

N° 2159-21



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

ESENTE

In caso di diffusione del presente provvedimento omettere le generalità e gli altri dati identificativi, a norma dell'art. 52 d.lgs. 153/03 in quanto:
 disposto d'ufficio
 a richiesta di parte
 imposto dalla legge

composta da:

Angelo SPIRITO	Primo Presidente f.f.
Carlo DE CHIARA	Presidente di sezione
Giacomo Maria STALLA	Consigliere
Luigi Alessandro SCARANO	Consigliere
Fabrizia GARRI	Consigliere
Mauro DI MARZIO	Consigliere
Alberto GIUSTI	Consigliere Rel.
Rossana MANCINO	Consigliere
Milena FALASCHI	Consigliere

N. R.G. 15114/2020
Cron.
Rep.
C.C. 26/1/2021

conflitto
negativo
di giurisdizione

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto negativo di giurisdizione, iscritto al NRG 15114 del 2020, sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, con ordinanza in data 11 maggio 2020, nel procedimento vertente tra:

(omissis) , nella qualità di amministratore di sostegno di (omissis)
(omissis);

- ricorrente non costituito in questa sede -

e

COMUNE DI MISILMERI; AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE - ASP DI PALERMO; ASSESSORATO ALLA FAMIGLIA E ALLE POLITICHE SOCIALI DEL LAVORO DELLA REGIONE SICILIANA;

- resistenti non costituiti in questa sede -

44
21



Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Mario Fresa, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. - (omissis) , nella qualità di amministratore di sostegno del figlio (omissis) , affetto da grave disabilità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ed invalido civile totale con diritto all'indennità di accompagnamento, ha proposto ricorso ex art. 702-*bis* cod. proc. civ. al Tribunale di Termini Imerese, deducendo che, nonostante fosse stato predisposto, dall'Unità di valutazione multidimensionale (UVM), un progetto personalizzato assistenziale, ex art. 14 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con la previsione della necessità per la persona disabile di usufruire di un operatore specializzato domiciliare per facilitarne l'autonomia, dell'inserimento presso un centro diurno e della frequentazione di un centro riabilitativo specializzato per la patologia (autismo di grado elevato) in regime semi-residenziale, la P.A. aveva disatteso tali prescrizioni, non attuando concretamente il progetto individuale.

La ricorrente ha chiesto, pertanto, l'accertamento della natura discriminatoria del comportamento tenuto dalla P.A. per la mancata attuazione del progetto individuale e la condanna delle Amministrazioni convenute all'attivazione immediata di tutti i servizi, oltre al risarcimento del danno.

2. - Il Tribunale adito, con ordinanza in data 30 dicembre 2019, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

Secondo il Tribunale ordinario, il progetto individualizzato previsto dall'art. 14 della legge n. 328 del 2000, relativo al campo della disabi-



lità, di cui con l'azione promossa si è chiesta l'attuazione, va ascritto alla materia dei pubblici servizi in quanto costituente servizio alla persona e, pertanto, resta attratto alla giurisdizione del giudice amministrativo in forza della previsione di cui all'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm.

3. - Riassunta tempestivamente la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, questo, con ordinanza pubblicata l'11 maggio 2020, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi degli artt. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e 11, comma 3, cod. proc. amm.

Il TAR confligente ha evidenziato che l'elaborazione del progetto individualizzato priva di ogni potestà discrezionale la pubblica amministrazione, la cui residua autonomia organizzativa non costituisce manifestazione di potere autoritativo e pertanto non muta la situazione giuridica azionata, avente natura di diritto soggettivo.

4. - Il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del pubblico ministero, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

L'Ufficio della Procura generale della Corte di cassazione ha richiamato la giurisprudenza delle Sezioni Unite, secondo cui la formalizzazione del piano individuale di sostegno, sia assistenziale che didattico, obbliga la P.A. a garantire il programma elaborato nel progetto di intervento e determina il sorgere, per il soggetto privato, del correlato diritto al servizio pianificato nella sua concreta articolazione in relazione alle specifiche necessità riconosciute.

Una volta intervenuto il progetto individualizzato, la P.A. - sostiene il pubblico ministero - è privata di qualsivoglia potestà discrezionale, a fronte di prestazioni assistenziali costituzionalmente garantite che assumono la consistenza di diritto soggettivo, e l'effettiva erogazione

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Am'.



zione del servizio alla persona, seppure connessa ad un'attività provvedimentale pregressa della P.A., conserva una propria autonomia.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - Il sollevato conflitto di giurisdizione investe le Sezioni Unite del compito di stabilire se spetta al giudice ordinario o al giudice amministrativo in ambito di giurisdizione esclusiva conoscere della controversia relativa alla mancata attuazione, in favore della persona disabile, del progetto individuale predisposto dalla P.A. ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000.

La questione verte attorno ai criteri identificativi dell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi e, in particolare, sull'estensione o meno della giurisdizione amministrativa esclusiva anche alla fase di attuazione ed esecuzione del progetto individuale per la persona disabile.

2. - Il citato art. 14 della legge n. 328 del 2000 dispone, al comma 1, che il progetto individuale è predisposto, su richiesta dell'interessato, dal Comune, d'intesa con l'azienda unità sanitaria locale, al fine di realizzare la piena integrazione della persona disabile di cui all'art. 3 della legge n. 104 del 1992 nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro.

Il comma 2 della medesima disposizione prevede che, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani nazionale e regionale degli interventi e dei servizi sociali e al piano di zona, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, 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, e che nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali so-

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'AM'.



stegni per il nucleo familiare.

Il progetto individuale si presenta, dunque, come l'insieme di quelle prestazioni e di quegli interventi, multiformi e coordinati, rivolti ad assicurare in concreto l'integrale tutela della persona disabile.

3. – Va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice, in tema di sostegno all'alunno in situazione di *handicap*, la giurisdizione si radica diversamente a seconda della doglianza formulata nei confronti della pubblica amministrazione scolastica.

Le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 25 novembre 2014, n. 25011; Cass., Sez. Un., 28 febbraio 2017, n. 5060; Cass., Sez. Un., 20 aprile 2017, n. 9966; Cass., Sez. Un., 8 ottobre 2019, n. 25101; Cass., Sez. Un., 28 gennaio 2020, n. 1870) hanno statuito che le controversie aventi ad oggetto la declaratoria della consistenza dell'insegnamento di sostegno ed afferenti alla formalizzazione del piano educativo individualizzato, rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera c), cod. proc. amm., che affida a detto giudice speciale «le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo». In tale fase, infatti, sussiste ancora, in capo all'amministrazione scolastica, il potere discrezionale, espressione dell'autonomia organizzativa e didattica, di individuazione della misura più adeguata al sostegno.

Allo stesso modo, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie nelle quali si censurino i provvedimenti adottati dalla P.A. nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali in tema di sostegno scolastico a favore di minori diversamente abili, come nelle ipotesi in cui si chiedi l'aumento del numero delle ore di supporto concesse al minore e si metta in discussione la correttezza

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'Ah'.



tezza del potere amministrativo esercitato nell'organizzazione del servizio.

Ove, invece, si chieda l'attuazione del piano educativo individualizzato già redatto, contenente l'indicazione delle ore di sostegno necessarie ai fini dell'educazione e dell'istruzione, la giurisdizione spetta al giudice ordinario: in tal caso si è infatti di fronte ad un diritto, ad essere seguiti da un docente specializzato, già pienamente conformato, nella sua articolazione concreta, rispetto alle specifiche necessità dell'alunno disabile, e non vi è più spazio discrezionale, per la pubblica amministrazione-autorità, per diversamente modulare da un punto di vista quantitativo, e quindi per ridurre, gli interventi in favore della salvaguardia del diritto all'istruzione dello studente disabile.

3.1. - Sulla stessa linea si è posta la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria 7 aprile 2016, n. 7), la quale ha confermato l'attribuzione alla giurisdizione del giudice ordinario di tutte le controversie relative alla fase di attuazione del piano educativo individualizzato e ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie volte all'adozione di tale strumento, ovvero nelle quali ne viene contestato l'esito.

4. - La stessa regola di riparto è destinata ad operare là dove venga in rilievo il progetto individuale per la persona disabile con i contenuti indicati dal citato art. 14 della legge n. 328 del 2000, che comprende l'indicazione delle prestazioni e degli interventi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali nonché delle modalità della loro interazione per realizzare la piena integrazione della persona con *handicap* (Cass., Sez. Un., 24 settembre 2020, n. 20164; Cass., Sez. Un., 13 novembre 2020, n. 25793).

4.1. - Pertanto, ove la controversia verta sulla redazione del progetto individuale o il suo aggiornamento o ne vengano contestati gli esiti, la giurisdizione è del giudice amministrativo.

In tale evenienza, infatti, la controversia non attiene

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive 'A' followed by a flourish.



all'esecuzione del provvedimento redatto dall'amministrazione comunale, d'intesa con l'azienda unità sanitaria locale, volto ad accertare le esigenze della persona disabile, ma alla stessa predisposizione di tale atto, indipendentemente dal fatto che si tratti della sua prima predisposizione ovvero del suo doveroso aggiornamento, d'ufficio o ad istanza dell'interessato.

4.2. - Ove, invece, si lamenti la mancata (o incompleta) attuazione o esecuzione del documento programmatico, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario.

Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 204 del 2004), la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo (ovvero, attesa la facoltà, riconosciuta dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo).

Ora, è evidente che una volta che il progetto individuale, predisposto dal Comune d'intesa con l'azienda unità sanitaria locale, abbia individuato, anche tenendo conto delle risorse disponibili in base ai piani di settore, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale e i servizi alla persona, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, la P.A. è priva di un potere discrezionale di rimodulare o di sacrificare in via autoritativa la misura del supporto come individuato dal piano, ma ha il dovere di erogare quelle prestazioni e quei servizi.

Poiché, dunque, deve riconoscersi alla persona con disabilità nei cui confronti sia stato predisposto un progetto individuale ex art. 14 della legge n. 328 del 2000 una posizione di diritto soggettivo alla concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi indicati nel progetto - un diritto già pienamente conformato, nella sua articolazione concreta, rispetto alle specifiche necessità della persona -, e poiché l'attività materiale di erogazione delle prestazioni e dei servizi già de-

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ally'.



liberati nel progetto non afferisce all'esercizio di potestà autoritative, le relative controversie, estranee al perimetro della giurisdizione esclusiva, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

D'altra parte, la circostanza che il progetto individuale stabilisca un assetto non stabile, suscettibile di modifiche in dipendenza del possibile mutamento delle esigenze della persona disabile alla quale si riferisce, non fa venir meno la differenza esistente tra una controversia avente ad oggetto l'attuazione del progetto e quella volta ad ottenerne l'adozione o il suo aggiornamento.

Deve, dunque, darsi continuità ai precedenti specifici di queste Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 24 settembre 2020, n. 20164; Cass., Sez. Un., 13 novembre 2020, n. 25793), secondo cui, in tema di riparto di giurisdizione, spetta al giudice ordinario (e non al giudice amministrativo) conoscere della controversia relativa alla mancata attuazione, in favore di una persona disabile, del progetto individuale predisposto dalla P.A. ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000, poiché, a seguito dell'adozione di tale progetto, il portatore di disabilità diviene titolare di una posizione di diritto soggettivo alla concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi ivi programmati, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di alcuna potestà autoritativa.

5. – Nella presente controversia non è discutibile che parte ricorrente ha chiesto l'attuazione di quanto previsto in favore della persona disabile dal progetto individuale ex art. 14 della legge n. 328 del 2000, in relazione sia alle misure socio-assistenziali e sanitarie, sia a quelle finalizzate all'integrazione sociale; conseguentemente, tale domanda – così come la conseguente domanda risarcitoria – esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo, per rientrare in quella del giudice ordinario.

Deve essere quindi affermata la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale vanno rimesse le parti, con conseguente cassazione della ordinanza del Tribunale di Termini Imerese in data 30 di-

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alm'.



cembre 2019, che detta giurisdizione ha declinato.

6. – Non vi è luogo a provvedere sulle spese del presente giudizio, trattandosi di conflitto di giurisdizione sollevato d'ufficio nel quale le parti non hanno sollevato attività difensiva.

7. – Ai sensi dell'art. 52 del Codice in materia di protezione dei dati personali, va disposto che, in caso di diffusione dell'ordinanza, sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi della persona disabile interessata.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti; cassa l'ordinanza del Tribunale di Termini Imerese in data 30 dicembre 2019.

Ai sensi dell'art. 52 del Codice in materia di protezione dei dati personali, dispone che, in caso di diffusione dell'ordinanza, sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi della persona disabile interessata.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 29 gennaio 2021.

Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 1 FEB. 2021.....



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti
Sabrina Pacitti

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti
Sabrina Pacitti