

Publicato il 31/12/2024

**N. 07463/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01232/2024 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 della Campania**

**(Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1232 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS- rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Salerno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di San Giorgio a Cremano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Adele Carlino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

-OMISSIS-, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) - del -OMISSIS- del 14.02.2024 con cui è stata approvata la graduatoria definitiva relativa al “Programma regionale di assegni di cura per anziani non autosufficienti e persone con disabilità-FNA-2022 - secondo le indicazioni della DGR 121/2023 e relativo avviso pubblico di cui alla DD RGC 969/2023” nella parte in cui, collocando il ricorrente (codice -OMISSIS- alla posizione 34, ne esclude l’inclusione nell’elenco degli aventi diritto alla erogazione;

b) - per quanto di ragione e solo quale atto preordinato alla detta graduatoria, dell’avviso pubblico di cui alla DD RGC n. 969/2023 finalizzato alla individuazione dei soggetti aventi diritto alla erogazione dell’assegno di cura;

c)- per quanto di ragione laddove incidente sulla stesura della graduatoria finale, della delibera di G.R.C. n. 121 del 14.03.2023 in uno alle correlate tabelle unitamente al Disciplinare di attuazione del Programma Regionale Assegni di cura o Voucher per Anziani non Autosufficienti e Persone con Disabilità 2022/2024;

d)- ancora, e per quanto di ragione, di ogni altro atto anteriore, preordinato connesso e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi del ricorrente ivi incluso ogni eventuale provvedimento di valutazione della posizione adottato e mai comunicato e/o notificato;

nonché per l’accertamento e la declaratoria

del diritto del ricorrente (disabile gravissimo) ad essere reinserito - anche in via cautelare – nell’elenco degli ammessi alla erogazione dell’assegno di cura;

e per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.

delle Amministrazioni intimare all’adozione del relativo provvedimento - anche cautelare - di reinserimento del ricorrente (disabile gravissimo) nell’elenco degli ammessi alla erogazione dell’assegno di cura nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al risarcimento dei danni in forma specifica.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 29/4/2024:

a)- della determinazione RCG n. 678 del 05.04.2024 (N. DetSet 89/2024 del 05.04.2024) a firma del RUP del Comune di San Giorgio a Cremano per la gestione dei servizi socio-assistenziali, Ambito n. 28, con cui, nel revocare la determinazione dirigenziale n. 546/2024 di (solo apparente) esecuzione del provvedimento monocratico reso dall'On. TAR, in altrettanto solo apparente ottemperanza della pronuncia collegiale (ordinanza n. 674/2024), ha disposto "l'attivazione ad horas del servizio di cure domiciliari erogate attraverso un OSS nei tempi e nelle modalità stabilite dall'UVI giusto verbale del 28 marzo 2024";

b) - per quanto di ragione, e quale atto accompagnatorio della determinazione di cui al punto a), della nota prot. 18320 del 05.04.2024 a firma del Coordinatore dell'Ufficio di Piano;

c)- per quanto ancora di ragione, della nota prot. 19150 del 09.04.2024 a firma del coordinatore dell'Ufficio di Piano;

d)- ancora e per quanto di ragione in relazione alla totale nebulosità che connota le determinazioni dell'Amministrazione, della nota prot. 20368 del 15.04.2024 a firma della RUP, quanto alla - fino ad ora - elusa ostensione della documentazione sottesa agli atti impugnati;

e) - ancora, e per quanto di ragione, di ogni altro atto anteriore, preordinato connesso e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi del ricorrente ivi incluso ogni eventuale provvedimento di valutazione della posizione adottato e mai comunicato e/o notificato;

Per l'accertamento e la declaratoria

del diritto del ricorrente (disabile gravissimo) ad essere reinserito - anche in via cautelare - nell'elenco degli ammessi alla erogazione dell'assegno di cura ovvero ad ottenere una assistenza domiciliare reale e continuativa (e non solo simulata);

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a. delle Amministrazioni intimare all'adozione del relativo provvedimento - anche cautelare - di reinserimento del ricorrente (disabile gravissimo) nell'elenco

degli ammessi alla erogazione dell'assegno di cura nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al risarcimento dei danni in forma specifica.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 20\5\2024:

per l'annullamento, previa sospensione:

a) - della Delibera della Giunta Regionale n. 70/2024 pubblicata sul BURC in data 18.03.2024 con cui la Regione Campania ha modificato il paragrafo 6 dell'Allegato B della DGR n. 121/2023 relativo ai criteri di priorità nell'assegnazione dell'assegno di cura nella parte in cui limita la rimodulazione dei criteri agli anni 2023 e 2024 con esclusione dell'anno 2022 unitamente agli allegati A e B che ne fanno parte integrante;

b) - per quanto di ragione, e quale atto istruttorio, della nota prot. 24489/2024 del 09.05.2024 a firma del Coordinatore dell'Ufficio di Piano;

c)- ancora, e per quanto di ragione, di ogni altro atto anteriore, preordinato connesso e consequenziale che, comunque, possa ledere gli interessi del ricorrente ivi incluso ogni eventuale provvedimento di valutazione della posizione adottato e mai comunicato e/o notificato;

Per l'accertamento e la declaratoria

del diritto del ricorrente (disabile gravissimo) ad essere rinnovatamente e definitivamente reinserito nell'elenco degli ammessi alla erogazione dell'assegno di cura ovvero ad ottenere una assistenza domiciliare reale e continuativa (e non solo simulata);

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a. delle Amministrazioni intimare all'adozione del relativo provvedimento di definitivo reinserimento del ricorrente (disabile gravissimo) nell'elenco degli ammessi alla erogazione dell'assegno di cura nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al risarcimento dei danni in forma specifica.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Giorgio A Cremano e della Regione Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2024 la dott.ssa Mara Spatuzzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo, notificato il 13 marzo 2024 e depositato in pari data, il ricorrente espone che: - è affetto sin dal novembre 2020 da SLA (Sclerosi Laterale Amiotrofica) ed è all'ultima stadiazione dell'evoluzione patologica ovvero allettato, totalmente paralizzato, alimentato solo tramite PEG (Gastrostomia endoscopica percutanea), cateterizzato, tracheotomizzato e, quindi, ventilato meccanicamente, nonché inabile ad ogni funzione anche organica basica; - a far data dal febbraio 2023 percepisce l'assegno di cura che, però, quanto all'annualità 2024 gli è stato revocato in ragione della deteriore collocazione nella graduatoria di merito degli aventi diritto (34° complessivo e quarto dei non fruanti) mentre risulta inserito utilmente in graduatoria il padre 87enne e pensionato ancorchè affetto da Alzheimer (ultimo stadio).

2. Il ricorrente lamenta l'illegittimità della graduatoria relativa al programma regionale assegni di cura, approvata il 14 febbraio 2024 dal comune capofila dell'Ambito n.28, e degli atti presupposti, tra cui la delibera della giunta della regione Campania n. 121 del 2023, per: *violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del D.M. 26.09.2016 in uno alle correlate tabelle di valutazione se rapportato alla assenza di criteri di comprensione della deteriore collocazione in graduatoria degli aventi diritto all'assegno di cura - connessa violazione del DPCM 03.10.2022 anche in correlazione alle parametrizzazioni della L. 08.11.2000 n. 28 sui LEPS per come recepiti nella delibera di giunta regionale n. 121 del 14.03.2023 - violazione e falsa applicazione delle linee guida per la presentazione di progetti in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità - violazione del piano di riparto di cui al FNA per come spalmato nelle tabelle di cui al DPCM 03.10.2022 - violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 5, 7, 8 e 10 L. 05.02.1992 n. 104 - violazione e falsa applicazione degli artt.*

*2 e 3 Cost. anche e soprattutto in relazione alla violazione dei LEA e dei LEPS - violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 4, 5, 10, 17, 25, 26 e 28 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 14 CEDU - violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 20, 21 e 26 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea - violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1264, L. 27.12.2006 n. 296 istitutiva del FNA - violazione e falsa applicazione del vincolo di utilizzo di cui all'art. 1, comma 168, L. 234/2021 in relazione alla previsione di cui all'art. 3 D.M. 26.09.2016 se interpretati tutti nel solco del principio di uguaglianza declinato secondo il canone della ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione - violazione e falsa applicazione della disciplina internazionale e dell'Unione Europea a tutela della disabilità - violazione e lesione del principio del legittimo affidamento e consolidamento delle posizioni - violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, comma 1, della Costituzione - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. 07.08.1990 n. 241 ed eccesso di potere per arbitrarietà, manifesta ingiustizia, carenza assoluta di istruttoria e di motivazione, illogicità e disparità di trattamento, sviamento.*

2.1. In particolare, il ricorrente articola i seguenti motivi di ricorso, sinteticamente esposti:

I) con il primo motivo di ricorso, il ricorrente deduce, in sostanza, che la sua condizione impone oltre ai diversi macchinari salva vita anche la presenza h24 di una persona dedicata; l'assegno di cura erogato sarebbe quindi essenziale/vitale onde garantire le cure necessarie a tenerlo in vita, tenuto anche conto del contesto familiare e della impossibilità - pur volendo - che un familiare si dedichi totalmente a lui; il provvedimento gravato, quindi, sarebbe illegittimo in quanto del tutto irragionevole se rapportato alla stadiazione della patologia e alle griglie della tabella di parametrizzazione dello stato evolutivo ai fini della erogazione dell'assegno di cura e ancor più arbitrario e irragionevole se, ad esempio, rapportato alla collocazione al quinto posto del padre ottantasettenne e affetto da Alzheimer ultimo stadio, non rinvenendo nell'ordinamento, se questo è stato il "criterio" induttivo, un principio di

priorità degli “anziani”; inoltre, non risulterebbero compressioni nell'erogazione dei fondi da parte della regione Campania bensì delle implementazioni; l'assenza di criteri comprensibili, in uno alla mancata ostensione delle erogazioni regionali e delle disponibilità residue, sarebbe quindi indice di una istruttoria solo apparente e, in ogni caso, il provvedimento sarebbe privo di adeguata motivazione; la graduatoria sarebbe espressione di criteri di collocazione del tutto arbitrari che non terrebbero conto della gravità dello stato patologico invalidante;

II) con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta, in sostanza, che la mancata erogazione dell'assegno di cura in suo favore si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali, internazionali e dell'Unione Europea a tutela della disabilità. In particolare, deduce che sospendere l'erogazione dell'assegno di cura esporrebbe il ricorrente ad una riduzione del livello assistenziale ed equivarrebbe a “garantirne” la morte laddove, come nel caso di specie, qualsivoglia modificazione dell'equilibrio assistenziale determinerebbe una irreversibile precipitazione del quadro patologico; il diniego di erogazione comporterebbe, quindi, una compressione dei LEPS che invece l'amministrazione avrebbe il dovere di garantire su tutto il territorio nazionale;

III) con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente lamenta, in sostanza, che: la graduatoria così come stilata sarebbe irragionevole e non coerente con le griglie di valutazione dello stato invalidante per come parametrize dal D.M. del 26.09.2016; la procedura sarebbe caratterizzata da assoluta nebulosità; inoltre, con precedente determinazione dell'Ambito n. 28 si era dato atto di un residuo di fondi e, ritenuto essenziale salvaguardare e garantire la continuità del beneficio nelle more dell'avvio del nuovo programma FNA 2022 stante la particolare gravità e complessità sociosanitaria di ciascun beneficiario della misura, si era deciso di riconoscere la corresponsione di una ulteriore mensilità di assegno di cura oltre l'annualità integralmente già corrisposta, nei limiti delle risorse residue ossia complessivi Euro 41.588,81, per tutti i n. 39 disabili gravissimi beneficiari della misura de quo a valere su

FNA 2021 (per il periodo di competenza 16 gennaio 2024 - 15 febbraio 2024, € 1.065,00 per tutti i n. 39 disabili gravissimi); la già effettuata erogazione dell'assegno in favore del ricorrente per l'annualità 2023 avrebbe radicato nello stesso un legittimo affidamento alla mantenimento della erogazione medesima.

2.2. Il ricorrente ha chiesto anche la declaratoria del diritto ad essere reinserito nell'elenco degli ammessi alla erogazione dell'assegno di cura, la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a. e il risarcimento in forma specifica.

3. Si è costituito in giudizio il comune di San Giorgio a Cremano che ha argomentato per la reiezione del ricorso evidenziando, tra l'altro, che la graduatoria impugnata è stata adottata sulla base e in conformità a quanto dettato dalla DGR 121/2023 e dal relativo Allegato B) e che gli Uffici del comune di San Giorgio a Cremano non avrebbero potuto discostarsi da quanto previsto dalla regione Campania che da un lato ripartisce le risorse e dall'altro individua, con puntualità, tutti quegli elementi necessari per definire, attese le risorse finanziarie per ciascun ambito, la platea dei beneficiari della misura. In particolare, la DGR n.121 del 2023 al punto "6. CRITERI DI PRIORITA' DI AMMISSIONE AL PROGRAMMA" ha individuato i seguenti criteri: "Nell'ordine:

1. *Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale*
2. *Persone con disabilità gravissima*
3. *Anziani non autosufficienti a basso carico assistenziale*
4. *Persone con disabilità grave*

*Fermo restando l'ordine di priorità sopra esposto, è prioritario l'accesso di coloro che sono inseriti i n programmi di Cure Domiciliari integrate.*

*Sono considerate prioritarie le persone con punteggi più alti, e con condizioni sociali ed economiche svantaggiate della persona interessata valutate attraverso la Scheda di Valutazione Sociale".*

Per cui, il comune ha dovuto prioritariamente inserire in graduatoria "gli anziani non autosufficienti (over 65 anni) ad alto carico assistenziale" che di

fatto “rappresentano” circa il 90% del complesso delle risorse ripartite all’Ambito n.28 per la misura degli assegni di cura. Successivamente in graduatoria sono state inserite le persone con disabilità gravissima (quindi la fascia dei soggetti con meno di anni 65) secondo l’ordine decrescente dei punteggi loro attribuiti in sede UVI dalla scheda di valutazione sociale e quindi, a parità di punteggio, dando precedenza agli istanti con valori ISEE più basso. Inoltre, diversamente da quanto dedotto, c’è stato un decremento delle risorse del FNA afferenti alla misura dell’assegno di cura ed è stato tale decremento delle risorse combinato alla ridefinizione dei criteri e requisiti di ammissione al programma a determinare che soggetti già beneficiari della misura in passato non siano risultati più finanziabili per la nuova programmazione.

4. Si è costituita in giudizio la regione Campania che ha eccepito il suo difetto di legittimazione passiva perché il ricorrente non avrebbe articolato censure contro la delibera regionale n.121 del 14 marzo 2023, sia pure impugnata, e perché la regione ha funzioni di mera programmazione e di riparto delle risorse mentre il procedimento amministrativo finalizzato alla redazione della graduatoria degli aventi diritto al beneficio economico è gestito dal competente Ambito territoriale, nella specie l’Ambito n.28 con capofila il comune di San Giorgio a Cremano. La regione ha inoltre chiesto la reiezione del ricorso perché, in ogni caso, l’eventuale illegittimità dell’interruzione dell’erogazione dell’assegno di cura non sarebbe imputabile all’amministrazione regionale.

5. Con ordinanza n. 674 del 2024, il collegio ha disposto l’integrazione del contraddittorio per pubblici proclami, ha fissato l’udienza pubblica di trattazione al 9 ottobre 2024 e, nel bilanciamento dei contrapposti interessi e considerata la estrema gravità della situazione rappresentata, ha disposto che il responsabile dell’Ambito Territoriale competente provvedesse “nelle more della decisione di merito, all’erogazione del richiesto beneficio o, in alternativa, alla erogazione del servizio di assistenza domiciliare in misura adeguata”.

6. Con motivi aggiunti, notificati e depositati il 29 aprile 2024, il ricorrente ha impugnato la determinazione RCG n. 678 del 05.04.2024 del Comune di San Giorgio a Cremano, con cui il responsabile per la gestione dei servizi socio assistenziali, nel revocare la determinazione dirigenziale n. 546/2024, ha disposto “l’attivazione ad horas del servizio di cure domiciliari erogate attraverso un OSS nei tempi e nelle modalità stabilite dall’UVI giusto verbale del 28 marzo 2024”; nonché gli atti presupposti e connessi.

7. Con decreto presidenziale n. 875 del 2024 è stata ripristinata l’erogazione dell’assegno di cura in favore del ricorrente.

8. Con motivi aggiunti, notificati in data 17 maggio 2024 e depositati in data 20 maggio 2024, il ricorrente ha impugnato la delibera della Giunta regionale n. 70 del 2024, pubblicata sul BURC in data 18.03.2024, con cui la regione Campania ha modificato il paragrafo 6 dell’Allegato B della DGR n. 121/2023 relativo ai criteri di priorità nell’assegnazione dell’assegno di cura, nella parte in cui limita la rimodulazione dei criteri agli anni 2023 e 2024, con esclusione dell’anno 2022 e gli atti connessi.

Il ricorrente, in sintesi, lamenta che: la Regione Campania con delibera di Giunta n. 70 del 2024, in aderenza all’orientamento giurisprudenziale espresso su un pregresso contenzioso dal Consiglio di Stato, ha modificato l’ordine di priorità di assegnazione dell’assegno di cura stabilendo una precedenza assoluta nei confronti della platea dei disabili gravissimi a prescindere dal dato anagrafico ma ciò limitatamente alle annualità 2023 e 2024 così ingenerando una disparità di trattamento verso i richiedenti per l’anno in corso (2022); la persistente priorità riconosciuta agli “Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale” per l’anno 2022 sarebbe del tutto irragionevole e denegherebbe al ricorrente la possibilità di accedere ad una misura socio-assistenziale essenziale.

9. Con ordinanza n. 1038 del 2024, il collegio ha disposto, in via cautelare, che il responsabile dell’Ambito Territoriale competente provvedesse, nelle more della decisione di merito, all’erogazione del richiesto assegno di cura in favore

del ricorrente e ha altresì disposto l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami anche con riferimento ai motivi aggiunti proposti dal ricorrente, fissando per la trattazione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti l'udienza pubblica del 20 novembre 2024.

10. All'udienza pubblica del 20 novembre 2024, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

11. *In primis*, si rileva che il ricorso deve ritenersi tempestivamente proposto in quanto costituisce consolidato principio della giurisprudenza amministrativa quello secondo il quale, nel caso di volizioni astratte e generali suscettibili di ripetuta applicazione e che esplicano effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo (come nel caso in questione), la disposizione di carattere generale deve essere impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solo quest'ultimo rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari. Nel caso di specie, l'effettiva lesione per il ricorrente si è concretizzata solo con l'approvazione della graduatoria per l'Ambito 28 con determinazione n.310 del 14 febbraio 2024 e il ricorso è stato tempestivamente notificato in data 13 marzo 2024.

11.1. Infondata, poi, è l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dalla regione Campania, in quanto il ricorrente ha espressamente impugnato anche la presupposta delibera regionale n. 121 del 2023 che ha individuato i criteri di priorità per l'ammissione al beneficio dell'assegno di cura, lamentando anche l'irragionevolezza dei criteri di formazione della graduatoria e contestando il principio di priorità degli anziani non autosufficienti.

12. Passando alla trattazione del merito, il ricorso è fondato e va accolto nei sensi e limiti che seguono.

13. Quanto al quadro dell'attuale programmazione in materia di interventi per fronteggiare la non autosufficienza, si rileva, infatti, che il D.P.C.M. 3 ottobre 2022 "*Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2022-*

2024” all’art. 2, comma 6, prevede che *“Le regioni utilizzano le risorse di cui al presente decreto, secondo quanto previsto dal citato art. 1, comma 168, della legge n. 234/2021, al fine di garantire anche gli interventi a favore di persone in condizione di disabilità gravissima e comunque fino al soddisfacimento della platea individuata all’articolo 3, del D.M. 26 settembre 2016, ivi inclusi gli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica e delle persone con stato di demenza molto grave, tra cui quelle affette dal morbo di Alzheimer in tale condizione.”*

Il medesimo Piano Nazionale per la non autosufficienza (al capitolo 4 *“Platea dei destinatari”*, pagg.39 e ss.) stabilisce, inoltre, che i beneficiari degli interventi programmati sono: - *“Persone anziane non autosufficienti con alto bisogno assistenziale e/o persone con disabilità gravissima, così come previsto dall’art. 1 comma 168 della L. n. 234/2021 e dalla normativa vigente e dettagliati dal Piano per la Non Autosufficienza di cui all’articolo 21, comma 6, lettera c), dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 nonché dall’art. 3 del DM del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 26 settembre 2016”*; - *“Persone anziane non autosufficienti con basso bisogno assistenziale e/o persone con disabilità grave, ai fini esclusivamente del presente piano si intendono le persone beneficiarie dell’indennità di accompagnamento, di cui alla L. n. 18/1980, o comunque definite non autosufficienti o disabili ai sensi dell’allegato 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013, in ogni caso coerentemente ai requisiti definiti dalle Regioni con riferimento ai criteri di valutazione delle Commissioni UVM e ai modelli di erogazione delle prestazioni regionali”*.

L’art. 3 del D.M. 26 settembre 2016 richiamato, a sua volta prevede che *“1. Le regioni utilizzano le risorse ripartite in base al presente decreto prioritariamente, e comunque in maniera esclusiva per una quota non inferiore al 40%, per gli interventi di cui all’art. 2 a favore di persone in condizione di disabilità gravissima, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica.*

*2. Per persone in condizione di disabilità gravissima, ai soli fini del presente decreto, si intendono le persone beneficiarie dell’indennità di accompagnamento, di cui alla legge 11 febbraio 1980, n. 18, o comunque definite non autosufficienti ai sensi dell’allegato 3 del*

*decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, e per le quali sia verificata almeno una delle seguenti condizioni:*

- a) persone in condizione di coma, Stato Vegetativo (SV) oppure di Stato di Minima Coscienza (SMC) e con punteggio nella scala Glasgow Coma Scale (GCS)  $\leq 10$ ;*
- b) persone dipendenti da ventilazione meccanica assistita o non invasiva continuativa (24/7);*
- c) persone con grave o gravissimo stato di demenza con un punteggio sulla scala Clinical Dementia Rating Scale (CDRS)  $\geq 4$ ;*
- d) persone con lesioni spinali fra C0/C5, di qualsiasi natura, con livello della lesione, identificata dal livello sulla scala ASIA Impairment Scale (AIS) di grado A o B. Nel caso di lesioni con esiti asimmetrici ambedue le lateralità devono essere valutate con lesione di grado A o B;*
- e) persone con gravissima compromissione motoria da patologia neurologica o muscolare con bilancio muscolare complessivo  $\leq 1$  ai 4 arti alla scala Medical Research Council (MRC), o con punteggio alla Expanded Disability Status Scale (EDSS)  $\geq 9$ , o in stadio 5 di Hoehn e Yahr mod;*
- f) persone con deprivazione sensoriale complessa intesa come compresenza di minorazione visiva totale o con residuo visivo non superiore a 1/20 in entrambi gli occhi o nell'occhio migliore, anche con eventuale correzione o con residuo perimetrico binoculare inferiore al 10 per cento e ipoacusia, a prescindere dall'epoca di insorgenza, pari o superiore a 90 decibel HTL di media fra le frequenze 500, 1000, 2000 hertz nell'orecchio migliore;*
- g) persone con gravissima disabilità comportamentale dello spettro autistico ascritta al livello 3 della classificazione del DSM-5;*
- h) persone con diagnosi di Ritardo Mentale Grave o Profondo secondo classificazione DSM-5, con  $QI \leq 34$  e con punteggio sulla scala Level of Activity in Profound/Severe Mental Retardation (LAPMER)  $\leq 8$ ;*
- i) ogni altra persona in condizione di dipendenza vitale che necessiti di assistenza continuativa e monitoraggio nelle 24 ore, sette giorni su sette, per bisogni complessi derivanti dalle gravi condizioni psicofisiche...”.*

A seguito dell'adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024, la regione Campania, con la delibera n. 121 del 2023 “APPROVAZIONE DEL PIANO REGIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA 2022-2024” ha previsto, tra l'altro, all'allegato B “PROGRAMMA REGIONALE DI ASSEGNI DI CURA E VOUCHER per Anziani non Autosufficienti e Persone con Disabilità” che:

- “1. FINALITA' DEL PROGRAMMA REGIONALE

*La Regione promuove la permanenza a domicilio delle persone anziane non autosufficienti (LEPS) ovvero in condizioni di disabilità grave e gravissima (Obiettivi di servizio) come definite all'art. 3 del D.M. 26/9/2016, e Piano nazionale non autosufficienza 2022-2024, che necessitano di assistenza continua 24 ore al giorno e per sostenere i loro familiari nel carico di cura. A tal fine viene attivato un programma di Assegni di Cura e di Voucher”*

- “2. TIPOLOGIA DELL'INTERVENTO

*2.1 Gli assegni di cura costituiscono una forma di assistenza sociale domiciliare indiretta, assicurata dagli Ambiti Territoriali attraverso erogazioni finanziarie in favore di persone Anziane non autosufficienti ovvero con disabilità assistite a domicilio, in sostituzione di prestazioni professionali di assistenza domiciliare per la parte e per le prestazioni di competenza del sistema di welfare sociale, prioritariamente in integrazione con prestazioni di natura sanitaria da erogarsi a cura del SSR, qualora necessarie. Detti Assegni di cura consentono alla persona anziana non autosufficiente o disabile, ovvero ai suoi familiari, di contrattualizzare in autonomia uno o più assistenti familiari per l'assistenza al domicilio. Non sono riconosciuti quali forme di sostegno al reddito o di contributi economici...”.*

All'art. 6, la citata delibera regionale ha poi individuato i seguenti “CRITERI DI PRIORITA' DI AMMISSIONE AL PROGRAMMA”:

“Nell'ordine:

- 1. Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale*
- 2. Persone con disabilità gravissima*
- 3. Anziani non autosufficienti a basso carico assistenziale*
- 4. Persone con disabilità grave*

*Fermi restando l'ordine di priorità sopra esposto, è prioritario l'accesso di coloro che sono inseriti in programmi di Cure Domiciliari integrate.*

*Sono considerate prioritarie le persone con punteggi più alti, e con condizioni sociali ed economiche svantaggiate della persona interessata valutate attraverso la Scheda di Valutazione Sociale (all. C SVAMA e SVAMDI e con ISEE più basso)” e ha precisato che “ Gli Assegni di cura e i voucher sono riconosciuti e rilasciati entro le disponibilità finanziarie di cui dispone l'Ambito.*

*L'accesso al programma si esplica secondo le procedure, la tempistica e la modulistica già adottati congiuntamente da Ambito Territoriale e Distretto Sanitario con Regolamento P.U.A. e U.V.I. e con Protocollo d'Intesa per le Cure Domiciliari ai sensi della L.R. 11/2007, della D.G.R.C. n. 41/2011 e D.C.A. n. 1/2013.*

*Considerata la gravità delle patologie, le persone affette da Sclerosi Laterale Amiotrofica, le persone in condizione di coma, Stato Vegetativo (SV) oppure di Stato di Minima Coscienza (SMC), le persone dipendenti da ventilazione meccanica assistita o non invasiva continuativa (24/7) e per ogni altra persona in condizione di dipendenza vitale che necessiti di assistenza continuativa e monitoraggio nelle 24 ore, sette giorni su sette, si consente di presentare la domanda per accedere al contributo come disabile gravissimo allegando la ricevuta che attesti la presentazione della domanda per il riconoscimento dell'invalidità civile (al fine dell'ottenimento dell'accompagnamento).*

*Le valutazioni (sanitaria e sociale) andranno effettuate nel minor tempo possibile e l'Ambito dovrà mettere in stato di attesa l'erogazione dell'Assegno/Voucher che sarà immediatamente esigibile quando i requisiti formali saranno completi.*

*La permanenza nel programma di Assegni di cura o di Voucher per le persone affette da patologie progressivamente ingravescenti o non suscettibili di miglioramenti è determinata senza necessità di rivalutazione, ma solo di aggiornamento del PAI in relazione ad eventuali modifiche della condizione.*

*Hanno pari diritto di accesso sia gli utenti già beneficiari sia i nuovi richiedenti.”*

Ed è in applicazione della delibera di programmazione regionale che l'Ambito territoriale ha quindi provveduto ad istruire le domande di assegno di cura.

14. Inoltre, giova ricordare che il Consiglio di Stato, in diverse recenti sentenze relative all'assegno di cura, si è espresso nel senso che *“la concessione dell'assegno di cura ai disabili gravissimi è da ricondursi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost.”*, che, con l'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha istituito il Fondo per le non autosufficienze (Consiglio di Stato, Sezione III, 12 aprile 2022, n. 2728)” e ha precisato che *“L'unico limite apposto alla possibile declinazione rimessa alla disciplina regionale delle norme di principio contenute nella legge statale è costituito dalla adeguatezza, ragionevolezza e proporzionalità dei criteri applicativi adottati, secondo cui può ammettersi di “ancorare il beneficio dell'assegno di cura anche a indici di disagio economico sociale del nucleo familiare” (Consiglio di Stato, sent. n. 2728/2022), proprio perché “il potere discrezionale dell'Amministrazione regionale, nel definire le modalità operative finalizzate alla effettiva erogazione delle prestazioni assistenziali di tipo sanitario come l'“assegno di cura”, trova un limite indefettibile nella previsione costituzionale – attuata dalla descritta norma di legge - secondo la quale “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili del singolo ” a partire dal “fondamentale diritto dell'individuo” alla salute, che deve essere tutelato (anche) garantendo la necessaria attività di “cura” in via diretta ovvero mediante l'erogazione di un “assegno” adeguato, e quindi necessariamente proporzionato alle condizioni di salute ed alle conseguenti necessità di cura domiciliare”...”*.

Pertanto, *“sebbene la Regione possa introdurre una graduazione (purché ragionevole, logica e non preclusiva dell'effettività della misura) tra i criteri di selezione dei possibili beneficiari dell'assegno di cura, tenuto conto dell'insufficienza delle provvidenze assegnate a soddisfare tutte le richieste, nondimeno la scelta operata deve essere ragionevole, logica e proporzionata, nonché rispettosa dei principi espressi dal D.M. 26 settembre 2006...”* (cfr., tra le altre, Cons. di Stato, sent.n. 10565 del 2023).

Il Consiglio di Stato ha, quindi, rilevato che *“in base alla normativa nazionale, il criterio cardine per l'assegnazione del beneficio economico è correlato alla maggiore gravità dello stato di disabilità...”*, con la conseguenza che *“si appalesa irragionevole, illogico*

*e sproporzionato il criterio di priorità stabilito dalla Regione Campania, che antepone i pazienti gravi che godono dell'ADI a quelli gravissimi che non ne hanno bisogno, in considerazione delle caratteristiche specifiche della loro disabilità...”(Cons. di Stato, sent. n.10565 del 2023 cit.).*

Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2728 del 2022 citata, si è ritenuto, inoltre, che, a fronte della oggettiva scarsità di risorse finanziarie, utilizzate in modo non irragionevole rispetto alle diverse esigenze socio-sanitarie del territorio, la Regione, nell'ambito della medesima platea dei soggetti disabili definiti “gravissimi” secondo gli indici di cui al D.M. del 26 settembre 2016, non irragionevolmente aveva deciso di ancorare il beneficio dell'assegno di cura anche a indici di disagio economico sociale.

15. Tanto premesso, si rileva innanzitutto che l'essere stati precedentemente ammessi al beneficio dell'assegno di cura non implica il riconoscimento automatico dello stesso anche per gli anni successivi in quanto la misura è finanziata con le risorse stanziare nell'apposito fondo ed è condizionata dalla entità e disponibilità delle stesse, l'istruttoria delle domande avviene secondo le regole fissate dalla apposita programmazione nazionale e regionale e l'ammissione al beneficio ha durata annuale.

16. Si rileva, poi, che il comune capofila dell'Ambito n.28 ha redatto la graduatoria contestata applicando proprio la disciplina regionale di cui alla delibera n. 121 del 2023 “*APPROVAZIONE DEL PIANO REGIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA 2022- 2024*” (oggetto anche essa della presente impugnativa), da cui non poteva autonomamente discostarsi, e, in particolare, il criterio di priorità assoluta ivi previsto in favore degli “*Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale*”.

17. Orbene, ritiene il Collegio che, fermo restando il limite della disponibilità finanziaria, la decisione della regione Campania di fissare, con la citata delibera n. 121 del 2023, un criterio di priorità assoluta in favore degli “*Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale*” sia da considerare palesemente

irragionevole e in contrasto con la disciplina nazionale, nella quale non è in alcun modo rinvenibile un criterio preferenziale in base all'età.

Un siffatto criterio di priorità assoluta, sulla base del dato anagrafico, in favore degli “*Anziani non autosufficienti ad alto carico assistenziale*” ai quali vengono postergati i disabili gravissimi di età inferiore ai 65 anni può, invero, portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti a quelle situazioni di bisogno e di disagio che il Piano Nazionale per la non autosufficienza e la stessa delibera regionale n. 121 del 2023 si propongono di superare.

Non è infatti possibile presumere in termini assoluti che lo stato di bisogno del disabile gravissimo sia inferiore a quello dell'anziano ultra sessantacinquenne non autosufficiente ad alto carico assistenziale e tale mancanza di correlazione induce, pertanto, a ritenere irragionevole il criterio di priorità assoluto introdotto dalla delibera della giunta regionale della Campania n. 121 del 2023.

Inoltre, nessuna disposizione nazionale prevede che alle persone che hanno più di 65 anni vada riservata una corsia preferenziale rispetto ai disabili gravissimi nell'accesso alla misura in questione. Anzi, come si evince dalla disciplina nazionale sopra riportata, è esclusa ogni forma di differenziazione sulla base della maggiore età anagrafica (il D.P.C.M. 3 ottobre 2022 “*Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024*” all'art. 2, comma 6, prevede infatti che “*Le regioni utilizzano le risorse di cui al presente decreto, secondo quanto previsto dal citato art. 1, comma 168, della legge n. 234/2021, al fine di garantire anche gli interventi a favore di persone in condizione di disabilità gravissima e comunque fino al soddisfacimento della platea individuata all'articolo 3, del D.M. 26 settembre 2016, ivi inclusi gli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica e delle persone con stato di demenza molto grave, tra cui quelle affette dal morbo di Alzheimer in tale condizione*” e anche nel richiamato D.M. 26 settembre 2016 non c'è alcun riferimento all'età anagrafica bensì si fa riferimento ad una priorità in favore dei disabili gravissimi, così come individuati nel medesimo D.M., cfr. l'art. 3 soprariportato).

Il dato anagrafico assume invero significanza neutra ai fini della misura in questione, ove non può che venire in rilievo *principaliter* la gravidanza del bisogno assistenziale, correlata al grado più o meno intenso dello stato di disabilità, con priorità per i disabili “gravissimi”, al di là ed a prescindere dall’età.

E, del resto, tale conclusione è suffragata anche dalla successiva delibera della giunta regionale della Campania n. 70 del 22 febbraio 2024, con cui la stessa regione, richiamando la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia, ha provveduto ad eliminare proprio il contestato criterio di priorità assoluta, stabilendo invece che “*È prioritario il soddisfacimento della platea di utenti definita dalle persone con disabilità gravissima. Avendo garantito prioritariamente tale platea, nei limiti delle risorse nella disponibilità dell’Ambito, è possibile l’ammissione al programma delle persone con disabilità grave. Fermo restando la priorità sopra esposta, nel perimetro di ciascuna condizione, “gravissima” o “grave”, qualora necessario, al fine di graduare le richieste, sono considerate le condizioni sociali ed economiche svantaggiate della persona interessata valutate attraverso la Scheda di Valutazione Sociale (all. C delle schede SVAMA e SVAMDI e ISEE più basso)*”: modifica la quale, pur non potendo riverberare i suoi effetti sulle situazioni già “consolidate”, non esclude comunque la valorizzabilità di tale nuovo orientamento regionale ai fini del sindacato sulla ragionevolezza delle scelte pregresse.

18. Nei limiti e termini di cui sopra, pertanto, il ricorso va accolto, con assorbimento degli ulteriori motivi e con conseguente annullamento, per le parti di interesse, della delibera regionale n. 121 del 2023 e degli atti del comune di San Giorgio a Cremano impugnati che ne fanno applicazione, fatti salvi gli ulteriori atti da parte delle competenti amministrazioni in sede di riedizione del potere, che dovranno essere adottati tenendo conto delle argomentazioni svolte nella presente sentenza.

19. Va, dunque, respinta la domanda risarcitoria, proposta anche in via specifica, “*non sussistendone - in assenza della riedizione del potere - i presupposti oggettivi e soggettivi, sicché allo stato difetta il requisito della c.d. spettanza dell’utilità*

*rivendicata e non attribuita (costituente presupposto perché possa qualificarsi come non iure e contra jus la condotta delle amministrazioni indicata come lesiva)” (cfr. tra le altre, Cons. di Stato, sent. n. 10570 del 2023).*

Le spese di lite sono poste a carico della regione Campania secondo soccombenza e liquidate come in dispositivo, mentre si ritiene di poterle compensare nei confronti del comune di San Giorgio a Cremano.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla, per le parti di interesse, la delibera della giunta regionale della Campania n. 121 del 2023 e gli impugnati atti del comune di San Giorgio a Cremano, capofila dell'Ambito n.28, che ne fanno applicazione.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Condanna la regione Campania al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 3.000,00 oltre accessori di legge e restituzione del contributo unificato nella misura effettivamente versata.

Spese compensate nei confronti del comune di San Giorgio a Cremano.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui 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 Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Angela Fontana, Consigliere

Mara Spatuzzi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Mara Spatuzzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Santino Scudeller**

**IL SEGRETARIO**

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