

Pubblicato il 05/01/2018

N. 00010/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00627/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 627 del 2017, proposto da:
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Ettore Nesi, Gianfranco De Robertis e Alberto Caruso, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Catania, via Guzzardi 27;

contro

Comune di Barrafranca, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Anna Pedevillano, con domicilio eletto presso il suo studio in Piazza Armerina, via Mons. La Vaccara n. 24;
Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Elena Argento, con domicilio eletto presso il suo studio in Enna, C.da Ferrante;

per l'accertamento

del diritto -OMISSIS- a che sia predisposto un progetto individuale ex art. 14 legge n. 328/2000, nonché ai sensi della circolare dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro n. 8 del 28 maggio 2012;
se del caso, per l'annullamento e/o la disapplicazione degli atti, comunque denominati, con i quali le Amministrazioni intime hanno affermato che il progetto ex art. 14 legge n. 328/2000 sia riconducibile al Piano Educativo Individualizzato ex art. 12 legge n. 104/1992;
e, conseguentemente, per la condanna delle intime Amministrazioni alla predisposizione dell'invocato progetto individuale;
nonché per la condanna al risarcimento dei danni patiti dai ricorrenti in conseguenza della mancata predisposizione del progetto individuale ex art. 14 legge n. 328/2000.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Barrafranca e dell'A.S.P. di Enna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2017 il dott. Pancrazio Maria Savasta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. -OMISSIS- è affetta da disabilità intellettive di grado estremo, come illustrato nel verbale del 17 marzo 2015 della Commissione medica per accertamento di handicap, ai sensi della legge n. 104/1992.

Nel recente passato il ricorrente ha adito il G.A., al fine di sentire accertare il diritto -OMISSIS-all'assistenza igienico-personale, nonché alla comunicazione - OMISSIS-

Il 15 febbraio 2016, questi presentava al Comune di Barrafranca e all'A.S.P. di Enna un'istanza volta alla predisposizione di un "progetto individuale" ai sensi dell'art. 14 Legge n. 328/2000.

Con tale istanza l'odierno ricorrente domandava alle intime Amministrazioni di individuare

nell'interesse -OMISSIS-un più ampio progetto di vita, in cui, oltre al PEI scolastico (ex art.

13 Legge n. 104/1992), fossero individuate le misure di sostegno e di supporto (attivate e/o da

attivare) in ambito extrascolastico: per assistenza domiciliare, per interventi riabilitativi, per

attività estiva, per inclusione sociale etc..

In esito alla predetta istanza, non riceveva alcuna comunicazione ai sensi degli artt. 7 e ss. legge n. 241/1990.

Con nota del 14 marzo 2016 prot. n. 2713, il Comune di Barrafranca comunicava al ricorrente che il 10 marzo 2016 era stato effettuato "incontro operativo di rete" al fine di "predisporre idonea progettualità".

Nella medesima nota veniva rappresentato che all'incontro avevano preso parte "operatori del Servizio di Neuropsichiatria infantile, del Consultorio Familiare, dell'Ufficio Servizi sociali del Comune di Barrafranca e dell'Istituzione scolastica".

Asserisce il ricorrente di non essere stato tempestivamente e ritualmente invitato a tale incontro.

Con nota del 24 marzo 2016 (protocollata dal Comune di Barrafranca al numero 3226), il ricorrente formulava rituale istanza di accesso al verbale dell'incontro del

10 marzo 2016 e al contempo intimava al Comune di Barrafranca di definire il procedimento ex art. 14 legge n. 328/2000.

In data 1° aprile 2016, il ricorrente partecipava a un incontro con le Amministrazioni odierne resistenti, le quali ribadivano tuttavia che il procedimento invocato ricorrente fosse volto alla redazione di un P.E.I. e cioè di un piano educativo individuale.

Con nota prot. n. 4296 del 21 aprile 2016, il Comune di Barrafranca convocava-OMISSIS-a partecipare all'incontro operativo di rete per la data del 27 aprile 2016.

Con diffida del 26 aprile 2016 (annotata al n. 4448 del protocollo del Comune di Barrafranca), questi, chiarendo la differenza rispetto al Pei scolastico, intimava le competenti Amministrazioni di avviare il procedimento di cui all'art. 14 legge n. 328/2000, effettuando cioè la valutazione del bisogno per tramite della competente Unità di valutazione della disabilità (UVD).

Il 27 aprile 2016 si teneva l'incontro con il Comune di Barrafranca e l'A.S.P. di Enna, all'esito del quale veniva disposto di richiedere agli organi competenti, e cioè a detta ultima Amministrazione, l'attuazione di un incontro congiunto di equipe.

L'iter del procedimento ex art. 14 legge n. 328/2000, tuttavia, si arrestava e non veniva concluso.

Con ricorso notificato il 12.4.2017 e depositato il 19.4.2017, dopo aver premesso la sussistenza della giurisdizione di questo Giudice, il ricorrente ha concluso per le richieste indicate in epigrafe, affidandosi alle seguenti censure:

1) Violazione artt. 14, 18 e 19 legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); violazione e falsa applicazione art. 91 l.r. Sicilia 12 maggio 2010, n. 11, come attuata con circolare dell'Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro, della Giunta Regionale della Sicilia n. 8 del 28 maggio 2012; eccesso di potere per difetto dei

presupposti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti, illogicità, irragionevolezza, perplessità dell'azione amministrativa.

Premette il ricorrente che il "Progetto individuale per la persona disabile", previsto dall'art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), costituisce «un modello di servizi incentrato su un progetto di “presa in carico globale” della persona disabile», volto a garantire alla persona con disabilità misure di sostegno ulteriori rispetto alla mera erogazione di uno specifico servizio.

In sostanza, secondo il ricorrente, al documento generale devono coerentemente uniformarsi i diversi progetti e programmi specifici, i quali possono essere: a) il progetto riabilitativo di cui al D.M. 7.05.1998 “Linee-guida per le attività di riabilitazione”; b) il progetto di integrazione scolastica di cui agli art.12 e 13 della legge 14.02.1992 n. 104; c) il progetto di inserimento lavorativo mirato di cui all'art.2 e seguenti della Legge 12.03.1999 n. 68; d) il progetto di inserimento sociale che può avvalersi, per la sua realizzazione, dei programmi di cui alla Legge 21.05.1998 n. 162, dei centri socio-riabilitativi e della rete dei servizi socio-sanitari di cui alla Legge 14.02.1992 n. 104, del sistema integrato previsto dalla Legge 8.11.2000 n. 328, delle disposizioni di cui all'allegato 1 C del DPCM 29.11.2001, nonché degli emolumenti economici di cui all'art 24 Legge 8.11.2000 n. 328.

Con l'art. 91 della L.R. Sicilia n. 11 del 12 maggio 2010 è stato attribuito all'Assessorato regionale per il welfare il compito di emanare direttive «per la revisione dei piani di zona dei distretti socio-sanitari e per l'adozione di piani personalizzati per i minori affetti da disabilità».

In base al medesimo art. 91 L.R. Sicilia n. 11/2010 «i piani sono concertati con le associazioni

delle famiglie dei minori disabili e sono adottati entro e non oltre sessanta giorni».

L'Assessorato per le politiche sociali della Regione Sicilia, con circolare n. 8 del 28 maggio 2012, ha evidenziato come la definizione di un percorso integrato finalizzato ad avviare sinergie indispensabili alla presa in carico della persona con disabilità costituisca «un presupposto per la valutazione multidimensionale del bisogno e la stesura di un progetto personalizzato in favore dei disabili».

La medesima Circolare ha chiarito che “appare evidente che la definizione di un progetto individualizzato debba vedere coinvolti i diretti beneficiari, anche attraverso associazioni di settore,

ciò al fine di focalizzare gli ambiti di intervento da attivare in relazione alle diverse dimensioni di

vita del soggetto portatore di bisogno (dimensione familiare, sociale, formativa, lavorativa, sanitaria), dando centralità alla persona, ancor più che trattandosi di minore, necessita di tutela e sostegno.

Inoltre, ivi viene previsto che «il piano d'intervento personalizzato venga redatto in modo congiunto dal distretto socio-sanitario ex legge n. 328/2000 e dall'A.S.P. competente per territorio, in esito alla valutazione multidimensionale effettuata dall'Unità valutativa multidimensionale, integrata dall'assistente sociale del comune o del distretto sociosanitario, attraverso lo strumento della SVAMA D (scheda di valutazione multidimensionale)».

Sarebbe inoltre necessario che il percorso operativo venga avviato da parte di ciascun distretto socio-sanitario, seppure d'intesa con l'A.S.P. territorialmente competente, così come del resto previsto dall'art. 14 legge n. 328/2000.

Quindi, sarebbe il Comune ad essere titolare «dell'elaborazione del "Progetto individuale per la persona disabile", che va predisposto d'intesa con le ASL, e 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»

Il riconoscimento di una conseguente rete integrata richiederebbe la presenza di un referente, il "case manager", che può essere anche un assistente sociale, il quale sarebbe chiamato a garantire il coordinamento tra il "Progetto individuale per la persona disabile" ed altri progetti specifici, interessando, eventualmente, anche altre figure professionali, al fine di consentire l'unificazione degli accertamenti e delle valutazioni.

Conseguirebbe che sarebbe stato violato il diritto della disabile a ricevere adeguate e coordinate misure di sostegno e di supporto per l'inclusione sociale.

Il progetto individuale ex art. 14 legge n. 328/2000 sarebbe riferibile infatti a qualsiasi persona con disabilità (ossia con certificazione dello stato di handicap ai sensi dell'art. 3 Legge n. 104/1992) e avrebbe quale finalità l'inclusione sociale e la promozione/ricerca di una vita indipendente per le persone con disabilità.

I bisogni individuali cui risponde la predisposizione del progetto individuale ex art. 14 l. n. 328/2000 non sarebbero surrogabili mediante singoli interventi socio-assistenziali alla persona, atteso che il ridetto progetto svolge proprio la finalità di coordinare detti interventi.

Né il progetto individuale ex legge n. 328/2000 potrebbe essere surrogato dal Progetto educativo individuale (P.E.I.) di cui all'art. 12, comma 5°, legge n. 104/1992.

2) Risarcimento danno.

Nella specie sarebbe evidente la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito per responsabilità della Pubblica Amministrazione.

Il progetto individuale sarebbe lo strumento più adeguato al fine di garantirne non solo il diritto allo studio, ma anche quello alla cura, alla riabilitazione e alla partecipazione sociale su base di pari opportunità con gli altri.

La condotta della P.A. sarebbe manifestamente antiggiuridica siccome non iure e contra ius.

Inoltre, sussisterebbe il nesso di causalità tra condotta e lesione lamentata.

Quanto all'elemento soggettivo, asserisce parte ricorrente che la colpa dell'Amministrazione va ritenuta in re ipsa, sia per la chiarezza del precetto normativo, sia per la violazione di un diritto fondamentale.

Dalla lesione all'interesse giuridicamente protetto scaturiscono danni di natura non patrimoniale ex art. 2059 cod. civile, annoverabili nel danno esistenziale, trattandosi - come detto - di lesioni ai valori della persona umana garantiti o protetti dalla carta costituzionale, ovvero ai diritti costituzionalmente inviolabili.

Ha, quindi, concluso il ricorrente con la richiesta del ristoro in via equitativa, non diversamente dalle ipotesi in cui sia lesa il diritto all'inclusione scolastica degli alunni con disabilità.

Costituitasi, l'ASP intimata ha concluso per l'inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione di questo Tribunale, per la sua infondatezza e per la concreta legittimazione passiva del solo Comune.

Si è altresì costituito il Comune con memoria di mera forma, concludendo per l'inammissibilità, l'improcedibilità e comunque l'infondatezza del ricorso.

All'Udienza camerale del 10.5.2017, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare, insistendo per la fissazione della Camera di Consiglio per definire il ricorso secondo il rito del silenzio.

All'Udienza camerale del 4.10.2017, convocata secondo detto ultimo rito, la causa è stata trattenuta in decisione.

II. Il Collegio ritiene che sussista la giurisdizione di questo Tribunale, posto che la procedura comunque è orientata a una valutazione di natura discrezionale circa la sussistenza dei presupposti di quanto richiesto e la modalità di esercizio dell'assistenza.

La Giurisprudenza formatasi in ordine alla giurisdizione sul PEI, in quanto relativa a questione analoga, può essere certamente condivisa in riferimento anche a quella in esame.

Qui si versa, sotto il profilo sostanziale, in un'ipotesi in cui l'attività amministrativa precede la formalizzazione del Piano richiesto, la cui legittimità, quindi, resta affidata alla cognizione del giudice amministrativo.

Secondo l'A.P. del Consiglio di Stato del 12.4.2016, n. 7, <<prima della definizione del piano che stabilisce il numero di ore di sostegno necessario a garantire una corretta formazione all'alunno disabile, . . . l'Amministrazione scolastica resta pienamente investita delle potestà relative alla formazione del PEI e, soprattutto, nella fase che precede la definizione dello stesso, risulta inconfigurabile qualsivoglia profilo discriminatorio, che, secondo la stessa Cassazione, appare ravvisabile solo nell'omessa, parziale o incompleta attuazione del piano e che concreta, a ben vedere, l'identificazione della giurisdizione ordinaria, come provvista di capacità cognitoria, ai sensi dell'art.28 d.lgs. n.150 del 2011 (essendo stata proposta, nella fattispecie esaminata dalla Suprema Corte, un'azione antidiscriminatoria secondo il rito definito dalla predetta disposizione)>>.

Ad avviso del Collegio, il ragionamento, come premesso, mutatis mutandis, può essere ripetuto nel caso in esame, per cui rimane radicata presso questo Giudice la giurisdizione di questo Tribunale.

Ciò preliminarmente chiarito, la questione va correttamente (ed esclusivamente) deliberata in quanto rito sul silenzio.

Del resto, il percorso procedimentale, per quanto descritto in ricorso, si è arrestato con il verbale del 27.4.2016, di guisa che la notifica del ricorso, risalente al 12.4.2107, sarebbe diversamente certamente tardiva, ove rivolta a contestare il contenuto dei provvedimenti, comunque non esaustivi.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Così come ritenuto già da questo Tribunale in analoga fattispecie (cfr. T.A.R. Catania, sez. II, 12/02/2010, n. 194), anche in questo caso << l'Amministrazione resistente non ha fornito in giudizio la prova di avere pronunciato conclusivamente sulle predette istanze.

<<Ebbene l'art. 2 della legge n. 241/90 che qui testualmente si riporta, così prescrive: "Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso" (CFR: Tar Catania, sez. III, n. 1712-08 e sez. II, n. 2483/06)>>.

Appare indubbio che il PEI, cui l'Amministrazione ha dato seguito, così come la stessa ASP resistente ammette, sia cosa diversa dal piano di cui alla legge 328/2000, per tutte le condivisibili affermazioni contenute in ricorso.

Deriva che la correlata istanza è rimasta disattesa e che, quindi, le Amministrazioni intimate, ciascuna per la propria competenza (segnatamente su iniziativa da parte del Comune), devono concludere il procedimento con un provvedimento motivato.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che il ricorso in esame sia meritevole di accoglimento e, pertanto, vada dichiarata l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune resistente a cui va ordinato di provvedere, entro 30 gg. dalla notifica e/o comunicazione della presente sentenza, sulle istanze presentate da parte ricorrente.

La necessità di una previa valutazione discrezionale determina, in atto, il rigetto della domanda risarcitoria.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

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) accoglie, nei modi e nei sensi di cui alla parte motiva, la domanda volta a dichiarare l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione;
- 2) rigetta, allo stato, la domanda di risarcimento del danno;
- 3) condanna le Amministrazioni resistenti alle spese di giudizio, nella misura di $\frac{3}{4}$ a carico del Comune e per la restante parte dell'ASP, che vengono liquidate in complessivi € 1.600,00, oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli artt. 52 commi 1,2 e 5 e 22, comma 8 D.lg.s. 196/2003, 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 4 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Giuseppa Leggio, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO

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