

Consiglio di Stato sez. III, 08/09/2025, n. 7234

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1056 del 2025, proposto da
(*omissis*), in proprio e nella qualità di genitori ed esercenti la responsabilità genitoriale sul
figlio minore (*omissis*), rappresentati e difesi dagli avvocati (*omissis*), (*omissis*), con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Territoriale di Pesaro e Urbino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato (*omissis*), con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Territoriale di Ascoli Piceno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato (*omissis*), con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

Regione Marche, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda) n.
1006/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Territoriale di Pesaro e Urbino e
dell'Azienda Sanitaria Territoriale di Ascoli Piceno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. (*omissis*);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I sig.ri (*omissis*), in qualità di esercenti la potestà genitoriale sul minore (*omissis*), affetto da un disturbo dello spettro autistico di livello 3, hanno adito il T.a.r. per le Marche lamentando l'omessa erogazione, da parte del servizio sanitario regionale, del trattamento terapeutico ABA (*Applied Behavior Analysis*), necessario alle esigenze di salute del minore.

2. In particolare i ricorrenti hanno impugnato l'omissione provvedimento, a valere quale negazione implicita del trattamento sanitario intensivo ABA, prescritto dagli Ospedali Riuniti Marche Nord/ Centro Regionale per l'Autismo, oggi AST Pesaro Urbino, a partire dall'anno 2018 in favore del minore ed il silenzio inadempienza dell'AST di Ascoli Piceno sull'istanza formulata in data 30.12.2023, finalizzata ad ottenere l'erogazione del trattamento.

3. Alla luce di tali premesse e deduzioni, i ricorrenti hanno chiesto al T.a.r. di accertare e dichiarare il diritto del minore a ricevere l'erogazione del trattamento cognitivo comportamentale ABA in regime domiciliare e nei contesti di vita per almeno 15 ore settimanali, oltre alla supervisione ed al *parent training* sino al compimento del 12 anno di età, e di condannare le Amministrazioni resistenti all'erogazione dello stesso, nonché al rimborso delle spese sostenute per assicurare al minore le necessarie terapie sin dal 2018, o, in via subordinata, di quelle sostenute a seguito dell'istanza del 30.01.2024 ed al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale cagionato dall'Amministrazione a seguito del silenzio serbato sulla istanza del 30.12.2023 e della mancata erogazione del trattamento sin dall'anno 2018.

4. Con la sentenza in epigrafe il T.a.r. per le Marche ha accolto la domanda di accertamento e condanna avanzata dai ricorrenti per quanto attiene al diritto del minore di ricevere la terapia ABA e gli incontri di supervisione periodici e di *parent training* da parte del servizio sanitario pubblico, mediante erogazione diretta ovvero indiretta. Conseguentemente, il T.a.r. ha condannato l'Amministrazione sanitaria territorialmente competente, in collaborazione con la famiglia e avvalendosi delle indicazioni dettagliate che verranno fornite dal Centro Regionale Autismo di Fano (oggi AST di Pesaro Urbino), ad elaborare un Progetto Terapeutico/Piano di Assistenza Individualizzato.

Il primo giudice ha invece respinto la domanda dei ricorrenti volta ad ottenere l'erogazione del trattamento nella misura e con le modalità richieste, dovendo essere stabilita dall'Amministrazione sanitaria e passare per la previa elaborazione di un Progetto Terapeutico/Piano di Assistenza Individualizzato, la determinazione concreta sulla base delle attuali ed effettive esigenze delle modalità di erogazione della terapia in questione, essendo riservato all'Autorità sanitaria il compito di stabilire il percorso terapeutico più confacente alle attuali necessità del bambino.

Il T.a.r. marchigiano ha individuato l'Amministrazione sanitaria competente all'elaborazione di tale progetto terapeutico nell'AST di Ascoli Piceno, assegnando alla stessa il termine di 45 giorni per provvedere, previa aggiornata valutazione da parte dell'equipe multidisciplinare ivi operante.

Il primo giudice ha poi respinto la domanda risarcitoria relativamente al rimborso delle spese sostenute dai ricorrenti per erogare la terapia in forma privata nel periodo precedente alla diffida del 30 dicembre 2023, poiché questi non avevano fornito la prova di essersi, anche prima di questa data, rivolti alla struttura pubblica per ottenere la somministrazione della predetta terapia e di averne ricevuto un rifiuto, non potendo il diritto alla somministrazione con onere a carico del servizio sanitario pubblico discendere automaticamente dalle certificazioni rilasciate dal Centro Regionale Autismo e dal Policlinico Gemelli, che avevano indicato un determinato piano terapeutico, poiché deve essere l'Azienda sanitaria competente ad elaborare il piano.

Il T.a.r. ha invece parzialmente accolto la richiesta di rimborso delle spese sostenute dai ricorrenti dopo la data del 30 dicembre 2023, quantificandole nei limiti di quelle certificate e documentate per terapie ABA fino a un massimo di 15 ore settimanali, supervisioni periodiche e *parent training*, dal mese di febbraio 2024 e sino all'attivazione del percorso riabilitativo da parte dell'AST a seguito dell'ordinanza cautelare del T.a.r. n. 122/2024, a cui l'Amministrazione aveva dato esecuzione tempestivamente.

Infine, il T.a.r. ha negato il risarcimento del danno non patrimoniale invocato dalle parti ricorrenti, in quanto non provato.

5. Gli originari ricorrenti hanno impugnato la decisione deducendo:

che l'AST avrebbe dovuto riconoscere il trattamento fin dal 2018, epoca in cui fu diagnosticato il disturbo, e da allora erogarlo costantemente sulla base delle conferme di diagnosi pervenute nel 2019 e nel 2021;

che dalla relazione dell'AST di Ascoli Piceno del 14 maggio 2024 era emersa la prova della conoscenza, da parte dell'Amministrazione, della necessità di sottoporre a trattamento il minore fin dall'anno 2018, ma che tale trattamento era stato illegittimamente negato perché ritenuto non rientrante tra i trattamenti a carico del SSR;

che l'opportunità e la misura del trattamento ABA necessario alla cura del minore possono prescindere dalle valutazioni dell'Amministrazione, quando, come nel caso di specie, l'indicazione del trattamento proviene da strutture pubbliche abilitate;

che i rimborsi sarebbero spettati anche in epoca precedente alla diffida del 30 dicembre 2023;

che il danno non patrimoniale sarebbe stato adeguatamente provato;

â?? lâ??illegittima compensazione delle spese di lite da parte del T.a.r..

6. Si Ã¨ costituita lâ??Azienda sanitaria territoriale di Pesaro e Urbino (AST), istando per la declaratoria di inammissibilit  dell appello o comunque la sua reiezione nel merito.

7. Si Ã¨ costituita lâ??Azienda Sanitaria Territoriale di Ascoli Piceno insistendo per la reiezione del gravame.

8. Con ordinanza n. 909/2025 il Collegio ha accolto la domanda di misure cautelari, assicurando al minore â?? fino all elaborazione del progetto terapeutico/piano di assistenza individualizzato da parte dell AST competente â?? un trattamento cognitivo comportamentale ABA in regime domiciliare, con frequenza di almeno 15 ore settimanali, come individuato sulla base della documentazione delle strutture ospedaliere pubbliche in atti.

9. All udienza pubblica del 26 giugno 2025 lâ??appello Ã¨ stato introitato per la decisione.

10. L appello non Ã¨ fondato.

11. Emerge dagli atti di causa che la patologia da cui Ã¨ affetto il minore Ã¨ stata espressamente diagnosticata in data 07.01.2020 dall Azienda Ospedaliera ospedali Riuniti Marche Nord, a seguito di due precedenti diagnosi di sospetto autismo (in data 18.09.2018 presso il Centro Autismo Regionale di Fano ed in data 24.01.2019 presso il Centro Regionale Autismo). Successivamente, lâ??Azienda ospedaliera ha costantemente prescritto ulteriori accertamenti e controlli medici, mentre in data 11 giugno 2021 i genitori del minore hanno chiesto una rivalutazione clinica, allegando documentazione medica proveniente dall Ospedale di Pescara (datata 3 maggio 2021), nella quale si dava atto della scarsa risposta del paziente al trattamento educativo ABA, gi  sospeso nel mese di settembre 2020. Successivamente, in data 30.07.2021, lâ??Azienda Ospedaliera ospedali Riuniti Marche Nord ha confermato la necessit  di sottoporre il minore a trattamento ABA e sono stati programmati ulteriori controlli ed incontri, effettivamente svolti nelle date 20 ottobre 2021, 22 dicembre 2021, 20 gennaio 2023 e 13 aprile 2023.

12. Durante la storia clinica del paziente, come sopra sommariamente riassunta, la famiglia si Ã¨ fatta carico di sostenere gli oneri del trattamento ABA prescritto (da quanto emerge dagli con una sospensione dal mese di settembre 2020), chiedendo da ultimo all AST di Ascoli Piceno di assumerlo in carico e di erogare il trattamento in forma domiciliare, per non meno di 15 ore settimanali (cfr. diffida del 30.12.2023).

13. Alla luce di tale incontestato quadro fattuale, deve confermarsi la sentenza impugnata nella parte in cui ha rilevato che, pur essendo la patologia del minore riconosciuta fin dall anno 2020, con prescrizione di terapia ABA, le concrete modalit  di erogazione del trattamento non sono passate attraverso la doverosa elaborazione di un progetto terapeutico/piano di assistenza

individualizzato, alla cui adozione l'Amministrazione competente (AST di Ascoli Piceno) è stata da ultimo condannata con la sentenza oggetto del presente gravame.

14. L'elaborazione del suddetto piano individualizzato doveva e deve ritenersi invero necessaria al fine di determinare, secondo l'apprezzamento tecnico discrezionale proprio dell'Amministrazione preposta alla tutela della salute pubblica, le concrete modalità di erogazione del trattamento più adeguate alle peculiarità del caso concreto.

15. Ed infatti, sebbene il metodo ABA rientri certamente tra i livelli essenziali di assistenza (LEA), ai sensi dell'art. 60 del D.P.C.M. 12 gennaio 2017 e delle Linee di indirizzo dell'Istituto superiore di sanità approvate in Conferenza unificata in data 10 maggio 2018, in attuazione della legge 18 agosto 2015, n. 134, con onere a carico del sistema sanitario, permane la necessità di un piano terapeutico individualizzato, ovvero sia tarato dall'Amministrazione sanitaria sulle specifiche necessità e bisogni del paziente preso in carico dal SSN, nel pieno esercizio della propria discrezionalità tecnica. Compete, pertanto all'Amministrazione sanitaria territorialmente competente stabilire il percorso terapeutico più rispondente alle necessità del paziente, che ha diritto ad essere preso in carico dall'Azienda sanitaria e ad essere curato con prestazioni a carico del Servizio sanitario pubblico.

16. Tanto premesso, deve osservarsi che la legislazione in vigore presso la Regione Marche (L.R. 9 ottobre 2014, n. 25), all'art. 6, assegna:

alle Unità multidisciplinari dell'etÀ evolutiva UMEE operanti in ciascuna Area vasta e ai centri ambulatoriali di riabilitazione pubblici e privati con funzioni UMEE, la presa in carico dei soggetti in etÀ evolutiva e la redazione, il coordinamento e la realizzazione del progetto globale d'intervento in collaborazione con il Centro regionale autismo per l'etÀ evolutiva• (lett. c);

al Centro regionale autismo per l'etÀ evolutiva funzioni di alta specializzazione per la diagnosi precoce e la cura dei disturbi dello spettro autistico. In costante rapporto di collaborazione con le UMEE partecipa alla redazione e alla supervisione del progetto globale d'intervento oltre ad offrire consulenza e supporto a tutti gli altri soggetti della rete e alle famiglie. In collaborazione con il Centro regionale autismo per l'etÀ adulta e le università marchigiane svolge funzioni di ricerca e aggiornamento oltre ad essere centro regionale di riferimento• (lett. e).

Pertanto, il Centro regionale autismo per l'etÀ evolutiva presso l'Azienda ospedaliera Ospedali Riuniti Marche Nord• (ora AST Pesaro Urbino) sono attribuite funzioni di diagnosi precoce e di collaborazione con le UMEE nella redazione del progetto globale di intervento.

17. Nel caso di specie, come emerge dalla soprarichiamata premessa in fatto, l'AST Pesaro Urbino (giÀ Centro Regionale Autismo di Fano) risulta aver svolto le funzioni diagnostiche, di

coordinamento e di supervisione dei progetti di cura attribuite dalla legge, diverse dall' erogazione diretta delle terapie, che è stata richiesta esplicitamente alla struttura competente (ovverossia all' AST di Ascoli Piceno, poi condannata dal T.a.r. a redigere il progetto specializzato) solo con la diffida del 30 dicembre 2023.

18. Ed infatti l' AST di Ascoli Piceno (in funzione di UMEE) effettua la presa in carico redigendo coordinando e realizzando il progetto globale dell' intervento, mentre l' AST di Pesaro Urbino (in funzione di Centro Autismo) effettua la diagnosi, partecipa alla redazione e alla supervisione del progetto globale dell' intervento, oltre ad offrire consulenza e supporto ai soggetti della rete e alle famiglie, attività che la predetta AST risulta aver effettuato, fornendo assistenza alla famiglia in ordine alla diagnosi sin dall' anno 2018.

19. A tali conclusioni non osta la relazione dell' AST di Ascoli Piceno del 14 maggio 2024, nella quale, invero, si dà atto di un percorso terapeutico altalenante e frammentario, contraddistinto dall' intervento di specialisti privati interessati dalla famiglia, con modifiche, implementazioni o interruzioni non concordate con lo specialista del progetto formulato, nonché con la sovrapposizione di metodiche tra di esse alternative, intermezze dalla decisione di sospendere il trattamento ABA dal mese di settembre 2020.

20. Per queste ragioni, il Centro Regionale Autismo di Fano, attualmente AST di Pesaro Urbino, risulta aver operato in conformità alle funzioni attribuite dalla legislazione regionale, non potendo la diagnosi del disturbo essere sospettata nell' anno 2018 e riconosciuta nell' anno 2020, implicare la sottoposizione del minore alla specifica modalità di erogazione (15 ore settimanali) indicata dalle parti appellanti, in assenza di una valutazione discrezionale dell' Amministrazione competente (AST Ascoli Piceno), espressamente sollecitata solo con la diffida del 30.12.2023; nel resto la concreta modulazione del trattamento sarebbe potuta conseguire automaticamente alle indicazioni provenienti da altre strutture pubbliche (Centro Regionale Autismo e Policlinico Gemelli), dovendo il piano terapeutico essere dettagliatamente elaborato dall' Azienda sanitaria competente ad erogarlo, cui gli odierni appellanti non hanno provato di essersi rivolti prima della sopraindicata diffida.

21. Infondate risultano, sotto distinto profilo, anche le censure relative al mancato riconoscimento del danno non patrimoniale, che il richiedente è tenuto ad allegare e provare in termini reali, sia nell' *an* che nel *quantum*, pur nei casi in cui la sua applicazione consegua alla violazione di diritti inviolabili della persona, poiché lo stesso costituisce pur sempre un' ipotesi di danno-conseguenza, il cui ristoro è in concreto possibile solo a seguito dell' integrale allegazione e prova in ordine alla sua consistenza e riferibilità eziologica alla condotta del soggetto indicato come autore dell' illecito. Il danno non patrimoniale, quindi, anche quando discende dalla violazione di diritti fondamentali della persona, non è mai *in re ipsa*, ma deve essere sempre allegato e provato da chi ne chiede il risarcimento (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4286).

Peraltro, nel caso di specie, Ã dubbia anche la sussistenza di un solido nesso causale tra la mancata somministrazione del trattamento ABA ed il danno invocato, atteso che, per quanto ricordato al precedente punto 19, emerge dagli atti di causa che il trattamento ABA Ã stato affiancato, per effetto di decisione della famiglia, ad altri trattamenti, ed Ã stato altresÃ interrotto a partire dal mese di settembre 2020.

22. Venendo, infine, alla censura relativa alla compensazione delle spese del giudizio di primo grado nei confronti della AST di Pesaro e Urbino, la stessa deve essere respinta.

Richiamato infatti il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il sindacato sulla pronuncia di compensazione delle spese giudiziali Ã limitato ad evitare che tale decisione si basi su ragioni palesemente illogiche o erronee o abnormi, trattandosi di decisione espressiva della discrezionalità di cui dispone il giudice in ogni fase del processo, sindacabile solo se contraria alle norme di legge oppure manifestamente illogica, contraddittoria o erronea (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. II, 15 maggio 2025, n.4180), nel caso di specie vale ad escludere ogni manifesta erroneità o illogicità la dimostrata conformità dell'azione amministrativa alla normativa regionale.

23. Le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, in ragione della peculiare natura delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

CosÃ deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

(*omissis*)

Campi meta

Giurispedia.it

Giurispedia.it

Giurispedia.it

Massima : *Il diritto del minore affetto da disturbo dello spettro autistico di livello 3 a ricevere il trattamento terapeutico ABA (Applied Behavior Analysis), in quanto ricompreso tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), comporta l'obbligo per l'Amministrazione sanitaria territorialmente competente (UMEE) di prendere in carico il paziente e di garantirne la cura a carico del Servizio Sanitario Pubblico.*

Supporto Alla Lettura :

PROCESSO AMMINISTRATIVO

È un tipo di procedimento giurisdizionale che può essere utilizzato da parte di una persona, fisica o giuridica, e a cui rivolgersi al fine di ottenere la tutela di un interesse legittimo di cui è titolare, o al fine di soddisfare una pretesa risarcitoria derivante da una lesione di un suo diritto soggettivo ed ora anche di un suo interesse legittimo. Le azioni proponibili dinanzi al giudice amministrativo sono caratterizzate da generalità, astrattezza e autonomia, e sono:

- azione costitutiva;
- azione dichiarativa (o di accertamento);
- azione risarcitoria;
- azione sommaria;
- azione cautelare;
- azione esecutiva.

Sono organi della Giustizia Amministrativa:

- il T.A.R. (Tribunale Amministrativo Regionale);
- il Consiglio di Stato (quale organo di appello). Per la Regione Siciliana è organo d'appello il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che agisce come sezione distaccata del Consiglio di Stato.

Sono giudici amministrativi speciali:

- la Corte dei Conti;
- il Tribunale Superiore per le Acque Pubbliche;
- le Commissioni per i ricorsi in materia di brevetti;
- i Commissari Regionali per la Liquidazione degli Usi Civici;
- i Consigli Nazionali di alcuni ordini professionali.

A seconda delle materie trattate, il processo amministrativo si articola in:

- rito ordinario;
- riti speciali;
- riti semplificati.

Il processo amministrativo per alcuni versi è simile al processo civile, essendo entrambi basati sul sistema dispositivo ad impulso di parte, nonché sul principio del contraddittorio, dell'oralità e della collegialità; per altro verso, il processo amministrativo differisce da quello civile per la presenza necessaria dei controinteressati e per la limitazione dei mezzi istruttori ammessi in alcune giurisdizioni.

Giurispedia.it