

## **TI\_GERICHTE 52.2009.233 vom 25. Juli 2013**

TI Tribunale d'appello, 2013-07-25, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2009.233](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2009.233)

FR: TI\_GERICHTE 52.2009.233 du 25 juillet 2013

IT: TI\_GERICHTE 52.2009.233 del 25 luglio 2013

### **Regeste**

Richiesta d'intervento logopedico

### **Erwägungen**

#### **E. 19**

aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1.1). Entro questi limiti, il ricorso, tempestivo (art. 46 LPamm), è ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, integrati dalla sentenza 15 dicembre 2010 del Tribunale cantonale delle assicurazioni, di cui si detto in narrativa (consid. F), senza assumere le ulteriori prove postulate dall'insorgente (art. 18 cpv. 1 LPamm). Gli incarti richiamati dall'insorgente (ricorso n. 3, pag. 4) non sono in effetti atti a procurare a questo Tribunale la conoscenza di ulteriori fatti rilevanti per il giudizio. Parimenti non occorre esperire non meglio sostanziati accertamenti presso l'amministrazione cantonale mediante periti indipendenti e imparziali (ricorso n. 6, pag. 16 – 17). Non è in particolare necessario assumere prove né per determinare la legittimazione attiva di RA 1 che comunque non è data (cfr. supra, consid. 1.1), né per dimostrare asserite discriminazioni e azioni vessatorie nei suoi confronti (cfr. infra, consid. 1.4 in fine). Insuscettibili di modificare l'esito del presente giudizio, come si dirà (cfr. infra, consid. 5.4), sono le censure sollevate in merito alle attestazioni dei vari esperti, all'asserita esistenza di una precedente prassi più generosa e alla pretesa disparità di trattamento: neppure al riguardo occorre pertanto dar seguito alla richiesta di accertamenti peritali, genericamente avanzata dalla ricorrente. Per gli stessi motivi, da respingere è il rimprovero mosso dall'insorgente al Consiglio di Stato, di non aver dato seguito a simili accertamenti. 1.3. La richiesta (ricorso n. 2, pag. 3) di statuire con un unico giudizio anche sulle impugnative inoltrate con lo stesso atto di ricorso a questo Tribunale da altri due pazienti della logopedista RA 1 sullo stesso argomento, segnatamente sulla durata delle sedute, non può essere accolta. L'autorità di ricorso può invero ordinare la congiunzione di cause quando il fondamento di fatto è il medesimo (art. 51 LPamm). Non v'è tuttavia chi non veda come, a prescindere dalla diversità del fondamento di fatto dovuta alla specificità di ogni singolo caso, la congiunzione sarebbe atta a ledere la sfera privata dei pazienti, che questo Tribunale è tenuto a salvaguardare. 1.4. Oggetto del presente giudizio è unicamente la risoluzione 19 maggio 2009 (n. 2485) del Consiglio di Stato, qui impugnata, mediante la quale è stata confermata la decisione 22 gennaio 2009, con cui l'USC ha riconosciuto alla ricorrente RI 1 il diritto alla copertura delle spese per trattamento logopedico nel periodo 7 gennaio 2009 – 31 dicembre 2009 nella misura di due sedute settimanali della durata di 45 minuti e non di 60 minuti come richiesto. Controversa, in particolare, è la durata delle sedute nel caso concreto. Il ricorso è invece irricevibile nella misura in cui postula l'annullamento della circolare 25 gennaio 2006 del capo dell'USC, rispettivamente dell'art. 3 cpv. 4 della convenzione DECS-ALOSI del 14 luglio 2008. Atti, questi, che non hanno

formato oggetto del ricorso inoltrato al Consiglio di Stato. La loro legittimità potrà semmai essere esaminata in via pregiudiziale ed accessoria. Improporzionabili, siccome esulanti dai limiti del presente giudizio, che riguarda unicamente le prestazioni dovute dallo Stato alla ricorrente RI 1, sono pure le censure sollevate da RA 1 personalmente con riferimento alla libertà economica (art. 27 Cost.), rispettivamente al trattamento discriminatorio e vessatorio che l'USC le riserverebbe.

1.5. Il DECS ha inoltrato al Governo la propria risposta con l'incarto entro il termine fissatogli dal Servizio dei ricorsi, mediante ordinanza 27 febbraio 2009 (richiamo). Da respingere è la relativa censura della ricorrente; la presentazione di una risposta oltre il termine - ordinatorio - fissato dall'autorità non comporta peraltro automaticamente la sua eliminazione dal fascicolo di causa (cfr. al riguardo, Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 11 LPamm n. 2, pag. 57).

2. 2.1. Fino al 2007 i trattamenti logopedici rientravano nel campo dell'assicurazione per l'invalidità. Quest'ultima assegnava infatti sussidi per provvedimenti di natura pedagogico-terapeutica necessari oltre all'istruzione speciale, tra cui figuravano anche i corsi di ortofonia e la logopedia per assicurati colpiti da gravi difficoltà d'eloquio che frequentavano la scuola pubblica (cfr. gli art. 8 cpv. 3 lett. c e 19 cpv. 2 lett. c LAI, nel tenore in vigore fino al 31 dicembre 2007 [RU 1968 30; RU 1995 1129] nonché gli art. 8 cpv. 4 lett. e e 9 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità [OAI; RS 831.201], pure nel tenore vigente fino al 31 dicembre 2007 [RU 1996 3135]). La nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC), entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (RU 2007 5817), ha comportato l'abolizione di dette norme e il trasferimento dell'istruzione scolastica speciale, e quindi anche delle terapie logopediche, sotto la competenza esclusiva dei Cantoni, in virtù del nuovo art. 62 cpv. 3 Cost. (STF 2C.105/2009 del 18 settembre 2009, consid. 1.1. con rinvii). Riprendendo l'obbligo sancito dall'art. 197 n. 2 Cost., l'art. 62a LSc stabilisce che il Cantone Ticino almeno per tre anni dall'entrata in vigore della norma, ovvero almeno fino al 1° gennaio 2011, assicura le prestazioni dell'assicurazione invalidità in materia di educazione speciale, compresa quella precoce di natura pedagogico-terapeutica secondo l'art. 19 vLAI (cpv. 1). I criteri di base che determinano l'impegno del Cantone in questo settore rimangono quelli in vigore al 31.12.2007 a livello federale (cpv. 2). Conformemente al compito affidatogli, il Cantone si è dotato della LPSp e del relativo regolamento d'applicazione, entrati in vigore con effetto 1° agosto 2012. Questa legge disciplina ora i provvedimenti di pedagogia speciale in favore di bambini e giovani che presentano bisogni educativi particolari, tra i quali rientra la logopedia (cfr. art. 7 lett. b LPSp).

2.2. Riferito ad una richiesta d'intervento logopedico per il periodo compreso tra il 7 gennaio 2009 e il 31 dicembre 2009, l'oggetto della presente vertenza (cfr. supra, consid. 1.4) deve essere valutato alla luce delle disposizioni a quel momento, ovvero prima dell'entrata in vigore della LPSp.

3. Confrontato con un ricorso in materia di diritto pubblico, inoltrato da un altro paziente della logopedista RA 1, che contestava il limite di 45 minuti applicato dall'USC alle sedute di logoterapia, con sentenza 18 settembre 2009 (STF 2C.105/2009 citata), il Tribunale federale ha stabilito che, in linea generale, un intervento logopedico di 45 minuti per seduta costituisce una misura necessaria e nel contempo adeguata, semplice e appropriata, come richiesto dall'art. 1a lett. a LAI, a cui rinvia espressamente l'art. 62a cpv. 3 LSc. Dopo aver richiamato la sentenza 30 agosto 2007 (STF I 423/06), con la quale aveva accolto il ricorso interposto da un paziente della medesima logopedista RA 1, a cui era stata riconosciuta una durata delle sedute di terapia inferiore ai 60 minuti richiesti (consid. 6.2), nella successiva sentenza 18 settembre 2009

(2C.105/2009) il Tribunale federale ha esaminato se le giustificazioni addotte dalle autorità cantonali per ridurre i tempi di terapia conducessero a conclusioni differenti (consid. 6.3). L'Alta Corte federale ha anzitutto escluso che la circolare 25 gennaio 2006 del capoufficio dell'USC potesse costituire una valida giustificazione per limitare in modo generale a 45 minuti la durata delle sedute, poiché le autorità cantonali non avevano fornito sufficienti elementi per poter esaminare se la stessa proponesse un'interpretazione corretta del testo legale (consid. 6.4). Applicando per analogia i principi sviluppati dalla giurisprudenza in merito ad un accordo tariffale tra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e i fornitori di apparecchi acustici, ad opposta conclusione è invece approdato in punto alla limitazione della durata delle sedute fissata dall'art. 3 cpv. 4 della convenzione DECS-ALOSI, giudicandola espressione di una prassi condivisa dagli operatori del settore, che concretizza in maniera convincente il concetto di necessità dei provvedimenti ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 lett. c vLAI e delle norme che ne derivano (consid. 6.5.1-2, 6.5.4). Avuto riguardo agli obiettivi sottesi all'art. 19 vLAI, i giudici federali hanno in particolare ritenuto che in generale gli operatori ticinesi del settore considerassero appropriato stabilire in 45 minuti la durata ordinaria delle sedute e riconoscere tempi d'intervento superiori solo in situazioni particolari adeguatamente motivate (consid. 6.5.2). Respinte le censure sollevate dall'insorgente in merito alla durata delle sedute di logopedia ritenuta adeguata dai vari esperti consultati dalla logopedista RA 1, il Tribunale federale ha poi disatteso anche l'eccezione di disparità di trattamento sollevata dalla ricorrente sia per rapporto agli allievi seguiti da logopedisti attivi all'interno delle strutture scolastiche, considerando la durata (45 minuti), notoria, delle unità didattiche, sia per rapporto ai bambini di scuola speciale presi a carico dal SOIC, le cui necessità non sono paragonabili con la situazione ed i bisogni di bambini che seguono una terapia logopedica, ma frequentano una scuola regolare (consid. 6.5.3.).

4. Con scritto 1° febbraio 2011, la logopedista RA 1 ha segnalato a questo Tribunale che la conclusione a cui è approdato l'Alta Corte non sarebbe più attuale, stante che l'ALOSI, nell'ambito della consultazione promossa sul progetto di legge sulla pedagogia speciale, aveva rivendicato un aumento della durata delle unità terapeutiche da 45 a 60 minuti. La LPSp, entrata nel frattempo in vigore, non ha fissato la durata delle sedute di logoterapia, mentre il regolamento ha demandato al DECS il compito di stabilirla (art. 6 regolamento della pedagogia speciale del 26 giugno 2012; RPSp, RL 5.1.2.1.1). Considerato che il messaggio del Consiglio di Stato accompagnante la nuova legge sulla pedagogia speciale del 2 febbraio 2011 (n. 6445) faceva riferimento ad una durata di 45 minuti per le unità d'intervento per la logopedia e che questa indicazione non è stata contraddetta in sede di dibattito parlamentare, non v'è tuttavia motivo di scostarsi dalla regola sancita dall'art. 3 cpv. 4 della convenzione suddetta, avallata dal Tribunale federale, che fissava in 45 minuti la durata normale delle sedute di logopedia, riservata la possibilità di riconoscere tempi d'intervento più lunghi in situazioni particolari, debitamente motivate.

5. 5.1. Nella domanda 23 dicembre 2008, con cui ha sollecitato l'USC ad estendere al 2009 l'intervento logopedico iniziato nel 2007, la logopedista RA 1 ha stilato un bilancio dell'intervento, facendo presente che "nel linguaggio orale si è potuta osservare una buona evoluzione. In ambito fonetico-fonologico permane unicamente una leggera interdentalità e in ambito morfosintattico si notano solo leggere imperfezioni. Il vocabolario si è ampliato e la balbuzie, grazie all'intervento precoce, è per il momento quasi scomparsa. In generale, RI 1 è diventata più sicura, fa domande quando qualcosa non è chiaro e mostra molto piacere al dialogo. A livello di percezione e coordinazione motoria (anche grafomotricità) si osservano delle difficoltà. Le difficoltà nelle funzioni di base a livello di sviluppo

neuromotorio che avevano compromesso lo sviluppo del linguaggio orale ora si ripercuotono sull'acquisizione del linguaggio scritto. RI 1 per capire dei procedimenti e per svolgere delle attività ha bisogno di più tempo. Si osservano delle difficoltà a livello di riflessione metalinguistica, essendo questa la base per l'acquisizione dei meccanismi di lettura e scrittura, resta un ambito da prendere in considerazione nella terapia. Per es. per il momento si riscontrano delle difficoltà nel passaggio dalla sillaba al fonema, sia per la segmentazione che per il processo inverso. Ritengo di fondamentale importanza un intervento precoce e preventivo, per evitare l'insorgere di difficoltà future sia nella scrittura che a livello emotivo (perdita della motivazione autostima)". Nella valutazione della situazione attuale e obiettivi, la logopedista curante ha aggiunto che "RI 1 è motivata e va volentieri a scuola. Partecipa e racconta tanto. La docente riferisce che RI 1 ha bisogno di più tempo per acquisire dei procedimenti e, per quanto riguarda i processi di lettura e scrittura, per il momento è nel gruppo più debole. Per questo motivo, anche la docente titolare ritiene necessario il proseguimento della terapia logopedica. RI 1 è molto sensibile e in passato, davanti alle difficoltà, preferiva rifiutare le attività piuttosto che non riuscire, ora la bambina è diventata più sicura e motivata. È perciò importante sostenere la bambina davanti alle prime difficoltà scolastiche che la docente ha potuto osservare. Ai colloqui, sia quando la bambina frequentava la scuola dell'infanzia che ora nel corso della prima elementare, ha sempre partecipato anche la docente del servizio di sostegno pedagogico".

5.2. L'USC dapprima ed il Consiglio di Stato in seguito hanno ritenuto che la richiesta inoltrata dalla logopedista RA 1 non fosse atta a giustificare un prolungamento da 45 a 60 minuti della durata delle unità di intervento usualmente riconosciute. Dal profilo procedurale, la deduzione, riconducibile all'art. 3 cpv. 4 della convenzione DECS-ALOSI che fissa in 45 minuti la durata normale delle sedute, non presta il fianco a critiche. Tanto la decisione 22 gennaio 2009 che l'USC ha emanato in qualità di autorità di reclamo, quanto il giudizio governativo hanno spiegato chiaramente le ragioni del parziale rigetto della domanda. La prima in modo succinto, il secondo in modo preciso ed esauriente. Entrambi i provvedimenti, permettevano alla ricorrente, assistita da un'esperta logopedista, particolarmente informata sul tema, di capire che la durata era stata fissata in 45 minuti perché non aveva provato l'esistenza di particolari motivi che giustificassero una durata maggiore. Non le hanno dunque impedito di esercitare compiutamente i suoi diritti di difesa (cfr. STF 2C.105/ 2009 citata, consid. 5). La richiesta inoltrata dalla ricorrente si limita ad evidenziare la necessità di continuare il trattamento intrapreso nel 2007, che, pur avendo permesso di ottenere un miglioramento, non era ancora riuscito a rimuovere compiutamente le patologie riscontrate. Né in sede di reclamo, né dinnanzi al Governo e nemmeno con il ricorso qui in esame, l'insorgente ha fornito ulteriori indicazioni suscettibili di giustificare l'allungamento della durata delle singole sedute. L'impugnativa qui in esame si limita infatti (ancora) a richiamare i pareri di quattro esperti in materia, interpellati dalla logopedista RA 1. Come già rilevato dal Tribunale federale, queste attestazioni non possono mettere in dubbio le conclusioni tratte in merito alla regola stabilita nella convenzione DECS-ALOSI. Nessuna di esse risulta infatti contraria ad istituire una regola di 45 minuti a cui in casi specifici è possibile derogare, come previsto dalla convenzione (cfr. STF 2C.105/2009 citata, consid. 6.5.3). Parimenti, non giova all'insorgente obiettare che non sono noti i criteri che hanno indotto il DECS, di concerto con l'associazione di categoria, a far coincidere la durata dell'unità terapeutica con il minimo di 45 minuti ritenuto necessario dagli esperti, per cui non sarebbe nemmeno possibile fornire giustificazioni oggettive e plausibili a sostegno della richiesta di riconoscimento di una maggior durata. Con la sentenza 18 settembre 2009

(2C.105/ 2009) sopra citata, il Tribunale federale ha ritenuto che la limitazione della durata delle sedute fissata dall'art. 3 cpv. 4 della convenzione DECS-ALOSI fosse espressione di una prassi condivisa dagli operatori del settore, che concretizza in maniera convincente il concetto di necessità dei provvedimenti ai sensi dell'art. 19 cpv. 2 lett. c vLAI e delle norme che ne derivano. Avuto riguardo agli obiettivi sottesi all'art. 19 vLAI, ha in particolare considerato che in generale gli operatori ticinesi del settore considerassero appropriato stabilire in 45 minuti la durata ordinaria delle sedute e riconoscere tempi d'intervento superiori solo in situazioni particolari adeguatamente motivate (consid. 6.5.2). Prova, questa, che l'insorgente non ha fornito – come invece le incombeva (cfr. STF 2C.105/2009 citata, consid. 6.5.1, 6.5.2 e 6.5.4) – né all'USC, né in sede di ricorso al Consiglio di Stato, né davanti a questo Tribunale. L'insorgente non ha motivato la necessità di sedute più lunghe di 45 minuti nemmeno dopo la risposta del Consiglio di Stato, nella quale l'esigenza di giustificare la richiesta di sedute di maggior durata, per l'ennesima volta, veniva chiaramente evidenziata. Con lo scritto 25 luglio 2009, si è infatti essenzialmente limitata a ribadire come i massimi esperti svizzeri di logopedia fossero contrari ad una limitazione della durata massima di 45 minuti, ritenuta un minimo da uno di essi, nonché a contestare l'art. 3 cpv. 4 della citata convenzione. Non ha tuttavia speso una sola parola per sostenere che nel caso concreto, in ragione di una situazione particolare, occorrevano sedute di maggior durata. Più che un'effettiva rivendicazione della paziente qui ricorrente, la richiesta di sedute di maggior durata si configura come una contestazione di carattere generale promossa dalla logopedista RA 1 contro il limite di 45 minuti fissato dalla convenzione DECS-ALOSI. Lo conferma in definitiva la stessa ricorrente laddove afferma che tutte le richieste d'intervento non chiedono nulla di più del riconoscimento della terapia logopedia nella misura in cui questa è ed è sempre stata riconosciuta adeguata (...). Esse non chiedono nulla di straordinario e sono conformi alla prassi e al parere dei massimi esperti svizzeri in logopedia (cfr. ricorso n. 9.2, pag. 23). 5.3. A maggior ragione si giustifica questa conclusione dopo la sentenza 15 dicembre 2010 (n. 32.2009.15) del Tribunale cantonale delle assicurazioni, che ha confermato la decisione 17 novembre 2008, emanata su opposizione dall'UAI, riconoscendo il diritto ad un intervento logopedico di due sedute alla settimana limitatamente ad una durata di 45 minuti ciascuna per il periodo 8 gennaio 2007 - 31 dicembre 2008. In quella sede, l'insorgente, rispettivamente la sua logopedista, dopo aver nuovamente illustrato la situazione della bambina - caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione del linguaggio che si manifestava a tutti i livelli (comprensione, vocabolario, ambito fonetico-fonologico e morfosintattico) e nell'acquisizione del linguaggio scritto - aveva motivato che per considerare tutti gli ambiti di intervento (...), mediante un approccio ludico considerante gli interessi della bambina al fine di renderla motivata e sicura, era indispensabile disporre di un tempo adeguato, il quale non poteva essere inferiore a quattro quarti d'ora d'intervento iniziato. Il Tribunale per contro, avvallando nell'esito le tesi dell'USC, ha concluso che secondo questa Corte il caso concreto non costituisce effettivamente una situazione straordinaria tale da giustificare una deroga all'usuale durata di 45 minuti di ogni singola seduta di logopedia, dal momento che non vengono descritte difficoltà dal punto di vista cognitivo o eventuali ritardi di sviluppo. Né del resto risulta che l'assicurata sia posta a beneficio di una scolarizzazione speciale né seguita dal Servizio ortopedagogico itinerante cantonale (cfr. STCA citata, consid. 2.6 pag. 14). 5.4. Ferme queste premesse, se per questo periodo il Tribunale delle assicurazioni ha ritenuto appropriata una durata di 45 minuti, non è dato di vedere per qual motivo questa durata dovrebbe essere considerata insufficiente per la continuazione del trattamento.

Neppure dalla richiesta di rinnovo è ravvisabile una simile situazione eccezionale. Le spiegazioni fornite dalla domanda di rinnovo in merito alla situazione della ricorrente ed ai progressi compiuti non consentono affatto di dedurre che per migliorare l'efficacia dell'intervento fosse necessario aumentare da 45 a 60 minuti la durata delle sedute, piuttosto il contrario. Le sue spiegazioni sono atte a giustificare soltanto la continuazione del trattamento. Non permettono di giustificare una durata delle sedute superiore a quella fissata dall'USC, come giustamente concluso dal Governo. 5.5. Per gli stessi motivi illustrati dalla sentenza del Tribunale federale a cui si rinvia (cfr. STF 2C.105/2009 citata, consid. 6.5.3 e supra, consid. 3), va infine respinta l'eccezione di disparità di trattamento sollevata dalla ricorrente per rapporto ai bambini seguiti da logopedisti attivi all'interno di strutture scolastiche rispettivamente a quelli di scuola speciale presi a carico dal SOIC. Da respingere è pure la doglianza, del tutto generica, circa una pretesa differenza con bambini seguiti da altre colleghe logopediste. Non è in effetti escluso - evidentemente - che, in presenza di situazioni particolari, adeguatamente motivate, l'autorità dipartimentale ammetta sedute con una durata superiore a 45 minuti. Priva di rilevanza, come già rilevato dall'Alta Corte, sarebbe invece l'asserita esistenza di una prassi precedente più generosa (cfr. STF 2C.105/2009 citata, consid. 6.5.3). 6. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va dunque respinto nella misura in cui è ricevibile. Date le circostanze, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto. 2. Non si preleva tassa di giustizia. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II  
vicepresidente  
La segretaria

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.