

T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 12 aprile 2013, n. 440 -

I PRINCIPI DI DIRITTO:

1. Il progetto individuale per la persona disabile, previsto dall'art. 14 della legge 8.11.2000 n. 328, concreta un servizio pubblico, avente ad oggetto l'espletamento di prestazioni fondamentali, indirizzate istituzionalmente ed in via diretta al soddisfacimento di bisogni collettivi, sottoposte, per ragioni di interesse pubblico, ad indirizzi e controlli dell'autorità amministrativa, in coerenza con principi rivenienti dall'art. 32 e dall'art. 38, commi 1, 3 e 4, della Costituzione. Il progetto individuale rappresenta 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) nel marzo 2002.

2. Nell'impostazione della legge n. 328/2000, il Comune è 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 procedimento va avviato mediante istanza dell'utente o del suo rappresentante al Comune, intesa ad ottenere il "Progetto individuale per la persona disabile" d'intesa con la ASL, la quale potrà anche coinvolgere altre istituzioni competenti, nel rispetto, individuando, magari, sia il luogo fisico di raccordo e di riferimento, che può essere il Distretto Sanitario, sia lo strumento di raccordo, che può essere un Dossier Unico, sempre, ovviamente, della garanzia della privacy sui dati sensibili. Il riconoscimento di una rete integrata richiede la presenza di un referente, il "case manager", che può essere anche un assistente sociale, il quale garantisce 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.

3. Viola l'art. 14 legge n. 328/2000 il Comune che non si attivi tempestivamente per concludere il procedimento, dapprima anche indicando il proprio difetto di competenza senza neanche avviare il sub procedimento per l'intesa con l'azienda sanitaria competente e poi indicando ostacoli finanziari, con il risultato di non agevolare la richiedente ai fini dell'accesso alle provvidenze richieste. Viola altresì il ridetto art. 14 legge n. 328/2000 il Comune che evada l'istanza di predisposizione di progetto individuale, limitandosi ad aggiungere alcuni servizi assistenziali a quelli già erogati, senza indicare la complessità e l'intensità dell'intervento, la durata, i costi, le responsabilità per l'attuazione, le modalità di verifica e di aggiornamento, le modalità di coinvolgimento della famiglia.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 278 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da E[...] D[...] F[...], rappresentata e difesa dagli avv.ti **Ettore Nesi, Anna Bonifiglio, Gianfranco De Robertis**, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gerolamo Angotti, in Catanzaro, via De Riso, n. 77;

I[...] C[...], "**A.N.F.F.A.S. Onlus**" di Corigliano Calabro, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti **Ettore Nesi, Gianfranco De Robertis, Anna Bonifiglio**, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Natalia Giuliano, in Catanzaro, via De Gasperi, n.48;

contro

-Comune di Cassano All'Ionio, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Gianni Grisolia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luigi Pallone, in Catanzaro, via Citriniti, n. 5;

-ASP di Cosenza, in persona del Direttore Generale pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a) della nota del Comune di Cassano Allo Ionio prot. n. 23908 del 13 dicembre 2010, avente ad oggetto "richiesta predisposizione del progetto individuale per la persona disabile" ex art. 14 legge n. 328/00";

b) con i motivi aggiunti notificati in data 8.7.2011 e depositati in data 5.8.2011: – della nota del Comune di Cassano All'Ionio prot. n. 8600 del 6 maggio 2011, a firma del Responsabile degli Affari Generali, con la quale viene dichiarata l'incompetenza del Comune nella predisposizione dei progetti individuali; – della nota del Comune di Cassano All'Ionio prot. n. 12318 del 4 luglio 2011 a firma del Responsabile degli Affari Generali con la quale viene ulteriormente ribadita l'incompetenza del Comune nella predisposizione dei progetti individuali;

c) con i motivi aggiunti notificati in data 5/10/2012 e depositati in data 29.10.2012: del progetto personalizzato della sig.ra F[...] E[...] D[...], predisposto dalla Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Distretto di Trebisacce – Punto Unico d'Accesso, prot. n. 128738 del 14 giugno 2012;

d) con motivi aggiunti notificati in data 28/1/2013 e depositati in data 18.2.2013, della nota del Comune di Cassano All'Ionio prot. n. 20260 del 14 novembre 2012, depositata in giudizio il 20 novembre 2012.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Cassano Allo Ionio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del giorno 8 marzo 2013, il cons. Concetta Anastasi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 11 febbraio 2011 e depositato in data 8.3.2011, le parti ricorrenti premettevano che la sig.ra F[...] E[...] D[...], affetta da [...], dopo aver conseguito il diploma di Scuola Superiore presso l'istituto "IPSIA" di Cassano all'Ionio, si era iscritta presso la Facoltà di Lettere Moderne dell'Università della Calabria (Cosenza) e che, dal 2007, era seguita da una psicologa privata ed usufruiva di servizi universitari, quali tutor ed aiuto, resi da volontari dell'associazione Arcipesca, per gli spostamenti all'interno del campus universitario.

Precisavano che, sin dall'inizio del percorso universitario, la sig.ra F[...] era stata supportata dalla ricorrente "A.N.F.F.A.S. Onlus di Corigliano Calabro" ai fini della richiesta, presso le competenti Autorità, dei servizi di cui necessitava e che aveva anche presentato anche la domanda di partecipazione al progetto borse-lavoro, predisposto dal Comune di Cassano Allo Ionio.

Esponavano che la ricorrente sig.ra C[...] I[...], al fine di ottenere il coordinamento dei servizi di cui già beneficiava la figlia sig.ra E[...] F[...], con istanza del 2.12.2010, chiedeva al Comune di Cassano all'Ionio di predisporre un "Progetto individuale per la persona disabile", ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), d'intesa con le Aziende Sanitarie Locali, al fine di consentirne la piena integrazione sociale, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 104/1992, che contempla le persone con "minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione", nonché ai sensi della legge regionale di attuazione 26 novembre 2003 n. 23.

Avverso il successivo diniego del Comune, espresso con gli atti epigrafati, dopo aver premesso la sussistenza della giurisdizione di questo Giudice nonché la legittimazione attiva della A.N.F.F.A.S. Onlus, deduceva:

1) violazione art. 10 bis della legge 6 agosto 1990 n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, nonché per violazione dei principi di leale collaborazione tra P.A. e privati; Non sarebbe stata consentito l'apporto in sede procedimentale;

2) violazione art. 107 TUEL – incompetenza; Il provvedimento impugnato non sarebbe stato emanato dal competente Dirigente.

3) 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 art. 6 L.R. Calabria 26 novembre 2003 n. 23 (Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)); eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti, illogicità, irragionevolezza, perplessità dell'azione amministrativa;

Il progetto individuale, in base alla normativa settoriale di cui all'art. 14 della legge n. 328/2000 ed alla legge regionale della Calabria n. 3/2003, non costituirebbe una nuova misura assistenziale condizionata all'erogazione di provviste economiche, bensì un momento di sintesi delle misure erogate e/o da erogare, da coordinare con gli impegni personali e professionali dell'assistito.

4) ulteriore eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione; Diversamente da quanto sostenuto dal Comune di Cassano Allo Ionio -secondo cui difetterebbero sia il Piano Regionale di cui all'art. 18 l. n. 328/2000, sia quello di zona di cui all'art. 19 della legge n. 328/2000- la Regione Calabria, con Deliberazione di G.R. n. 364 del 7 agosto 2009, avrebbe approvato il "Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali e indirizzi per la definizione dei piani di zona triennio 2007-2009", ai sensi dell'art. 18 Legge n. 328/2000 e, successivamente, avrebbe adottato i cosiddetti "Piani Distrettuali", cioè Piani di Zona, secondo la terminologia della Legge Regionale Calabria n. 23/03.

5) ulteriore violazione art. 14 legge 8 novembre 2000 n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)- eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione;

La nota impugnata sarebbe stata assunta senza l'intesa con la A.S.P. territorialmente competente, in violazione del comma 1° dell'art. 14 l. n. 328/2000.

6) violazione art. 1, comma 1264, legge 27 dicembre 2006 n. 296- violazione Deliberazione G.R. Calabria 18 giugno 2009 n. 360 recante "spese per la realizzazione di prestazioni e servizi assistenziali a favore di persone non autosufficienti (art. 1, commi 1264 e 1265, legge 27.12.2006 n. 296) – programmazione e approvazione dei criteri e modalità di erogazione dei finanziamenti"- eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, travisamento dei fatti; Il Comune di Cassano Allo Ionio, che avrebbe ritenuto che la sig.ra F[...] potrebbe chiedere soltanto gli interventi programmati e finanziati dalla Deliberazione G.R. Calabria n. 360/2009, relativa alle persone non autosufficienti, non avrebbe tenuto conto che il progetto individuale ex art. 14 Legge n. 328/00 e art. 6 L.r. n.23/2003 si riferirebbe a qualsiasi persona portatrice di disabilità, per valorizzarne l'inclusione sociale, ai sensi dell'art. 19 Convenzione ONU, sui diritti delle persone con disabilità.

7) violazione art. 2 legge 1° marzo 2006 n. 67 ("misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni; L'impugnata nota del 13.12.2010 determinerebbe una discriminazione indiretta nei confronti della persona con disabilità. Concludeva per l'accoglimento del ricorso, con vittoria di spese.

2. Con motivi aggiunti notificati in data 6.7.2011 e depositati in data 5.8.2011, la ricorrente premetteva che, dopo la proposizione del gravame, il Comune di Cassano Allo Ionio, con istanza prot. n. 6204 del 29 marzo 2011, manifestava la propria disponibilità all'elaborazione del progetto individuale, senza far seguire, però, alcuna iniziativa, per cui, in seguito, parte ricorrente proponeva l'istanza del 26 aprile 2011, che veniva riscontrata con l'epigrafata nota prot. n. 8600 del 6 maggio 2011, con cui il Comune dichiarava, in sostanza, che la predisposizione del progetto individuale

sarebbe di competenza del P.U.A. del Distretto Sanitario n. 4 di Trebisacce, al quale il suddetto Comune non avrebbe potuto trasmettere l'istanza delle sig.re F[...] e C[...], prima che la Regione Calabria avesse provveduto ad approvare e finanziare il Piano Distrettuale, con ciò determinando un arresto procedimentale. Precisava, inoltre, che il Comune, a riscontro delle istanze del 1.1.2011 e del 26.1.2011, con l'epigrafata nota prot. n. 12318 del 4.7. 2011, ribadiva che la predisposizione di progetti individuali competerebbe al P.U.A. .

A sostegno di questo nuovo gravame, richiamava tutti i motivi già svolti con il ricorso principale per illegittimità derivata.

3. Con motivi aggiunti notificati in data 5.10.2012 e depositati in data 29.10.2012, le ricorrenti impugnavano il progetto personalizzato predisposto dalla Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Distretto di Trebisacce – Punto Unico d'Accesso, prot. n. 128738 del 14 giugno 2012, premettendo che il Distretto Socio-sanitario di Trebisacce, con riferimento alla sig.ra F[...], aveva individuato i seguenti bisogni:

- a) una figura di educatore per affiancare la sig.ra F[...] nelle sue attività e nel tempo libero;
- b) la disponibilità di un'autovettura.

In particolare, precisava che il P.U.A. aveva messo a disposizione della sig.ra F[...], per un giorno a settimana, un'autovettura con autista e un assistente domiciliare, garantendo, così, la disponibilità di un servizio socio-riabilitativo nonché di un laboratorio per persone con disabilità. Lamentavano che detto progetto non sarebbe idoneo per le esigenze della sig. F[...] e deducevano illegittimità derivata, nonché:

- 1) illegittimità del c.d. progetto personalizzato perché privo del contenuto tipico dei c.d. progetti individuali.

Il P.U.A. non avrebbe effettuato la cosiddetta "presa in carico globale", ma si sarebbe limitato ad aggiungere alcuni servizi assistenziali a quelli già erogati, non avrebbe indicato "la complessità e l'intensità dell'intervento, la sua durata, nonché i costi sopportati e le responsabilità in ordine alla attuazione e alla verifica", né i tempi di realizzazione del progetto stesso, le modalità di verifica e di aggiornamento di esso, le modalità per dividerne contenuti e finalità con la famiglia della Signora F[...].

- 2) eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione; Il cosiddetto "progetto personalizzato" del P.U.A. di Trebisacce conterrebbe il riferimento ad una prossima apertura di centri diurni presso le sedi del Centro di Salute ed alla progettazione futura dei piani integrati, non rilevanti per la posizione della sig.ra F[...]. Le misure previste sarebbero indeterminate e, inoltre, la A.S.P. individuerrebbe un assistente domiciliare del Comune di Cassano All'Ionio, senza però raccordarlo con il Centro di riabilitazione, con ciò sostanzialmente rinviando sine die le sedute di fisioterapia.

4. Con motivi aggiunti notificati in data 28/1/2013 e depositati in data 18.2.2013, le ricorrenti impugnavano la nota prot. n. 20260 del 14 novembre 2012 del Comune di Cassano All'Ionio, depositata in giudizio il 20 novembre 2012, inerente il progetto personalizzato del P.U.A. di Trebisacce.

A sostegno del proprio gravame deducevano illegittimità derivata nonché:

- 1) eccesso di potere per carenza di motivazione e difetto di istruttoria; L'impugnata nota, nell'evidenziare che le ristrettezze economiche della P.A. non consentirebbero di erogare servizi idonei a soddisfare al massimo le esigenze degli interessati, non avrebbe tenuto conto che, con nota della Regione Calabria prot. n. 917 del 12.01.2011 avente ad oggetto "D.G.R. n. 544 del 02/08/2010 – Fondo per la non autosufficienza – terza annualità (2009). Finanziamenti ai Comuni per l'attuazione di servizi socio-assistenziali in favore di persone non autosufficienti.

Trasferimento somme al Comune Capofila”, sarebbero state indicate le modalità di ripartizione delle risorse (per l’anno 2009), da utilizzare per interventi in favore di persone non autosufficienti (anziani e persone con disabilità grave), che ammonterebbero complessivamente alla somma di € 14.117.860,90, di cui ben circa 4 milioni sarebbero stati destinati all’assistenza di persone con disabilità grave, come la sig.ra F[...] E[...]. Con memoria depositata in data 4.3.2013, si costituiva il Comune di Cassano Allo Ionio per resistere al presente ricorso. Alla pubblica udienza del giorno 8 marzo 2013, il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

1.1. La pretesa sostanziale dedotta in giudizio attiene alla predisposizione del Progetto individuale per la persona disabile”, previsto dall’art. 14 della legge 8.11.2000 n. 328, id est di un servizio pubblico, avente ad oggetto l’espletamento di prestazioni fondamentali, indirizzate istituzionalmente ed in via diretta al soddisfacimento di bisogni collettivi, sottoposte, per ragioni di interesse pubblico, ad indirizzi e controlli dell’autorità amministrativa, in coerenza con principi rivenienti dall’art. 32 e dall’art. 38, commi 1, 3 e 4, della Costituzione. Tale pretesa ricade nella sfera di cognizione del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell’art. 133, comma 1, lett. c) cpa, che contempla, tra le altre, le controversie riguardanti le attività e le prestazioni erogate nell’espletamento di pubblici servizi, comprese quelle afferenti all’ambito della pubblica istruzione, con la sola eccezione dei rapporti individuali di utenza con soggetti privati.

1.2. Sussiste la legittimazione della “A.N.F.F.A.S. Onlus”, iscritta al Registro Nazionale con Decreto n. 95 del 2004, in base all’art. 27, comma 1, della legge 7.12.2000 n. 383, poiché l’art. 3 del suo Statuto ha lo scopo di “promuovere e partecipare ad iniziative anche in ambito legislativo, amministrativo e giudiziario a tutela delle persone con disabilità e loro familiari;.....promuovere, in tutte le sedi, il principio dell’inclusione sociale, in particolare l’inclusione scolastica, la qualificazione professionale e l’inserimento inclusivo nel proprio contesto sociale e nel mondo del lavoro attraverso il percorso di presa in carico”.

1.3. Non può essere presa in considerazione la memoria depositata in data 4.3.2013 dal Comune di Cassano All’Ionio, per violazione del termine perentorio di 30 giorni liberi prima dell’udienza pubblica, previsto dall’art. 73, comma 1, c.p.a.

2.1. Parte ricorrente censura l’operato del Comune di Cassano Allo Ionio e poi anche dell’Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza- Distretto di Trebisacce, con varie doglianze, la maggior parte sollevate con il ricorso introduttivo e poi ampliate ed integrate con i tre gruppi di motivi aggiunti successivamente proposti, come meglio evidenziato in fatto.

La soluzione delle questioni su cui si incentra l’impugnativa, in correlazione con l’interesse specifico di parte ricorrente presuppone la ricostruzione della natura e della funzione del “Progetto individuale per la persona disabile”, previsto dall’art. 14 della legge 8.11.2000 n. 328 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”), il quale recita: “Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all’art. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell’ambito della vita familiare e sociale, nonchè 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, secondo quanto stabilito al comma

2. Nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di

riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, nel rispetto dei principi di tutela della riservatezza previsti dalla normativa vigente, le modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza o di dipendenza per facilitare la persona disabile nell'accesso ai servizi ed alle prestazioni sociali”.

Il legislatore indica 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) nel marzo 2002.

La pretesa sostanziale dedotta in giudizio ricade nell'ambito del generale trasferimento di funzioni amministrative, esercitate dallo Stato, nella sua articolazione centrale o periferica, e da enti pubblici nazionali o interregionali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) Cost.

Il Progetto Globale di Presa in Carico costituisce il documento generale, cui 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 artt. 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 sociosanitari 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.

Il Progetto Globale Individuale deve altresì affrontare eventuali problemi relativi alla mobilità e al superamento delle barriere architettoniche e senso-percettive di cui al DPR 503/96.

Nell'impostazione della legge n. 328/2000, il Comune è 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 procedimento va avviato mediante istanza dell'utente o del suo rappresentante al Comune, intesa ad ottenere il “Progetto individuale per la persona disabile” d'intesa con la ASL, la quale potrà anche coinvolgere altre istituzioni competenti, nel rispetto, individuando, magari, sia il luogo fisico

di raccordo e di riferimento, che può essere il Distretto Sanitario, sia lo strumento di raccordo, che può essere un Dossier Unico, sempre, ovviamente, della garanzia della privacy sui dati sensibili.

Il riconoscimento di una rete integrata richiede la presenza di un referente, il “case manager”, che può essere anche un assistente sociale, il quale garantisce 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.

Conseguentemente, le indicazioni diagnostiche ed i piani di intervento, inerenti sia agli aspetti sanitari che agli aspetti sociali, vanno organizzati unitariamente nel quadro di uno strumento progettuale dinamico, impostato in modo da seguire l’evoluzione dei bisogni e delle risposte per un lungo periodo, modulato in relazione alle diverse fasi evolutive della vita dell’utente, anche mediante il coinvolgimento del relativo contesto familiare e sociale.

Invero, nella costruzione del “Progetto individuale per la persona disabile” possono confluire le valutazioni di vari soggetti – quali il Distretto della ASL (équipe medico-psico-pedagogica per la scuola, unità operativa di riabilitazione, commissioni di invalidità civile, stato di handicap e Legge n. 68/1999 presso la medicina legale, area materno infantile e area anziani); il Comune (operatori dei servizi sociali), la scuola (corpo docente), la Provincia (Centri per l’Impiego e comitati tecnici Legge n. 68/1999)- ai fini del migliore coordinamento degli interventi da effettuare in un unico ambiente tematico, che tenga in considerazione la condizione bio-psico-sociale del beneficiario e le risorse e i bisogni della sua famiglia (art.14 comma 2, della legge n. 328 del 2000). Il “Progetto individuale per la persona disabile”, quindi, codifica il rapporto diretto, senza vincoli di condizione, tra il richiedente, id est la persona con disabilità e/o chi la rappresenta, ed il ricevente, id est il Comune di residenza, configurando una condizione che impone al Comune l’attivazione di un procedimento l’intesa con l’Azienda Sanitaria, nella sua articolazione territoriale, costituita dal Distretto, fissando una condizione istituzionale, professionale e organizzativa per l’integrazione sociosanitaria.

Esso può essere posto in correlazione con l’art. 2 del DPCM 14.2.2001 (“Atto di indirizzo e coordinamento per l’integrazione sociosanitaria”), quale elemento per l’assunzione dei livelli essenziali concernenti il soggetto disabile, tenuto altresì conto che il successivo DPCM 28.11.2003, consente di ampliare e di completare il disposto dell’art. 14 della L.328/00, nell’ottica di una visione omogenea sul territorio regionale. Conseguentemente, si deve ritenere che la dimensione della progettazione individuale descritta dall’art. 14 della legge n.328/00 comprende una molteplicità di aspetti e di elementi collegati, chiamati ad assumere “...la piena realizzazione dell’integrazione delle persone disabili nell’ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell’istruzione scolastica o professionale e del lavoro...” (comma 1), rientrante nei Livelli Essenziali di Assistenza.

2.2. L’art. 6 della Legge quadro sull’assistenza legge 8.11.2000 n. 328 stabilisce: che i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale (comma 1); che ai Comuni spetta, nell’ambito delle risorse disponibili, l’esercizio di attività tra le quali è compresa “l’erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall’articolo 22, e dei titoli di cui all’articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province ...”(comma 2).

Il successivo art. 7, comma 1, prevede che le Province “concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, secondo le modalità definite dalle Regioni che disciplinano il ruolo delle Province in ordine alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai Comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito

provinciale, per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali (lett. a); all'analisi dell'offerta assistenziale e al supporto ai Comuni per il coordinamento degli interventi territoriali, (lett b); alla promozione, d'intesa con i Comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento (lett. c); alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei Piani di zona (lett. d).

Il successivo art. 13, comma 1, della medesima legge n. 328/2000 stabilisce che i Comuni, in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sono titolari "... delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla realizzazione degli obiettivi della presente legge nelle forme giuridiche e negli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini ..." e che "erogano, nei limiti delle risorse disponibili, servizi e prestazioni di natura economica e assumono gli oneri connessi all'eventuale integrazione economica delle rette" (lett. c).

La ratio legis dell'art.14 della legge n. 328 del 2000, come già evidenziato, è quella assegnare un ruolo fondamentale all'ente Comune per la elaborazione del "Progetto individuale per la persona disabile" d'intesa con la ASL competente, proprio perché il cittadino disabile e la sua famiglia hanno come punti di riferimento il Comune e l'ASL, tenuti a garantire la programmazione, l'organizzazione e la valutazione dei servizi.

Invero, il quadro normativo riserva ai Comuni la scelta in ordine alle modalità di organizzazione e di gestione dell'intera gamma degli interventi in campo socio-assistenziale dislocati sul territorio ed alle Province riserva il compito di svolgere una più ampia attività di indirizzo, pianificazione e raccordo, che comprende anche l'elaborazione del documento strategico, il cosiddetto "Piano di zona", configurando, così, un assetto di competenze tra i diversi livelli istituzionali, secondo il cosiddetto criterio della sussidiarietà verticale, in base al quale l'esercizio delle funzioni pubblicistiche viene riservato al livello istituzionale che presenta la maggiore prossimità con i cittadini, salve le ipotesi che richiedono necessariamente la competenza del livello successivo e più ampio.

La Legge Regionale 26 novembre 2003, n. 23 ("Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000), con l'art. 6, prevede: "L'accesso al sistema integrato di interventi e dei servizi sociali è realizzato a partire da una valutazione professionale del bisogno che garantisca risposte appropriate e personalizzate. La valutazione del bisogno è effettuata dall'Ente locale attraverso il servizio sociale professionale. Qualora il bisogno sia socio-sanitario la valutazione verrà effettuata dal servizio sociale territoriale integrato dalle opportune professionalità messe a disposizione dalla ASL a livello distrettuale. La valutazione del bisogno è condizione necessaria per accedere ai servizi a titolo gratuito o con concorso parziale alla spesa da parte dell'utenza, nonché per fruire del titolo per l'acquisto dei servizi, fatto salvo quanto già previsto dall'art. 3, commi 4, 5 e 7. La valutazione del bisogno si conclude con la predisposizione di un progetto personalizzato, concordato con la persona e la sua famiglia, dove sono indicati la natura del bisogno, la complessità e l'intensità dell'intervento, la sua durata, nonché i costi sopportati e le responsabilità in ordine all'attuazione e verifica. La Giunta regionale adotta atti di indirizzo al fine di assicurare una omogenea applicazione nel territorio regionale di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130".

2.3. Calando i suesposti principi al caso di specie, l'emersione del ruolo fondamentale del Comune ai fini della predisposizione del "Progetto individuale per la persona disabile", previsto dall'art. 14 della legge n. 328/2000, consente di ritenere, nel complesso, condivisibili le doglianze svolte dalla parte ricorrente avverso l'operato del Comune di Cassano Allo Ionio, che non si è tempestivamente attivato per concludere il procedimento, dapprima anche indicando il proprio difetto di competenza senza neanche avviare il sub procedimento per l'intesa con l'ASP competente e poi indicando ostacoli finanziari, con il risultato di non agevolare la sig.ra F[...] ai fini dell'accesso alle provvidenze richieste.

2.4. La funzione e la natura del Progetto individuale per la persona disabile” previsto dall’art. 14 della precitata legge n. 328/2000 consente di ritenere, nel complesso, condivisibili le doglianze svolte con i motivi aggiunti notificati in data 5/10/2012 avverso il progetto predisposto dalla Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Distretto di Trebisacce – Punto Unico d’Accesso, prot. n. 128738 del 14 giugno 2012, il quale si è limitato ad aggiungere alcuni servizi assistenziali a quelli già erogati, mettendo a disposizione della sig.ra F[...] una figura di educatore nonché un’autovettura con autista e un assistente domiciliare per un giorno a settimana, senza indicare la complessità e l’intensità dell’intervento, la durata, i costi, le responsabilità per l’attuazione, le modalità di verifica e di aggiornamento, le modalità di coinvolgimento della famiglia.

Pur potendosi apprezzare l’impegno, si deve, però, ritenere che le misure predisposte dall’Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Distretto di Trebisacce – Punto Unico d’Accesso non siano adeguate alle previsioni normative né sufficienti in relazione ai bisogni evidenziati.

Né possono condurre ad una diversa valutazione il riferimento ad una futura apertura di centri diurni presso le sedi del Centro di Salute ed il riferimento ad una futura progettazione dei piani integrati, che, oltretutto, potrebbero anche non essere utili per i bisogni della sig.ra F[...].

2.5. Per tutte le suesposte ragioni, ritiene conclusivamente il Collegio che il ricorso principale e tutti i motivi aggiunti vanno accolti, con conseguente annullamento degli atti impugnati, facendo obbligo al Comune di Cassano Allo Ionio di riesaminare la fattispecie, tenendo conto dei principi indicati nella presente sentenza.
Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

- accoglie il ricorso principale e tutti i motivi aggiunti, facendo obbligo al Comune di Cassano Allo Ionio di riesaminare la fattispecie, tenendo conto dei principi indicati nella presente sentenza;

-condanna il Comune di Cassano Allo Ionio al pagamento delle spese di giudizio, che liquida, complessivamente e forfettariamente, nella somma di euro 2.000,00 (duemila/00).

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2013 con l’intervento dei magistrati:

Massimo Luciano Calveri, Presidente
Concetta Anastasi, Consigliere, Estensore
Emiliano Raganella, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
II 12/04/2013
IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)