

Pubblicato il 23/01/2023

N. 01220/2023 REG.PROV.COLL.
N. 10522/2022 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 il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10522 del 2022, proposto da -OMISSIS--OMISSIS- e da -OMISSIS--OMISSIS- che agiscono in nome e per conto della figlia -OMISSIS- -OMISSIS-, il primo dei quali anche in qualità di amministratore di sostegno autorizzato ad agire dal Giudice Tutelare e -OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Tommaso Montorsi, Laura Andrao, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Lorenzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Locale -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmen Di Carlo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

per l'annullamento

l'accertamento e la dichiarazione dell'illegittimità del silenzio serbato in relazione all'istanza di predisposizione del progetto individuale per persona disabile ex art. 14 L. n. 328/2000, presentata in data 04/04/2022 nell'interesse di-OMISSIS--OMISSIS-;

l'accertamento e la dichiarazione dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere in relazione alla medesima istanza, mediante l'adozione di un provvedimento espresso e motivato;

la condanna dell'amministrazione a provvedere entro un congruo termine, con nomina di un commissario ad acta per il caso di persistente inadempimento, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La signora -OMISSIS--OMISSIS-è affetta da una grave malattia descritta negli atti introduttivi del giudizio, che la pone in una condizione che necessita di un intervento assistenziale permanente continuativo e globale sia nella sfera individuale che in quella relazione (art. art 94, comma 3, legge 27 dicembre 2002 n. 289 e art. 3, comma 3, legge 5 febbraio 1992, n. 104).

La signora-OMISSIS-in data 4 aprile 2022 ha presentato al Comune di Roma Capitale (Municipio -OMISSIS-) istanza per la predisposizione di un progetto individuale per persona con disabilità ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328/2000 che comprendesse tutti i possibili interventi di sostegno, integrazione, inclusione e assistenza attivabili in suo favore.

Non avendo ottenuto riscontro alla propria istanza, a distanza di oltre cinque mesi dalla sua presentazione, ha impugnato il silenzio inadempimento ai sensi

dell'art. 117 c.p.a..

Nel costituirsi in giudizio, la difesa del Comune ha chiesto che venisse integrato il contraddittorio nei confronti della-OMISSIS- quale Azienda sanitaria del Distretto sanitario territorialmente competente in quanto, si afferma, “il provvedimento richiesto ossia la predisposizione del progetto individuale per persona disabile ex art. 14 L. n. 328/2000, costituisce l'esito di un procedimento a complessità diseguale, plurifasico e soprattutto plurisoggettivo ... che l'ordinamento assegna inequivocabilmente alla competenza di una pluralità di soggetti pubblici tra cui rientra a pieno titolo anche la ASL territorialmente competente”.

Nel merito, l'amministrazione comunale rileva l'infondatezza del ricorso sia perché all'istanza non è allegato il documento denominato “profilo di funzionamento” la cui predisposizione è posta dall'art. 14 della legge n. 328/2000 a carico dell'istante, come avrebbe affermato anche le sentenze di questo Tribunale rese dalla Sezione II-bis n. 5198 del 28 aprile 2022 e n. 2961 del 15 marzo 2022, sia perché l'amministrazione non ha posto in essere un contegno omissivo in quanto l'istante “usufruisce già di due fondamentali servizi municipali” ossia il c.d. SAISH Indiretto e il Progetto "-OMISSIS-"(legge n. 112/2016).

Con ordinanza collegiale la Sezione ha disposto la chiamata in causa dell'-OMISSIS- ai sensi dell'art. 28, comma 2, c.p.a..

L'-OMISSIS- si è costituita in giudizio chiedendo, sulla base di un'articolata motivazione, l'estromissione dal giudizio in quanto il Comune di residenza il soggetto titolare delle “funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale”, è “l'ente destinatario del provvedimento richiesto” ed è altresì “l'unico ente responsabile del coordinamento e del coinvolgimento degli altri servizi necessari alla predisposizione del progetto”. Nel merito evidenzia in particolare, in linea con la difesa comunale, l'infondatezza del ricorso perché all'istanza non è allegato il documento denominato “profilo di funzionamento” posto per legge a carico dell'istante.

All'udienza dell'11 gennaio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

In via preliminare, va respinta la richiesta di estromissione dal giudizio formulata dall'ASL nei propri scritti in quanto ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328/2000 l'Azienda sanitaria è parte attiva del procedimento volto alla redazione del "progetto individuale" finalizzato a realizzare la piena integrazione delle persone **disabili** di cui all'art. 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Il ruolo fondamentale svolto dall'Azienda sanitaria è reso evidente dall'art. 14 cit. secondo cui la predisposizione del "progetto individuale" avviene ad opera dei "comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali". È l'atto di "intesa" posto a base del "progetto individuale" che attribuisce all'ASL il ruolo di amministrazione attiva nel procedimento, attribuendo all'atto conclusivo del procedimento natura, complessa, quale atto di co-decisione.

Non è contestato tra le parti la sussistenza in astratto dell'obbligo giuridico che impone alle amministrazioni interessate di evadere l'istanza formulata ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328/2000 ricorrendone i presupposti di legge (cfr. il precedente della Sezione n. 4857/2022).

La controversia sorge invece sulla sussistenza in concreto dei presupposti cui è collegato l'obbligo delle amministrazioni di rispondere alla domanda formulata ai sensi dell'art. 14 cit..

La definizione della causa richiede allora di stabilire se, in base alla cornice giuridica di riferimento della fattispecie dedotta in giudizio, la domanda di parte ricorrente sia stata correttamente formulata e, quindi, se sia idonea a far sorgere l'obbligo del riscontro a carico della parte pubblica, sebbene ad essa non sia stata allegato il documento denominato Profilo di funzionamento.

L'art. 14, comma 1, legge n. 328/2000, 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, secondo quanto stabilito al comma 2" (c.d. PI).

Il comma 2 dell'art. 14 cit. stabilisce 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 (PEI) 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, inoltre nel "progetto individuale" sono altresì definiti "le potenzialità e gli eventuali sostegni" per il nucleo familiare.

L'art. 12, comma 5, legge n. 104/1992, rubricato "diritto all'educazione e all'istruzione", garantisce il diritto all'educazione e all'istruzione delle persone **disabili** e prevede la predisposizione di un documento denominato "Profilo di funzionamento" [predisposto "secondo i criteri del modello bio-psico-sociale della Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (ICF) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)"] finalizzato alla formulazione del "Piano educativo individualizzato (PEI) facente parte del progetto individuale di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

L'art. 12, comma 3, d.l. n. 66/2017, stabilisce che il "Profilo di funzionamento" di cui all'art. 12, comma 5, legge n. 104/1992, "comprende la diagnosi funzionale e il profilo dinamico-funzionale" della persona interessata e individuata inoltre l'Autorità competente alla redazione del "Profilo di funzionamento" chiarendo che il documento è "redatto da una unità di valutazione multidisciplinare, nell'ambito del SSN" composta da specialistici.

Nei successivi commi 4 e 5 dell'art. 12 del d.l. n. 66/2017 si precisa il contenuto e la finalità del Profilo nel senso che esso "a) è il documento

propedeutico e necessario alla predisposizione del Piano educativo individualizzato (PEI) e del Progetto individuale; b) definisce anche le competenze professionali e la tipologia delle misure di sostegno e delle risorse strutturali utili per l'inclusione scolastica; c) è redatto con la collaborazione dei genitori o di chi esercita la responsabilità genitoriale della bambina o del bambino, dell'alunna o dell'alunno, nonché, nel rispetto del diritto di autodeterminazione nella massima misura possibile, della studentessa o dello studente con disabilità, con la partecipazione del dirigente scolastico ovvero di un docente specializzato sul sostegno didattico, dell'istituzione scolastica ove è iscritto la bambina o il bambino, l'alunna o l'alunno, la studentessa o lo studente; d) è aggiornato al passaggio di ogni grado di istruzione, a partire dalla scuola dell'infanzia, nonché in presenza di nuove e sopravvenute condizioni di funzionamento della persona.

5. I genitori o chi ne esercita la responsabilità genitoriale trasmettono il profilo di funzionamento di cui al comma 4, all'istituzione scolastica e all'ente locale competente, rispettivamente ai fini della predisposizione del PEI e del Progetto individuale, qualora questo venga richiesto”.

Alla luce del quadro normativo così individuato emerge chiaramente come il PI (Progetto individuale) è diretto a realizzare la piena integrazione delle persone **disabili** e - laddove vi sia la necessità di soddisfare le esigenze educative e di istruzione della persona interessata - comprende la redazione del c.d. Profilo di funzionamento ad opera delle ASL competenti e la predisposizione del PEI (Piano educativo individualizzato) da parte delle istituzioni scolastiche.

Il c.d. Profilo di funzionamento non è quindi un documento che occorre sempre e comunque redigere laddove si richieda la predisposizione del PI (Progetto individuale). Il documento denominato Profilo di funzionamento è infatti uno degli elementi di cui si compone il PI (Progetto individuale) e viene richiesto soltanto laddove occorre garantire il diritto all'educazione e all'istruzione della persona disabile (art. 12 della legge n. 141/1992), sicchè in

tutte le altre ipotesi esso non è indispensabile e in luogo di quest'ultimo si procede alla "valutazione diagnostico-funzionale" della persona.

Tanto emerge chiaramente dal testo dell'art. 14, comma 1, legge n. 328/2000, secondo il "il progetto individuale" comprende la valutazione diagnostico-funzionale "o" il Profilo di funzionamento, per cui la redazione del Piano è eventuale in quanto alternativa ("o"), in base alle circostanze del caso concreto, alla valutazione diagnostico-funzionale.

Ad ogni modo, nelle ipotesi in cui il Piano di funzionamento è indispensabile, l'ordinamento non prevede comunque che tale documento sia redatto a cura dell'istante ovvero sia dal medico che ha in cura la persona interessata.

In proposito, l'art. 12, comma 3, d.l. n. 66/2017, stabilisce che il "Profilo di funzionamento" di cui all'art. 12, comma 5, legge n. 104/1992 è "redatto da una unità di valutazione multidisciplinare, nell'ambito del SSN" composta da specialistici e il successivo comma 5 rammenta che il Profilo è unicamente trasmesso ad opera dell'istante "all'istituzione scolastica e all'ente locale competente, rispettivamente ai fini della predisposizione del PEI e del Progetto individuale, qualora questo venga richiesto".

Del resto, la stessa Direzione socio-educativa del Comune afferma nella relazione in data 8 novembre 2022, versata in giudizio, "che la ricorrente, essendo una ragazza non più in età evolutiva, per la redazione del Progetto Individuale necessita della previa redazione del predetto Profilo di Funzionamento, il quale, tuttavia, viene redatto dall'U.V.M.D. sulla base di del complesso modello bio-psico-sociale della Classificazione Internazionale del Funzionamento, della Disabilità e della Salute ("ICF"), adottata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità ("OMS"), che, specie senza il sostegno dell'amministrazione scolastica (non dovendosi redigere il PEI), appare di non agevole ed immediata applicazione nei termini di cui al ricorso in esame".

L'U.V.M.D., citata nella relazione, è l'Unità di Valutazione Multidimensionale attiva presso le ASL territorialmente competenti cui fa riferimento l'art. 12,

comma 3, d.l. n. 66/2017.

La domanda di parte ricorrente volta ad ottenere risposta all'istanza di avviare il PI è dunque correttamente formulata e, di conseguenza, è idonea far sorgere l'obbligo giuridico di rispondere all'istanza così presentata.

D'altronde, il Collegio non condivide la tesi secondo cui l'amministrazione comunale, attivando i servizi c.d. SAISH Indiretto e Progetto "-OMISSIS-", non avrebbe posto in essere un comportamento omissivo.

L'amministrazione aveva l'obbligo di riscontrare l'istanza del 4 aprile 2022 formulata dalla ricorrente e verificare, in concreto, la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento, o meno, di quella specifica istanza.

L'idoneità, o meno, dei servizi c.d. SAISH Indiretto e Progetto "-OMISSIS-" a integrare o sostituire la predisposizione del PI è una valutazione che dovrà essere effettuata nel contraddittorio delle parti a conclusione del procedimento finalizzato a riscontrare l'istanza della ricorrente.

In conclusione, nel caso di specie ricorrono i presupposti di fatto e di diritto del c.d. "rito silenzio" (artt. 31, 34, 117 c.p.a.) per accogliere la domanda di parte ricorrente, accertando la sussistenza dell'obbligo di concludere il procedimento previsto dall'art. 14 della legge n. 328/2000 e condannando le amministrazioni intimare inadempienti ad adottare, ognuna per quanto di rispettiva competenza, in relazione all'istanza di diffida, un provvedimento esplicito "ad esito libero".

Si ritenuto opportuno, altresì, accogliere ai sensi dell'art. 117, comma 3 c.p.a., l'istanza del ricorrente di nomina del Commissario ad acta, per il caso di ulteriore inadempimento all'ordine del giudice, individuandolo nel titolare p.t. dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma, con facoltà di delega a un funzionario dello stesso Ufficio, che provvederà in via sostitutiva entro l'ulteriore termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione dell'inottemperanza a cura di parte ricorrente.

La soccombenza si accompagna alla condanna del pagamento delle spese di lite ai sensi dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 91 c.p.c. che vengono liquidate in

dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accerta l'obbligo delle amministrazioni intimete di concludere il procedimento ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328/2000, in relazione all'istanza del 4 aprile 2022 presentata da parte ricorrente, entro il termine di 60 (sessanta) giorni decorrente dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione e la condanna ad adottare un provvedimento esplicito "ad esito libero".

Nomina, nel caso di ulteriore inottemperanza, quale Commissario ad acta il titolare p.t. dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma, con facoltà di delega a un funzionario dello stesso Ufficio, che provvederà in via sostitutiva dell'amministrazione entro l'ulteriore termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione dell'inottemperanza a cura di parte ricorrente.

Condanna, in solido, le amministrazioni resistenti al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte ricorrente che si liquidano nella somma complessiva di Euro 2.000,00, oltre Iva, Cap, spese generali e rimborso del contributo unificato versato.

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 Roma nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO

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