



HOME / NOTIZIE / APPROFONDIMENTI / IL DIRITTO DELLE PERSONE CON DISABILITÀ AL PROGETTO INDIVIDUALE: IMPORTANTI CONFERME DALLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA

Il diritto delle persone con disabilità al progetto individuale: importanti conferme dalla più recente giurisprudenza



A cura del Gruppo di ricerca dell'**Università degli Studi di Milano** ¹

Abstract

A partire dalla legge 328 del 2000, il legislatore ha realizzato una serie di interventi per favorire la diffusione del cosiddetto **modello progettuale**, promuovendo azioni di welfare incentrate sulla creazione di un progetto ad hoc, per offrire un insieme di servizi e di risorse finalizzati alla realizzazione degli obiettivi concordati con il soggetto richiedente. In questa cornice, il giudice amministrativo è stato chiamato in numerose occasioni a definire il

perimetro e il contenuto del diritto al progetto individuale, venendo a risolvere nel corso degli anni criticità di ordine sia processuale che sostanziale. L'esame della più recente giurisprudenza amministrativa, di cui si offre un sintetico resoconto con il seguente scritto, presenta interessanti spunti di riflessione e, per quanto più rileva, conferma l'idea che del diritto al progetto individuale si debba parlare in termini di piena effettività.

Articolo

1. Dall'esame dei più rilevanti interventi dell'ultimo ventennio in materia assistenziale, è possibile registrare la progressiva diffusione del cosiddetto **“modello progettuale”**. Con questa espressione si fa tradizionalmente riferimento a quelle particolari azioni di welfare che, superando l'idea di un approccio standardizzato al tema del sostegno e dell'assistenza, si incentrano sulla creazione di un progetto ad hoc (sia esso personalizzato, individuale, personale). Questo progetto, nelle sue diverse declinazioni, è finalizzato ad offrire al cittadino un insieme servizi, risorse e assistenza volte alla realizzazione - in tempi medio/brevi - degli obiettivi con lui concordati, anche a seguito di una valutazione multidimensionale dei suoi bisogni.

Gli interventi in parola si rivolgono spesso proprio a persone con disabilità e hanno come **scopo ultimo quello di garantire una maggiore inclusione sociale attraverso il rafforzamento dell'autonomia**. Esempi di **“modello progettuale”** possono riscontrarsi in diversi interventi legislativi: nella legge 328 del 2000 (**“progetto individuale”** ex art. 14); nella legge 112 del 2016 (**“progetto individuale”** di cui all'articolo 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328); nel Decreto Ministeriale 23 novembre 2016 (**“progetto personalizzato”**); nel **D.lgs. 13 aprile 2017, n. 66** (**“progetto individuale”**); e, più di recente, nel **D.lgs. 147 del 2017** (**“progetto personalizzato”**).

Tra tutti gli interventi menzionati, merita particolare attenzione la **legge 328 del 2000** il cui articolo 14 vincola enti locali, Stato e Regioni a **programmare e organizzare, nella disponibilità delle proprie risorse finanziarie, il sistema integrato degli interventi e servizi sociali**. È stabilito, in particolare, che **“per realizzare la piena integrazione delle persone disabili ossia di coloro che, ai sensi dell'art. 3 Legge 104/1992, presentano minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, stabilizzate o progressive, che sono causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tali da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione”**, i Comuni, d'intesa con le

Aziende Sanitarie locali, su richiesta degli interessati, debbano predisporre progetti individuali.

A ciò si aggiunga, per quanto più da vicino interessa il territorio lombardo, che la Legge Regionale Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario”, prevede per le persone che accedono alla rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie il diritto a essere prese in carico in maniera personalizzata e continuativa e ad essere coinvolte nella formulazione dei relativi progetti (cfr. art. 7, comma I, lettera f)².

Da ultimo, a conclusione di questa rapida panoramica, non si può omettere il riferimento all’Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie, di cui al **d.p.c.m** 14 febbraio 2001, e al più recente atto di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui al d.p.c.m. del 12 gennaio 2017. All’interno di questi atti, è più volte richiamato proprio il modello progettuale, anche se declinato principalmente sul versante assistenziale: “l’assistenza socio-sanitaria viene prestata alle persone [...] sulla base di progetti personalizzati, redatti sulla scorta di valutazioni multidimensionali”, si legge nell’art. 2 del d.p.c.m. del 2001; in modo analogo, agli artt. 21 e 22 del d.p.c.m. del 2017: “il progetto di assistenza individuale (PAI) definisce i bisogni [anche] assistenziali della persona ed è redatto dall’unità di valutazione multidimensionale, con il coinvolgimento di tutte le componenti dell’offerta assistenziale sanitaria, sociosanitaria e sociale, del paziente e della sua famiglia”; e “il bisogno clinico, funzionale e sociale è accertato attraverso idonei strumenti di valutazione multidimensionale che consentano la presa in carico della persona e la definizione del “Progetto di assistenza individuale” (PAI) sociosanitario integrato.

2. Concentrando ora l’attenzione sulla concreta attuazione dei principi correlati al cd. modello progettuale, è importante sottolineare che la giurisprudenza formatasi fino ad oggi sull’articolo 14 della legge n. 328 del 2000 appare ferma nel sostenere **il carattere vincolante degli impegni assunti dagli enti locali in sede di stipulazione del progetto individuale.**

L’esame delle più significative affermazioni pretorie degli ultimi anni ha permesso di verificare come **il diritto alla vita indipendente trovi piena e concreta tutela davanti all’autorità giudiziaria proprio attraverso la rivalutazione del diritto delle persone con disabilità al progetto individuale**³.

È utile mettere in luce anzitutto, in una prospettiva di carattere generale, come, dinanzi all'inerzia delle amministrazioni locali, il giudice amministrativo giunga spesso a valorizzare direttamente **i principi costituzionali e sovranazionali che sottendono la predisposizione e l'eventuale integrazione del progetto individuale**⁴. In questa stessa ottica, è bene evidenziare che agli enti pubblici intimati viene sovente imposto di procedere con decorrenza immediata all'attivazione del progetto individuale, anche ricorrendo allo strumento della nomina di un **commissario ad acta**, ai sensi dell'art. 34, co. 1, lett. e), del Codice del Processo Amministrativo, già in sede di cognizione, proprio per assicurare la massima effettività della tutela giurisdizionale.

Tra le molte ⁵, una decisione che merita di essere segnalata è stata recentemente assunta dal **TAR Sicilia**: la n. 559 del 13 marzo 2019 ⁶. In questo caso, il giudice amministrativo si è trovato a decidere un ricorso per ottemperanza promosso nell'interesse di una minore con disabilità, che si era in precedenza rivolta all'autorità giudiziaria per veder accertato il proprio diritto alla predisposizione del progetto individuale ex art. 14. La prima decisione assunta dal TAR Sicilia, la n. 10 del 2018, con cui il Giudice si era pronunciato in senso favorevole alla ricorrente, ordinando al Comune di riferimento di provvedere nel termine di trenta giorni, non veniva però eseguita e la ricorrente decideva così di promuovere un'azione per porre fine alla perdurante inerzia dell'ente locale. Adito una seconda volta, confermando, con la sentenza n. 559 del 2019, la fondatezza delle ragioni avanzate dalla ricorrente, il TAR procedeva alla nomina di un commissario ad acta per dare esecuzione alla sua prima sentenza, attraverso la predisposizione del progetto individuale a lungo richiesto dalla minore.

La lettura di quest'ultimo provvedimento consente di evidenziare alcuni elementi:

- in primo luogo, il giudice amministrativo ha stabilito che il compenso per **l'attività svolta dal commissario ad acta, incaricato della predisposizione del progetto individuale, deve essere considerato dalla Corte dei Conti competente ai fini della valutazione in ordine al danno erariale causato dall'inadempienza dell'amministrazione comunale;**
- in secondo luogo, il TAR ha riconosciuto la **doverosità della segnalazione alla Procura della Repubblica competente**, in ragione della rilevanza penale, ai sensi dell'art. 328 c.p.⁷, della condotta del funzionario

inadempiente che, per l'appunto, ha omesso di attivarsi per dar seguito alla precedente decisione del TAR, con cui, come visto, era stato accertato il diritto della persona con disabilità, peraltro minore, alla predisposizione di un progetto individuale ai sensi dell'art. 14 citato.

Nel medesimo solco si inserisce l'ordinanza del TAR Campania n. 553 del 3 aprile 2019 in cui il giudice amministrativo si è trovato a giudicare una richiesta di predisposizione del progetto individuale, non evasa dal Comune di riferimento. Netta, in proposito, è la risposta del TAR, che ha imposto all'amministrazione intimata di attivare, in favore della minore con disabilità interessata, proprio un progetto ai sensi dell'art. 14. Ai nostri fini, può giovare riportare il passaggio in cui il Collegio ha evidenziato che la misura in questione si presenta “alla luce del quadro normativo e della correlata giurisprudenza, **quale insieme di quelle prestazioni che assicurano in concreto l'integrale tutela della disabilità**, di quelle prestazioni e di quegli interventi necessari giacché attraverso l'effettiva erogazione e fruizione di tali, multiformi e coordinate misure è possibile conseguire in maniera esaustiva da parte dell'interessato il bene della vita oggetto della vicenda processuale”.

Inoltre, può essere utilmente richiamata anche la sentenza del TAR Sicilia n. 657 del 26 febbraio 2019: questo particolare caso trae origine dall'impugnazione del silenzio formatosi sull'istanza presentata dal ricorrente per il rinnovo del piano assistenziale individualizzato. Più nel dettaglio, l'istante si lamentava dell'illegittimità del silenzio dell'amministrazione, che si sarebbe infatti limitata a predisporre soltanto una nuova analisi multidimensionale attestante la necessità della presenza di un operatore specializzato per 24 al giorno. Sul versante del merito, si può rilevare che il TAR in quest'occasione ha accolto il ricorso evidenziando che le amministrazioni intime - venendo meno all'obbligo di predisporre il progetto individuale ex art. 14 - non hanno concluso il procedimento con un provvedimento motivato, in violazione dell'art. 2 della legge n. 241 del 1990 ⁸.

In proposito, il TAR ha ricordato che, nel prevedere che “i comuni, d'intesa con le aziende sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale”, l'art. 14 della legge n. 328 del 2000 delinea un atto complesso di tipo diseguale, in cui sotto il profilo procedimentale e sostanziale è assegnato un ruolo differenziato ai predetti Enti. Il Comune, nello specifico, a cui sono affidate le funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali, è titolare, ai sensi anche dell'art. 6 della legge n. 328 del 2000, di una posizione peculiare: di conseguenza, esso è quindi tenuto a dare impulso concreto alla

conclusione del procedimento finalizzato alla predisposizione del progetto individuale.

Ed è ancora interessante notare che, in ragione della natura degli interessi coinvolti e della necessità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, il Collegio ha ritenuto di dover applicare il citato art. 34, co. 1, lett. e) del Codice del Processo Amministrativo., procedendo alla nomina di un commissario ad acta già in sede di giudizio di cognizione. Esso è stato individuato nel Dirigente generale del Dipartimento delle Attività Sanitarie presso l'Assessorato Regionale della Salute; a questo soggetto il TAR ha quindi assegnato il compito, in caso di inutile decorso del termine di 30 giorni fissato nella sentenza, di assumere in via sostitutiva l'iniziativa per l'adozione del provvedimento finale nei successivi 30 giorni, e degli atti propedeutici a tal fine necessari.

3. Il recentissimo trend giurisprudenziale conferma dunque l'idea che **gli impegni configurati ex lege in capo agli enti locali nella predisposizione del progetto individuale siano puntuali e specifici, oltre che, per quanto più interessa sottolineare, direttamente invocabili davanti al giudice, in tutti i casi in cui l'amministrazione ometta di accogliere le istanze a tal fine presentata dalle persone con disabilità interessate, senza che contrastanti esigenze di natura finanziaria possano essere considerate prevalenti**⁹.

Questo filone giurisprudenziale, in definitiva, risulta perfettamente in linea con quelle importanti affermazioni del giudice amministrativo per cui **“sull'amministrazione incombe, per dare concreta applicazione alla tutela dei diritti dei disabili uno specifico, inderogabile dovere di agire che deve atteggiarsi a mo' di utile strumento per il raggiungimento del risultato voluto dalla norma attributiva delle prestazioni assistenziali”**¹⁰. Una sorta di obbligazione di risultato, quella che deriva dai principi costituzionali e sovranazionali in tema di disabilità, che **impone all'amministrazione di “adottare tutte le necessarie misure affinché la fruizione delle prestazioni previste in favore del disabile sia effettiva e quanto più possibile esaustiva”**¹¹.

1 Composto dal Prof. Giuseppe Arconzo, dalla Dott.ssa Giada Ragone e dal Dott. Stefano Bissaro ↑↑

2 Sul tema dell'evoluzione del sistema di welfare lombardo, si vedano i contributi raccolti in *Il Welfare delle riforme? Le politiche lombarde tra norme ed attuazione* (a cura di) C. Gori, M. Editore, 2018 >↑↑

3 In generale, sulle problematiche relative all'affermazione del diritto alla vita indipendente, v. G. ARCONZO, Il diritto alla vita indipendente delle persone con disabilità, in A. Morelli, L. Trucco (cur.), Diritti e autonomie territoriali, Torino, 2014, p. 270.↑

4 In questo senso, può richiamarsi la sentenza n. 2 del 2019, in cui il TAR Valle d'Aosta ha osservato che “a proposito delle disposizioni primarie dettate in tema di disabilità e di assistenza ai disabili la Corte Costituzionale ha avuto modo più volte di affermare il diritto sociale del disabile di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita (cfr. sentenze 23 settembre 2016 n. 213; 18 luglio 2013 n. 203; n. 158 del 2018) e il rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per le persone con disabilità (vedi sentenza n. 18 del 2009), spingendosi ad affermare, con la sentenza n. 80 del 2010 la natura incomprimibile, rispetto a contingenti esigenze della finanza pubblica, del diritto fondamentale del soggetto disabile a fruire di un percorso scolastico effettivo . Il giudice delle leggi, è il caso di ribadirlo, ha richiamato, a sostegno dei diritti all'assistenza concreta del soggetto disabile nella famiglia e nella comunità oltretché i valori di sussidiarietà e di solidarietà di cui agli artt. 2 e 118 Cost. e in generale il complesso dei valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale, le norme internazionali quali la Carta sociale europea , ratificata e resa esecutiva con legge n. 30 del 1999, la Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea , proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 nonché la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili, con protocollo opzionale fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con legge n. 18 del 2009”. ↑

5 I principi affermati nelle pronunce richiamate nel testo si rinvengono in moltissime decisioni del 2018 e del 2019: tra le ultime, cfr. TAR Sicilia, sent. n. 657 del 2019; e TAR Sicilia, sent. n. 1592 del 2019.↑

6 <https://www.superando.it/2019/04/04/il-diritto-al-progetto-individuale-arriva-lennesima-importante-sentenza/>↑

7 Con questa norma del codice penale, il legislatore ha inteso punire la condotta del “pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a milletrentadue euro. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa”↑.

8 Questa previsione impone alle amministrazioni, quando il procedimento segue ad un'istanza presentata dal cittadino o nei casi in cui il procedimento debba essere attivato d'ufficio, di “concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”^{↑↑}

9 Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. nn. 2624 del 2017 e 2698 del 2017^{↑↑}

10 Così precisamente TAR Valle d'Aosta, sent. n. 2 del 2019, p. 16. ^{↑↑}

11 Cfr., ancora, TAR Valle d'Aosta, sent. n. 2 del 2019, p. 17^{↑↑}

GLOSSARIO

D.lgs.: Decreto legislativo ^{↑↑}

d.p.c.m.: Decreto Presidenza del Consiglio dei Ministri^{↑↑}

commissario ad acta: Rappresenta una figura importante nel sistema di giustizia amministrativa, con il compito di emanare i provvedimenti che avrebbe dovuto emettere la pubblica amministrazione rimasta inadempiente. Di regola, esso opera nell'ambito del giudizio di ottemperanza, che viene promosso, appunto, per dare esecuzione alle sentenze del giudice amministrativo quando la parte soccombente ad esso non si adegui spontaneamente. ^{↑↑}

TAR: Tribunale amministrativo regionale^{↑↑}



info@laboratoriolinc.it



[FACEBOOK](#)

[LOGIN](#)

[AREA](#)

[RISERVATA](#)



un progetto di

Fondazione
CARIPLO

