Pubblicato il 31/03/2023

**N. 00095/2023 REG.PROV.COLL.**

**N. 00168/2019 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 168 del 2019, proposto dalla -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marco Marinelli e Mike Matticoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Tommaso Bucci in Campobasso, via Principe di Piemonte 29;

***contro***

la Regione Molise, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti D'Ungheria, n.74;

***per l'annullamento***

- della determinazione dirigenziale della Regione Molise n. -OMISSIS-, recante il rigetto dell'istanza proposta dalla -OMISSIS-a seguito dell'avviso pubblico per l'ammissione al contributo per l’assistenza a persone con disabilità grave prive del necessario supporto familiare (“dopo di noi”);

- del verbale della Commissione preposta alla valutazione delle istanze presentate ai sensi del predetto avviso pubblico relativo alla riunione del -OMISSIS-;

- di ogni altro atto, accertamento istruttorio e provvedimento precedente e/o successivo comunque connesso con i richiamati impugnati provvedimenti.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e la memoria della Regione Molise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2023 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Col ricorso introduttivo del presente giudizio, la -OMISSIS- (di seguito “Cooperativa Sociale” o “CSS”) ha impugnato gli atti con cui la Regione non ha ammesso il progetto da essa presentato, in favore del sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, al contributo per l’assistenza a persone con disabilità grave prive del necessario supporto familiare (c.d. “dopo di noi”).

L’erogazione di tale contributo era stata approvata con D.G.R. n.-OMISSIS-, in una con l’avviso pubblico recante la procedura per l’ammissione allo stesso.

2 – La ricorrente con il proprio gravame ha esposto, in particolare: i) di aver preso parte alla citata procedura, chiedendo un finanziamento di euro 60.000,00 per un progetto in favore del sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, invalido al 100% e bisognoso di assistenza 24 ore su 24; ii) che l’istanza presentata otteneva il parere positivo dell’Ambito Territoriale Sociale (ATS) distrettuale di Termoli e dell’Unità Valutativa Multidisciplinare (UVM) distrettuale; iii) che, tuttavia, la Commissione regionale per la valutazione delle domande e degli elaborati progettuali, cui gli incartamenti erano stati trasmessi per la fase procedurale successiva, nella riunione del -OMISSIS- rigettava l’istanza, non avendola ritenuta conforme alle finalità previste dalla l.n. 112/2016 e dall’avviso pubblico “*in* *quanto la condizione esistenziale della persona con disabilità non è tra quelle indicate nella* *richiamata normativa, il sig. -OMISSIS- vive unitamente alla sorella e ospita periodicamente l’anziana* *madre, in un’abitazione di sua proprietà, ed intende permanere in tale situazione*”; iv) che a tanto seguiva la comunicazione della determinazione regionale n. -OMISSIS- di approvazione del citato verbale; v) di aver proposto avverso tale determinazione un’istanza di annullamento in autotutela, anch’essa però rigettata dalla Regione con atto confermativo.

3 – Il ricorso è stato affidato ad un unico motivo, così rubricato: “*violazione e falsa applicazione dell’art. 97 Cost. e dei princìpi di trasparenza, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione; violazione e falsa applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità del 13 dicembre 2006, rat. dall’Italia con legge n. 18/2009; violazione e falsa applicazione della delibera della Giunta Regionale del Molise n. 331/2013 del 9 luglio 2013; violazione e falsa applicazione della legge n. 112/2016; violazione e falsa applicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 23 novembre 2016; violazione e falsa applicazione della Delibera della Giunta Regionale del Molise n.-OMISSIS- e dell’annesso avviso pubblico per l’ammissione a contributo per l’assistenza a persone con disabilità grave prive del necessario supporto familiare “dopo di noi”; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 7 e ss. della l. n. 241/1990. eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei fatti posti a fondamento del progetto presentato dalla CSS con beneficiario il sig. -OMISSIS- -OMISSIS- non ammesso a finanziamento; eccesso di potere per difetto di motivazione. eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta. Sviamento; perplessità”.*

4 - La Regione Molise si è costituita in giudizio in resistenza al ricorso, concludendo, con articolata memoria, per la sua infondatezza.

5 - Questo T.A.R. con ordinanza n.-OMISSIS- ha rigettato l’istanza cautelare corredante il ricorso per difetto del relativo *fumus boni juris*.

6 – In vista dell’udienza pubblica la ricorrente ha articolato e ribadito le proprie tesi.

7 – All’udienza del 22 marzo 2023, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è stata assunta in decisione.

8 – Il ricorso va respinto in quanto è infondato.

8.1 – Con la prima doglianza la ricorrente ha lamentato la carenza e inadeguatezza della motivazione degli atti impugnati: l’Amministrazione, in tesi, avrebbe omesso di considerare adeguatamente che il progetto presentato dalla CSS era volto proprio all’emancipazione del beneficiario e alla mitigazione della sua condizione di disabilità, escludendone quindi illogicamente l’ammissione al finanziamento.

Per vagliare la doglianza il Collegio deve muovere dalla finalità prevista dalla citata l.n. 112/2016 (legge sul c.d. “dopo di noi”), cui sono saldamente ancorati sia gli atti approvativi del contributo in discorso sia l’avviso pubblico per l’ammissione ad esso.

Particolare rilievo assume, da questa angolazione, l’art. 1, comma 2 della citata legge, a mente del quale “*la presente legge disciplina misure di assistenza, cura e protezione nel superiore interesse delle persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori..*”.

Tale previsione va letta congiuntamente all’art. 3, commi 2, 3 e 4 del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 novembre 2016, recante, in chiave attuativa della medesima l.n. 112/2016, i requisiti per l’accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

Questa ulteriore normativa è chiara nel riservare gli interventi previsti a carico del citato Fondo alle persone con disabilità grave in vista del venir meno del sostegno genitoriale o già prive del sostegno familiare, prevedendo per loro dei percorsi programmati di accompagnamento e sostegno.

A tale stregua, vanno pertanto ritenuti compatibili con la surrichiamata finalità legislativa i soli interventi, e le sole provvidenze, che siano diretti a consentire al disabile di affrancarsi da una condizione di vita condotta già in atto -per l’attuale mancanza dei genitori- all’interno di istituzioni, o intesi a promuoverne l’uscita/emancipazione dal nucleo familiare di origine, in vista del futuro venir meno del sostegno familiare.

In questo senso devono pertanto essere intese:

- la formulazione dell’*incipit* dell’art. 1 dell’avviso pubblico, rubricato “*obiettivi specifici e finalità*”, a mente del quale: i) i princìpi fissati dalla l. n. 112/2016 e dal d.m. 23 novembre 2016 presiedono all’intera procedura di ammissione al contributo regionale; ii) detta procedura “*incentiva e promuove la realizzazione di progetti di vita per l’autonomia e la maggiore qualità della vita delle persone con disabilità senza supporto familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare*”;

- la formulazione dell’art. 2, comma 2, dello stesso avviso pubblico, secondo cui “*i beneficiari, a prescindere dal livello di autosufficienza, devono presentare accertate potenzialità di autonomia e manifestare in maniera autonoma diretta e non sostituibile dalla espressione di altri componenti del nucleo familiare, la volontà di realizzare un personale progetto di vita indipendente orientato al percorso dell’abitare in autonomia e di emancipazione dal nucleo familiare di origine*”.

8.2 - Nella prospettiva della citata legge e dell’avviso pubblico, quindi, la condizione di partenza cui si intende por mano con gli interventi e le provvidenze in discorso è incentrata sulla mancanza (o inidoneità al sostegno del disabile) di entrambi i genitori, condizione la quale rappresenta l’elemento che determina, in atto o in potenza, lo specifico bisogno di tutela del disabile.

A tale stregua, può essere quindi apprezzata la legittimità della determinazione impugnata nella parte in cui richiamante *per relationem* il verbale della Commissione preposta alla valutazione dei progetti relativo alla seduta del -OMISSIS-.

Con tale verbale, infatti, la Commissione ha disatteso la richiesta di finanziamento della CSS, rilevando “*l’inammissibilità dell'istanza che non risulta conforme alle finalità previste dalla legge 112/2016 e dall'Avviso Pubblico….né da altro Avviso della Regione Molise in tema di dopo di noi (determinazione del direttore generale per la salute del 27.07.2017, n. 329) in quanto la condizione esistenziale della persona con disabilità non è tra quelle indicate nella richiamata normativa. Il sig. -OMISSIS- vive unitamente alla sorella ed ospita periodicamente l'anziana madre, in una abitazione di sua proprietà, ed intende permanere in tale situazione …*”.

La Commissione, pertanto, rifacendosi alla *ratio* della legge sul “dopo di noi” ha motivatamente concluso che il progetto di assistenza presentato dalla ricorrente non risultava in linea con le finalità proprie dell’avviso pubblico.

Dalla documentazione agli atti, esaminata dalla Commissione, è invero risultato che il beneficiario del progetto: i) viveva autonomamente già dal 1985, allorché, avvalendosi di un mutuo ipotecario, aveva comprato una casa con l’obiettivo di dimorarvi, sin da allora emancipandosi dalla famiglia di origine; ii) viveva e intendeva continuare a vivere con la sorella, con la quale condivideva l’abitazione di sua proprietà; ii) aveva ivi ospitato periodicamente l’anziana madre fino alla data del 6 marzo 2019, quando la signora era deceduta; iii) si avvaleva da circa 33 anni dell’assistenza prestata da un assistente personale, nella documentazione allegata all’istanza definito come “*caregiver*familiare”, preposto alla gestione domestica, amministrativa, di igiene degli ambienti, di sorveglianza notturna e dell’igiene personale.

Nella posizione dell’interessato non poteva dirsi perciò sussistente quella condizione di *deficit* di autonomia, già attuale o solo prospettica, posta a base della citata l. n. 112/2016 e del d.m. 23 novembre 2016, in quanto il disabile si era già da tempo emancipato dal nucleo familiare di origine, creando anzi, con la propria iniziativa, i presupposti per dare ospitalità alla sorella, che viveva a carico del fratello disabile, e altresì, in via sporadica, alla madre, fino al decesso di lei.

Deve poi soggiungersi che le motivazioni espresse nel provvedimento di rigetto dell’istanza sono state ulteriormente articolate dalla Regione in sede di riscontro negativo della richiesta di riesame presentata dalla CSS, occasione in cui le richiamate risultanze istruttorie sono state esplicitate in modo più compiuto.

In tale nuovo atto si legge, fra l’altro: “*al fine di una maggiore comprensione delle ragioni che hanno determinato il diniego si precisa che l'intervento è finalizzato a consentire alla persona disabile, che ne esprima la volontà, di vivere affrancandosi dal nucleo familiare di origine, condizione esistenziale diversa da quella del sig. -OMISSIS- che vive ed intende continuare a vivere unitamente alla sorella. Se necessita di un ulteriore sostegno poiché quello assicurato dalla sorella convivente deve essere alleviato per consentirle di intraprendere un'attività lavorativa potrà continuare ad avvalersi del proprio assistente "familiare" che lavora presso di lui da circa 33 anni, come dichiarato nel progetto in parola. Ulteriori sostegni, qualora ritenuti necessari, potranno essere individuati con il contributo del servizio sociale dell'ATS di Termoli ed essere garantiti anche con la collaborazione dei familiari obbligati per legge (art. 433 del codice civile)*”.

In definitiva, il riesame degli atti impugnati e degli elementi sottoposti all’esame della Commissione ha consentito di mettere in luce che il beneficiario del progetto: i) conduceva già un’esistenza autonoma, e partecipava attivamente, fruendo dei necessari supporti, alla vita sociale e culturale, tanto da presiedere – come conferma il ricorso - un’associazione a tutela dei diritti dei disabili; ii) si era reso disponibile anche ad offrire sostegno ai propri congiunti.

Alla luce di tutto ciò, emerge allora con sufficiente chiarezza l’estraneità della richiesta della CSS rispetto alle specifiche finalità della legge sul “dopo di noi”, recepite dall’avviso pubblico in questione, dal momento che il beneficiario aveva già in precedenza creato in modo durevole tutti i presupposti per emanciparsi rispetto al *deficit* di autonomia connesso alla mancanza dei familiari, tanto da diventare egli stesso un punto di riferimento per questi ultimi.

Da qui la piena legittimità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato.

Né questa può essere utilmente criticata muovendo dalla particolare concezione di “emancipazione” evocata dalla ricorrente nella propria richiesta di riesame, ancor prima che nel presente giudizio. Nel quadro di tale concezione l’emancipazione, essendo funzionalizzata al mantenimento e accrescimento della condizione di autonomia già raggiunta dal disabile, non coincide con la nozione e i connotati caratterizzanti dell’emancipazione fatti propri dalla legge sul “dopo di noi” e recepiti dall’avviso pubblico di cui si tratta.

8.3 - Parimenti nessun rilievo può annettersi al richiamo della ricorrente, compiuto nell’istanza di riesame ma non riproposto in giudizio, alla prima istanza da essa proposta all’ATS di Termoli, nel vigore della precedente edizione dell’avviso pubblico regionale, risalente alla determinazione regionale n. 329/2017.

Difatti, va evidenziato al riguardo che: i) a fronte della specifica puntualizzazione della Regione, in occasione del riscontro da essa dato alla richiesta di riesame della CSS, di non aver mai ricevuto detta precedente istanza, la ricorrente non ha offerto alcuna dimostrazione del contrario; ii) in ogni caso, anche il precedente avviso pubblico del 2017, come ben evidenziato dalla Commissione nel verbale del -OMISSIS-, recava una limitazione delle finalità per la concessione del finanziamento omologa rispetto a quello del 2018, la quale sarebbe stata quindi comunque preclusiva dell’accoglimento anche della prima istanza.

8.4 – La ricorrente deduce, inoltre, che illegittimamente la Commissione avrebbe rigettato l’istanza per cui è causa richiamandosi alle carenze formali, dalla CSS invece negate, “*del documento di identità del richiedente il beneficio; della certificazione medica attestante che la disabilità non è determinata da naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità*”.

In proposito risulta però decisivo considerare quanto poi rilevato dalla Regione stessa nel disattendere la richiesta di riesame della CSS.

Nel nuovo atto dell’Amministrazione, infatti, si legge, a conferma di quanto già desumibile da un’interpretazione complessiva del verbale del -OMISSIS-, che le dette carenze formali, che sarebbero state comunque sanabili attraverso un soccorso istruttorio, non facevano parte della reale motivazione del rigetto della domanda, da ricondursi invece – come già anticipato – alla considerazione dell’estraneità della finalità del progetto della ricorrente a quelle dell’avviso pubblico.

La doglianza, quindi, non coglie nel segno.

8.5 – Parimenti infondate risultano le censure con cui la ricorrente ha lamentato la contraddittorietà del rigetto rispetto ai pareri positivi espressi sulla propria istanza dall’ATS di Termoli e dall’Unità Valutativa Multidisciplinare (c. d. UVM) distrettuale.

Nessuna previsione dell’avviso pubblico deferiva una competenza a pronunciarsi sul merito dei progetti al primo di tali organi, in realtà deputato unicamente alla ricezione e alla trasmissione delle istanze alla Regione per il loro vaglio. Conseguentemente, il parere da esso assunto non può assumere alcuna rilevanza al fine della valutazione di ammissibilità dell’istanza, valutazione indeclinabilmente deferita all’apposita Commissione regionale (cfr. art. 8 dell’avviso).

Quanto all’intervento dell’UVM, analogamente, l’art. 7, comma 2 dell’avviso pubblico è chiaro nel circoscrivere l’ambito di intervento di tale Unità Valutativa alla verifica della congruità delle prestazioni socio-sanitarie richieste nel progetto rispetto alla condizione specifica dei disabili interessati. Sicché nessuna sovrapposizione si verifica rispetto alle competenze della Regione, unico soggetto deputato, ai sensi dell’art. 8 dell’avviso pubblico, alla verifica della sussistenza dei requisiti di accesso al contributo, nonché all’approvazione del progetto.

9 – In conclusione, alla luce di quanto illustrato il ricorso deve essere respinto in quanto è infondato.

Le spese di lite possono essere tuttavia integralmente compensate tra le parti, in ragione della novità di alcune delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, 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 dell’articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il sig. -OMISSIS- -OMISSIS-.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Massimiliano Scalise** |  | **Nicola Gaviano** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.