

Pubblicato il 28/10/2024

N. 01139/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01390/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1390 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ardito Luigi nella qualità di amministratore di sostegno e di rappresentante legale di Pignataro Vita, rappresentata e difesa dagli avvocati -OMISSIS-, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dei predetti difensori in Lecce (LE) alla Via Monte San Michele n. 3

contro

la Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Simone, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

l'Azienda Sanitaria Locale di Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angela De Giorgi, con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde e con domicilio fisico eletto presso lo studio della legale sito in Melendugno, alla via G. Carducci n. 58;

per l'annullamento

- previa condanna in via cautelare delle amministrazioni alla corresponsione in favore dell'istante dell'**Assegno di Cura** di cui alla Delibera di Giunta Regione

Puglia n. -OMISSIS- ed all'A.D. n. -OMISSIS- nella misura di euro 900,00 mensili nonché,

- previa sospensione della efficacia, per l'annullamento e/o nullità del diniego di ammissione all'**Assegno di Cura** in danno della stessa istante di cui alla nota ASL Lecce del 09.09.2019, prot. n.-OMISSIS- comunicata a mezzo pec ai sottoscritti procuratori in data 09.09.2019, quale atto parzialmente applicativo e per la prima volta lesivo dei criteri di priorità di cui alla Delibera della Giunta della Regione Puglia n. -OMISSIS- del 7 agosto 2018, come poi specificati dall'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- del 17.10.2018 - Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione per le Reti Sociali - Regione Puglia - e di ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente.

Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento, ovvero in subordine per la declaratoria di nullità, della:

- Deliberazione del Commissario Straordinario ASL Lecce - Dott. Rodolfo Rollo - n. -OMISSIS- del 18.7.2019, con la quale ASL LE ha preso atto dell'elenco della I tranche di domande ammissibili al beneficio **Assegno di Cura** ma non finanziabili nonché dell'elenco relativo alla VII tranche di domande ammesse;

- Deliberazione del Commissario Straordinario ASL Lecce - Dott. Rodolfo Rollo - n. -OMISSIS- del 30.7.2019, con la quale ASL LE ha preso atto dell'elenco della II tranche di domande ammissibili al beneficio **Assegno di Cura** ma non finanziabili nonché dell'elenco relativo alla VIII tranche di domande ammesse;

- Deliberazione del Commissario Straordinario ASL Lecce - Dott. Rodolfo Rollo - n. 1233 del 03.9.2019, con la quale ASL LE ha preso atto dell'elenco della III tranche di domande ammissibili al beneficio **Assegno di Cura** ma non finanziabili nonché dell'elenco relativo alla IX tranche di domande ammesse;

mai comunicate all'odierna ricorrente, e la cui esistenza è stata resa nota solo in virtù di p.e.c. ASL Lecce prot. n. -OMISSIS- del 9.9.2019, n. -OMISSIS- del

7.10.2019, n. -OMISSIS-del 9.9.2019, n. -OMISSIS- del 9.9.2019, n. -OMISSIS- del 9.9.2019, n. -OMISSIS- del 9.9.2019, n. -OMISSIS- del 25.9.2019, e, limitatamente alle Delibere n. -OMISSIS-/2019 e n. -OMISSIS-/2019, il cui contenuto è stato reso conoscibile solo mediante atto di costituzione in giudizio di ASL Lecce in data 25.10.2019 nei procedimenti n. 1256/2019 R.G., n. 1255/2019 R.G. e n. 1254 R.G. TAR PUGLIA – Sezione di Lecce,

nonché della:

- Deliberazione D.G. n. 269 del 06.2.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della I tranche delle domande ammesse al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza*”;
- Deliberazione D.G. n. 404 del 18.2.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della II tranche delle domande ammesse al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza*”;
- Deliberazione D.G. n. 528 del 07.3.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della III tranche delle domande ammesse al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza*”;
- Deliberazione C.S. n. 100 del 08.4.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della IV tranche delle domande ammesse al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza*”;
- Deliberazione C.S. n. 163 del 16.4.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della V tranche delle domande ammesse al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza*”;
- Deliberazione C.S. n. 538 del 03.6.2019 ASL Lecce, con la quale l'amministrazione ha preso atto “*dell'elenco della VI tranche delle domande ammesse*

al beneficio per l'assegno di cura per pazienti in condizioni di gravissima disabilità e non autosufficienza";

mai comunicate all'odierna ricorrente, e la cui esistenza è stata resa nota in virtù del testo delle predette Delibere ASL Lecce n. -OMISSIS-/2019 e n. -OMISSIS-/2019;

tutte quali atti parzialmente applicativi, per la prima volta lesivi, dei criteri di priorità di cui alla Delibera della Giunta Regione Puglia n. -OMISSIS-, come poi specificati dall'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- - Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione per le Reti Sociali - Regione Puglia - e di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e dell'Azienda Sanitaria Locale di Lecce;

Visto l'art. 35, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2024 il dott. Tommaso Sbolgi e uditi, per le parti, i difensori, come specificato nel relativo verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1390 del 2019, assistito da istanza cautelare, notificato il 15.10.2019 e depositato il 04.11.2024, la parte ricorrente ha impugnato *“il provvedimento di diniego di ammissione all'assegno di cura di cui alla nota dell'ASL di Lecce del 09.09.2019, prot. n.-OMISSIS- comunicata a mezzo pec in data 09.9.2019, quale atto parzialmente applicativo e per la prima volta lesivo dei criteri di priorità di cui alla Delibera della Giunta della Regione Puglia n. -OMISSIS- del 7 agosto 2018, come poi specificati dall'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- del 17.10.2018 - Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione per le Reti Sociali - Regione Puglia - e di ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente”*.

1.1. In sintesi, con il provvedimento qui impugnato, l'ASL di Lecce, dopo avere riconosciuto in favore della parte ricorrente la condizione di non autosufficienza gravissima *ex art. 3, comma 2, del decreto interministeriale del 02.09.2016* (“... *la valutazione sanitaria ha attestato, pertanto, la condizione di non autosufficienza ... stabilendo l'ammissibilità al beneficio dal punto di vista sanitario*”), ha, tuttavia, negato alla stessa l'accesso all'**Assegno di Cura** previsto ai sensi della Delibera di Giunta della Regione Puglia n. -OMISSIS- del 07.08.2018. Più precisamente, l'Asl di Lecce ha ritenuto la domanda non finanziabile sulla base dei criteri di priorità di cui alla medesima Delibera n. -OMISSIS- cit., come poi specificati dall'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- del 17.10.2018 - Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione per le Reti Sociali - Regione Puglia – (atti questi ultimi non impugnati con il ricorso all'esame).

1.2. In sostanza, il provvedimento impugnato reca la seguente motivazione: *“tuttavia, il punteggio attribuito alla domanda della Sig.ra Pignataro Vita, per l'indicatore della fragilità sociale e di quello relativo all'intensità delle cure domiciliari socio-sanitarie e sanitarie, secondo quanto stabilito dalla normativa regionale di riferimento, pone la domanda al n. 2.617 della graduatoria elaborata dalla Regione Puglia e quindi non è ammissibile al finanziamento in quanto non rientrante nelle risorse finanziarie disponibili per l'Asl di Lecce (...)*”.

2. Con l'atto di impugnazione all'esame, la parte ricorrente propone il seguente unico motivo di ricorso: *“eccesso di potere e/o violazione ed errata applicazione di legge in relazione al combinato disposto della lg. n. 296/2006, art. 1 commi 1264 – 1265; della legge n. 190/2014, art. 1 comma 159; della legge n. 208/2015, art. 1 comma 405; della legge n. 232/2016, art. 5; del d.lg. n. 243/2016, art. 5, comma 1 - convertito, con modificazioni, dalla lg. 18/2017; del d.p.c.m. del 27.11.2017; del d.i. 26.9.2016 e relativi allegati*”.

3. In data 23.11.2019, si sono costituite in giudizio le Amministrazioni resistenti le quali, previa reiezione dell'istanza cautelare, hanno eccepito in via pregiudiziale l'irricevibilità del ricorso nonché l'inammissibilità dello stesso e,

nel merito, hanno insistito per la relativa reiezione. L'Asl di Lecce ha eccepito altresì il proprio difetto di legittimazione passiva.

4. Con atto notificato l'08.11.2019 e depositato il 25.11.2019, la parte ricorrente ha proposto motivi aggiunti *“impropri”*, non assistiti da istanza cautelare, con cui ha impugnato alcune deliberazioni del Commissario Straordinario ASL di Lecce recanti le pubblicazioni degli esiti delle domande relative al predetto **assegno di cura**, riproponendo le medesime difese di cui al ricorso introduttivo.

5. Con l'ordinanza cautelare n. 732 del 17.12.2019, il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare e ha osservato: *“che, a fronte di risorse limitate, la Regione non poteva esimersi dall'individuazione di criteri di priorità tra i richiedenti l'ammissione al beneficio; - che, sia pure alla luce della valutazione sommaria che è propria della fase cautelare, i criteri individuati non appaiono porsi in contraddizione con le finalità perseguite dalle disposizioni normative che disciplinano la fattispecie; - che, nel contempo, la Regione non avrebbe potuto formare la graduatoria sulla base della maggiore o minore gravità della non autosufficienza dei richiedenti, poiché una tale diversa opzione si sarebbe posta in palese contraddizione con il dato normativo dell'art. 3 comma 2 D.M. 26 settembre 2016, in virtù del quale tutti i soggetti che rientrano negli indici individuati in tale atto normativo sono da considerarsi, parimenti, non autosufficienti gravissimi;- che non sia ravvisabile, per quanto precede, alcuna ipotesi di eccesso di potere, e che difetti pertanto, nel caso di specie, il fumus boni iuris che è richiesto dall'art. 55 c.p.a. per la concessione della tutela cautelare, con conseguente rigetto della domanda in tal senso proposta dalla parte ricorrente”*.

6. All'udienza pubblica del 24.10.2024, la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti ex art. 73, comma 3, c.p.a., della possibile definizione in rito della causa su questione rilevata d'ufficio dal Collegio in ordine all'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse non avendo la parte ricorrente impugnato gli atti presupposti – oramai intangibili – con cui sono stati stabiliti i contestati criteri di priorità (*rectius*, la Delibera di Giunta della Regione Puglia n. -OMISSIS- del 07.08.2018, nonché l'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- del 17.10.2018).

6.1. Così ricostruito il quadro fattuale di riferimento, il Collegio, in conformità a quanto statuito dal Consiglio di Stato nella sua più autorevole composizione (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria sentenza n. 4/11 e ribadito dalle sentenze sempre dell'Adunanza plenaria n. 9/14 e 5/2015), ritiene prioritariamente *ex artt.* 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., di dover scrutinare anzitutto l'eccezione di rito sollevata dall'ASL di Lecce di difetto di legittimazione passiva – afferente ai presupposti processuali – e, in seguito, la questione di rito (rilevata d'ufficio dallo stesso Collegio) di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse – concernente le condizioni dell'azione –.

6.2. Anzitutto, sul piano del contraddittorio, diversamente da quanto eccepito in atti e in continuità con l'orientamento di questa sezione, il Collegio ritiene che sussista la legittimazione passiva dell'ASL di Lecce posto che la procedura per il riconoscimento dell'**assegno** di **cura** si traduce nell'applicazione di criteri stabiliti dalla Regione proprio da parte dell'ASL stessa (in tal senso, si veda, *ex multis*, T.A.R. Lecce, sentenza n. 905 dell'11 agosto 2020).

6.3. Ciò chiarito, il Collegio ritiene che sia il ricorso principale che – per illegittimità derivata – il ricorso per motivi aggiunti, vadano dichiarati inammissibili.

6.4. Orbene, come emerge dalla disamina del ricorso in epigrafe, quest'ultimo ha ad oggetto esclusivamente la nota dell'ASL di Lecce del 09.09.2019, prot. n. -OMISSIS- quale atto applicativo dei criteri di priorità di cui alla Delibera della Giunta della Regione Puglia n. -OMISSIS- del 7 agosto 2018, come poi specificati dall'Atto Dirigenziale n. -OMISSIS- del 17.10.2018 - Sezione Inclusione Sociale Attiva e Innovazione per le Reti Sociali - Regione Puglia (atti questi ultimi non impugnati con il ricorso in questione) e, tuttavia, con un'unica censura vengono contestati proprio quei criteri di priorità oramai cristallizzati (in sintesi, quanto ai criteri sub nn. 1) e 2), per la parte ricorrente, gli stessi *“trasformerebbero il beneficio in un sostegno finalizzato prioritariamente a sostenere il nucleo familiare in ragione della sua fragilità socio-lavorativa, (nucleo) nel quale*

assume rilievo secondario, se non del tutto meramente occasionale, il fatto che ivi viva un disabile gravissimo” e sarebbero, dunque, in contrasto con la ratio della normativa primaria; mentre quanto ai criteri sub n. 3) e 4), l’applicazione degli stessi porterebbe a risultati assurdi ed irrazionali: verrebbe paradossalmente negato il beneficio alla parte ricorrente che, pur essendo effettivamente disabile gravissima ex art. 3, comma 2, D.I. del 26.9.2016, non appare esserlo, per colpe e carenze imputabili esclusivamente alle amministrazioni).

Peraltro, i provvedimenti recanti i suddetti criteri di priorità non possono certo essere ricompresi nella formula, tipica di ogni ricorso, con cui si impugna “ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale”, la quale, per giurisprudenza costante, è ritenuta una mera clausola di stile del tutto inconferente (*ex multis*, T.A.R. Roma, (Lazio), sez. V, 07/11/2023, (ud. 25/10/2023, dep. 07/11/2023), sentenza n. 16496; Cons. di Stato, sent. n. 291 del 2012).

La parte ricorrente, d’altronde, era ben conscia del fatto che tali provvedimenti dovessero essere impugnati, tanto è vero che nell’atto introduttivo tenta di affermare che l’annullamento di questi ultimi, essendo stati impugnati da altro nucleo familiare nel giudizio di cui all’r.g. n. 757/2019 pendente sempre dinnanzi a questo Tribunale, si ripercuoterebbe – in termini di efficacia invalidante – sul provvedimento impugnato nell’ambito del presente giudizio.

Nondimeno, quanto alla delibera contenente i criteri di priorità va evidenziato come, da un lato, il suddetto procedimento r.g. n. 757/2019, ove la stessa è stata impugnata, si sia concluso con una sentenza di rigetto del T.a.r. Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda), confermata dal Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 2728 del 2022 e, dall’altro lato, come la stessa parte ricorrente non abbia né allegato né provato – nel corso del giudizio – che la delibera in questione sia stata mai annullata in altro giudizio con efficacia *erga omnes*.

Quanto invece all'avviso pubblico contenente la specificazione dei suddetti criteri di priorità, anzitutto va sottolineato come - anche in relazione allo stesso - la parte ricorrente non ha mai allegato né provato che sia stato annullato nell'ambito di altro giudizio. Ad ogni modo, com'è noto, il predetto bando avrebbe certamente dovuto essere impugnato in questa sede, trattandosi della *lex specialis* della procedura selettiva in questione e non potendo lo stesso, di regola, essere mai disapplicato dal giudice amministrativo (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato , sez. V , 10/01/2024 , sentenza n. 321; Consiglio di Stato , sez. IV , 20/03/2024, sentenza n. 2704).

6.5. Dunque, è evidente come sia inammissibile il ricorso teso all'annullamento di un atto applicativo viziato da invalidità derivata quando non risulti tempestivamente impugnato l'atto "*a monte*", non essendo consentita al giudice amministrativo la disapplicazione *incidenter tantum* di un atto presupposto non avente natura normativa (cfr. *ex multis*, T.a.r. Brescia, sentenza n. 154 del 2014).

7. Ad ogni modo, il Collegio – uniformandosi al costante orientamento della sezione, confermato dal Consiglio di Stato – ritiene che il ricorso sia comunque infondato nel merito.

Il gravame è infatti privo di fondamento per le ragioni già evidenziate da questa Sezione in precedenti analoghi (si veda, di recente, T.A.R. Lecce, sezione seconda, sentenza n. 315-2024; T.A.R. Lecce, sezione seconda, n. 258-2024), dai quali non si ravvisano motivi per discostarsi e che di seguito si compendiano.

7.1. Invero, a fronte di risorse limitate, la Regione non poteva esimersi dall'individuazione di criteri di priorità tra i richiedenti l'ammissione al beneficio.

Ebbene, il Collegio ritiene che i criteri individuati (1. Condizione lavorativa dei componenti il nucleo familiare; 2. Condizione di fragilità sociale del nucleo familiare; 3. Fruizione di altre prestazioni sociali agevolate e/o di altre prestazioni socio-assistenziali; 4. Fruizione di altre prestazioni sanitarie e

socio-sanitarie domiciliari, anche riabilitative) non alterino la finalità perseguita dal beneficio dell'**assegno di cura**, in quanto si innestano su una valutazione sanitaria – già effettuata – di gravissima non autosufficienza per tutti gli aspiranti al beneficio e mirano, sulla scorta di tale predetta condizione di partenza (uguale per tutti), all'individuazione dei soggetti che si palesano come maggiormente bisognosi dell'**assegno**.

In altre parole, non può non prendersi atto che la predeterminazione di tali criteri risulta essenzialmente legata alle risorse pubbliche disponibili e, dunque, diviene ragionevole convenire sul fine dagli stessi perseguito, individuabile nell'ammissione al finanziamento di soggetti portatori di una grave disabilità che presentino - però - una maggiore esigenza di usufruire del finanziamento sulla base delle circostanze sopra indicate.

Infatti, è di tutta evidenza che non si sarebbe potuta formare la graduatoria sulla base della maggiore o minore gravità della non autosufficienza dei richiedenti poiché, una tale opzione, si sarebbe posta in palese contraddizione con il dato normativo dell'art. 3, comma 2, del D.M. 26 settembre 2016, in virtù del quale tutti i soggetti che rientrano negli indici individuati in tale atto sono da considerarsi, parimenti, non autosufficienti gravissimi.

Non risulta – in ogni caso – contestata da parte ricorrente la limitatezza delle risorse disponibili né la ragionevolezza di una tale limitazione (cfr. Corte Cost., sentenza n. 275/2016).

Ebbene, il suddetto orientamento, già formulato da questa Sezione (v. sentenze n. 905 dell'11 agosto 2020, n. 822 del 28 maggio 2021), è stato di recente espresso dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2728 del 12 aprile 2022 (con cui, per le ragioni *ivi* indicate, è stata confermata la sentenza di questa Sezione n. 905/2020 cit.), nella quale si è conclusivamente rilevato che *“gli stessi criteri – posti a base degli atti impugnati – non risultano, di per sé, né irragionevoli, né discriminatori, né ingiustamente afflittivi in danno dell'appellante e, quindi, non sono affetti dai dedotti profili di eccesso di potere”*.

8. In conclusione, stante l'omessa impugnazione degli atti a "*monte*" sulla cui contestazione è incentrata l'unica censura qui proposta, il ricorso principale in epigrafe proposto avverso l'atto meramente applicativo va dichiarato inammissibile e, per illegittimità derivata, anche il ricorso per motivi aggiunti va dichiarato dunque inammissibile (*cfr.* T.a.r. Puglia Bari – Sezione terza – sentenza n. 1592/2015)

9. Quanto alle spese di lite, appare equo disporre l'integrale compensazione, tenuto conto della particolarità della vicenda e della natura delle questioni affrontate, nonché della chiusura in rito del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

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. Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente

Nino Dello Preite, Primo Referendario

Tommaso Sbolgi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Tommaso Sbolgi

IL PRESIDENTE
Ettore Manca

IL SEGRETARIO

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