

Pubblicato il 20/12/2021

N. 03845/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01789/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1789 del 2021, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Ettore Nesi e Mariapaola Giardina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ettore Nesi in Firenze, Via Francesco Puccinotti 30;

contro

Comune di Noto, non costituito in giudizio;

Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, rappresentata e difesa dall'avvocato Doriana Palillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

a) della scheda SVAMDI (contenente valutazioni in data-OMISSIS-

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2021 il dott. Daniele Burzichelli;

Viste le conclusioni scritte od orali delle parti come in atti e da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

L'interessato ha impugnato: a) la scheda SVAMDI (contenente valutazioni in data-OMISSIS-

Nel ricorso si osserva, in sintesi, quanto segue: a) il piano è stato predisposto senza tener conto delle indicazioni dell'amministratore di sostegno e in carenza delle valutazioni diagnostico-funzionali di natura preliminare; b) il piano presenta il contenuto di un mero piano assistenziale e non di un vero e proprio progetto individuale di presa in carico globale, tanto che nella nota n-OMISSIS-a firma del responsabile della U.V.D. si fa esclusivo riferimento al Piano Assistenziale Individualizzato; c) esso non contempla tutti gli elementi previsti dal secondo comma dell'art. 14 della legge n. 328/2000 (valutazione diagnostico-funzionale, profilo di funzionamento, prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio Sanitario Nazionale, Piano Educativo Individualizzato a cura delle istituzioni scolastiche, servizi alla persona a cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata); d) in buona sostanza, il piano non prevede una presa in carico globale, ma la mera erogazione di servizi assistenziali, senza peraltro alcun coordinamento con altra misura di sostegno e con gli altri contesti per i quali la disciplina normativa prevede interventi, come il lavoro; e) non è rinvenibile, poi, alcun riferimento al cosiddetto "Dopo di noi"; f) la giurisprudenza ha affermato che

il progetto individuale "si presenta... quale 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 perseguito" e che dalla semplice lettura della disposizione di cui all'art. 14 della legge n. 328/2000 "è agevole evincere che il progetto di vita individuale è qualcosa se non di diverso, certamente di più della semplice sommatoria degli strumenti recati dal PAI (Piano di Assistenza Individuale)" (T.A.R. Valle d'Aosta, Sez. I, 14 gennaio 2019, n. 2, richiamata da Consiglio di Stato, Sezione III, 11 gennaio 2021, n. 316); g) è stato, altresì, osservato che il progetto individuale ex art. 14 della legge n. 328/2000 "realizza un modello di servizi incentrato su un progetto di 'presa in carico globale' dei bisogni della persona disabile, tenendo conto delle diverse fasi della sua vita; trattasi, pertanto, di misure ulteriori rispetto alla mera erogazione dei servizi" e costituisce lo "strumento necessario ad evitare che vengano erogate prestazioni e servizi senza tenere conto delle relazioni che esistono tra i diversi contesti (scuola, formazione, lavoro, tempo libero, sanità, riabilitazione, assistenza sociale, famiglia)" (C.G.A.R.S., 20 novembre 2020, n. 1088); h) le scarse misure di assistenza contemplate dal piano impugnato sono state indicate in maniera del tutto generica, senza chiarire la frequenza e la durata degli interventi, chi debba attuare tali interventi e quale sia il soggetto tenuto a finanziarli; i) il piano difetta dei requisiti essenziali del progetto individuale, non essendo stati specificati, tra l'altro, il budget di progetto e le priorità, obiettivi e indicatori di esito.

L'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del gravame con specifico riferimento alla posizione di tale Amministrazione, osservando, in sintesi, quanto segue: a) il Comune è il diretto responsabile della gestione dell'assistenza sociale e, ai sensi del citato art. 14 della legge n. 328/2000, è chiamato a predisporre il progetto individuale disciplinato dal secondo comma della disposizione indicata, d'intesa con le Aziende Sanitarie, le

quali non sono responsabili in concreto della redazione del progetto, ma si limitano ad operare una valutazione prettamente sanitaria del soggetto disabile, come risulta in modo inequivocabile dal contenuto della disciplina normativa; b) il Comune di Noto avrebbe dovuto, quindi, elaborare un'adeguata proposta da -OMISSIS-e, qualora avesse riscontrato carenze nel verbale UVD, avrebbe dovuto attivarsi per richiedere all'Azienda Sanitaria Provinciale opportuni chiarimenti e colmare eventuali lacune; c) in ogni caso il verbale UVD è completo di tutti gli elementi socio-sanitari di competenza dell'Azienda Sanitaria ed è stato elaborato sul modello predisposto dall'Assessorato, sicché l'interessato avrebbe dovuto, semmai, impugnare il decreto regionale in data 29 giugno 2011 contenente la predisposizione della scheda e il presente ricorso deve, quindi, giudicarsi inammissibile; d) il verbale contiene nel dettaglio la valutazione funzionale, le prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale, i servizi alla persona forniti dall'ente e attivati dal Comune, nonché il budget di progetto; e) sono state, altresì, indicate le risorse istituzionali (figure professionali), le risorse economiche (costi stimati) e gli strumenti istituzionali (es. automezzi comunali per il trasporto, etc.); f) il progetto tiene anche conto delle aspettative del disabile, poiché a fronte della prospettata necessità di autonomia e socializzazione del beneficiario (, è stato predisposto un accompagnamento con autista per le attività in totale autonomia e un'automobile per l'educatore ed è stata garantita la piena partecipazione al centro PDA, ossia ad un centro ove si svolgono attività e laboratori per disabili (laboratorio teatrale, attività in piscina, attività del tempo libero), mettendo a disposizione il materiale per la realizzazione dei vari laboratori; g) sono state definiti chiaramente gli strumenti e le modalità di monitoraggio ed è stata indicata la verifica a ventiquattro mesi; h) è stato anche indicato il "case manager e sono stati individuati chiaramente gli interventi a carico dell'ente locale, con indicazione specifica della frequenza e dei costi stimati; i) occorre aggiungere che, con nota n.-OMISSIS-, il Comune, a fronte delle osservazioni dell'interessati, si è dichiarato disponibile a rivedere il contenuto del piano; i) nessun addebito può essere, comunque, mosso all'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, la quale, con nota n. -OMISSIS-.

Con memoria in data 26 novembre 2021 gli interessati hanno ribadito e ulteriormente illustrato le loro difese, anche alla luce delle argomentazioni avversarie, evidenziando, in particolare quanto segue: a) la giurisprudenza ha chiarito che, in fattispecie quali quella in esame, sussiste la legittimazione passiva di entrambe le Amministrazioni che concorrono all'adozione del piano; b) il verbale UVD non risulta esauriente e le scarse misure di assistenza contemplate sono state indicate in maniera del tutto generica, senza chiarire la frequenza e la durata degli interventi, gli obiettivi, chi debba attuare tali interventi e il soggetto tenuto a finanziarli; c) appare infondata la tesi dell'Amministrazione resistente secondo cui l'Azienda sarebbe semplicemente tenuta a predisporre la scheda SVAMDI.

Nell'odierna camera di consiglio, dato avviso a verbale in merito alla possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso appare manifestamente fondato, di talché la causa può essere definita con sentenza ai sensi dell'art. 60 c.p.a., essendo trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del gravame, non essendovi necessità di integrare il contraddittorio (anche tenuto conto di quanto previsto dall'art. 49, secondo comma, c.p.a.), risultando completa l'istruttoria e non avendo alcuna delle parti dichiarato di voler proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza o di giurisdizione.

Deve premettersi, quanto al profilo relativo alla giurisdizione, che, a giudizio del Collegio, la controversia rientra nell'ambito della cognizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lettera c, c.p.a. ("provvedimenti adottati dalla Pubblica Amministrazione o dal gestore di

un pubblico servizio in un procedimento amministrativo”), come anche affermato dal T.A.R. Sicilia, Palermo, Sezione III, con sentenza n. 926/2019.

Va anche osservato che, come affermato dalla giurisprudenza indicata dalla parte ricorrente nella memoria in data 26 novembre 2021 (pagina 2), sussiste la legittimazione passiva di entrambe le Amministrazioni che concorrono all’adozione del piano, essendo esse titolari di competenze autonome e specifiche, ancorché coordinate, nello svolgimento dell’attività provvedimentale che in questa sede interessa.

Tanto precisato, la Sezione ritiene che il ricorso sia fondato e ciò per le ragioni di seguito indicate.

Il progetto di cui all’art. 14 della legge n. 328/2000 deve soddisfare in modo puntuale alcune specifiche previsioni.

In primo luogo, ai sensi del secondo comma della disposizione indicata, esso deve comprendere, “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” e deve altresì definire “le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare”.

Ai sensi dell’art. 2 del decreto ministeriale in data 26 novembre 2011, il progetto deve anche contemplare un budget di progetto, da intendersi quale “insieme di tutte le risorse umane, economiche e strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata”), nonché individuare una figura di riferimento (il cosiddetto “case manager”) e “metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile”.

Come disposto dall’art. 1, secondo comma, della legge n. 112/2016, il progetto deve, infine, contemplare “misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinate dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l’esistenza in vita dei genitori”, con il necessario “coinvolgimento dei soggetti interessati” e “nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi”.

Il progetto che è stato consegnato agli interessati risulta in parte incompleto rispetto alle indicazioni normative cui si è fatto riferimento.

In particolare, deve osservarsi che esso, pur contemplando una specifica forma di integrazione sociale (cioè il percorso d’inserimento graduale al servizio “gruppo appartamento con pernotti periodici”, con indicazione del relativo costo), con riferimento al cosiddetto “Dopo di noi” si limita a enunciazioni generiche e sprovviste di contenuto concreto.

Invero, le affermazioni relative alle cosiddette aree dell’abitare, della domiciliarità e della inclusione lavorativa e relazionale non sono specifiche e puntuali, nel senso che non sono individuati interventi puntuali e già programmati da porre in essere.

L'Amministrazione, infatti, si è limitata a descrivere quali sono - inevitabilmente - alcune delle attività caratteristiche indirizzate ai fini menzionati ("realizzazione di percorsi di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine; vita in appartamento per piccoli gruppi; mantenere, riportare e sviluppare le autonomie presenti; gestione della propria quotidianità in un contesto abitativo diverso da quello familiare; accompagnamento educativo verso percorsi di inclusione; accompagnamento educativo della persona nel percorso di crescita personale e lavorativo; etc."), senza però fornire alcuna indicazione in ordine alle concrete iniziative da espletarsi.

Inoltre, non sono state indicate le metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione, tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile: anche sotto tale profilo le enunciazioni contenute nel piano appaiono generiche o assenti.

Il ricorso va, quindi, accolto, con conseguente annullamento dell'atto impugnato.

A seguito di ciò, le Amministrazioni interessate - cioè il Comune di Noto e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa (tenute a provvedere d'intesa, come disposto dall'art. 14, primo comma, della legge n. 328/2000) - dovranno predisporre e approvare, con la massima sollecitudine, il progetto individuale contemplato dalla norma citata nell'interesse del soggetto disabile di cui si tratta.

Al riguardo deve anche precisarsi che non può condividersi la tesi dell'Azienda Sanitaria, secondo cui l'attività di sua competenza sarebbe già stata interamente espletata, ove si consideri che, ad esempio, nel progetto consegnato alla ricorrente non sono indicate le "metodologie di monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione" (per l'individuazione delle quali risultano imprescindibili le valutazioni tecniche e specialistiche dell'Azienda stessa).

Al riguardo non vale osservare che l'Azienda aveva compilato il modulo predisposto dall'Assessorato Regionale, posto che le competenze e gli obblighi previsti dalla legge a carico dell'Azienda non sono, ovviamente, condizionati dalla circostanza che l'Assessorato abbia all'uopo predisposto un apposito e idoneo formulario, né sotto tale profilo può fondatamente eccepirsi l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione del decreto con cui il formulario è stato approvato, trattandosi di provvedimento che spiega i suoi effetti all'interno dell'Amministrazione e il quale non può, quindi, andare a detrimento delle posizioni giuridiche di soggetti esterni.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo, avuto anche riguardo alla semplicità della controversia, alla sua sollecita definizione all'esito dell'incidente cautelare e alla circostanza che l'Azienda Sanitaria Provinciale, a differenza del Comune di Noto, aveva già parzialmente provveduto alle incombenze di sua competenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato; 2) condanna il Comune di Floridia e l'Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa alla rifusione delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 1.200,00, oltre accessori di legge se dovuti, di cui € 900,00 a carico del Comune di Noto ed € 300,00 a carico dell'Azienda Sanitaria.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di legge, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Giuseppa Leggio, Consigliere

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.