

Il Tar Calabria condanna Comune: dovete fare (e sapete redigere e gestire) il Progetto individuale per persona con disabilità.

Con la sentenza N° 440/2013 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Seconda, ha accolto il ricorso principale e i ricorsi per motivi aggiunti facendo obbligo agli enti preposti di redigere il progetto individuale per persona con disabilità.

I ricorrenti - una persona con disabilità e l'Associazione Anffas Onlus - hanno patito l'ennesima sofferenza nel riconoscimento di un diritto esigibile come quello previsto dall'art. 14 della legge 328/00 e presente, quale sistema di accesso ai servizi sociali e sanitari, **in tutte le legislazioni regionali Italiane.**

Eppure, dopo oltre 13 anni di vigenza della normativa - a conferma che lo strumento di accesso ai servizi sociali e sanitari come originariamente previsto già dal decreto legislativo 502/92, con riguardo alla sanità, e successivamente dalla legge 328/00, con riguardo al sociale - ancora alcune procedure non risultano "ben accette" dagli enti locali e dalle aziende sanitarie provinciali.

E le resistenze sul tema sono molteplici. L'accesso ai servizi socio-sanitari attraverso la stesura del progetto individuale ed una presa in carico globale, determina - fin dal primo atto - l'integrazione dei servizi, la capacità di "lavorare insieme" amministrazione comunale e azienda sanitaria provinciale (e ogni altro settore, dipartimento, servizio amministrativo che sia utile o necessario a tutela della persona con disabilità).

Resistere nel limitare il buon funzionamento dell'accesso integrato ai servizi sanitari e sociali, resistere nella presa in carico globale della persona con disabilità, significa, evidentemente, resistere in abitudini amministrative (ormai assai desuete) ed in necessità organizzative e finanziarie delle amministrazioni radicate ed inopportune.

Inopportune in quanto - dopo anni di approfondimento del tema - ci si è certamente convinti che lo strumento della presa in carico globale e della stesura del progetto individuale per persona con disabilità, **non è solo un diritto soggettivo perfetto del cittadino, ma è anche - e soprattutto - un'opportunità per la pubblica amministrazione nel suo complesso, di organizzare in modo più appropriato i servizi sociali e sanitari da erogarsi sul territorio.**

Eppure? Eppure si continuano a patire richieste da parte dei cittadini, molte insoddisfatte, e conseguente necessità di interventi giudiziari.

Procediamo per ordine e ponderiamo quanto verificatosi in Calabria.

Una persona con disabilità fa richiesta di stesura di progetto individuale ai sensi della l. 328/00 articolo 14.

Il Comune di residenza, in un primo momento rimane del tutto silente alla richiesta del cittadino, successivamente pare attivarsi, dopo, invece, - inutile consigliare la lettura dell'articolo 14 l. 328/00, chiarissimo sul punto - dichiara "... *l'incompetenza del Comune nella predisposizione dei progetti individuali*". Dichiarazione di incompetenza che viene ribadita con più atti (tutti impugnati con motivi aggiunti).

L'Azienda Sanitaria Provinciale, invece, pare essere del tutto silente e, comunque, non risulta costituita in giudizio.

Alla sentenza in commento - sono meno del numero delle dita di una mano quelle conosciute, anche se i casi di richiesta sono certamente in numeri ragguardevoli - si riconosce un particolare approfondimento della questione, verosimilmente determinato sia dai precedenti in materia, sia dal considerevole impegno processuale (2 anni di giudizio) che la stessa ha reso necessario.

Alcuni passaggi sono importanti.

Innanzitutto, la sentenza consente di chiarire che l'istituto dell'articolo 14 "*...non costituirebbe una nuova misura assistenziale condizionale 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*".

Quindi, l'utente, non cerca - tendenzialmente - nuovi servizi e nuovi fondi. Ma chi richiede la stesura del progetto individuale, desidera che si attui la presa in carico globale della persona con disabilità, la valutazione (da un punto di vista medico e sociale) dei bisogni e, quindi, l'erogazione dei servizi necessari. Il tutto, in modo coordinato e sotto la vigilanza della pubblica amministrazione. Come dice la sentenza del Tar in commento "*... è 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...*".

Erra, quindi, il Comune e/o l'Asp che "*... manifestava la propria disponibilità all'elaborazione del progetto individuale, senza far seguire, però, alcuna iniziativa...*" (ancora sentenza in commento a pagina 6). E ciò è posto in essere da diverse pubbliche amministrazioni. E, quindi, finalmente è chiaro che tale comportamento - di fatto omissivo - è errato e giuridicamente rilevante.

Ma erra anche il comune e/o l'Asp che - in un sempre agevole lavoro di "scarica barile" - adduce che la predisposizione del progetto individuale sarebbe di competenza **del PUA**.

Sul punto, senza osservare le diverse discipline regionali e limitandoci a quelle della regione Sicilia, ricordiamo che il Piano Triennale delle Persone con Disabilità (DPRS 2 Gennaio 2006) disciplina l'intero iter del procedimento amministrativo e individua l'UVD (Unità di Valutazione delle Persone con Disabilità) come organismo, costituito da componenti dell'ASP e del Comune di Residenza dell'utente, deputato alla stesura del progetto individuale di vita dell'utente.

Pertanto, anche in Sicilia, è del tutto fuorviante la dichiarazione che "altri" devono compiere ciò che, invece, per previsione normativa regionale, è compito precipuo dell'UVD.

Ma un aspetto rilevante la sentenza lo dona anche **con riguardo al "contenuto" del progetto individuale**.

Che senso ha - come si legge in sentenza (pagina 7 e 8) - prevedere nel progetto "*... una prossima apertura di centri diurni presso le sedi del Centro di Salute ed alla progettazione futura dei piani integrati...*"? Insomma: quale sarebbe il servizio di cui beneficerebbe (o avrebbe bisogno) *hic et nunc* (qui ed ora) la persona con disabilità?

Che senso ha - come si legge in sentenza (pagina 8) - prevedere nel progetto "*... un assistente domiciliare del Comune... senza però raccordarlo con il Centro di Riabilitazione, con ciò rinviando sine die le sedute di fisioterapia*"?

Sul punto ci sarebbe molto da dire e forse, ancora di più da rivendicarsi in sede giudiziaria.

Altro aspetto rilevante è quello economico.

Ovviamente - come sempre accade in queste situazioni processuali - la pubblica amministrazione si "difende" adducendo ristrettezze economiche.

Argomentazioni attinenti alla spesa, non si ritengono essere particolarmente esaustive e pregnanti alle ragioni della difesa delle amministrazioni in quanto sul punto, appare utile riferire che:

1) Innanzitutto, come si è più volte detto, lo strumento di accesso ai servizi sociali e sanitari del progetto individuale, di per sé, non significa maggiori costi (o costi non previsti) della pubblica amministrazione, ma solo mettere ordine in una modalità - fino ad oggi - del tutto disordinata, di accesso a domanda individuale (e non sempre appropriata) a singoli servizi e di presa in carico dei bisogni della persona;

2) compiendo la pubblica amministrazione l'analisi dei bisogni e l'indicazione dei servizi, è evidente che la potestà anche di carattere economico è (e rimane ancor di più) nelle mani dell'amministrazione;

3) infine, risulta naturale chiedersi come - senza i progetti individuali e, quindi, senza una vera ed appropriata analisi dei bisogni di un territorio - sia stato possibile fino ad oggi redigere i "piani di zona" e valutare l'investimento nel quantum e nel quomodo delle risorse economiche e finanziarie nei servizi sociali e sanitari per persona con disabilità.

Questi argomenti si elencano, senza "disturbare" principi quali quelli del diritto soggettivo della persona con disabilità e dei livelli essenziali di assistenza che deve riconoscere ed erogare lo Stato.

Pertanto, si crede che sia giunto il momento di evitare di manifestare questioni di ristrettezze economiche, perchè forse è proprio il cittadino che sta chiedendo all'amministrazione di immettere nelle procedure un sistema di accesso, erogazione, gestione e controllo dei servizi in modo appropriato ai bisogni ed alle risorse finanziarie necessarie.

Ovviamente ciò lo si afferma con riguardo allo strumento del progetto individuale di cui all'art. 14 l.328/00, riconoscendosi che simile discorso non può compiersi con altri tipi di progettazione "personalizzata" (diversa da questa "individualizzata") ai sensi della l. 162/98.

Inoltre, non indifferente - per gli operatori del diritto - che il giudice abbia ritenuto al suddetta questione di giurisdizione esclusiva del Tar, evitando così altalene tra la giustizia amministrativa e quella civile, come in passato sembravano essere necessarie.

Importante, quindi, la ricostruzione da parte dell'Autorità Giudiziaria della natura e della funzione del Progetto individuale per la persona disabile di cui all'art. 14 l. 328/00.

Riconosce il giudice che lo strumento consente la *"presa in carico globale della persona disabile"* e che *"... trascende la modalità di smistamento della persona all'interno di una gamma di contenitori e si propone l'obiettivo di promuovere l'autorealizzazione della persona disabile..."* (vedi pagina 11). E, ancora, riconosce come metodologia quella del *"lavoro di rete"* - di conseguenza, deve ritenersi che laddove non si riesce a far partire il progetto individuale bisogna riconoscere l'incapacità delle amministrazioni di *"lavorare in rete"* - *"... che punta ad una visione in chiave unitaria dei bisogni della persona con dsialità"*, attività tutte che si mettono in linea con i principi della Convenzione ONU e dell'ICF.

Importante che la sentenza riconosca che l'istanza dell'utente deve determinare l'attivazione del Comune e dell'azienda sanitaria, le quali potranno anche *"... coinvolgere altre istituzioni competenti..."* e potranno creare un *"... dossier unico"*. Importante il cenno alla *"... 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".

Ecco così che quello **che è, in Regione Sicilia, anche scritto e previsto dal Piano Triennale delle persone con disabilità**, trova luce persino in questa sentenza del Tar Calabria (che ovviamente si pronuncia sulla base delle leggi regionali della Calabria): nel progetto individuale *"... possono confluire le valutazioni di vari soggetti - quali il distretto della ASL (equipe medico-psico-pedagogica per la scuola, unità operativa di riabilitazione, commissioni di invalidità civile, stato di handicap e legge N° 68/99 presso la medicina legale, area materno infatile e area anziani); il Comune (operatori dei servizi sociali), la Scuola (corpo docente), la Provincia (Centri per l'impiego e comitati tecnici Legge N° 68/99) - 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* (così pagina 13 della sentenza).

Tutto questo è finalizzato alla *"... 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..."* (pagina 14 della sentenza).

In conclusione: la normativa nazionale (e quelle regionali) sono ormai molto chiare e definite; l'interpretazione e l'applicazione delle stesse, anche alla luce degli interventi giurisprudenziali, sono ormai evidenti al lettore imparziale e che abbia sufficientemente approfondito il tema; occorre che tutto questo diventi una buona prassi amministrativa, capace di superare il principio amministrativo del "questo è compito mio, quello è compito tuo", ma che "tutto è compito di tutti insieme" e che basta che un solo ramo, un solo settore non sia capace di "lavorare in rete" e tutto il sistema di "presa in carico globale" viene meno.

Prendere in carico globalmente, quindi, non significa solo la presa in carico completa dei bisogni di una persona, ma anche la capacità "globale" della pubblica amministrazione di prendere in carico, con un lavoro di rete, i diversi bisogni della persona.

A questo punto non vi sono molte valutazioni da compiersi: o, nel rispetto della legge, le amministrazioni si rinnovano nell'organizzazione di accesso e di erogazione dei servizi per persone con disabilità; oppure le persone con disabilità - stante anche l'orientamento consolidato - saranno costrette, sempre più, ad adire l'autorità giudiziaria per vedere riconosciuto ciò che a loro sarebbe dovuto e, ancora peggio, ciò che sarebbe assai utile alla stessa macchina organizzativa dell'amministrazione.

15 Aprile 2013

Avv. Francesco Marcellino