioni di fondi costituzionalmente doverose, dal momento che vincolano a fini costituzionalmente imposti la legge*"[237].

7. Considerazioni conclusive

Il decreto legislativo n. 62/2024 consolida e rafforza il passaggio, in atto da tempo, da un sistema di protezione assistenzialistico a un modello di tutela basato sull'emancipazione, sull'inclusione e sulla partecipazione attiva[238]. Il provvedimento legislativo in questione – che ha l'obiettivo di valorizzare la persona nella sua interezza e nella sua complessità – ha molti meriti, alcuni dei quali sono stati passati in rassegna in questa sede, ma molti istituti non sono stati introdotti nel 2024 (si pensi al progetto di vita, al

finanziariamente condizionati" nella prospettiva costituzionale, europea ed internazionale, in *Annali (Università degli Studi del Molise)*, ESI, Napoli, 1999, pp. 485 ss.; A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di un rapporto "complicato" nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, n. 2, 2020, pp. 331 ss., spec. pp. 336 ss. Sulla qualificazione del diritto all'istruzione come diritto sociale finanziariamente condizionato si veda A. SANDULLI, *Per la tutela della dimensione costituzionale dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, *cit.*, pp. 643 ss., spec. p. 645; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 561.

[233] Corte cost., sentenza 16 dicembre 2016, n. 275, punto 11 del *Considerato in diritto*.

[234] Così A. ZITO, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio*, *cit.*, p. 337, nonché pp. 338 ss.

[235] A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: prospettive*, *cit.*, p. 1172. In tal senso, il Giudice amministrativo ha avuto modo più volte di statuire il principio per cui "*una lettura sistematica delle disposizioni sulla tutela dei disabili induce ragionevolmente ad affermare che le posizioni delle persone disabili devono prevalere sulle esigenze di natura finanziaria*": Tar Valle D'Aosta, 14 gennaio 2019, n. 2. Si veda altresì Cons. Stato, Sez. VI, 31 maggio 2017, n. 2624; Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2017, n. 2698.

[236] Così R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili*, *cit.*, p. 2.

[237] C. COLAPIETRO, *Una scuola aperta a tutti e a ciascuno: la scuola inclusiva ai tempi della crisi*, in G. MATUCCI (a cura di), *Diritto all'istruzione e inclusione sociale*, Franco Angeli, Milano, 2019, p. 28.

[238] Cfr. in merito, tra gli altri, A.D. MARRA, voce *Disabilità*, *cit.*, p. 561. Alcuni autori (tra cui F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 76) ritengono che tale passaggio sia stato determinato dal d.lgs. n. 62/2024.

suo carattere personalizzato, alla valutazione multidimensionale, al budget di progetto[239]), avendo il legislatore delegato provveduto, nell'esercizio della delega conferita al Governo ai sensi della legge 22 dicembre 2021, n. 227, alla "*revisione*" e al "*riordino*" delle disposizioni vigenti in materia di disabilità, in attuazione della Costituzione e della normativa dell'Unione europea e internazionale rilevante in materia[240].

Il legislatore delegato ha così previsto una *summa divisio* – imposta da un'esplicita indicazione contenuta nella legge delega[241] –, distinguendo nettamente il procedimento valutativo multidimensionale dal procedimento primario della valutazione di base[242]. La normativa di cui al d.lgs. n. 62/2024 si fonda su quattro pilastri: la "valutazione di base", la "valutazione multidimensionale", il "progetto di vita" e il "budget di progetto"[243].

Si noti comunque che tali istituti sono stati introdotti in via sperimentale[244]. La sperimentazione, di durata annuale (dal 1 gennaio al 31 dicembre 2025), riguarda sia la valutazione di base di cui al Capo II sia il nuovo modello di valutazione multidimensionale e dell'elaborazione del progetto individuale (incluso il budget di progetto) di cui al Capo III.

Si tratta di una fase che prevede un'applicazione provvisoria e a campione, secondo un principio di differenziazione geografica (Nord, Centro e Sud) e territoriale (regionale, provinciale e comunale)[245]. Le modalità per la procedura di sperimentazione sono invece rimesse alla fonte regolamentare (da adottare nella forma del decreto ministeriale o interministeriale, *ex* art. 17, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400)[246].

Ad oggi, risulta essere stato emanato da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, solo il Decreto 12 novembre 2024, n. 197[247], mentre, nelle more dell'adozione del regolamento relativo alla valutazione di base, l'INPS ha

[239] Si veda l'art. 14, legge n. 328/2000 e il decreto interministeriale 23 novembre 2016, entrambi citati.
[240] Cons. Stato, parere n. 131/2024, cit.
[241] Art. 2, comma 2, lett. a), n. 1 della legge n. 227/2021.
[242] Cfr. Relazione Illustrativa, cit., p. 1.
[243] F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 76.
[244] Art. 33, commi 1-2, d.lgs. n. 62/2024.
[245] Art. 33, commi 1-2, d.lgs. n. 62/2024. L'art. 9, comma 1, d.l. n. 71/2024 ha individuato gli àmbiti territoriali in cui si svolge la sperimentazione: le Province di Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste.
[246] Art. 33, comma 3 (con riferimento alla sperimentazione della valutazione di base disciplinata dal Capo II) e comma 4 (con riferimento alla sperimentazione della valutazione multidimensionale e del progetto di vita previste dal Capo III) del d.lgs. n. 62/2024.
[247] "*Regolamento recante la disciplina per la procedura di sperimentazione della valutazione multidimensionale e del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato, le relative modalità, le risorse da assegnare e il monitoraggio*". Tale provvedimento normativo è entrato in vigore il 4 gennaio 2025.

adottato il Messaggio n. 4465 del 27 dicembre 2024[248], con il quale l'Istituto illustra le principali novità che riguardano l'*iter* amministrativo per il riconoscimento della condizione di disabilità.

Terminata la fase di sperimentazione, gli istituti e le disposizioni del d.lgs. n. 62/2024 troveranno applicazione sul restante territorio nazionale a decorrere dal 1 gennaio 2026[249].

L'apprezzabile attività di riordino della disciplina in materia di disabilità effettuata dal legislatore delegato e l'effettività delle tutele previste nel sistema di cui al d.lgs. n. 62/2024 rischia, peraltro, di essere soltanto fittizia[250], atteso il principio di neutralità finanziaria sancito nell'art. 34, comma 2. Infatti, le esigenze di bilancio non possono essere invocate per comprimere un diritto fondamentale (come è il progetto di vita), con la conseguenza che le prime sono recessive rispetto al secondo[251]. In altri termini, nel "*bilanciamento ineguale*"[252] tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze socio-sanitarie da effettuare nella materia che ci occupa, a soccombere sono ineluttabilmente le esigenze di carattere economico-finanziario, ad onta della necessità di garantire la pienezza e l'effettività dei diritti fondamentali e la supremazia del principio-valore indisponibile che è la dignità, da vedere come valore *supercostituzionale*[253], non suscettibile di bilanciamento con altri valori[254]. La stessa giurisprudenza costituzionale ha a più riprese ribadito che

---

[248] Recante "*Decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62. Avvio della sperimentazione a decorrere dal 1° gennaio 2025 nelle Province di Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste. Prime istruzioni operative*". Tale atto può essere consultato sulla pagina *web* dell'Ente.

[249] Art. 40, comma 2, d.lgs. n. 62/2024.

[250] F. MASCI, *Persona, cit.*, p. 82.

[251] Cfr., in merito, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, spec. pp. 18 ss., nonché 175 ss., laddove l'A. – nell'ambito di riflessioni che muovono dal presupposto della inviolabilità dei diritti sociali – osserva che "*[…] pur volendo considerare l'equilibrio finanziario quale valore costituzionale tra gli altri, esso si pone su un piano recessivo rispetto ai diritti sociali*" (ivi, p. 20). Sul tema, si veda ampiamente A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: tutela giurisdizionale ed equilibrio di bilancio*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2022, pp. 30 ss., *passim*.

[252] Sulla formula *bilanciamento ineguale* si veda M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, pp. 373 ss., spec. p. 380; ID., *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Cedam, Padova, 1995, pp. 97 ss., spec. p. 126, il quale ritiene che nell'ambito del *bilanciamento ineguale* tra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali imposto dalla Costituzione, il soddisfacimento dei diritti sociali dovrebbe, entro certi limiti, prevalere sulle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dunque, essere assicurato a prescindere dalle dotazioni di bilancio. Si tratta, in realtà, secondo tale A., non di vero e proprio bilanciamento, che è sempre fra eguali, "*perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)*" (*ibidem*).

[253] Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, n. 3, 1991, pp. 343 ss.; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, secondo cui la dignità è un diritto "*superfondamentale*" in quanto si pone a fondamento degli altri. Secondo tale teorica, la dignità è un diritto fondamentale e, al tempo stesso, "*il fondamento dei diritti fondamentali, di* tutti *i diritti fondamentali*" (ivi, p. 3); C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principî costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 239 ss.; G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008.

[254] La dignità umana non è "*suscettibile di riduzioni per effetto di un bilanciamento*. Essa non è effetto di un bilanciamento, ma è la bilancia medesima": così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale*, cit., par. 2, il quale aggiunge che – argomentando dall'art. 52 Cost. – "*[s]e si toglie la dignità ad una persona si infligge alla stessa una pena più grave della morte*".

esiste un limite invalicabile, rappresentato dal concetto di "dignità umana", quale "*nucleo irriducibile del diritto alla salute*", di cui nel bilanciamento in parola il legislatore non può non tener conto[255].

Solo in tal modo il (almeno in parte) nuovo sistema di tutele apprestato per le persone con disabilità potrà – a nostro avviso – dirsi effettivo, trovando piena attuazione i principi dettati a livello nazionale, eurounitario e internazionale[256].

[255] Corte cost., sentenze 16 luglio 1999, n. 309; 20 novembre 2000, n. 509; 31 ottobre 2008, n. 354. Cfr., in merito, A. MORRONE, F. MINNI, *La salute come valore costituzionale e fonte di diritti soggettivi alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in G. ALPA (a cura di), *La responsabilità sanitaria: commento alla L. 8 marzo 2017, n. 24*, Pacini, Pisa, 2022, pp. 120 ss., spec. p. 144.

[256] Si veda l'art. 1 del d.lgs. n. 62/2024 e la Relazione illustrativa, *cit.*, p. 2. Sulla configurabilità di "nuovi diritti fondamentali" con riferimento alle persone con disabilità si veda M.T. STILE, *La tutela del diritto alla socializzazione dei diversamente abili tra dimensione eurounitaria e ordinamento interno*, in *Nomos*, n. 1, 2024, pp. 1 ss. (la quale si sofferma soprattutto sul diritto alla socializzazione).