



ANFFAS[®]

CONVEGNO ANNUALE ANFFAS **PROGETTARE QUALITÀ DI VITA:** **L'EVOLUZIONE DELLA L. 112/2016**

IL PROGETTO DI VITA
INQUADRAMENTO NORMATIVO
E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

a cura degli Avv.ti Gianfranco de Robertis e Alessia Maria Gatto

*Progetto realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e politiche sociali per annualità 2018
a valere sul fondo per il finanziamento dei progetti e attività d'interesse generale nel terzo Settore di cui all'art.72 del d. legislativo n.117/2017*



Il «progetto individuale ai sensi dell'art. 14 l. n. 328/2000» Quale finalità?

Il comma 1 dell'art. 14 della legge n. 328/00 prevede che *“Per realizzare la **piena integrazione** delle **persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale**»*



Il progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge n. 328/00 quindi può riguardare, oltre agli imprescindibili aspetti sanitari, anche aspetti sociali, familiari, scolastici, lavorativi, che comunque sono **parti fondamentali della vita di tutte le persone e quindi anche delle persone con disabilità**. Il progetto individuale tende, quindi, a **garantire a queste ultime di svilupparsi come persone anche in tali ambiti di vita, dove le risposte al bisogno di salute, in senso stretto, sono strumentali proprio alla più ampia partecipazione nei vari contesti**.



ANFFAS

Il «progetto individuale ai sensi dell'art. 14 l. n. 328/2000». Quali contenuti?

Il comma 2 dell'art. 14 della legge n. 328/00 prevede 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*** »



L'attivazione di un progetto di vita non può, dunque, essere relegata alla sola risposta di un bisogno assistenziale, spesso di natura emergenziale, ma porta ad una necessaria costruzione di interventi coordinati tra loro che, partendo dalle condizioni di salute, dai bisogni e dalle capacità della singola persona, nonché dai suoi desideri, aspettative e preferenze, valorizzino e sostengano, con i giusti supporti, un percorso unitario e progressivo di acquisizione di autonomie e di benessere, nella massima misura possibile.

Progetto realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e politiche sociali per annualità 2018
a valere sul fondo per il finanziamento dei progetti e attività d'interesse generale nel terzo Settore di cui all'art.72 del d. legislativo n.117/2017



Le pronunce giurisprudenziali. La Sentenza del Tar Catanzaro n. 440/2013: come deve essere inteso il progetto individuale?

Grazie alla sentenza del TAR Catanzaro n. 440/2013, è stato ulteriormente chiarita la **natura, struttura e finalità** del progetto individuale, quale strumento da **condividere in rete** e costruire in base ai **reali bisogni e alle peculiarità della persona interessata che deve indicare** i giusti sostegni per assicurare che il percorso di vita della persona nel dato ambiente che essa sceglie di vivere, avvenga su base di uguaglianza con gli altri anche considerando, secondo l'ICF, i contesti per adattarli alle scelte e ai bisogni della persona (art. 19 CRPD).

I giudici, in particolare, hanno evidenziato in modo inequivoco come l'intento del legislatore, nell'approvare la L. 328/00, è stato quello di indicare:

*“un modello di servizi incentrato su un progetto di “presa in carico globale” della persona disabile, che, a differenza delle altre ipotesi di mera erogazione di un servizio specifico, intende garantire all’utente quel “supplemento di garanzie”, che trascende la modalità di “smistamento” della persona all’interno di una gamma di contenitori e si propone l’obiettivo ulteriore di **promuovere l’autorealizzazione della persona disabile ed il superamento di ogni condizione di esclusione sociale**, avvalendosi anche della metodologia del cosiddetto “lavoro di rete”, che punta ad una **visione in chiave unitaria dei bisogni della persona con disabilità**, mediante lo strumento del “Progetto individuale per la persona disabile”, riconducibile al concetto di adattamento ragionevole, espresso dagli artt. 19 e 25, lettera e) della Convenzione per i Diritti Umani per la Persona Disabile del 2006 delle Nazioni Unite, ratificata con legge nazionale 3.3.2009 n. 18, al modello bio-psico-sociale dell’ICF (“International Classification of Functioning”), pubblicato dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)”*

e non si possono indicare i servizi/interventi *“senza indicare la complessità e l’intensità dell’intervento, la durata, i costi, le responsabilità per l’attuazione”*

Le pronunce giurisprudenziali.

Le Sentenze del Tar Catania, del TAR Valle D'Aosta e del Consiglio di Stato:
il diritto ad avere un progetto individuale non tollera limitazioni*.

Con la sentenza del **TAR Valle D'Aosta n. 2/2019**, è stato ulteriormente chiarito che il progetto individuale è un diritto in sé, qualcosa **«di più della semplice sommatoria degli strumenti recati dal PAI e dal PEI»** e che con tale strumento *«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, senza che la disposizione in parola correli questa o quella prestazione, questo o quell'intervento ad una particolare fascia di età della persona affetta da disabilità»*

Con sentenza del **Consiglio di Stato n. 1/2020** i giudici, rispetto al tema della mancanza di risorse finanziarie hanno chiarito che **il principio dell'equilibrio di bilancio non può giustificare il diniego dell'amministrazione a garantire gli interventi risultanti dalla valutazione multidimensionale** e che *“una volta individuate le necessità dei disabili tramite il Piano individualizzato, l'attuazione del dovere di rendere il servizio comporti l'attivazione dei poteri-doveri di elaborare tempestivamente le proposte relative all'individuazione delle risorse necessarie a coprire il fabbisogno e, comunque, l'attivazione di ogni possibile soluzione organizzativa.”*

*NB: il rifiuto di predisporre il progetto individuale può configurare anche una ipotesi di reato di «rifiuto di atti d'ufficio» e una responsabilità per danno erariale (sentenza del TAR Catania n. 559/2019)

Il progetto di vita alla luce della l. n. 112/2016

Nell' art. 1 della l. n. 112/2016 (sul durante e dopo di noi) è previsto che nessuna misura può essere finanziata se non all'interno del più ampio progetto individuale di vita di cui all'art. 14 l. n. 328/2000, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave.

Il decreto attuativo del 23 novembre 2016 all'art. 2 prevede che:

- le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare accedono agli interventi *«previa **valutazione multidimensionale**, effettuata da equipe multi professionali in cui siano presenti almeno le componenti clinica e sociale, secondo i principi della valutazione bio-psico-sociale e in coerenza con il sistema di classificazione ICF»*;
- *«La valutazione ... è finalizzata alla **definizione del progetto personalizzato** per la persona con disabilità grave»*;
- *«Nel caso la persona sia già stata valutata e disponga di un progetto per finalità diverse da quelle di cui al presente decreto, la valutazione e la progettazione **sono integrate** con gli interventi e i servizi di cui all'art. 3»*;
- *«Il progetto personalizzato contiene il **budget di progetto**, quale insieme di tutte le risorse umane, economiche, strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica ed integrata»*.
- *«Il progetto personalizzato è definito assicurando **la più ampia partecipazione possibile** della persona con disabilità grave, tenendo conto dei suoi desideri, aspettative e preferenze e prevedendo altresì il suo pieno coinvolgimento nel successivo monitoraggio e valutazione»*.

Le pronunce giurisprudenziali.

Le Sentenze gemelle del Tar Catania: il diritto al pieno coinvolgimento della persona con disabilità e gli elementi imprescindibili del progetto

Grazie alle sentenze del **TAR Catania nn. 2782-2783/2019**, è stato ribadito il principio della piena partecipazione della persona alla stesura del suo progetto con i suoi bisogni, desideri e aspettative e sono stati anche ricordati tutti gli elementi necessari e imprescindibili che il progetto deve contenere, ossia:

- la previsione di un **budget di progetto** inteso come insieme di tutte le risorse umane, economiche e strumentali da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata”;
- la previsione di un **case manager** con il compito di coordinare l’attuazione del progetto;
- la previsione di **modalità di verifica periodica** dell’andamento del progetto e del progressivo raggiungimento o meno degli obiettivi posti, affinché semmai il case manager possa attivare l’eventuale necessaria rimodulazione del Progetto Individuale;
- la previsione degli **indicatori di esito** con cui misurare durante tali verifiche il miglioramento o meno della qualità di vita della persona con disabilità rispetto ai domini su cui era inteso lavorare;
- la possibilità per la persona con disabilità, in assenza di momenti deputati a farlo in genere, di **partecipare** al monitoraggio, verifica periodica ed eventuale revisione *“tenuto conto della soddisfazione e delle preferenze della persona disabile”*.

Le pronunce giurisprudenziali.

Le Sentenze dei giudici civili: il progetto individuale già predisposto configura un diritto soggettivo alla sua immediata e piena attuazione senza limitazioni.

Nella sentenza del **Tribunale di Marsala n. 366/2019**, il Giudice ha ritenuto di chiarire che *“una volta predisposto il Progetto e comunicato lo stesso alla richiedente ... il procedimento in questione deve ritenersi concluso ed il progetto, dunque, definitivamente “approvato” e/o “accolto” con conseguente **obbligo per la P.A. di erogare i servizi progettati**. La predisposizione del piano, in cui si concreta la “risposta” della P.A. a fronte dell’istanza avanzata dal privato, segna, infatti, il termine dell’iter procedimentale ex l. 241/90 e determina, dunque, il venir meno .. di ogni potere di natura pubblicistica in capo alla P.A. circa l’erogazione o meno delle prestazioni stabilite»*

Nella sentenza del **Tribunale di Ancona n. 893/2016**, confermata anche dalla Corte di Appello (sent. n. 40/2021) il giudice ha chiarito che la predisposizione di un progetto personalizzato a favore di una persona con disabilità viene a costituire un diritto soggettivo **“incomprimibile in dipendenza di carenze organiche ovvero esigenze di bilancio”** (Tar Lazio n. 4705/2015; Tar Toscana n. 54/2014; arg. ex Cass. 25011/2014 ex C.Cost. n. 80/2010).

Tale diritto trova fondamento: nell’art. 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, nell’art. 24,25,e 26 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia con legge 8/2009, nell’art. 2 del Tratto dell’Unione Europea, negli articoli 9 e 10 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione e nella Costituzione (art. 2,3,32,34,38), art. 14 della legge 328/2000.

Le pronunce giurisprudenziali. I rimedi nel caso di stasi procedimentale prolungata.

Se dopo la presentazione dell'istanza l'amministrazione non si attiva o non porta a compimento il progetto non ponendo in essere attività procedurali per un lungo lasso di tempo (anche nonostante diffide ecc), l'istante/interessato può agire contro le Amministrazioni silenziose agendo innanzi al Tar, chiedendo che ne venga ordinata la redazione.

I giudici del Tar Catania, infatti, con **sentenza n. 194/2010**, hanno dato ragione al cittadino, affermando che *«il ricorso in esame sia meritevole di accoglimento e, pertanto, va dichiarata l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune resistente e ordinato al Comune stesso di provvedere, entro 30 gg. dalla notifica e/o comunicazione della presente sentenza, sulle istanze presentate da parte ricorrente»*.

N.B. il ricorso può essere presentato al Tar, a pena di decadenza, entro un anno dal termine entro cui il procedimento doveva concludersi (in ogni caso è preferibile tenere in considerazione l'ultimo atto della P.A., specie se anteriore al termine di conclusione previsto, ed agire entro l'anno da esso).



Anffas

Il report di Matrici: il suo valore nel procedimento amministrativo di elaborazione del progetto individuale e l'erogazione degli interventi ivi previsti

Il report è un documento di parte che può entrare a pieno titolo nel procedimento amministrativo di redazione del progetto individuale e di cui bisogna tenere conto nella definizione del progetto individuale fatto con la Pubblica Amministrazione, in quanto esso è costruito su solide basi oggettive o di evidenza scientifica. Può accadere quindi che la Pubblica Amministrazione faccia proprio il report contenente alcune parti del progetto individuale o l'intero progetto individuale non ritenendo di aggiungere altro. La Pubblica Amministrazione potrà discostarsene ma solo se adeguatamente motivando situazioni più puntuali o diverse e più appropriate soluzioni di progetto, che però siano sempre rispettose dei desideri, delle aspettative e preferenze della persona con disabilità.



Nel giudizio innanzi al **Tar Lazio R.G. n. 12223/2016** il Giudice, prendendo atto che nel corso dell'istruttoria di un procedimento amministrativo volto alla redazione di un progetto individuale era stato presentato alle amministrazioni pubbliche procedenti anche una proposta di progetto individuale redatto da Anffas Roma Onlus con lo strumento "Matrici Ecologiche", che indicava come opportuni, alla luce della valutazione multidimensionale effettuata sulla base dei bisogni, desideri e aspettative della persona, alcuni interventi, tra cui la terapia cognitivo comportamentale domiciliare, ha ordinato, a fronte dell'assenza di più fondate ragioni contrarie da parte dell'Asl, di erogare con urgenza il trattamento cognitivo indicato, considerandolo come strettamente utile al perseguimento del percorso di vita di quel minore.

*Progetto realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e politiche sociali per annualità 2018
a valere sul fondo per il finanziamento dei progetti e attività d'interesse generale nel terzo Settore di cui all'art.72 del d. legislativo n.117/2017*



Il progetto individuale nel disegno di legge delega sulla disabilità

Tra gli assi portanti della riforma prevista dal PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza), oltre alla semplificazione e rafforzamento dell'accesso ai servizi sanitari e sociali, alla revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità, alla promozione dei progetti di vita indipendente, è stata anche prevista **“la promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati ex art. 14 Legge n. 328/2000 e legge 112/2016, anche attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso per le persone con Disabilità (PUA) quali strumenti per la valutazione multidimensionale”**.



Tale compito è stato recepito nel testo del disegno di legge delega sulla disabilità che punta a:

- definire specifiche modalità di **coordinamento** tra le diverse amministrazioni coinvolte (sia appartenenti all'ambito sociale che sanitario) e tra le stesse e gli Enti del Terzo Settore;
- rafforzare la presa in carico da parte delle equipe che dovranno assicurare non solo la **presa in carico** e la valutazione, ma anche, soprattutto, la predisposizione del progetto;
- riaffermare l'approccio alla **valutazione in chiave ICF in chiave Convenzione ONU**, garantendo alla persona la piena partecipazione a tutte le diverse fasi del percorso, compresa quindi anche la verifica e la rimodulazione;
- rafforzare la garanzia dell'attuazione e continuità del progetto individuale anche successivamente alla sua elaborazione, grazie alla previsione del **“budget di progetto”** e della figura del **case manager**, nonché delle successive fasi di **verifica e monitoraggio** cui, ove occorra, dovrà seguire la relativa rimodulazione.



ANFFAS

Grazie per l'attenzione

*Progetto realizzato con il finanziamento concesso dal Ministero del lavoro e politiche sociali per annualità 2018
a valere sul fondo per il finanziamento dei progetti e attività d'interesse generale nel terzo Settore di cui all'art.72 del d. legislativo n.117/2017*

