

Pubblicato il 14/10/2023

N. 00581/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00198/2023 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 Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 198 del 2023, proposto da
-OMISSIS- rappresentata e difesa dall'Avv. Carmela Cappello e
dall'Avv. Marina Venturi (quest'ultima agente in proprio, nella sua
qualità di genitore e *caregiver* di -OMISSIS-, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio
dell'avv. Carmela Cappello, in Bologna, via Nazario Sauro n. 2;

contro

-Comune di Fusignano, in persona del Sindaco pro tempore e Unione dei
Comuni Bassa Romagna, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Alessandro Lolli, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
-Azienda Usl della Romagna, in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberta Sama e Silvia Manaresi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per ottenere

sentenza dichiarativa dell'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dal Comune di Fusignano sull'istanza della ricorrente ex art. 14 legge n. 328/2000, recante la richiesta di adozione del Piano **Individuale** di Vita previsto dalla suddetta disposizione, nonché per ottenere sentenza dichiarativa dell'illegittimità dell'ulteriore comportamento inerte serbato dal Comune di Fusignano sul sollecito e diffida inoltrata a mezzo pec in data 3.3.2023 dall'avv. Marina Venturi in proprio e quale legale della ricorrente; nonché per l'accertamento: del diritto della ricorrente ad ottenere la predisposizione del **progetto individuale** di cui all'art. 14 legge n. 328/2000, con obbligo, da parte delle Amministrazioni intimate, di provvedere mediante l'adozione di un provvedimento espresso, con contestuale adozione della misura ex art. 34 lett. e) c.p.a. ovvero la nomina di un Commissario ad acta ed assegnazione di termine per l'ottemperanza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Fusignano, Unione dei Comuni Bassa Romagna e di Azienda Usl della Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023, il dott. Umberto Giovannini e uditi, per le parti, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso, proposto ai sensi degli artt. 31 e 117 Cod. proc. amm., la sig. ra -OMISSIS- e la di lei madre e *caregiver* avv. Marina Venturi, chiedono pronuncia dichiarativa dell'illegittimità del silenzio-inadempimento asseritamente serbato dalle Amministrazioni intime sia sull'istanza ex art. 14 L. n. 328 del 2000 inviata il 10/2/2023 sia sul successivo sollecito e diffida inoltrato in data 3/3/2023 dall'Avv. Marina Venturi in qualità di madre e legale della ricorrente.

Nell'atto introduttivo del giudizio si espone che la ricorrente sig.ra -OMISSIS- è portatrice di handicap grave ex art. 3 L. n. 104 del 1992. Ella è stata seguita, fino al raggiungimento della maggiore età, dal servizio dei Neuropsichiatria infantile di Lugo (RA) e da numerosi pedagogisti privati. Nel 2017, dopo un ricovero presso il servizio psichiatrico di diagnosi e cura di Ravenna, la ricorrente è tornata a casa ed è stata quindi inserita in un centro residenziale diurno a Ravenna (Centro Mirycae) dove ha ottenuto buoni risultati, tanto che, negli anni a seguire fino al 2019, la ricorrente ha avuto una vita "normale". Nel 2018, al raggiungimento della maggiore età, le sono stati necessariamente cambiati i referenti sanitari che l'avevano seguita fino ad allora, risultando ora seguita dai servizi sociali per adulti del distretto di Lugo. Da tale momento, ritiene la difesa della ricorrente che il coordinamento sanitario e sociale sia diventato nei suoi confronti deficitario. Dopo che nel settembre 2020 la ricorrente è stata riammessa al Centro Myrica, nel 2021 ella è stata ricoverata in due occasioni presso il servizio psichiatrico di diagnosi e cura di Ravenna (aprile e giugno 2021), dove, in occasione dell'ultimo ricovero, le sono state

diagnosticate embolia polmonare e trombosi venosa profonda. Dopo un trasferimento volontario a Brindisi, al fine di fruire dell'aiuto di familiari colà residenti, nel novembre del 2022 la ricorrente e la madre sono state costrette a tornare a Fusignano, in ragione del fatto che la ragazza è entrata in crisi, con conseguente urgente necessità di specifica assistenza socio-sanitaria. Dopo diversi ricoveri presso ospedali della zona e dopo che le Amministrazioni locali competenti le avevano comunicato l'impossibilità di ospitarla presso attrezzate strutture residenziali anche fuori Provincia, la situazione in cui attualmente versa la ricorrente è quella di essere ricoverata presso l'ospedale di Ravenna, dove è sottoposta unicamente a trattamento farmacologico, in assenza, quindi, di alcun **progetto** più ampio di azioni a sostegno della sua indipendenza di vita e di inserimento sociale e in assenza, inoltre, di alcuna ulteriore ricerca volta a reperire una struttura residenziale adeguata ai bisogni della ragazza.

Sulla base di tali premesse, in data 10/2/2023 la ricorrente ha presentato istanza al comune di Fusignano e all'Unione Comuni della Bassa Romagna la predisposizione di un **progetto individuale** di vita e cura, finalizzato all'individuazione (d'intesa con la Ausl) degli interventi sanitari e dei servizi alla persona adeguati a garantirle il recupero e l'integrazione sociale ex art. 14 L. n. 328 del 2000. Sostiene la ricorrente che tale istanza sia rimasta senza risposta, cosicché la medesima, in data 3/3/2023 ha provveduto ad inviare diffida affinché le Amministrazioni locali intimate provvedessero con sollecitudine all'adozione del **Progetto**. Anche tale ulteriore sollecito è rimasto senza alcun riscontro da parte del Comune di Fusignano e dell'Unione dei Comuni, cosicché

l'esponente è stata costretta a presentare ricorso al T.A.R. ex art. 117 Cod. proc. amm. al fine di far dichiarare al Giudice amministrativo l'illegittimità del silenzio inadempimento serbato da Unione di Comuni della Bassa Romagna e Azienda USL della Romagna sulla sua istanza di **Progetto Individuale** di Vita e Cura ex art. 14 L. n. 328 del 2000.

Ritiene parte ricorrente che il comportamento inerte delle Amministrazioni convenute sia illegittimo per i seguenti motivi in diritto: violazione dell'art. 2 L. n. 241 del 1990; eccesso di potere sotto i profili dell'illogicità e dell'ingiustizia manifesta. Ne caso *de quo* le Amministrazioni convenute hanno violato la norma in rubrica, stante che nel termine di legge esse non hanno adottato il richiesto **Progetto Vita individuale** richiesto dalla ricorrente ex art. 14 L. n. 328 del 2000, nonostante che la questione dalla stessa sollevata fosse attinente alla salute psico-fisica di una ragazza affetta da disabilità e avente gravi difficoltà ad ottenere un'adeguata assistenza, con conseguente necessità che l'istanza dalla medesima presentata fosse presa in carico con la dovuta celerità ed attenzione e non di essere "dimenticata". Allo stesso tempo, le Amministrazioni convenute hanno operato in contrasto con lo stesso art. 14 della L. n. 328 del 2000, nonché degli artt. 2, 3, 32 e 118 Cost., e dell'art. 19 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13/12/2006 e dell'art. 6 Trattato dell'Unione Europea e di ulteriori discipline in materia di diritti e di integrazione delle persone con disabilità. La ricorrente, richiedendo il **Progetto Individuale** di Vita e Cura e introducendo il presente giudizio ha esercitato il proprio diritto a usufruire del relativo servizio socio-sanitario di competenza dell'Ente Territoriale di concerto con l'Azienda

USL che non è limitato alla predisposizione di un documento scritto, ma nell'attuazione concreta e sostanziale del diritto costituzionale incompressibile della ricorrente alla salute e all'assistenza socio sanitaria. Di tale diritto costituzionale è espressione anche l'art. 14 della L. n. 328 della L. 2000 ove stabilisce che "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, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica e 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". Tali principi generali, poi ribaditi nel DPCM 12/1/2017, nel Piano Nazionale per la non autosufficienza di cui al DPCM 3/10/2022 e nei diversi Piani Regionali, tra i quali, il Piano regionale Sociale e Sanitario della Regione Emilia-Romagna 2017-2019 attualmente in vigore. I riferiti "principi" e "indirizzi" devono poi essere calati anche nei territori attraverso i "Piani di Zona" che servono anche a fornire un riscontro circa le azioni "messe in campo" con le effettive risorse ricevute dalle amministrazioni locali. Peraltro, la ricorrente osserva che il Piano di zona preveda un maggiore impegno, anche economico, diretto in favore degli anziani non autosufficienti con strutture del territorio quasi esclusivamente destinate ad ospitare questa tipologia di disabilità. Tuttavia, detta situazione in cui versa la provincia di Ravenna non deve costituire un ostacolo alla predisposizione del piano **individuale** della ricorrente, essendo consentita e anche suggerita la possibilità di reperire strutture adeguate anche fuori dal distretto di Ravenna. Anche secondo la giurisprudenza amministrativa: "...Il

progetto individuale è un atto di pianificazione che si articola nel tempo e sulla cui base le Istituzioni, la persona, la famiglia e la stessa Comunità territoriale devono cercare di creare le condizioni affinché i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socio assistenziali di cui possa avere bisogno la persona, nonché le modalità di una loro interazione, si possano effettivamente compiere” (T.A.R. Campania –NA- n. 553 del 2019). Ritiene, invece, la difesa della ricorrente che, riguardo al caso in esame, i servizi socio-sanitari ormai da anni non stiano dando attuazione alla richiamata normativa a tutela dei disabili, e che essi, lungi dal promuovere ogni azione utile e possibile per sostenere la ragazza disabile e favorirne il suo inserimento sociale, si limitino ora a disporre ricoveri ospedalieri di durata sempre maggiore, con somministrazione di medicinali e terapie di “stordimento” nonché con misure di costrizione fisica, anziché operare mediante azioni ed iniziative di coinvolgimento attivo della ragazza disabile, oppure assecondando detti ricoveri ospedalieri sempre più frequenti, senza avviare seriamente la ricerca di una struttura residenziale o semi-residenziale in grado di offrire alla ricorrente un’assistenza adeguata alle sue necessità e alla migliore scienza medica e psicologica.

Si sono costituiti in giudizio gli intimati Comune di Fusignano e Unione dei Comuni Bassa Romagna, in via pregiudiziale eccependo la sopravvenuta carenza di legittimazione ad agire della ricorrente in ragione della sopravvenuta nomina di un Amministratore di sostegno della sig.ra -OMISSIS- da parte del Giudice Tutelare di Ravenna. Ritengono inoltre gli enti territoriali resistenti che il ricorso ex art. 117 Cod. proc. amm. sia inammissibile per mancata formazione del silenzio – inadempimento,

essendo tuttora pendente il termine (gg. 30 + 90) per la redazione del **Progetto Individuale** della ricorrente. In subordine, nel merito, gli enti resistenti ritengono comunque infondato il ricorso, chiedendone conseguentemente la reiezione.

Analoghe eccezioni sono state sollevate da Azienda USL della Romagna, anch'essa costituitasi in giudizio, riguardo al sopravvenuto difetto di legittimazione attiva della ricorrente e per asserita mancata formazione del silenzio-inadempimento. Parimenti, anche detta Amministrazione sanitaria chiede che il ricorso sia respinto, in quanto infondato.

Alla pubblica udienza del 21/9/2023, la causa è stata chiamata e, dopo ampia discussione tra le parti, essa è stata trattenuta per la decisione come da verbale.

Il Tribunale ritiene che il presente ricorso debba essere dichiarato inammissibile per mancata formazione del silenzio inadempimento delle amministrazioni convenute sull'istanza presentata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 14 L. n. 328 del 2000. Dagli atti di causa risulta infatti che, in data 3/3/2023 Unione dei Comuni della Bassa Romagna, unitamente, per quanto di sua competenza, all'Azienda U.S.L. della Romagna (v. doc. n. 10 dell'Unione) hanno predisposto il Piano **Individuale** Vita e Cura della ricorrente, successivamente aggiornandolo e integrandolo con le modificazioni resesi via via necessarie sia a causa del peggioramento delle patologie psichiatriche di cui è affetta la sig. ra - OMISSIS-, che hanno reso necessari sempre più frequenti ricoveri ospedalieri presso l'Ospedale di Ravenna sia per le oggettive difficoltà di reperimento, da parte delle Amministrazioni locali resistenti, di

strutture residenziali diurne (quali ad es. il Centro Myricae di Ravenna) aventi struttura e requisiti effettivamente idonei ad ospitare una persona con grave disabilità psichica e versante, in quel periodo, in situazione di particolare di aggravamento delle patologie psichiatriche di cui ella è affetta, che le ha provocato ricorrenti episodi di aggressività della medesima sia nei confronti dei familiari sia nei confronti del personale e degli altri pazienti del Centro residenziale che la ospita.

Dalle considerazioni che precedono discende, pertanto, che già fin da marzo 2023 le Amministrazioni resistenti avevano operato fattivamente al fine di redigere il **Progetto Individuale** di Vita e Cura della ricorrente come espressamente richiesto dall'art. 14 della L. n. 328 del 2000. Tale piano ha trovato poi una prima completa stesura già in data 19/5/2023, a seguito dell'aggiornamento del **Progetto**, necessitato dalle urgenti circostanze già esposte e dalla coeva redazione, da parte della Azienda USL della Romagna – Dipartimento Salute Mentale e Dipendenze Patologiche – di Ravenna in data 19/5/2023 di un completo cronoprogramma, recante tutti i previsti interventi osservativo/valutativi a sostegno della ricorrente sia sotto il profilo terapeutico, sia sotto gli aspetti socio educativi e scolastici. Tale percorso -risulta essere stato in seguito ulteriormente integrato ed aggiornato nel settembre 2023 con la redazione di un nuovo **Progetto** Vita e Cura della sig. ra -OMISSIS-, che doverosamente ha tenuto conto delle ulteriori modificazioni *medio tempore* intervenute sia riguardo allo stato di salute dell'interessata sia in relazione all'avvenuto reperimento di una idonea struttura residenziale disponibile ad accoglierla.

Sulla base delle riferite circostanze, il Tribunale ritiene che, nella specie,

non sia in alcun modo ravvisabile un comportamento inerte e inadempiente delle Amministrazioni resistenti nei confronti dell'istanza ex art. 14 L. n. 328 del 2000 presentata dalla sig. ra -OMISSIS-, risultando peraltro insussistente – sotto diverso profilo - la violazione dell'art. 2 della L. n. 241 del 1990 di cui si duole la ricorrente. E' ben vero che il termine generale e residuale entro il quale *ex lege* si forma il silenzio inadempimento della P.A. è di 30 giorni. Ma tale termine, con riferimento alla particolare complessità e al necessario intervento procedimentale di n. 2 pubbliche Amministrazioni nella predisposizione del Piano **Individuale** Vita e Cura di cui all'art. 14 L. n. 328 del 2000, risulta oggettivamente inadeguato ed incongruo per consentire alle indicate amministrazioni anche solo di avviare il relativo complesso e articolato procedimento, concernente valutazioni sia di tipo sanitario sia di rilievo socio educativo e finanche di tipo didattico-scolastico. Ma soprattutto tale termine risulta inapplicabile laddove – come nel caso di specie – esiste apposito Regolamento settoriale dell'Amministrazione interessata: Unione Comuni Bassa Romagna, che all'art. 10 detta la specifica disciplina relativa a procedimenti complessi, articolati e inerenti la salute dei cittadini (come incontestamente è il procedimento avviato con l'istanza di **Progetto Individuale** di Vita e Cura di cui all'art. 14 L. n. 328 del 2000), che fissa il termine per provvedere alla redazione del Piano da parte dell'Amministrazione nel complessivo periodo di gg. 120 (gg.30 + gg. 90 ex art. 14 bis, c. 2 lett. c L. n. 241 del 1990).

Di qui, pertanto, la tempestività della risposta data dall'Unione alla richiedente il **Progetto Individuale**, posto che la relativa istanza è stata

prodotta in data 10/2/2023 (con successiva diffida del 3/3/2023) e che, pertanto, quanto meno dal maggio 2023, con il primo aggiornamento del piano a seguito del coevo cronoprogramma redatto dalla Azienda U.S.L. della Romagna, l'istanza presentata dalla ricorrente è stata favorevolmente esitata entro i riferiti termini previsti dalla citata normativa regolamentare comunale.

In conclusione, e come già si è accennato, il Collegio reputa il **Progetto Vita e Cura** derivante dall'aggiornamento del mese di maggio del 2023 effettuato a seguito della redazione, da parte della Azienda UsI della Romagna del Cronoprogramma degli interventi predisposti in favore della ricorrente, quale documento costituente – sotto tutti i profili – un **Progetto Individuale** come risulta previsto dall'art. 14 della L. n. 328 del 2023. Tale disposizione stabilisce che: “1. 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, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica e 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.

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 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”.

Da una attenta lettura della norma e degli stessi atti pianificatori citati dalla difesa della ricorrente nell’atto introduttivo del giudizio, emerge chiaramente che la *ratio* sottostante la predisposizione, da parte dei Comuni e delle Aziende UU.SS.LL. del Piano **Individuale** Vita, deve consistere in un percorso multidisciplinare personalizzato del soggetto disabile che, oltre ad individuare le prestazioni di cura e riabilitative ritenute dagli operatori dell’Azienda U.S.L. più efficaci per lo stesso, contenga anche un piano educativo individualizzato a cura della competente amministrazione scolastica, nonché un piano per il recupero e l’integrazione sociale, oltre ai necessari servizi per la persona a cui deve provvedere la competente amministrazione comunale.

Tutto ciò avendo sempre presente che la redazione del **Progetto** deve necessariamente tenere conto sia delle risorse pubbliche disponibili per le Amministrazioni locali interessate, sia del fatto che detto documento deve essere predisposto e redatto dalle competenti amministrazioni pubbliche sulla base delle risorse e dei mezzi istituzionalmente a tale istituto destinati di cui dispongono ed attuando gli interventi dalle stesse amministrazioni ritenuti più idonei per la persona disabile richiedente il **Progetto**. .

A fronte di tali contenuti del Piano **Individuale** Vita previsto dall’art. 14 L. n. 328 del 2000, Unione dei Comuni Bassa Romagna e Azienda USL della Romagna hanno predisposto e quindi adottato il Piano riferito alla

sig.ra -OMISSIS- (v. doc. n. 10 dell'Unione) che, con gli aggiornamenti intervenuti a seguito della redazione del citato cronoprogramma (v. doc. n. 15 dep. Az. USL il 23/5/2023) hanno attuato una serie di interventi, ad opera dei vari specialisti, in ambito sanitario, psicologico (somministrazione interviste e tests ai genitori della ricorrente), sociale ed educativo (incontri con gli operatori dei Centri frequentati dalla ricorrente) i cui risultati sono stati poi evidenziati nella relazione della Responsabile del S.S.I Disabilità di Ravenna dott.ssa Tiziana Grilli (v. doc. n. 16 Az. USL). Sulla base di tali interventi – realizzati nonostante i frequenti ricoveri ospedalieri della sig. ra Melina che si sono resi necessari a causa dell'aggravamento delle patologie di cui ella soffre - ed a seguito del recente reperimento di una struttura residenziale socio riabilitativa che ospita la ricorrente, in data 13/9/2023 è stato redatto dalle Amministrazioni resistenti ulteriore aggiornamento del **Progetto Individuale** Vita e Cura di cui è causa (v. doc. n. 17 Az. USL).

Di qui, pertanto, la dichiarazione di inammissibilità del ricorso per mancata formazione del silenzio – inadempimento sulla istanza della ricorrente ex art. 14 L. n. 328 del 2000.

Il Collegio ritiene che, in considerazione della novità e della peculiarità della complessiva vicenda esaminata, sussistano giustificati motivi per disporre, tra le parti, l'integrale compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia - Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, 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 Bologna, nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023, con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

L'ESTENSORE

Umberto Giovannini

IL PRESIDENTE

Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO

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

