

Nota introduttiva e di approfondimento dell'Interrogazione 5 ottobre 2022, n. 397 "Terapie logopediche per minori afflitti da disturbi dello spettro autistico".

1. *Introduzione.*
2. *Linee essenziali dell'Interrogazione.*

1. *Introduzione.*

La tematica dei diritti delle persone diversamente abili e, conseguentemente, dei provvedimenti legislativi, degli atti amministrativi e dei provvedimenti giudiziari intervenuti in materia è stata oggetto di plurime ed approfondite analisi nei precedenti Bollettini dell'Osservatorio.

L'individuazione di tutti gli atti pubblicati ed esaminati in materia è possibile attraverso la consultazione dell'apposita voce "*Disabilità*" contenuta nell'Indice per argomenti del sito www.osservatoriocep.it.

Al fine di meglio contestualizzare quanto formerà oggetto della presente trattazione il richiamo ai precedenti in materia sarà circoscritto, tuttavia, a casi nei quali i provvedimenti legislativi e/o gli atti amministrativi hanno riconosciuto diritti e prestazioni in favore dei disabili ma per plurime ragioni come, ad esempio, carenza di risorse economiche, di personale e difficoltà organizzative, la fase attuativa è stata carente o assente.

In tali occasioni i soggetti diversamente abili, al fine di ottenere la tutela dei diritti loro riconosciuti dai provvedimenti legislativi e dagli atti amministrativi sono dovuti ricorrere all'Autorità giudiziaria.

In tal senso, è utile richiamare:

A. La Sentenza n.169/13.1.2012 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezione III, con nota introduttiva e di approfondimento intitolata "*In tema di compartecipazione pubblica ai costi dei servizi assistenziali in favore di persone disabili*"¹.

In tale occasione è stato affrontato, operando in questa sede un richiamo sintetico, lo specifico profilo costituito da provvedimenti regionali e comunali che, nel determinare la misura di compartecipazione dei disabili al costo per l'accesso ai centri diurni, hanno dato rilievo preminente all'esigenza di contenimento della spesa pubblica e correlativamente sacrificato, sia pure in modo parziale, le esigenze manifestate dai disabili, dalle loro famiglie e dai soggetti che li rappresentano².

¹ Il testo della Sentenza è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_new/documenti_diocesi/12/2012-05/10-29/Sentenza%20Tar%20Bari%20169%202012.pdf; la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/393/Nota%20a%20Tar%20Bari%20169%202012%20Comp.spesa%20disabili.pdf.

² Il ricorso è stato infatti proposto dal Sindacato Famiglie Italiane Diverse Abilità che, per disposizione statutaria, persegue la tutela delle persone in condizione di disabilità intellettiva o relazionale.

In particolare, a causa della “*insufficienza delle risorse finanziarie*”, il sostegno economico fornito dal Comune per l’accesso dei disabili ai centri diurni è stato circoscritto alle situazioni di maggiore gravità e rilevanza economica e sociale. E’ significativo evidenziare come il Tribunale, operando un raffronto tra i provvedimenti amministrativi emanati nel caso di specie e le norme in materia, abbia ravvisato una violazione del consolidato criterio secondo cui il riferimento al reddito I.S.E.E. ha carattere generale, mentre il richiamo alla situazione economica del solo soggetto interessato ha natura residuale e, sulla scorta di tale presupposto, ha annullato i provvedimenti impugnati.

B. La Sentenza breve n. 1292/8 ottobre 2015, pronunciata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sezioni Unite, con nota introduttiva e di approfondimento intitolata “*Categorie protette e partecipazione ai concorsi pubblici*”³, avente ad oggetto la legittimità delle disposizioni che escludano una determinata tipologia di disabili, i non vedenti, da una procedura selettiva pubblica, in mancanza di una esplicita indicazione delle motivazioni che rendono, quella determinata disabilità, impeditiva all’espletamento delle mansioni richieste dal Bando di concorso.

³ Il testo della Sentenza è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_new/documenti_diocesi/12/2016-05/24-29/Tar%20Sent%201292%2015.pdf; la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1193/Nota%20a%20Tar%20Sent%201292%2015%20\(p\).pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1193/Nota%20a%20Tar%20Sent%201292%2015%20(p).pdf).

Il Tribunale, dopo una puntuale ricognizione delle disposizioni che regolano la materia, ha affermato che la Legge consente una deroga al principio generale – diritto del disabile di partecipare al concorso - solo nel caso in cui la Pubblica Amministrazione, ove ravvisi che la specifica condizione di non vedente renda il soggetto inidoneo allo svolgimento delle mansioni richieste dalla qualifica/profilo professionale oggetto di selezione, lo indichi in maniera esplicita, motivata e specifica attraverso il Bando.

Di contro la P.A., pur gravata dal predetto obbligo, non ha fornito alcuna prova o argomento a supporto della assoluta inidoneità delle strutture esistenti, della necessità di dotarsi di altri mezzi, con oneri e tempi di adeguamento insostenibili o, finanche, di riconvertire l'organizzazione degli uffici per consentire ai non vedenti l'espletamento delle mansioni, limitandosi ad affermazioni apodittiche ed astratte. Sulla scorta di tali considerazioni il Tribunale ha ravvisato il vizio di insufficiente motivazione del Bando in ordine alla esclusione dei non vedenti dal concorso.

C. L'Ordinanza 9 dicembre 2016 del Giudice Onorario del Tribunale Civile di Trani, con nota introduttiva e di approfondimento in tema di *“Disabilità e Diritto allo Studio”*⁴, avente ad oggetto la tematica

⁴ Il testo dell'Ordinanza è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_new/documenti_diocesi/12/2018-06/17-29/Trib%20Trani%20Ord%209.1216%20.pdf; la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo

dell'adeguato contemperamento tra gli strumenti necessari a rendere effettivo il diritto allo studio di soggetti affetti da disabilità e le risorse economiche, spesso limitate, di Istituti scolastici e Comuni.

In particolare la controversia è scaturita dalla incompleta attuazione del Piano Educativo Individualizzato⁵ di un minore affetto da grave disabilità che prescriveva la presenza di figure professionali con peculiari competenze e, segnatamente, dell'assistente alla comunicazione ed autonomia specializzato nell'applicazione del metodo A.B.A.⁶, nell'uso dei sistemi di sviluppo della Comunicazione Aumentativa Alternativa⁷ (con formula acronima C.A.A.) e nel Picture Exchange Communication System⁸ (con formula acronima P.E.C.S.), nonché di una consulenza psicologica, parimenti formata al predetto metodo A.B.A.

[http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1311/Nota%20a%20Trib%20Trani%20Ord%209.1216%20.pdf%20\(p\).pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1311/Nota%20a%20Trib%20Trani%20Ord%209.1216%20.pdf%20(p).pdf).

⁵ Ai sensi dell'art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 febbraio 1994, "Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap", consultabile nel testo integrale copiando il seguente link, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1994/04/06/094A2245/sg>, il Piano educativo individualizzato (P.E.I.), è il "documento nel quale vengono descritti gli interventi integrati ed equilibrati tra di loro, predisposti per l'alunno in situazione di handicap, in un determinato periodo di tempo, ai fini della realizzazione del diritto all'educazione e all'istruzione".

⁶ L'acronimo deriva dall'espressione inglese *Applied Behavior Analysis*, analisi applicata del comportamento e può essere definito, in estrema sintesi, un metodo rivolto a favorire lo sviluppo cognitivo di bambini con disturbi di diversa origine, tra i quali lo spettro autistico.

⁷ Insieme di conoscenze, tecniche, strategie e tecnologie atte a semplificare ed incrementare la comunicazione in presenza di difficoltà nell'utilizzo dei più comuni canali comunicativi e, in particolare, del linguaggio orale e della scrittura.

⁸ Si tratta, sempre in sintesi, di un Sistema di Comunicazione mediante Scambio per Immagini e prevede un programma di apprendimento articolato in 6 fasi.

In tale occasione il Giudice ha affermato che l'esigenza di garantire la piena attuazione di tali diritti non può essere preclusa dal rispetto dei vincoli di Bilancio ma, al contrario, deve riconoscersi una *“assoluta preminenza della concreta attuazione del diritto fondamentale del disabile all'integrazione scolastica”*; in tal senso si erano già pronunciate le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la Sentenza n. 25011/25.11.2014 che, esaminando provvedimenti dell'amministrazione scolastica, hanno respinto la possibilità di ridurre l'attuazione del Piano Educativo Individualizzato *“in ragione delle risorse disponibili”*.

D. Il testo oggetto della presente trattazione, pur non essendo un provvedimento giudiziario bensì un'Interrogazione presentata al Consiglio Regionale della Puglia, si inserisce compiutamente nel contesto fin qui richiamato in quanto segnala possibili oneri economici a carico dei pazienti nell'erogazione, da parte delle strutture sanitarie pubbliche regionali, di una specifica forma di sostegno dei minori affetti da disturbi dello spettro autistico.

Si tratta, in particolare, delle terapie logopediche che, come meglio illustrato nel paragrafo seguente, il proponente ritiene essenziali, anche sulla scorta di riferimenti legislativi e giurisprudenziali, per il miglioramento delle condizioni di vita del minore.

2. *Linee essenziali dell'Interrogazione.*

In data 5 ottobre 2022 è stata infatti presentata⁹ al Consiglio Regionale della Puglia un'Interrogazione con richiesta di risposta scritta, contrassegnata dal numero 397 della XI Legislatura, protocollo 397, intitolata “*Terapie logopediche per minori afflitti da disturbi dello spettro autistico*”¹⁰.

Il testo è stato contestualmente assegnato all'Assessorato alla Sanità, Benessere Animale, Controlli Interni ma, alla data di redazione del presente Bollettino, non risulta sia pervenuto il riscontro scritto richiesto.

L'Interrogazione è strutturata in premesse fattuali, normative e giurisprudenziali e si conclude, coerentemente con la tipologia di atto, con due quesiti.

Il filo conduttore di tutti i riferiti contenuti è costituito, come accennato nel paragrafo primo, dalle terapie logopediche.

⁹ Dal Consigliere dott. Ruggiero Mennea.

¹⁰ L'iter dell'Interrogazione è consultabile al seguente indirizzo:
<https://giac.consiglio.puglia.it/web/timeline/inter/423>.

Il proponente segnala, in tal senso, l'importante ruolo svolto dai logopedisti nella riabilitazione di minori autistici in quanto tale terapia, migliorando la comunicazione del paziente, facilita le relazioni interpersonali e sociali a partire da quelle inerenti ai più immediati ed essenziali bisogni di vita quotidiana; esistono studi al riguardo, sia pure non svolti in Italia ma negli Stati Uniti che dimostrano, sempre secondo l'interrogante, gli effetti positivi della logopedia sul minore.

L'Interrogazione prende avvio dal richiamo a presupposti legislativi di rango nazionale, prosegue con il riferimento ad atti amministrativi emanati dalla Giunta Regionale e conclude le premesse attraverso il riferimento a due specifici precedenti giurisprudenziali in materia.

Sotto il primo aspetto indicato viene in considerazione la Legge 18 agosto 2015, n. 134 recante "*Disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e di assistenza alle famiglie.*"¹¹, composta da 6 articoli e finalizzata, come prescrive la prima disposizione, alla tutela della salute, al miglioramento delle condizioni di vita ed all'inserimento sociale delle persone affette da disturbi dello spettro autistico.

¹¹ La Legge, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 199 del 28 agosto 2015 ed entrata in vigore il successivo 12 settembre 2015, è reperibile nel testo integrale copiando il seguente link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-08-18:134>.

L'interrogante richiama, inoltre, l'articolo 3 nella parte relativa alla tempestività della diagnosi, alla cura e trattamento "*individualizzato*" attraverso il ricorso a metodi e strumenti scientificamente avanzati.

Con riguardo agli atti amministrativi regionali l'Interrogazione cita due Deliberazioni della Giunta Regionale della Puglia n. 1521/2 agosto 2013 di "*Attuazione dell'Accordo in C.U. del 22.11.2012. Approvazione Linee Guida Regionali per l'Autismo*"¹² e 521/11 aprile 2022 intitolata "*DGR n. 1521/2013 - Tavolo Regionale per l'Autismo - Nomina Componenti*"¹³, quali atti da cui si evince con chiarezza l'attenzione verso la tematica e la volontà di tutelare i pazienti, in particolar modo i minori.

I precedenti giurisprudenziali riportati sono:

- l'Ordinanza emessa il 17 aprile 2019 con la quale il Tribunale di Roma¹⁴ ha posto a carico dell'ASL la terapia ABA (Applied Behavior Analysis) nei confronti di un minore autistico¹⁵;

¹² Il testo integrale della Deliberazione è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.edscuola.eu/wordpress/wp-content/uploads/2013/12/DELIBERAZIONE-DELLA-GIUNTA-REGIONALE-2-agosto-2013-PUGLIA-AUTISMO.pdf>.

¹³ Il testo integrale della Deliberazione è consultabile al seguente indirizzo: https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1879284/DEL_521_2022.pdf/Od0b916d-9acf-d383-8a03-3e1aa26414ca?t=1650965712720.

¹⁴ Indicata nell'Interrogazione come "Tar Lazio 17 aprile 2019".

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti è possibile consultare il seguente link: <https://www.euroconsumatori.eu/articolo/1338-bambino-autistico-deve-pagare-cure>

- la Sentenza n. 2129/23.3.2022 emanata dalla Sezione III del Consiglio di Stato¹⁶, anch'essa relativa al medesimo trattamento ABA, nella quale si riconosce la funzione della terapia “...di favorire l'inserimento partecipativo del minore affetto da disturbo autistico entro una cornice relazionale appagante, in coerenza con le forme di manifestazione (di tipo, appunto, psico-educativo-sociale) prevalenti del disturbo, pur nella variegata molteplicità espressiva (quanto a gravità ed a sintomatologia) dello stesso.”, ponendo il relativo costo a carico dell'ASL.

Sulla scorta dei presupposti e delle considerazioni riportate, l'interrogante pone due quesiti in via subordinata.

Con il primo chiede di sapere se il costo delle terapie logopediche sia oggetto di un trattamento differenziato tra alcune ASL che, in coerenza con quanto sopra riportato, lo assumono a proprio carico ed altre che, invece, pongono la relativa spesa a carico delle famiglie.

Ove tale circostanza sia positivamente accertata, il proponente richiede che sia ripristinata la “parità di trattamento” tra tutti i cittadini residenti in Puglia *sub specie* di gratuità delle spese per la terapia logopedica in favore di minori affetti da disturbo dello spettro autistico e quali misure la Regione intende intraprendere per conseguire tale risultato.

Avv. Rossana Scolozzi

¹⁶ Il testo integrale della Sentenza è consultabile al seguente indirizzo: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202104336&nomeFile=202302129_11.html&subDir=Provvedimenti.