

32416-21

ESENTE



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**

In caso di estinzione del
processo, il diritto
di impugnazione
si estingue con
la sentenza definitiva
che ha deciso la causa.
L'impugnazione è
un mezzo di impugnazione
che ha natura di
impugnazione
che ha natura di
impugnazione
che ha natura di
impugnazione

ND

Composta da:

PIETRO CURZIO
GIACOMO TRAVAGLINO
MARIA ACIERNO
ALBERTO GIUSTI
CHIARA GRAZIOSI
GUIDO MERCOLINO
CATERINA MAROTTA
MILENA FALASCHI
ENZO VINCENTI

Primo Presidente
Presidente di Sezione
Presidente di Sez.-Rel.
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere
Consigliere

Oggetto

REGOLAMENTO DI
GIURISDIIZIONE
D'UFFICIO

Ud. 28/09/2021 CC
Cron.
R.G.N. 15118/2020

CRM 32416

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso R.g. nr. 15118/2020 per regolamento di giurisdizione
proposto d'ufficio dal:

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SICILIA con
ordinanza nr. 809/2020, depositata il 27/04/2020 nella causa tra:

(omissis) ;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
28/09/2021 dal Presidente MARIA ACIERNO;

lette le conclusioni scritte del P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale RITA SANLORENZO, che visto l'art. 380 ter cpc chiede che la
Corte di Cassazione a Sezioni Unite voglia affermare la giurisdizione
del Giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

390
21

q

1. In data 15/02/2019, (omissis) in qualità di amministratrice di sostegno del figlio (omissis) (nato a (omissis)), portatore di disabilità ai sensi dell'art. 3, co. 3 della L. 5 febbraio 1992, n. 104, nonché invalido civile totale con diritto all'indennità di accompagnamento, affetto da atrofia muscolare progressiva infantile di Werdnig-Hoffman ed insufficienza respiratoria, ha proposto ricorso ex art. 702-bis, c.p.c., al Tribunale di Termini Imerese, deducendo che, nonostante fosse stato predisposto dall'Unità di valutazione multidimensionale (U.V.M.) un progetto personalizzato assistenziale individuale ex art. 14 della L. 8 novembre 2000, n. 328, in favore del figlio disabile, con la previsione della necessità di usufruire dei servizi dell'area socio-assistenziale (assegnazione di un assistente domiciliare per 2 ore al giorno per un anno, operatore Osa 6 ore al giorno 7 giorni su 7, sostegno alla domiciliarità per sollevare il caregiver dai compiti di gestione dell'igiene e della cura) e clinico-riabilitativa (fisiokinesi terapia domiciliare motoria e respiratoria per prevenire gli effetti negativi dell'immobilità), tutti i servizi risultavano non attuati.

1.1. La ricorrente ha chiesto al Tribunale di accertare e dichiarare la natura discriminatoria del comportamento tenuto dalle P.P.A.A. convenute per mancata attuazione del progetto di cui sopra e la condanna delle medesime Amministrazioni all'attivazione immediata di tutti i servizi previsti dal progetto individuale di loro competenza, oltre al risarcimento del danno.

2. Il Tribunale di Termini Imerese, con ordinanza depositata il 27/02/2020, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo. A sostegno della decisione ha evidenziato che il progetto individualizzato previsto dall'art. 14 della L. n. 328 del 200, relativo al campo della disabilità di cui la ricorrente ha chiesto l'attuazione, va ascritto alla materia dei pubblici servizi, in quanto costituente servizio alla persona, sicché resta attratto alla

giurisdizione del giudice amministrativo in forza della previsione di cui all'art. 133, comma 1, lett. c) del c.p.a., indipendentemente dalla qualificazione giuridica della situazione giuridica sottesa alla relativa pretesa.

2.1. È stato poi osservato dal Tribunale che la mera omissione di un servizio essenziale destinato al disabile, contestata dalla ricorrente, non può, per ciò solo, integrare una condotta discriminatoria, come tale presupposto della giurisdizione del giudice ordinario. Precisamente, nel caso del piano individuale di cui all'art. 14 della L. n. 328/2000, l'onere di allegazione dell'effettivo comportamento discriminatorio subito dal ricorrente deve essere assolto in maniera precisa e puntuale, con indicazione dei servizi omessi e delle ricadute, sempre in termini discriminatori, che si sono prodotte in danno del disabile.

3. Riassunta tempestivamente la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, questo, con ordinanza pubblicata il 27/04/2020, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione ai sensi dell'art. 59 della L. 18 giugno 2009, n. 69 e dell'art. 11, comma 3, c.p.a.

3.1. Il TAR confliggente ha, preliminarmente, ribadito la persistente validità del criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla situazione giuridica soggettiva ed ha poi affermato 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.

3.2. Inoltre, il TAR ha ritenuto non condivisibile l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la giurisdizione del giudice ordinario sussisterebbe solo in caso di espressa denuncia di un comportamento

discriminatorio, atteso che si legittimerebbe una divisione della giurisdizione sulla base della prospettazione di parte, con una singolare riedizione della teoria della prospettazione, opportunamente abbandonata da parecchi decenni.

4. Il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale. Il pubblico ministero ha depositato conclusioni scritte ai sensi dell'art. 380-ter, c.p.c., chiedendo a questa Corte di dichiarare la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, conformemente a quanto affermato dalle Sezioni Unite nella pronuncia n. 20164 del 2020, concernente una fattispecie perfettamente sovrapponibile a quella in esame.

RAGIONI DELLA DECISIONE

5. Osserva il Collegio che le Sezioni Unite di questa Corte, con ordinanza n. 20164 del 24 settembre 2020, si sono già pronunciate sulla questione oggetto del presente giudizio, affermando che: "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 l. 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".

6. Ritiene il Collegio di dovere pienamente aderire ai principi espressi nel precedente richiamato, tenuto conto della sovrapponibilità delle fattispecie.

7. La citata L. n. 328 del 2000, art. 14, 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 alla L. n. 104 del 1992, art. 3, 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 sostegni 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.

8. 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 cod. proc. amm., comma 1, lett. c), 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 chieda l'aumento del numero delle ore di supporto concesse al minore e si metta in discussione la correttezza 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.

8.1. 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.

9. La stessa regola di riparto è destinata ad operare anche là dove venga in rilievo il progetto individuale per la persona disabile con i contenuti previsti dalla L. n. 328 del 2000, citato art. 14, 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.

9.1. 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 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.

9.2. 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. 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 la L. n. 328 del 2000, ex art. 14, 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 deliberati 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.

10. Nella presente controversia la parte ricorrente ha chiesto l'attuazione di quanto previsto in favore della persona disabile dal progetto individuale della L. n. 328 del 2000, ex art. 14, in relazione sia alla misura socio-assistenziale (con l'assegnazione di un assistente domiciliare per due ore al giorno per un anno, operatore Osa 6 ore al giorno 7 giorni su 7, sostegno alla domiciliarità per sollevare il caregiver dai compiti di gestione dell'igiene e della cura), sia ai servizi dell'area clinico – riabilitativa (con fisiokinesi terapia domiciliare motoria e respiratoria per prevenire gli effetti negativi dell'immobilità); conseguentemente, tale domanda, così come la conseguente domanda

risarcitoria, esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo per rientrare in quella del giudice ordinario.

11. In conclusione, il Collegio afferma la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale vanno rimesse le parti, previa cassazione della ordinanza del Tribunale di Termini Imerese depositata il 27 febbraio 2020, che detta giurisdizione ha declinato.

12. 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 in questa sede.

P.Q.M.

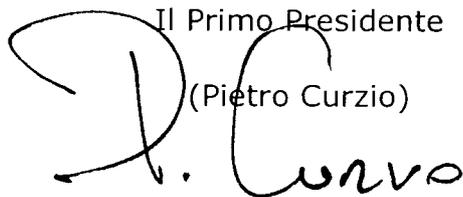
La Corte cassa la pronuncia del Tribunale di Termini Imerese e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti anche per le spese processuali del presente giudizio.

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 delle Sezioni Unite Civili, il 28 settembre 2021.

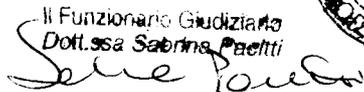
Il Primo Presidente

(Pietro Curzio)



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, = 8 NOV. 2021

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Paletti



9

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Paletti

