Pubblicato il 06/02/2023

**N. 00350/2023 REG.PROV.COLL.**

**N. 00919/2022 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 919 del-OMISSIS-, proposto da-OMISSIS- rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Marcellino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

l’Azienda Sanitaria Provinciale di-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Susanna Bufardeci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
il Comune di-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

della -OMISSIS-, non costituita in giudizio;

***avverso***

- il comportamento tenuto dall'Azienda Sanitaria Provinciale di-OMISSIS-, con il quale ha consentito/autorizzato le dimissioni di -OMISSIS-

- il comportamento tenuto dall'Azienda Sanitaria Provinciale di-OMISSIS- con il quale, a seguito delle illegittime dimissioni, non ha esercitato il dovuto potere amministrativo inerente la presa in carico globale della-OMISSIS- garantendo la prescritta e necessaria “continuità assistenziale su tutto l'arco della vita senza soluzioni di continuità” ex art. 4 L. 134/15;

- il comportamento tenuto dall'Azienda Sanitaria Provinciale di-OMISSIS- con il quale, a seguito delle dimissioni, ha violato i Livelli Essenziali di Assistenza;

- il mancato esercizio del potere amministrativo sull'istanza con la quale è stata richiesta la predisposizione del Progetto Individuale per la-OMISSIS-, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 Legge n. 328/00;

per l’accertamento

- dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere ex art. 31, comma 1, c.p.a.;

per l'annullamento

di ogni altro atto, provvedimento o comportamento antecedente e/o successivo, comunque presupposto connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell’Azienda Sanitaria Provinciale di-OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 dicembre-OMISSIS- il dott. Francesco Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Va richiamata, per l’illustrazione dell’intera vicenda, la sentenza parziale n. -OMISSIS- resa da questa Sezione *inter partes*, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune di-OMISSIS- e dall’A.S.P. di-OMISSIS- sulla domanda volta alla predisposizione ed attivazione del progetto individuale di cui all’art. 14 della L. 328/2000, ed è stato ordinato alle stesse amministrazioni di provvedere d’intesa, nel termine di trenta giorni. Per l’ipotesi di protratto inadempimento è stato anche nominato un Commissario ad acta. In relazione alla domanda risarcitoria per il danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, la Sezione ha richiamato l’art. 117, co. 6, c.p.a., in base al quale “*Se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4, è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria*”, ed ha quindi disposto la conversione del rito, per la trattazione della domanda risarcitoria con il rito ordinario in pubblica udienza.

L’odierna udienza pubblica è stata quindi fissata per l’esame della domanda di risarcimento.

Con memoria prodotta in vista dell’udienza, il genitore ricorrente ha precisato che-OMISSIS-non essendo stato redatto un progetto individuale ex art. 14 della L. 328/2000 che risultasse adeguato e confacente al bisogno. Difatti, nel verbale predisposto in data -OMISSIS-gli enti competenti hanno proposto <*l’inserimento in regime di seminternato o altra struttura similare dove la stessa possa migliorare le residue capacità di socializzazione e le abilità personali*>, ed -OMISSIS-

In conclusione, il ricorrente ha chiesto la declaratoria dell’obbligo di concludere il procedimento con la predisposizione di un progetto individuale appropriato e personalizzato; l’accertamento della necessità che -OMISSIS- per procedere a forme di assistenza privata; il risarcimento dei danni non patrimoniali conseguenti allo stravolgimento della vita quotidiana subìto, da liquidarsi in euro 5.000 a carico dell’ASP e 2.500 a carico dell’ente locale; la nomina di un commissario ad acta che intervenga in via sostitutiva.

L’ASP resistente ha depositato memoria con la quale ha precisato: a) che il progetto individuale ex art. 14 L n. 328/2000 è stato redatto dall’Azienda nell’interesse della -OMISSIS- a fine ottobre-OMISSIS-, d’intesa con il Comune di-OMISSIS-, e consiste in un trattamento di semi-internato, ossia in un regime a valenza riabilitativa, differente da quello offerto dai Centri diurni che ha invece carattere socio-educativo; b) che l’inserimento della -OMISSIS- nel centro diurno – dopo un biennio in cui tale metodica è stata già praticata – risulterebbe del tutto inefficace, poiché le abilità apprese mediante tecniche comportamentali non possono ulteriormente migliorare; c) che la domanda risarcitoria sia infondata per indimostrata sussistenza del danno patito a causa del ritardo nell’adozione del programma.

All’udienza del 7 dicembre-OMISSIS- il Collegio ha sollevato d’ufficio una questione di inammissibilità della domanda risarcitoria, con esclusivo riferimento a quella veicolata solo con memoria, nella quale viene per la prima volta richiesto il risarcimento del danno patrimoniale di euro 5.000 patito a seguito del ricovero della -OMISSIS- in una struttura privata.

In relazione a tale questione, il Collegio ha riservato la decisione della causa ed ha assegnato alle parti un termine per eventuali deduzioni.

L’Azienda resistente, con successiva memoria, ha condiviso l’eccezione sollevata *ex officio*.

Il ricorrente, tramite apposita memoria, ha obbiettato invece che quella formulata non può considerarsi una nuova domanda risarcitoria, ma una estensione di quella già avanzata col ricorso, precisando che ai sensi dell’art. 32 c.p.a. il giudice procede a qualificare l’azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali.

Alla camera di consiglio dell’11 gennaio 2023 è stata sciolta la riserva e la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Vanno in primo luogo rassegnate alcune considerazioni preliminari.

1.- Ogni decisione in ordine al denunciato silenzio/inadempimento della PA è stata già assunta dalla Sezione con la precedente sentenza parziale n. -OMISSIS- che ha accolto in parte il ricorso; ne consegue che il Collegio non può adesso riesaminare la questione del silenzio, come sembra voler postulare la difesa dei ricorrenti allorquando insiste sul presunto perdurante inadempimento dell’amministrazione, e chiede persino la nomina di un commissario ad acta che intervenga in via sostitutiva.

2.- Non può essere condivisa la tesi sostenuta nell’ultima memoria dei ricorrenti, secondo la quale le amministrazioni competenti verserebbero ancora in regime di inadempimento rispetto agli obblighi nascenti dalla legge, sul presupposto che risulti inadeguato, ed soddisfacente rispetto ai bisogni concreti, il piano personalizzato redatto in data 4 ottobre-OMISSIS-, che è stato sottoscritto dalla parte privata solo per visione, senza condivisione o acquiescenza.

Deve ricordarsi, infatti, che il provvedimento previsto dal citato art. 14 – denominato “progetto individuale” – è frutto di una decisione unilaterale delle amministrazioni coinvolte (qualificato in giurisprudenza come “atto a complessità diseguale”: cfr. Tar Palermo 926/2019), che non ha natura negoziale, e che non richiede pertanto per il suo perfezionarsi l’accettazione (o il gradimento) da parte del destinatario.

E’ ovvio – ed è quasi superfluo precisarlo - che la parte beneficiaria dell’intervento pubblico può ben dolersi, in ossequio all’art. 113 Cost., della misura adottata in concreto dall’amministrazione; ma è altrettanto ovvio che tale eventuale doglianza investirebbe il merito dell’azione amministrativa (ove ritenuta in concreto non efficace, inadeguata, incompleta, ecc.) e non potrebbe di certo essere contrastata con l’azione codificata dall’art. 31 c.p.a., concepita per contrastare l’inadempimento delle amministrazioni nell’adozione dei provvedimenti, e non anche per contestare nel merito i provvedimenti ritenuti non idonei allo scopo.

3.- Fatta tale premessa, va esaminata la residua domanda contenuta in ricorso, riguardante il risarcimento del danno da ritardo nell’adozione del provvedimento amministrativo patito dai ricorrenti.

Deve innanzi tutto ricordarsi che – per prevalente giurisprudenza – il fattore “tempo” nella conclusione del procedimento amministrativo non è un valore che, di per sé, può costituire oggetto di autonomo risarcimento. Al contrario, l’ordinamento valorizza ai fini risarcitori la violazione del termine di conclusione del procedimento solo ed esclusivamente nell’ipotesi in cui si dimostri che il ritardo accumulato dall’amministrazione ha inciso sul bene della vita che il privato avrebbe potuto conseguire. In altri termini, il ritardo nell’adozione del provvedimento amministrativo ha rilievo (ai fini qui in esame) solo se il provvedimento tardivamente adottato ha contenuto favorevole per il privato, in quanto tale circostanza dimostra *ex se* che il richiedente ha subìto per causa dell’amministrazione la ritardata acquisizione del bene della vita anelato; viceversa, ove il provvedimento amministrativo respingesse l’istanza, non potrebbe essere riconosciuto alcun danno (né, di conseguenza, alcun risarcimento) correlato al semplice fatto che il privato abbia ottenuto una risposta negativa alla sua istanza fuori dai termini dettati per la conclusione del procedimento.

Di tale assetto ordinamentale in realtà gli stessi ricorrenti sono consapevoli, avendo citato la giurisprudenza secondo la quale: “*Il risarcimento del danno per il silenzio serbato dall'Amministrazione su un'istanza del privato, anche ammesso che i presupposti per configurare il silenzio inadempimento sussistano, equivale al risarcimento di un danno per ritardo nel provvedere e come tale non può essere accordato se non viene dimostrata la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero se non si dimostra che, con ragionevole probabilità, l'Amministrazione avrebbe dovuto accogliere l'istanza del privato, sulla quale non ha provveduto, e accordargli così il bene della vita con essa richiesto.*” (Cons. Stato, VI, 6322/2022);

“*In tema di danno da ritardo, quanto al giudizio sulla spettanza del bene della vita, si richiede, per valutarne la sussistenza, il concreto esercizio della funzione amministrativa in senso favorevole all'interessato, ovvero il suo esercizio virtuale, in sede di giudizio prognostico da parte del giudice investito della richiesta risarcitoria; invero, l'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa, è configurabile solo ove il provvedimento favorevole sia stato adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente, ovvero avrebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico effettuabile sia in caso di adozione di un provvedimento negativo sia in caso di inerzia reiterata, in esito al procedimento*” (Cons. Stato, IV, 5056/2022).

Premesso ciò, va detto che nel caso di specie la cd. “spettanza del bene della vita” alla -OMISSIS- risulta pienamente dimostrata dal fatto che le amministrazioni interpellate con l’istanza del -OMISSIS- hanno dato risposta positiva, predisponendo in data -OMISSIS-un progetto individualizzato teso a venire incontro alle innegabili esigenze dei richiedenti.

Occorre allora valutare se vi sia stato ritardo nell’adozione del progetto, se questo ritardo abbia prodotto pregiudizio, e se il danno sia risarcibile.

Affrontando con ordine i quesiti posti non può che partirsi dal rilievo che l’istanza di adozione del progetto individualizzato è stata presentata dai ricorrenti in data -OMISSIS-. Ne consegue che solo da quella data è iniziato a decorrere il termine per la conclusione del procedimento ex art. 14 della L. 328/2000.

Il termine di conclusione del procedimento previsto dal citato art. 14 deve ritenersi quantificato in sessanta giorni, in applicazione dell’art. 91 della L.R. 11/2010.

Pertanto, l’amministrazione resistente ha accumulato un ritardo di sette mesi, avendo provveduto all’adozione del progetto solo in data 26 ottobre-OMISSIS-.

In tale lasso di tempo, i ricorrenti lamentano di aver subìto un danno da correlare allo stravolgimento delle loro vite quotidiane.

Il danno del genitore ricorrente, a parere del Collegio, può ritenersi provato in via presuntiva, atteso che è pienamente ammissibile (e non potrebbe essere provato in modo specifico) che la mancata attivazione di doverosi strumenti di assistenza pubblica a favore della -OMISSIS- abbia determinato un appesantimento delle condizioni di vita dei familiari, trovatisi del tutto isolati nell’affrontare le criticità connesse alla disabilità.

E’ stato affermato in proposito in giurisprudenza che “*Il danno non patrimoniale derivante dalla ritardata predisposizione del piano personalizzato ex art. 14 della L. 8 novembre 2000, n. 328, deve essere provato con ogni mezzo, ivi compreso il ricorso alle presunzioni semplici, e deve essere dimostrato che, in assenza di tale attività, il -OMISSIS- abbia subito deficit che abbiano inciso sulla sua qualità di vita. il richiedente è tenuto quindi ad allegare e provare in termini reali il pregiudizio subito. Pertanto la mancata concreta prova che il -OMISSIS-, abbia subito un peggioramento del suo stato di salute o, comunque, che ci sia stata una incidenza negativa nella sua vita, durante il periodo in cui ancora il piano non era stato redatto non consente di riconoscere alcun risarcimento*” (Tar Palermo 2344/2021).

Alla luce della riportata massima, invece, non può accogliersi la domanda di risarcimento dei danni propri della -OMISSIS- ricorrente, atteso che non è stata fornita alcuna prova del peggioramento delle sue condizioni di vita e di salute quale conseguenza della mancata attivazione del progetto individualizzato.

Inoltre, come già esposto all’udienza, deve ritenersi inammissibile l’ulteriore domanda di risarcimento danni – nella misura di euro 5.000 – prospettata con la memoria di parte ricorrente, relativa al pregiudizio di natura patrimoniale subìto per aver affrontato le spese di inserimento, in forma privata, del -OMISSIS- presso una struttura ad hoc.

Si tratta infatti di una voce di danno che non era contemplata nel ricorso introduttivo del giudizio, e che è stata irritualmente introdotta solo con memoria (nemmeno notificata alla controparte).

Per quanto attiene al nesso di causalità fra ritardo nell’adozione del provvedimento e pregiudizio causato, esso può evincersi da quanto sopra esposto.

Il risarcimento a favore del genitore ricorrente, infine, stante l’assenza di quantificazione specifica, può essere liquidato in via equitativa, nella misura di euro 500/mese, e va posto a carico dell’ASP e del Comune di-OMISSIS- da ripartirsi in parti uguali tra le stesse, trattandosi di un piano redatto d’intesa, come risulta dall’art. 14, comma 1, della l. n. 328 del 2000.

In fattispecie per certi versi analoga, anche il giudice d’appello (CGARS 303/2018) ha provveduto ad effettuare una liquidazione equitativa, affermando quanto segue: “*Pertanto l’accertamento della gravità della patologia, comporta anche l’accertamento del livello di assistenza - come è avvenuto nella specie da parte del Gruppo misto che ha riconosciuto all’alunno -OMISSIS- il diritto ad un assistente igienico personale “per le 6 ore giornaliere di frequenza scolastica” e il diritto ad un assistente all’autonomia ed alla comunicazione “per 10 ore settimanali”. Presidi assistenziali che sia pure con ritardo ed a seguito di una lunga controversia, sono stati riconosciuti ed attivati dal Comune di Capaci. Ciò non elimina il fatto che il modus operandi del Comune di Capaci si è caratterizzato per la mancata tempestiva risposta alle richieste della ricorrente, nonché per l’assenza di una tempestiva verifica del fabbisogno effettivo di assistenza specialistica idonea a supportare quel la già fornita dall’Amministrazione scolastica per l’attuazione del diritto all’istruzione del minore. La mancata verifica ex officio in tempi congrui rispetto all’inizio dell’anno scolastico, che ha determinato i ritardi nell’assegnazione dei richiesti presidi assistenziali, denota una condotta colposa del Comune di Capaci. La necessità/obbligo dell’Amministrazione di effettuare rigidi controlli prima dell’assegnazione della misura assistenziale de qua, risponde inoltre all’esigenza, manifestata da questo Collegio (sent. n. 617/ 2014), di evitare, come spesso succede, che le misure assistenziali accordate siano il frutto di una determinazione condiscendente a vari interessi, che, poi, ad un più oculato controllo, sia in fatto che in diritto, si è dimostrata indebitamente determinata.*

*In conclusione, considerata l’esistenza di un danno per il minore all’effettività del diritto all’integrazione nel contesto scolastico, discendente dalla colpevole inerzia dell’amministrazione comunale, questo Collegio ritiene, trattandosi di un danno comunque difficilmente quantificabile, di dover liquidare a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale la somma complessiva di 2.000.00 euro che pone a carico del Comune di Capaci.*”

In conclusione, definitivamente pronunciando, il Collegio accoglie in parte la domanda risarcitoria, condannando l’ASP di-OMISSIS- ed il Comune di-OMISSIS- al risarcimento del danno in favore del genitore ricorrente, liquidato in euro 3.500.

Le spese processuali relative a questa fase del giudizio vengono in parte compensate data la peculiarità delle questioni trattate, ed in parte poste a carico degli enti pubblici resistente ed intimato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l’effetto condanna l’ASP di-OMISSIS- ed il Comune di-OMISSIS- al risarcimento della somma complessiva di euro 3.500, in favore del sig.-OMISSIS- da suddividersi in parti uguali.

Compensa in parte le spese processuali, e per la restante parte condanna l’ASP di-OMISSIS- e il Comune di-OMISSIS- al pagamento delle spese processuali che liquida in complessivi € 1.200,00 (milleduecento/00), da ripartirsi in parti uguali.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli articoli 6, paragrafo 1, lettera f), e 9, paragrafi 2 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, all’articolo 52, commi 1, 2 e 5, 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 Catania nelle camere di consiglio dei giorni 7 dicembre-OMISSIS- ed 11 gennaio 2023, con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Francesco Bruno, Consigliere, Estensore

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Francesco Bruno** |  | **Aurora Lento** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO

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