

Pubblicato il 04/04/2022

N. 02439/2022REG.PROV.COLL.  
N. 10176/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10176 del 2021, proposto da -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell'Associazione “-OMISSIS-”, in Forma Abbreviata “-OMISSIS-”, rappresentate e difese dall'Avvocato Liliana Farronato e dall'Avvocato Stefano Mosillo, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso Avvocato Liliana Farronato in Roma, Piazzale delle Belle Arti, n. 1;

*contro*

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Fiammetta Lorenzetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

*per la riforma*

della sentenza n. -OMISSIS- del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. II, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso, proposto dalle odierne appellanti, contro la Deliberazione della Giunta Capitolina n. -OMISSIS-, in particolare laddove ha deliberato:

a) di approvare le *“Linee Guida per l’attivazione degli interventi e dei servizi a sostegno dei Progetti Personalizzati delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, in attuazione della Legge n.112/2016”* contenute nell’Allegato 1;

b) di prevedere l’introduzione, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, della compartecipazione dell’utente ai costi del servizio, nelle more della disciplina definitiva, così come meglio specificato nel predetto Allegato 1;

c) di dare mandato al Direttore della Direzione Benessere e Salute di stipulare apposita convenzione con la Fondazione Roma Solidale, quale soggetto attuatore di attività riguardanti i progetti personalizzati, a supporto del Dipartimento Politiche Sociali e dei Municipi;

d) di qualsiasi altro atto presupposto connesso e/o comunque consequenziale tra cui, in particolare, l’Avviso pubblico *“per la selezione di progetti personalizzati per il “dopo di noi” in favore di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare ai sensi della legge 112/2016”*, adottato da Roma Capitale con determina del Direttore di Direzione Benessere e Salute;

e) della Determinazione Dirigenziale Dipartimento Politiche Sociali Direzione Benessere e Salute n. prot.-OMISSIS-avente ad oggetto *“Approvazione graduatoria unica cittadina delle domande per la realizzazione degli interventi e dei servizi a sostegno dei Progetti Personalizzati delle persone*

*con disabilità grave prive del sostegno familiare in attuazione alla Legge 122/2016, ai sensi della Deliberazione di Giunta Capitolina n. -OMISSIS-";*  
f) della Determinazione Dirigenziale del medesimo Dipartimento n. prot. -OMISSIS-, avente ad oggetto "*Approvazione Avviso Pubblico per la selezione di progetti personalizzati per il "Dopo di Noi" in favore di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, ai sensi della Legge n. 112/2016 - anno 2021*";  
g) della nota prot. -OMISSIS-del Dipartimento Politiche Sociali, trasmessa ai municipi.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellata Roma Capitale;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022 il Consigliere Massimiliano Noccelli;

viste le conclusioni delle parti come da verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Le ricorrenti in primo grado, la dott.ssa -OMISSIS- e la dott.ssa -OMISSIS-, sono entrambe madri di persone con disabilità e sono anche presidenti e legali rappresentanti, rispettivamente, dell'Associazione "*-OMISSIS-*", in breve "*-OMISSIS-*", e dell'Associazione "*-OMISSIS-*" onlus, da anni sempre in prima fila per far valere i diritti delle persone con disabilità.

1.1. Ebbene, in tale doppio ruolo e, cioè, sia in proprio quali genitori di persone con disabilità, candidate nelle procedure comparative per accedere ai fondi del "*dopo di noi*", sia quali legali rappresentanti delle rispettive associazioni, con il ricorso principale, proposto avanti al

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), hanno impugnato la deliberazione n. -OMISSIS-della Giunta Capitolina che ha regolamentato la procedura per la distribuzione dei fondi per il “*dopo di noi*”, stabilendo la predisposizione di una graduatoria unica cittadina dei progetti personalizzati da finanziare e fissando, altresì, le modalità di formazione di tali progetti e del loro *budget* di spesa sia la griglia per l’attribuzione dei punteggi.

1.2. Con il medesimo ricorso principale, esse hanno impugnato anche l’Avviso pubblico per il “*Dopo di noi*” – anno 2020, attuativo della delibera regolamentare -OMISSIS-, avviso al quale hanno partecipato come candidati aspiranti all’accesso al fondo.

1.3. I principali vizi di legittimità dedotti in prime cure hanno riguardato:

- a) i limiti di età, tra 18 e 65 anni, dei potenziali beneficiari con esclusione dei minori e degli ultrasessantacinquenni;
- b) la mancata predeterminazione di criteri unitari per le voci di costo dei *budget* di spesa dei progetti personalizzati;
- c) la mancata predeterminazione dei criteri per l’assegnazione dei punteggi per l’inserimento in graduatoria;
- d) la mancata concessione della deroga in caso di progetti da realizzare in immobili messi a disposizione dalle reti associative;
- e) l’introduzione della compartecipazione in base all’ISEE senza neppure specificare se ordinario o ristretto;
- f) l’affidamento del ruolo di *case manager* tramite la fondazione Roma Sociale onlus.

g) la mancata coordinazione della confluenza nella graduatoria 2020 dei progetti già approvati (ma non ancora avviati) in base al precedente bando 2018 rimasto privo di una graduatoria finale.

1.4. L'interesse ad agire delle ricorrenti, sia come genitori di persone con disabilità candidate all'accesso al fondo del "*dopo di noi*" sia come legali rappresentanti di associazioni da sempre impegnate nella tutela delle persone con disabilità, è stato da queste affermato sulla base delle asserite molteplici ricadute sfavorevoli degli atti impugnati:

a) la formazione di una graduatoria cittadina unica di nome, ma disomogenea di fatto per l'assemblaggio delle autonome valutazioni delle ben 15 USVAMDI municipali con trattamenti difformi per situazioni analoghe;

b) l'elusione dell'obbligo di presa in carico pubblica della responsabilità dei progetti con il rischio di veder assegnato il ruolo di *case manager* a professionisti non dipendenti pubblici;

c) l'ingiustizia di una compartecipazione imposta solo ai residenti in Roma Capitale, mentre identico obbligo non sussiste negli altri ambiti regionali;

d) la disparità nelle concessioni delle deroghe;

e) il mancato coordinamento della confluenza dei precedenti progetti personalizzati già approvati in base al bando "dopo di noi" anno 2018, considerando che sono stati pubblicati 3 avvisi pubblici – il primo il 29 marzo 2018; il secondo il 12 maggio 2020 e il terzo il 18 dicembre 2020 – per cui tutti i partecipanti sono stati obbligati a ripresentare la domanda con un modello allegato all'Avviso di "*prosecuzione progetto*" senza che in realtà nessun progetto fosse mai stato avviato ancora nell'ottobre del 2021.

1.5. La pubblicazione della graduatoria unica cittadina e dell'avviso per il 2021 è stata oggetto di consequenziali motivi aggiunti con i quali è stata dedotta in sintesi:

a) l'illegittimità della graduatoria unica per i limiti di età giacché, se i termini furono riaperti per gli over 65, l'esclusione dei minori degli anni diciotto è rimasta invariata e permane la violazione della legge sul “*dopo di noi*” che si applica a tutte le persone con disabilità in procinto di perdere o che già abbiamo perso il sostegno familiare senza limiti di età;

b) l'illegittimità per la mancata predeterminazione dei criteri di attribuzione dei punteggi oltre che per la formazione dei budget di progetto, ove si tenga presente che la graduatoria unica è stata formata assemblando le graduatorie di ben 15 municipi e, quindi, mettendo insieme le valutazioni di ben 15 diverse commissioni che hanno lavorato ciascuna con un proprio *modus operandi* con potenziali disuguaglianze nella valutazione di situazioni simili;

c) l'illegittimità per le disomogeneità nella concessione della deroga per la proprietà dell'immobile in cui si realizza il progetto e per la mancata considerazione della prosecuzione per i progetti già approvati, sottoposti a una nuova graduatoria, privati quindi del principio di continuità assistenziale che nei progetti “*dopo di noi*” non può mancare di essere assicurato.

d) l'illegittimità per la compartecipazione addirittura estesa retroattivamente ai progetti personalizzati già approvati e finanziati nel bando del 2018, che non prevedeva alcuna compartecipazione estesa a tali progetti senza neppure aggiornare di conseguenza il *budget* di progetto.

e) l'illegittimità dell'esclusione automatica delle domande per incompletezza documentale senza possibilità di soccorso istruttorio.

1.6. Successivamente alla notificazione delle descritte impugnazioni al Comune di Roma, questo non ha dato seguito alla convenzione con la fondazione Roma capitale e, anzi, con la nota QE/79028/2020 ha raccomandato ai municipi che il *case manager* venga individuato tra le figure professionali dell'unità di valutazione multidisciplinare preposta alla stesura del progetto personalizzato, sicché sono divenuti improcedibili, per sopravvenuta carenza d'interesse, i motivi attinenti all'affidamento del ruolo di *case manager* ad ente esterno all'amministrazione.

1.7. Ad ogni modo, a conferma delle illegittimità dedotte con il ricorso principale e con l'atto di motivi aggiunti sono stati depositati in giudizio dalle ricorrenti in prime cure gli atti ottenuti in sede di accesso documentale relativi ad alcune delle posizioni collocate nella graduatoria: detti atti, secondo le ricorrenti stesse, avrebbero confortato l'assunto della dedotta disomogeneità della graduatoria unica, in quanto assemblaggio di molteplici graduatorie ciascuna formata con criteri autonomi in assenza di parametri e criteri di riferimento unitari e predeterminati; avrebbero, altresì, confermato le disparità nell'assegnazione delle deroghe negate a candidati in possesso dei medesimi requisiti di chi invece aveva ottenuto la deroga: ad esempio avere un appartamento in dotazione della stessa associazione e avere pregressa esperienza di progetti di *week end* di autonomia a volte ha consentito di ottenere deroga e a volte inspiegabilmente no.

1.8. Nel primo grado del giudizio si è costituita Roma Capitale, con un'articolata memoria, per chiedere la reiezione del ricorso.

1.9. Il Tribunale, con la sentenza n. -OMISSIS-, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti e ha compensato le spese di lite.

2. Avverso tale sentenza ha proposto appello la sola -OMISSIS-, nelle qualità sopra indicate, e ne ha chiesto la riforma per le ragioni, di cui meglio si dirà in seguito, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente annullamento di tutti gli atti, sin qui menzionati e meglio in epigrafe ricordati.

2.1. L'appellante, più in particolare, ha impugnato i capi 6, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 della sentenza e ha, altresì, riproposto i motivi V e VI, omessi dal primo giudice, e anche taluni dei motivi aggiunti, sempre omessi dal primo giudice, e precisamente quelli afferenti all'omessa illegittima previsione del soccorso istruttorio, all'illegittima mancata regolamentazione della confluenza nella graduatoria annuale dei progetti già approvati negli anni precedenti, dei quali dovrebbe essere assicurata la continuità, nonché agli illegittimi criteri di valutazione.

2.2. Si è costituita l'appellata Roma Capitale per chiedere la reiezione del ricorso in tutti i suoi motivi.

2.3. Il 27 gennaio 2022 l'appellata ha depositato la deliberazione di Giunta regionale -OMISSIS-, recante la modifica e l'integrazione della deliberazione di Giunta regionale 25 luglio 2017, n. 454 *“Linee guida operative regionali per le finalità della legge n. 112 del 22 giugno 2016 “Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare” e del Decreto Interministeriale del 23/11/2016 di attuazione”*.

2.4. Le parti hanno depositato le loro memorie nei termini previsti dall'art. 73 c.p.a., svolgendo ulteriori deduzioni anche in ordine ai documenti nuovi depositati dall'amministrazione.



2.5. Infine, nella pubblica udienza del 10 marzo 2022, sulle conclusioni come rassegnate dai difensori a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. L'appello è infondato.

4. In primo luogo, e in via preliminare, si deve ricordare che la nuova delibera n. -OMISSIS- della Giunta regionale depositata in giudizio da Roma Capitale, anche se ha chiarito, come meglio si dirà, alcuni punti controversi del presente contenzioso, non ha certo fatto venire meno la materia del contendere, con la conseguenza che il Collegio deve pronunciarsi sui motivi proposti.

4.1. Occorre doverosamente muovere, anzitutto, da un inquadramento generale delle questioni controverse.

5. La l. 22 giugno 2016, n. 112, recante “*Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*” e meglio nota come legge sul “*dopo di noi*”, ha dettato una normativa di principio in questa materia e ha inteso favorire – art. 1, comma 1 – il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia sociale delle persone con disabilità.

5.1. La legge – art. 1, comma 2 – prevede 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.

5.2. Come stabilisce l'art. 3, comma 1, della l. n. 112 del 2016, per le finalità di cui all'art. 1, commi 1 e 2, è istituito nello stato di

previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, di seguito denominato «*Fondo*».

5.3. L'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo è subordinato alla sussistenza di requisiti da individuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 181 del 1997.

5.4. Detti requisiti, come ora meglio si dirà, sono stati individuati con il D.M. del 23 novembre 2016.

5.5. L'art. 4 della l. n. 112 del 2016 pone importati obiettivi e fissa le finalità del Fondo, stabilendo di:

a) attivare e potenziare programmi di intervento volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare e che tengano conto anche delle migliori opportunità offerte dalle nuove tecnologie, al fine di impedire l'isolamento delle persone con disabilità grave di cui all'art. 1, comma 2;

b) realizzare, ove necessario e, comunque, in via residuale, nel superiore interesse delle persone con disabilità grave di cui all'art. 1, comma 2, interventi per la permanenza temporanea in una soluzione abitativa extrafamiliare per far fronte ad eventuali situazioni di emergenza, nel rispetto della volontà delle persone con disabilità grave, ove possibile, dei loro genitori o di chi ne tutela gli interessi;

c) realizzare interventi innovativi di residenzialità per le persone con disabilità grave di cui all'art. 1, comma 2, volti alla creazione di soluzioni alloggiative di tipo familiare e di *co-housing*, che possono comprendere il pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi medesimi, anche sostenendo forme di mutuo aiuto tra persone con disabilità;

d) sviluppare, ai fini di cui alle lett. a) e c), programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile delle persone con disabilità grave di cui all'art. 1, comma 2.

6. Con il citato D.M. del 23 novembre 2016 sono stati fissati i requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo.

6.1. L'art. 2, comma 1, prevede gli interventi di cui al decreto, nei limiti delle risorse del Fondo, le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare accedono previa valutazione multidimensionale, effettuata da equipe multi professionali in cui siano presenti almeno le componenti clinica e sociale, secondo i principi della valutazione bio-psicosociale e in coerenza con il sistema di classificazione ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute).

6.2. Le equipe multi professionali sono regolamentate dalle Regioni senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

6.3. La valutazione multidimensionale analizza le diverse dimensioni del funzionamento della persona con disabilità in prospettiva della sua migliore qualità di vita, ed in particolare, almeno le seguenti aree:

- a) cura della propria persona, inclusa la gestione di interventi terapeutici;
- b) mobilità;
- c) comunicazione e altre attività cognitive;
- d) attività strumentali e relazionali della vita quotidiana.

6.4. La valutazione di cui al comma 1 è finalizzata alla definizione del progetto personalizzato per la persona con disabilità grave.

6.5. Il progetto individua gli specifici sostegni di cui la persona con disabilità grave necessita, a partire dalle prestazioni sanitarie, sociali e socio-sanitarie ed inclusi gli interventi e i servizi di cui all'art. 3, a valere sulle risorse del Fondo, in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili, in funzione del miglioramento della qualità di vita e della corretta allocazione delle risorse medesime.

6.6. Il progetto personalizzato, stabilisce l'art. 2, comma 3, è definito assicurando la più ampia partecipazione possibile della persona con disabilità grave, tenendo conto dei suoi desideri, aspettative e preferenze e prevedendo altresì il suo pieno coinvolgimento nel successivo monitoraggio e valutazione.

6.7. Secondo il successivo comma 4, il progetto personalizzato individua, sulla base della natura del bisogno prevalente emergente dalle necessità di sostegni definite nel progetto, una figura di riferimento (*case manager*) che ne curi la realizzazione e il monitoraggio, attraverso il coordinamento e l'attività di impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione dello stesso.

6.8. L'art. 3, comma 2, del D.M. prevede un percorso programmato di accompagnamento verso l'autonomia e l'uscita dal nucleo

familiare di origine, anche mediante soggiorni familiari al di fuori del contesto familiare.

7. In base all'art. 4, comma 2, del D.M. del 23 novembre 2016 l'accesso alle misure a carico del Fondo è prioritariamente garantito alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare che in esito alla valutazione multidimensionale, di cui all'art. 2, comma 2, necessitano con maggiore urgenza degli interventi di cui al presente decreto.

7.1. Nel valutare l'urgenza si tiene conto delle limitazioni dell'autonomia, dei sostegni che la famiglia è in grado di fornire, della condizione abitativa ed ambientale, nonché delle condizioni economiche della persona con disabilità e della sua famiglia.

7.2. In esito alla valutazione di cui al comma 2 è in ogni caso garantita, secondo il successivo comma 3 del citato art. 4, una priorità di accesso alle seguenti:

- a) persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche reddituali e patrimoniali, che non siano i trattamenti percepiti in ragione della condizione di disabilità;
- b) persone con disabilità grave i cui genitori, per ragioni connesse, in particolare, all'età ovvero alla propria situazione di disabilità, non sono più nella condizione di continuare a garantire loro nel futuro prossimo il sostegno genitoriale necessario ad una vita dignitosa;
- c) persone con disabilità grave, inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, come individuate all'art. 3, comma 4.

8. Nel contesto e in applicazione di questa cornice normativa, sin qui sinteticamente descritta nei propri tratti essenziali e qualificanti per la

deistituzionalizzazione e il sostegno effettivo delle persone affette da disabilità gravi, Roma Capitale, odierna appellata, ha inteso dettare, con la deliberazione n. -OMISSIS- della Giunta capitolina, la procedura per la distribuzione dei fondi per il “*dopo di noi*”, oggetto delle molteplici censure proposte dall’odierna appellante nel presente giudizio.

8.1. Il primo giudice, come si è accennato, ha respinto gran parte delle censure proposte, assorbendo le restanti, con motivazioni che sono tuttavia contestate dall’odierna appellante.

9. Con il primo motivo (pp. 5-6 del ricorso), infatti, l’odierna appellante deduce che la sentenza impugnata non avrebbe adeguatamente motivato in ordine all’interesse ad agire in capo alle ricorrenti in prime cure perché, secondo il primo giudice, *«piuttosto che evidenziare quale sarebbe la lesione arrecata alle loro posizioni soggettive quali genitori di persone con disabilità e quali presidenti di associazioni impegnate nel campo regolamentato dagli atti impugnati»* esse avrebbero mosso delle contestazioni generali al regolamento di cui alla deliberazione capitolina n. -OMISSIS-

9.1. La sentenza sembrerebbe ignorare, ad avviso dell’appellante, che le ricorrenti in prime cure hanno agito anche in qualità di candidati al bando del “*dopo di noi*” per l’anno 2020 e che, di conseguenza, hanno lamentato difetti regolamentari idonei ad incidere direttamente sulla formazione della graduatoria di cui avrebbero fatto parte.

9.2. Inoltre, la sentenza ignorerebbe che le ricorrenti hanno dedotto vizi regolamentari, quali, ad esempio, quelli relativi alle deroghe o alla mancata predeterminazione dei criteri per la scheda di valutazione multidimensionale disabili S.Va.M.Di (di qui in avanti, per brevità, solo “S.Va.M.Di”), che, se non contestati immediatamente,

avrebbero esposto a potenziale tardività il futuro ricorso avverso gli atti consequenziali meramente applicativi di criteri ritenuti illegittimi.

9.3. Insomma, al pari dei candidati di qualsivoglia procedura comparativa che devono impugnare il bando qualora preveda clausole già di per sé escludenti o comportanti sottrazione ingiusta di punteggi, così anche le ricorrenti hanno impugnato le norme regolamentari direttamente lesive.

9.4. Inoltre, l'associazione “-OMISSIS-” sta gestendo e realizzando progetti sul “*dopo di noi*” con fondi propri sicché essa avrebbe interesse diretto alla collocazione in graduatoria di tutti i propri assistiti.

9.5. La sentenza qui impugnata, dunque, avrebbe trascurato al capo 6 la legittimazione derivante dall'essere l'appellante candidata alla procedura per l'accesso ai fondi e, in quanto tale, direttamente lesa dall'applicazione di un regolamento ritenuto illegittimo.

9.6. Il motivo è inammissibile per difetto di interesse.

9.7. La sentenza impugnata ha ritenuto di esaminare le censure proposte dall'odierna appellante nel merito e, dunque, l'inciso motivazionale sull'interesse ad agire, censurato dall'appellante, non assume alcun rilievo perché costituisce un mero *obiter dictum* improduttivo di effetti concreti sul contenuto decisorio del provvedimento giurisdizionale.

9.8. Il chiarimento del primo giudice, insomma, appare più come una notazione di carattere preliminare o una premessa di carattere generale, intesa a rammentare – in modo del tutto corretto e condivisibile – che non è possibile sottoporre a critica generale e astratta l'impianto dato dalla pubblica amministrazione all'applicazione di disposizioni normative a prescindere da una

ricaduta immediata e concreta sulle posizioni di coloro che agiscono in giudizio.

10. Questa osservazione, val qui solo ricordare, è peraltro coerente con la unanime giurisprudenza amministrativa e con quanto ancor di recente l'Adunanza plenaria nella sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021 ha ribadito e, cioè, che il fondamento della nozione di interesse al ricorso è *«rinvenuto, come noto, nell'art. 100 c.p.c., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a., ed è caratterizzato dalla prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato».*

10.1. L'interesse al ricorso, del resto, fonda la concezione soggettiva del processo amministrativo e costituisce uno strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela, impedendo la presentazione di ricorsi di tipo "emulativo".

10.2. Sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, quindi, è necessario verificare che *«la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione»*, ma non anche che *«abbia subito»* una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite.

10.3. Nel caso di specie, come ha rilevato la sentenza impugnata e come meglio si specificherà, in seguito, nell'esame dei singoli motivi, il ricorso proposto dalle ricorrenti non si sottrae interamente alla censura di una sostanziale genericità di alcune doglianze che, pur rasentando l'inammissibilità, non ha impedito tuttavia al primo giudice di esaminare le singole censure proposte con il ricorso originario e i successivi motivi aggiunti.

10.4. La censura è dunque priva di interesse, nel suo nucleo argomentativo, se è vero – come è vero – che il primo giudice ha



comunque esaminato nel merito tali censure e le ha respinte sulla scorta di argomentazioni, che qui verranno esaminate.

11. Con il secondo motivo (p. 6 del ricorso), ancora, l'odierna appellante censura la sentenza impugnata laddove, al capo 8, ha rigettato la doglianza relativa all'illegittimità dell'esclusione dal "*dopo di noi*" dei minorenni, una volta divenuta improcedibile, per le ragioni dette, la questione relativa ai soggetti aventi età maggiore di 64 anni, perché la legge fondamentale non prevede limiti di età per l'accesso al fondo del "*dopo di noi*", sostenendo che vi sarebbero apposite normative di settore che regolamentano il funzionamento delle strutture residenziali di tipo familiare o a carattere comunitario che consentono la accoglienza dei minori anche in caso di disabilità.

11.1. Si tratta di motivazione infondata, secondo la tesi impugnatoria, perché l'esistenza di normative che offrono ai minori disabili e senza l'assistenza dei genitori o, comunque, del nucleo familiare una tutela alternativa possono e debbono convivere con l'accesso al fondo del "*dopo di noi*" che non può essere escluso per i limiti di età.

11.2. È la legge che, escludendo espressamente limiti di età, aggiunge una tutela in più per i minori per i quali ricorrano i presupposti per accedere al fondo del dopo di noi.

11.3. L'esistenza della normativa *ad hoc* per l'accoglienza dei minori, di conseguenza, non è motivo per introdurre un limite di età che la legge non prevede per l'accesso al "*dopo di noi*" per il minore disabile grave rimasto privo dell'assistenza familiare.

11.4. Tutto il capo 8 della sentenza impugnata sarebbe pertanto contrario alla lettera della l. n. 112 del 2016 e alla normativa in materia che esclude qualsivoglia limite di età per l'accesso ai fondi; pertanto, merita di essere annullato e riformato.

11.5. Il motivo in esame deve essere respinto, seppure per le precisazioni che qui seguono.

11.6. La sentenza impugnata, invero, ha correttamente ricordato anzitutto che, ai sensi dell'art. 4 della l. n. 112 del 2016 e degli artt. 5 e 6 del D.M. del 23 novembre 2016, le finalità del Fondo sono quelle di accompagnare la persona con disabilità grave, priva del sostegno familiare, nel percorso verso l'autonomia attraverso l'inserimento in programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile.

11.7. L'art. 4 del citato D.M. del 23 novembre 2016 individua i beneficiari del Fondo e, nel contempo, fissa i criteri di priorità all'accesso ai programmi finanziati dalla legge sul "*dopo di noi*", mentre il successivo art. 5, comma 2, prevede l'assegnazione dei fondi calcolata sulla base della quota di popolazione regionale nella fascia d'età tra i 18 e i 64 anni.

11.8. Infine, anche la D.G.R. n. 454 del 25 luglio 2017 prevede espressamente la destinazione dei fondi per i percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare e la deistituzionalizzazione a «*una fascia di persone adulte con disabilità*».

11.9. Secondo la sentenza impugnata, a fronte della pacifica circostanza della limitatezza delle risorse del fondo e dell'altrettanto logica conseguenza di stabilire dei criteri per la loro assegnazione, discenderebbe che la scelta operata dall'amministrazione capitolina circa il limite dei 18 anni non solo è in linea con la l. n. 112 del 2016 e con il D.M. del 23 novembre 2016, ma non presenterebbe nemmeno i connotati di irragionevolezza e illogicità né determinerebbe una disparità di trattamento rispetto ad altri soggetti

che versano nelle medesime condizioni, attesa anche l'esistenza della normativa *ad hoc* per l'accoglienza dei minori.

12. La motivazione della sentenza impugnata va esente da censura perché, se è vero che la l. n. 112 del 2016 non esclude i minori dal novero delle persone con disabilità grave, come giustamente sostiene l'odierna appellante, è altresì vero che la funzione del Fondo, in modo del tutto ragionevole, è quella di privilegiare anzitutto i disabili adulti, in quanto la legge si propone il fine precipuo di favorire la deistituzionalizzazione dei soggetti già privi di sostegno familiare o l'acquisizione di autonomia e indipendenza per coloro che la perdono o sono in procinto di perderla.

12.1. L'uscita dal nucleo familiare, la deistituzionalizzazione, il raggiungimento della maggiore autonomia possibile, l'acquisto, la locazione o la ristrutturazione di una casa sono tutti obiettivi che hanno presupposto il fatto che il soggetto sia maggiorenne o prossimo alla maggiore età perché è proprio nei confronti di tali soggetti che la deistituzionalizzazione, nel modo in cui la legge l'ha intesa, può svolgere davvero un ruolo fondamentale, se privi appunto 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.

12.1. Ciò non significa però, si badi, che il minore sia privo di sostegno o che, se in procinto della maggiore età, non debba essere ammesso al Fondo.

12.2. Non a caso, e infatti, la delibera regionale n. 554 del 5 agosto 2021, già sopra richiamata, chiarisce una volta per tutte che, se i beneficiari del "*dopo di noi*" sono di norma maggiorenni, per i minori i

servizi territoriali dovranno valutare l'opportunità di indirizzare il bisogno ad un'offerta che tuteli l'età e la condizione di disabilità, come le strutture a ciclo residenziale per minori indicate nella L.R. n. 41 del 2003, che prestano servizi finalizzati ad interventi socio-assistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia sulla base di un piano personalizzato educativo-assistenziale, anche in considerazione delle disposizioni di cui al DCA 242/2018 per le prestazioni sociosanitarie in favore di minori con disabilità complessa neuropsichica e/o neuromotoria ad alta complessità assistenziale in struttura socioassistenziale.

12.3. I trattamenti terapeutico-riabilitativi residenziali sono configurati invece come LEA a carico del S.S.R.

12.4. Resta inteso, come ricorda la stessa delibera n. -OMISSIS-che, qualora il minore sia in procinto della maggiore età, potranno essere valutate eventuali attivazioni di interventi e sostegni di graduale accompagnamento alla fuoriuscita dal contesto di provenienza, in ordine agli interventi di cui all'art. 5 comma 4, lett. a) del D.M. del 23 novembre 2016.

12.5. Il motivo dunque, con le suesposte precisazioni, deve essere respinto.

13. Con il terzo motivo (pp. 6-11 del ricorso), ancora, l'odierna appellante censura la sentenza impugnata per avere respinto il motivo inerente alla mancata predeterminazione dei criteri per la compilazione della scheda S.Va.M.Di con una motivazione tautologica e, cioè, sostenendo che, siccome tutte le 15 unità di Valutazione Multidisciplinare si sarebbero avvalse della medesima scheda e delle relative istruzioni di compilazione della Regione Lazio,

questo fatto, di per sé solo, garantirebbe l'omogeneità delle valutazioni.

13.1. La sentenza, però, non avrebbe considerato che la carenza di criteri predeterminati unitari e la conseguente disomogeneità delle valutazioni sono state dimostrate depositando in giudizio gli atti dei municipi ottenuti in sede di accesso documentale e, in particolare, sono stati prodotti gli atti dei municipi che avevano dovuto colmare la mancata predeterminazione dei criteri di compilazione delle schede individuando e assegnando alle commissioni dei propri criteri da loro elaborati.

13.2. Il che conferma che i vari municipi hanno operato ciascuno a modo proprio.

13.3. Di conseguenza, non sarebbe vera l'affermazione del punto 9.3 della sentenza laddove si legge che la presunta disomogeneità della graduatoria per la mancata predeterminazione dei criteri non sarebbe stata sostenuta da alcun esempio della predetta disomogeneità

13.4. Non sarebbe vera sul piano dei fatti perché, al contrario, è stata dimostrata depositando gli atti ottenuti in esito all'accesso documentale, ma soprattutto non sarebbe vera sul piano del diritto, in quanto la mancata predeterminazione dei criteri di valutazione è vizio di legittimità di qualunque valutazione a prescindere dall'esito, dovendo ritenersi la disomogeneità insita nella mancata predeterminazione dei criteri.

13.5. Tant'è vero, sostiene ancora l'appellante, che alla mancata predeterminazione dei criteri le commissioni possono supplire solo con la specifica motivazione delle ragioni sottese a ciascuna valutazione effettuata.

13.6. Ad ogni modo, contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, l'appellante afferma di avere documentato sia la disomogeneità delle valutazioni delle 15 Unità di Valutazione Multidimensionale – U.V.M.D. (di qui in avanti, per brevità, solo U.V.M.D.) per la mancata predeterminazione dei criteri sia la disomogeneità della graduatoria quanto alle deroghe e al punteggio per l'Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE (di qui in avanti, per brevità, solo ISEE).

13.7. A tal proposito, alle pp. 8-10 dell'atto di appello, essa allega uno schema contenente le lamentate disomogeneità di valutazione.

13.8. Uno dei parametri di si può oggettivamente riscontrare la disomogeneità senza alcun dubbio è quello dell'indicatore ISEE, l'Indicatore della condizione patrimoniale e reddituale, che, sulla scheda di predisposizione ha un peso di 8/20.

13.9. Ebbene, l'ISEE per alcune posizioni è stato riferito alla singola persona beneficiaria dell'intervento (ISEE ristretto), per altre, invece, all'intero nucleo familiare, con la conseguenza che il punteggio attribuito nel caso dell'ISEE familiare è estremamente penalizzante nei casi considerati.

13.10. Viceversa, per coloro i quali è stato considerato l'ISEE ristretto si è determinata una posizione di sicuro favore.

13.11. Peraltro, con riferimento al parametro ISEE di cui tenere conto, l'appellante evidenzia un comportamento a dir poco 'ondivago' di Roma Capitale che, nel 2018 chiedeva ISEE ordinario, mentre nel 2020 l'ISEE richiesto diventava "ristretto", e comunque in modo confuso e generico, nella scheda predisposizione graduatoria allegata alla delibera 45/2000, si indicava la situazione economica della persona con disabilità e della sua famiglia valutata in

base all'ISEE, ma senza nessuna specificazione in ordine a quale ISEE si dovesse prendere a riferimento).

13.12. E il parametro ISEE è gravido di conseguenze: infatti, anche a parità degli altri parametri, prendere 6 punti anziché 13 significa scendere significativamente nella graduatoria finale.

13.13. La logica conseguenza di questa confusione, dimostrata in atti dall'accesso, è stata che ogni U.V.D.M. ha valutato autonomamente e il Dipartimento, che ha approvato la graduatoria dopo averla 'assemblata', ha assunto i risultati senza metterli a verifica.

13.14. La mancata predeterminazione di criteri omogenei, dunque, ha determinato, secondo la tesi dell'appellante, una graduatoria disomogenea, come è stato documentato senza che la sentenza, sempre a dire dell'appellante, ne abbia tenuto conto alcuno.

14. Anche questo motivo va respinto.

14.1. Si deve concordare anzitutto con il primo giudice in ordine alla valutazione della genericità che affligge l'intera articolazione del motivo, il quale non spiega in modo sufficiente quale sarebbe il concreto effetto lesivo della mancata predeterminazione dei criteri univoci e omogenei per l'odierna appellante.

14.2. Ma, poiché l'appellante pone un problema serio e delicato che da vicino tocca le condizioni di persone affette da gravi disabilità, il Collegio ritiene, per ragioni di giustizia sostanziale e soprattutto sul piano conformativo per la futura azione amministrativa, di prescindere da questo preliminare rilievo, che comunque è e resta dirimente, e di affrontare la questione sul piano contenutistico.

14.3. Nel merito, infatti, si deve osservare come dalla documentazione allegata dalle parti e, in particolare, da Roma Capitale, e soprattutto dalla già citata D.G.R. n. 545 del 2017,

contenente le Linee guide operative regionali per l'attuazione della l. n. 112 del 2016, emerge, all'articolo 6, comma 5, che *«per la valutazione multidimensionale verrà utilizzata la Scheda S.Va.M.Di., adottata dalla Regione Lazio con Decreto del Commissario N. 05624/2020 REG.RIC. ad Acta n. -OMISSIS-»* e che *«con la nota prot. n. U.735901 del 21.11.2018 ha precisato che l'uso della suddetta scheda ha la finalità di “assicurare sul territorio regionale l'omogeneità dei criteri valutativi»* nelle more della messa a regime del sistema informatico.

14.4. Il primo giudice, dopo aver premesso che il territorio di Roma Capitale è suddiviso in tre AA.SS.LL., a loro volta ripartite in 15 distretti sanitari coincidenti con i 15 Municipi, ha anzitutto e giustamente osservato che il fatto che sia stata utilizzata per tutte le istanze la medesima Scheda S.Va.M.Di., adottata dalla Regione Lazio con Decreto del Commissario ad Acta n. -OMISSIS-, ha comportato che le U.V.M. abbiano utilizzato per la valutazione i criteri elencati dalla più volte citata D.G.R. n. 454 del 2017, pedissequamente ripresi dalla D.G.C. n. -OMISSIS- e dall'A.P. -OMISSIS-, secondo i quali va data preferenza alle *«persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche, reddituali e patrimoniali, che non siano i trattamenti percepiti in ragione delle condizioni di disabilità; persone con disabilità grave i cui genitori, per ragioni connesse, in particolare all'età ovvero alla propria situazione di disabilità, non sono più nella condizione di continuare a garantire loro nel futuro prossimo il sostegno genitoriale necessario ad una vita dignitosa; persone con disabilità grave inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare»*.

14.5. In tale prospettiva unitaria e unificante, che non è stata oggetto di specifica contestazione dall'appellante (la quale non ha potuto



contestare che i criteri, per quanto “larghi”, fossero quelli appena ricordati in coerenza con la l. n. 112 del 2016 e il D.M. del 23 novembre 2016, di cui si è detto), il Collegio di primo grado ha rilevato, inoltre, che le ricorrenti si sono limitate a lamentare una presunta disomogeneità della graduatoria derivata dall’assemblaggio delle autonome valutazioni delle 15 unità di valutazione municipali, senza però dedurre in concreto alcun esempio della predetta disomogeneità, né tanto meno indicare in cosa si sarebbe concretato il trattamento difforme di situazioni analoghe.

14.6. Del resto nello stesso ricorso e nei successivi motivi aggiunti, ha osservato il tribunale, si deduce il “rischio” della disomogeneità delle *«graduatorie municipali destinate poi a confluire nella graduatoria unica cittadina»*, rischio che non viene mai convertito, neanche all’esito della chiusura dell’avviso pubblico, in un’individuata e specifica difformità di trattamento in relazione a situazioni ben individuate.

14.7. Anche su questo punto la sentenza resiste alle censure in questa sede fatte valere non fosse altro perché, si deve ribadirlo, nemmeno da un’attenta lettura delle censure contenute nell’atto di appello e nel prospetto allegato, è dato comprendere con sufficiente chiarezza quale concreta lesività abbia avuto, per l’odierna appellante, la qui lamentata difformità delle valutazioni e in cosa si sia sostanziato il danno, per sé o per le persone in carico all’Associazione, quanto, ad esempio, ad una deteriorata posizione in graduatoria.

15. Nondimeno, come si è premesso (v., *supra*, § 14.2.), per la delicatezza delle questioni sollevate, si può osservare quanto segue.

15.1. La Regione Lazio, con il decreto del Commissario *ad acta* del -OMISSIS-, ha deciso di:

«1. adottare la scheda S.Va.M.Di. quale strumento di valutazione multidimensionale per l'accesso delle persone con disabilità fisica, psichica e sensoriale alla residenzialità, semi residenzialità e domiciliarità;

2. dare mandato alla competente Direzione Regionale di avviare un piano di formazione ed addestramento degli operatori impegnati nella valutazione multidimensionale delle persone con disabilità, propedeutico all'utilizzo appropriato della scheda S.Va.M.Di. nelle Aziende USL del Lazio;

3. dare mandato a Lait S.p.A. di implementare, nell'ambito del progetto SLAT, la scheda S.Va.M.Di.».

15.2. Orbene, a distanza di 6 anni, la scheda S.Va.M.Di. non è stata ancora implementata in molti ambiti territoriali regionali e, come ricordato dai ricorrenti in primo grado, l'algoritmo della stessa non è stato certificato dalla Regione Lazio.

15.3. In assenza della implementazione e certificazione della scheda S.Va.M.Di., la Regione Lazio nella citata D.G.R. n. 454 del 25 luglio 2017, contenente le *Linee guida* operative regionali, ha stabilito, come si è visto, all'articolo 6, comma 5, che «*per la valutazione multidimensionale verrà utilizzata la Scheda S.Va.M.Di., adottata dalla Regione Lazio con Decreto del Commissario ad Acta n. -OMISSIS-*».

15.4. In diversi incontri effettuati dagli ambiti territoriali con la Regione Lazio è stata segnalata dalle amministrazioni locali questa grave carenza e richieste indicazioni operative in considerazione delle diverse problematiche riscontrate nei diversi territori.

15.5. A tali richieste la Regione Lazio ha risposto con la nota -OMISSIS-, prodotta in atti, con la quale, dopo aver ribadito che «*al fine di assicurare sul territorio regionale l'omogeneità dei criteri valutativi è stato disposto l'utilizzo dello strumento di valutazione multidimensionale adottato con DCA n. 306/2014 Scheda S.Va.M.Di.*» e che «*nelle more della messa a*

*regime del suddetto sistema informatico, si ritiene che una descrizione globale uniforme della persona con disabilità, ancorché sulla Scheda cartacea, possa essere efficacemente propedeutica alla definizione del Progetto individualizzato, condiviso tra sanità e sociale, in quanto strumento univoco per la raccolta delle informazioni”.*

15.6. La stessa enunciazione viene poi ripresa dalla D.G.R. n. 942 del 10 dicembre 2019, in cui nell'allegato A, seconda pagina, ultima frase, si conferma l'utilizzo della scheda S.Va.M.Di nel formato cartaceo.

16. Anche in questo caso, quindi, le carenze sottolineate dall'appellante non sembrano ascrivibili a Roma Capitale, ma – a tutto concedere – alla Regione Lazio, nemmeno evocata in giudizio, che a distanza di 6 anni dalla adozione della scheda S.Va.M.Di. non ha ancora implementato e certificato la piattaforma informatica e l'algoritmo necessario al suo funzionamento, pur richiedendone ai Comuni l'utilizzo.

17. Roma Capitale, con la deliberazione n. -OMISSIS- qui contestata, ha semplicemente inteso ribadire quanto esposto dalla Regione Lazio con la citata nota -OMISSIS-, non residuando in suo capo alcuna competenza sull'implementazione informatica della scheda S.Va.M.Di.

18. Nel merito di quanto, poi, asserito dall'appellante, circa l'evenienza che Roma Capitale avrebbe dovuto avere un'unica U.V.M. si deve constatare che tale affermazione è priva di fondamento giuridico.

18.1. Molto significativa, in tal senso, è la produzione normativa della Regione Lazio e, in particolare, l'allegato Tecnico n. 1 alla D.G.R. del 25 gennaio 2008, n. 40; il decreto del Commissario *ad acta* 24

dicembre 2012, n. 431 (Allegato 20), la D.G.E. del 2 marzo 2018, n. 149.

18.2. In tutta la produzione normativa e tecnica viene ribadito chiaramente che la U.V.M. ha carattere distrettuale e tale affermazione si realizza e invero nel concreto, per quanto concerne Roma Capitale, nelle 3 AA.SS.LL. cittadine e nei corrispondenti 15 Distretti sanitari.

18.3. Infatti, come noto, il territorio di Roma Capitale dal punto di vista sanitario è suddiviso in 3 diverse AA.SS.LL., a loro volta divise in 15 distretti sanitari coincidenti al territorio dei 15 Municipi.

19. Alla luce di quanto sopra esposto, si deve dunque ritenere nel merito infondata la tesi dell'appellante secondo cui le graduatorie municipali destinate poi a confluire nella graduatoria unica cittadina rischiano di essere gravemente disomogenee, in quanto tutte le UU.VV.MM. distrettuali, le quali sono sottoposte e di competenza delle AA.SS.LL. cittadine e non di Roma Capitale, operano in base alla normativa regionale in essere, con gli strumenti e le procedure definite dalla Regione Lazio.

20. Per quanto inerisce, ancora, all'illegittimità derivata da tale profilo con riguardo all'approvazione della graduatoria unica 2020 e, nello specifico, in merito all'allegata illegittimità per mancata predeterminazione dei criteri per l'attribuzione dei punteggi per tutti gli indicatori di maggiore urgenza, la Regione Lazio, all'art 5, comma 4, delle *Linee Guida* di cui alla D.G.R. 454 del 2017 più volte citata, prevede che l'accesso alle misure a carico del Fondo sia prioritariamente garantito alle persone «*con disabilità grave prive del sostegno familiare che, in esito alla valutazione multidimensionale, necessitano con maggiore urgenza degli interventi finanziabili dal Fondo*», concetto identico,

nella sostanza, a quello espresso dal già citato art. 4 del D.M. del 23 novembre 2016.

20.1. I criteri di urgenza vengono così elencati al comma 4 dell'art. 5 della D.G.R. n. 454 del 2017, come di seguito testualmente ripresi dalle Linee Guida e riportate nella deliberazione Giunta Capitolina n. -OMISSIS- e dall'Avviso Pubblico 2020, approvato con D.D. -OMISSIS-: *«nella valutazione dell'urgenza si dovrà tenere conto delle limitazioni di autonomia, dei sostegni che la famiglia è in grado di fornire, nonché delle condizioni economiche della persona con disabilità e della sua famiglia».*

20.2. In esito alla suddetta valutazione la Regione ha ribadito che venga garantita la priorità di accesso secondo criteri di seguito elencati anch'essi elencati all'art. 5 comma 4 delle D.G.R. n. 454 del 2017 e testualmente riportati nella D.G.C. n. -OMISSIS- e nell'A.P. -OMISSIS-:

*«- persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche, reddituali e patrimoniali, che non siano i trattamenti percepiti in ragione delle condizioni di disabilità; - persone con disabilità grave i cui genitori, per ragioni connesse, in particolare all'età ovvero alla propria situazione di disabilità, non sono più nella condizione di continuare a garantire loro nel futuro prossimo il sostegno genitoriale necessario ad una vita dignitosa;*

*- persone con disabilità grave inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare».*

20.3. Si tratta, a ben vedere, di quegli sono i criteri ripresi testualmente dall'art. 4, comma 3, del D.M. del 23 novembre 2016 (v. infatti, supra, § 7.2.).

20.4. Nessuna indicazione della Regione è pervenuta con riguardo all'attribuzione di punteggi chiari e univoci ai criteri di urgenza in

modo da poter applicare gli stessi in maniera uniforme su tutto il territorio.

20.5. Pertanto Roma Capitale, in mancanza di indicazioni, dovendo sbloccare l'accesso ai fondi del “*dopo di noi*” e dovendo misurarsi con un fondo limitato (che potrebbe non essere sufficiente a rispondere 14 a tutte le domande), ha approvato con D.G.C. n. -OMISSIS-, all'allegato 1, la Scheda di Predisposizione della Graduatoria (Allegato n. 1), quale strumento per l'attribuzione di punteggi alle voci espressamente richiamate dalla normativa regionale, al fine di formulare la graduatoria cittadina.

20.6. Pertanto anche l'Avviso pubblico, approvato con D.D. n. -OMISSIS-(e, conseguentemente, la graduatoria unica, approvata con D.D. prot. -OMISSIS-, ha impiegato tale strumento per l'attribuzione dei punteggi.

21. In merito, infine, all'indicatore della situazione economica, quanto asserito dai ricorrenti circa l'assenza dell'indicazione della tipologia di ISEE per la valutazione della maggior urgenza è errato in quanto sia nella D.G.C. n. -OMISSIS-al punto 2 “*Beneficiari...*” che nell'Avviso Pubblico all'art. 3 “*Destinatari*”, è indicato, tra i criteri di urgenza, che venga considerato l'ISEE sociosanitario del beneficiario di cui all'art. 6 del d.P.C.M. n. 159 del 2013.

22. Fermo restando, dunque, che nel Lazio è indispensabile e auspicabile per il futuro, a livello regionale, l'implementazione informatica e l'aggiornamento della scheda S.Va.M.Di, per una maggiore puntualizzazione e omogeneizzazione dei criteri qualitativi ad evitare disparità di trattamento particolarmente ingiuste e odiose in una materia, come quella presente, che profondamente tocca la

vita delle persone affette da disabilità, la censura deve essere respinta, alla stregua delle motivazioni che precedono.

23. Con il quarto motivo (pp. 11-12 del ricorso), ancora, l'appellante censura la sentenza impugnata per avere respinto e in parte eluso il motivo relativo all'illegittimità della compartecipazione in base all'ISEE, omettendo di pronunciarsi sulla dedotta incompetenza comunale in favore della regione.

23.1. In proposito la sentenza, deduce l'appellante, addirittura afferma erroneamente che la compartecipazione sarebbe stata addirittura prevista dalla Regione Lazio, il che certamente non è perché la compartecipazione è stata introdotta in via sperimentale dal solo Comune di Roma in assenza di previsioni da parte della Regione Lazio.

23.2. In ogni caso il dedotto vizio di incompetenza per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, e dell'art. 4, comma 2, della l. n. 112 del 2016, che assegnano alla Regione la competenza a disporre della compartecipazione in base all'ISEE, non può neppure considerarsi assorbito implicitamente.

23.3. La giurisprudenza da sempre è unanime nell'ammettere l'assorbimento dei motivi solo in caso di sentenza di accoglimento, ritenendo che il metodo sia legittimo sulla base della considerazione che la sua applicazione non lede gli interessi delle parti.

23.4. Perciò la sentenza al capo 10 è viziata per omessa pronuncia sull'incompetenza del Comune ad introdurre l'ISEE.

23.5. Inoltre, sostiene ancora l'appellante, il capo 10 è errato anche laddove rigetta il motivo relativo all'illegittimità dell'introduzione sia pure sperimentale della compartecipazione in base all'ISEE, spiegando che la compartecipazione non sarebbe un corrispettivo

della prestazione sociale, ma un contributo di solidarietà per sostenere il progresso di tutti i partecipanti ai progetti che sono per la maggiore collettivi.

23.6. Verrebbe però così snaturata la natura della compartecipazione in base all'ISEE, che per definizione è una compartecipazione alla prestazione sociale e in ogni caso si tratta di violazione di legge perché il dopo di noi per legge prevede contributi economici alternativi alla compartecipazione in base all'ISEE.

23.7. A ciò si aggiunga che l'illegittimità della compartecipazione in base all'ISEE trova conferma nella giurisprudenza del giudice amministrativo, peraltro recepito nelle *Linee guida* regionali del 5 agosto 2021, laddove si legge che la l. n. 112 del 2016 non prevede forme tradizionali di compartecipazione da parte delle persone, ma una messa comune di risorse, non solo economiche, da parte degli attori coinvolti, nell'ottica di un progetto condiviso e compartecipato.

23.8. In ogni caso deve essere preservata la possibilità da parte della persona con disabilità di soddisfare le necessità primarie di vita.

24. Anche questo motivo deve essere respinto alla stregua delle ragioni che qui di seguito vengono enunciate.

24.1. La D.G.C. n. -OMISSIS-si riferisce in primo luogo all'ISEE sociosanitario del beneficiario di cui all'art. 6 del D.P.C.M. n. 159 del 2013 e prevede l'introduzione, in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021, la compartecipazione dell'utente ai costi del servizio nelle more dell'adozione della disciplina definitiva.

24.2. Peraltro, la compartecipazione in base all'ISEE, prevista dalla Regione Lazio, consentirebbe di disporre in maniera più equa delle risorse, garantendo un maggiore accesso al fondo a chi ha più



necessità, nel rispetto del principio di solidarietà e di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost.

24.3. Ad avviso di Roma Capitale, come ha osservato il primo giudice, gli innovativi progetti finanziati dal “*dopo di noi*” non avrebbero previsto le forme tipiche della tradizionale compartecipazione alle prestazioni sociali, quanto, e piuttosto, la messa in comunione di risorse per un progetto condiviso, nel senso che la compartecipazione non sarebbe un corrispettivo della prestazione sociale, ma un contributo di solidarietà per sostenere il progresso di tutti i partecipanti ai progetti che sono per la maggiore collettivi.

25. Anche su questo punto la sentenza impugnata merita conferma, seppure sulla base delle ulteriori precisazioni che ora seguono.

25.1. Costituisce anzitutto principio generale, che chiunque usufruisca di prestazioni sociali, prestazioni sociali agevolate, prestazioni agevolate di natura sociosanitaria e prestazioni agevolate rivolte a minorenni, sia tenuto, almeno in parte, a sostenerne il costo.

25.2. Le modalità di compartecipazione al servizio sono definite attraverso la presentazione della dichiarazione ISEE, in base al d.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159, dai relativi provvedimenti attuativi e, in generale, dalla normativa statale in materia di ISEE.

25.3. L’art. 2, comma 1, del d.P.C.M. n. 159 del 2013 prevede che «*la determinazione e l’applicazione dell’indicatore ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e sociosanitarie e ferme restando le prerogative dei Comuni*».

25.4. Ciò significa, come ricorda Roma Capitale nelle proprie difese, che gli enti erogatori sono tenuti a utilizzare l'ISEE come indicatore della situazione economica e i cittadini sono garantiti del fatto che la loro condizione economica è valutata secondo criteri equi, definiti in maniera univoca su tutto il territorio nazionale.

26. La Regione Lazio, nelle *Linee Guida* operative, di cui alla D.G.R. n. 454 del 25 luglio 2017 più volte ricordata, evidenzia, in ben tre occasioni, l'eventualità della compartecipazione dell'utente (p. 163, riga 2, p. 164, penultima riga, e p. 179, articolo 7, riga 7).

26.1. Roma Capitale, con la deliberazione di Giunta capitolina n. -OMISSIS-, qui impugnata, ha semplicemente rispettato il dettato normativo disciplinando la compartecipazione dell'utente analogamente a quanto già avviene per le RSA (Residenze Sanitarie Assistenziali) in base alla D.G.R. 20 dicembre 2016, n. 790 relative alle disposizioni in materia di compartecipazione alla spesa sociale per le residenze sanitarie assistenziali (RSA) e per le attività riabilitative erogate in modalità di mantenimento, in regime residenziale e semiresidenziale.

26.2. Allo stesso modo la Regione Lazio ribadisce la possibilità di imporre la compartecipazione negli indirizzi di programmazione regionale cui alla D.G.R. n. 942 del 10 dicembre 2019, contenente le schede e i criteri di riparto del fondo 2018,

26.3. In particolare, come detto, la delibera n. 454 del 25 luglio 2017, alle pp. 162-163, afferma espressamente che nel piano personalizzato devono essere individuati gli obiettivi da raggiungere, gli interventi, i costi «*e l'eventuale compartecipazione dell'utente*» (stessa identica frase si rinviene, non a caso, nella D.G.R. n. 942 del 10 dicembre 2019).

26.4. Anche a p. 164, ultima riga, della D.G.R. n. 454 del 2017 si ribadisce la necessità della compartecipazione dell'utente al fine della ricognizione di tutte le risorse disponibili ed ancora, a p. 179, art 7, riga 7 sempre della D.G.R. n. 454 del 2017, in merito al progetto personalizzato, si fa riferimento alla eventuale compartecipazione dell'utente.

26.5. Va perciò respinto, in punto di fatto, il motivo in esame proposto dall'appellante, secondo la quale un'eventuale compartecipazione del beneficiario avrebbe potuto essere in linea con la l. n. 112 del 2016 e con il D.M. del 23 novembre 2016 solo se prevista dalle Regioni, a cui veniva demandato il potere di stabilire i criteri e le modalità per l'erogazione dei fondi.

26.6. Difatti, come dimostrato, è stata proprio la Regione stessa ad ammettere la possibilità di prevedere un'eventuale compartecipazione dell'utente, sicché Roma Capitale non è incorsa in alcun vizio di incompetenza rispetto alle competenze assegnate alla Regione dagli invocati artt. 3, comma 3, e 4, comma 2, della l. n. 112 del 2016.

26.7. Tale possibilità è stata recepita da Roma Capitale, che la ha modulata utilizzando l'ISEE, per garantire in massima misura equità e uniformità applicativa.

27. Quanto introdotto da Roma Capitale relativamente alla compartecipazione è previsto, peraltro, in forma sperimentale fino al 31 dicembre 2021 e pertanto, in merito alla sua applicazione e eventuale modifica di criteri, sarà cura eventualmente dell'amministrazione capitolina di migliorarne l'applicazione per il futuro ad evitarne applicazioni che contrastino con i fondamentali principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale.

28. La compartecipazione in base all'ISEE consente, infatti, di disporre in maniera più equa delle risorse, garantendo un maggiore accesso al fondo a chi ha più necessità, nel rispetto del principio di solidarietà e di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 Cost.

28.1. Difatti, nel momento in cui chi ne avesse le possibilità economiche si facesse carico in maniera proporzionata del finanziamento dei progetti, la platea di beneficiari si amplierebbe con effetti positivi sulla totalità delle persone diversamente abili.

28.2. Ben ricorda al riguardo Roma Capitale, nelle proprie difese, anche il "*Regolamento per il sostegno economico ai progetti di vita a favore delle persone con disabilità*" del Comune di Parma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 del 30 luglio 2018 (all.15).

28.3. Anche il Comune di Parma, per quanto riguarda i progetti a favore delle persone con disabilità, prevede la compartecipazione degli utenti in base all'ISEE.

28.4. Guardando inoltre la relazione parlamentare sullo stato di attuazione della "*-OMISSIS-*" biennio 2016/2017, presentata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nella sezione "*Programmazioni regionali*" si evince che altre Regioni con un importante bacino di utenza hanno previsto la compartecipazione degli utenti, quali Liguria, Campania, Lombardia e Veneto.

29. Quanto all'oggetto della compartecipazione, la nota prot. -OMISSIS- specifica ai Municipi che sono soggette a compartecipazione le attività cui alle lett. b) e c) dell'art. 5, comma 4, del D.M. del 23 novembre 2016, ossia gli interventi di supporto alla domiciliarità (art. 5, comma 4, lett. b), nonché i programmi di accrescimento della consapevolezza di abilitazione e di sviluppo delle

competenze per la maggiore autonomia nella vita quotidiana (art. 5, comma 4, lett.c).

29.1. In definitiva, come giustamente specifica la delibera n. -OMISSIS-, gli interventi si configurano come aggiuntivi e integrativi rispetto ai servizi di cui lo stesso soggetto già usufruisce e, pertanto, la compartecipazione andrebbe calcolata solo sulla spesa in quota sociale per tali attività aggiuntive.

29.2. Relativamente alla misura massima della compartecipazione si sottolinea che nella D.G.C. n. -OMISSIS- vengono fissati due tetti massimi di compartecipazione quantificati in € 1.000,00 mensili per ISEE tra € 6.000,00 ed € 20.000,00 e in € 1.500,00 mensili per ISEE tra € 20.000,00 ed € 50.000,00, mentre per l'ISEE superiore ad € 50.000,00 la quota sociale resta a carico del beneficiario, fatto salvo in ogni caso l'importo della pensione di inabilità.

29.3. Anche in questo caso soccorre l'esempio comparativo, questa volta *per differentiam*, di quanto previsto dal “*Regolamento per il sostegno economico ai progetti di vita a favore delle persone con disabilità*” del Comune di Parma, già citato, approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale n.-OMISSIS-

29.4. Difatti tale regolamento, per quanto concerne i progetti di nuova domiciliarità, vita indipendente in situazione di autodeterminazione, accrescimento di autonomia, osserva che *«essendo loro caratterizzati da elementi originali e di volta in volta differenti non è possibile individuare quote sociali di riferimento»*, sicché non contempla dei tetti fissi alla compartecipazione dei beneficiari, come invece effettuato da Roma Capitale per gli scaglioni di ISEE inferiori ad € 50.000,00.

29.5. Ancora una volta va riaffermato che tali regole vanno guardate attraverso le lenti del principio di solidarietà nonché di quello di uguaglianza sostanziale, cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost.

29.6. Va qui ribadito che la D.G.C. n. 45, approvata il 13 marzo 2020 prevede in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2021, la compartecipazione sulla quota sociale dei costi previsti per i progetti del “*dopo di noi*”, in perfetta armonia, come sopra dimostrato, con quanto stabilito dalle *Linee Guida* regionali di cui alla delibera 454 del 25 luglio 2017 (All.4).

29.7. Successivamente la medesima Regione, con la Determinazione Dirigenziale Direzione Inclusione Sociale del 31 luglio 2020 n. -OMISSIS-, ha specificato che *«la legge 112 non prevede forme tradizionali di compartecipazione da parte delle persone, ma una messa in comune di risorse nell’ottica di un progetto condiviso»*.

30. Pertanto, dal significato proprio delle parole si intende che gli innovativi progetti finanziati dal “*dopo di noi*” non prevedono le forme tipiche della tradizionale compartecipazione alle prestazioni sociali, in quanto l’apporto dato dal singolo consiste in una messa in comunione di risorse per un progetto condiviso, nel senso che la compartecipazione non raffigura un corrispettivo della prestazione sociale, ma un contributo di solidarietà che sostenga il progresso di tutti i partecipanti ai progetti, che sono per la maggiore collettivi (*co-housing*, gruppi appartamento).

30.1. Inoltre con la relazione del 18 febbraio 2021 la Direzione ha chiarito che la compartecipazione non viene applicata retroattivamente ma a decorrere dall’attivazione dei progetti avviati dopo l’approvazione della stessa delibera di Giunta n. -OMISSIS-e, quindi, successivamente il 13 luglio 2020.

30.2. Le previsioni sin qui contestate, diversamente da quanto assume l'appellante, sono insomma in sintonia con la giurisprudenza amministrativa consolidata, ormai, in materia di ISEE e con quanto questa stessa Sezione del Consiglio di Stato ha precisato nella sentenza n. 7850 del 10 dicembre 2020, secondo cui sarebbe illogico un sistema che imponga, in misura del tutto sproporzionata rispetto alla capacità contributiva evidenziata dall'ISEE, la compartecipazione del disabile al *budget* del progetto di vita, evenienza, questa, qui non verificatasi nel caso di specie, dato che Roma Capitale, nel quadro della disciplina regionale, ha inteso fare riferimento, esclusivamente, all'ISEE, secondo le coordinate e nel solco dei principi di solidarietà ed eguaglianza sociale, sopra ricordati.

30.3. Il motivo, conclusivamente, deve essere respinto, seppure alla luce di quanto sin qui si è precisato e chiarito.

31. Con il quinto motivo (pp. 13-14 del ricorso), ancora, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata laddove, nel capo 11, ha respinto la censura con cui lamentava l'illegittimità della concessione della deroga ai criteri di priorità per l'accesso al fondo “*dopo di noi*” solo per il caso di immobile messo a disposizione dalle famiglie, ma non anche per il caso in cui l'immobile sia messo a disposizione dalle reti associative.

31.1. Tale motivo è stato respinto dalla sentenza impugnata ritenendo che la deroga sia stata esclusa per le reti associative in base al titolo giuridico della disponibilità, sicché la deroga non spetterebbe in caso di locazione dell'immobile, ma solo in caso di proprietà dell'immobile.

31.2. Si tratterebbe, secondo l'appellante, di argomentazione non corrispondente al vero perché alle famiglie la deroga viene concessa,

qualunque sia il titolo di disponibilità dell'immobile, per cui la disparità permane e, comunque, si tratta di argomentazione che fonda su un presupposto apodittico e cioè che le reti associative abbiano solo immobili locati e non anche di proprietà, il che non è necessariamente sempre vero.

31.3. In ogni caso il motivo intendeva con evidenza censurare la disparità di trattamento, ai fini della deroga, tra le reti associative e le famiglie in violazione del chiaro disposto dell'art. 4, comma 4, del D.M. del 23 novembre 2016, recepito dall'art. 5, comma 5, delle *Linee guida* operative regionali, più volte richiamate, il quale stabilisce letteralmente che «*nel caso di utilizzo di patrimoni resi disponibili da familiari o da reti associative di familiari di persone con disabilità in loro favore, si deroga ai criteri di priorità di cui al precedente punto 4*».

31.4. Infatti, dispone il POS\_DD\_G10281\_09\_08\_2018\_Allegato\_A\_patrimonio solidale, che «*sono ammessi a presentare manifestazione di interesse i soggetti pubblici, privati e del privato sociale, proprietari o in disponibilità giuridica di beni immobiliari sui quali poter realizzare il progetto, per svolgere i programmi e i servizi individuati dalla legge n. 112/2016 e relativo decreto attuativo*» e che «*la disponibilità di soluzioni alloggiative in favore di persone disabili gravi proveniente dai familiari o da reti associative dei familiari dei disabili stessi, consentirà di derogare ai criteri di priorità di cui all'art. 5, comma 4, Allegato B della Deliberazione di Giunta regionale n. -OMISSIS-, così come previsto al comma 5 del medesimo articolo*».

31.6. Il motivo va anche esso respinto.

31.7. Non si coglie, anzitutto, l'interesse dell'appellante a sollevarlo, perché non risulta che la previsione qui impugnata sortisca un qualsivoglia effetto lesivo nei suoi riguardi, non avendo essa



dimostrato di essere una rete associativa che ha la disponibilità, nei termini locativi, di un immobile per le finalità previste dalla legge e ammissibili al finanziamento.

31.8. In ogni caso, anche volendo prescindere, pure per detta censura, da tale preliminare assorbente rilievo che spesso condiziona pesantemente, fino a precluderne l'esame nel merito, la concreta apprezzabilità di numerose censure, si deve considerare che al primo giudice correttamente è apparsa plausibile e condivisibile la motivazione adottata dall'amministrazione capitolina che, nel considerare la disponibilità di immobili di proprietà, quale titolarità del bene, ha ritenuto di offrire maggiori garanzie sulla effettiva destinazione dell'immobile al programma di indipendenza abitativa, in quanto la sola titolarità della locazione, come usufrutto e/o affitto, potrebbe mettere a rischio la continuità del progetto di vita, se dovesse venire meno.

31.9. L'amministrazione, nel considerare la disponibilità di immobili di proprietà, quale titolarità del bene, ha ritenuto di offrire maggiori garanzie sulla effettiva destinazione dell'immobile al programma di indipendenza abitativa, in quanto la sola titolarità della locazione, come usufrutto e/o affitto, potrebbe mettere a rischio la continuità del progetto di vita.

32. Il venir meno dell'immobile dopo l'avvio di un progetto di *co-housing*, o di convivenza stabile, comporterebbe un rischio troppo elevato, in quanto l'interruzione del programma comporterebbe danni irreversibili a carico delle famiglie e delle persone con disabilità grave coinvolte nella realizzazione delle attività.

32.1. Tale principio trova spiegazione, e conforto, nelle Determinazioni Dirigenziali con le quali la Regione Lazio, ha istituito

l'elenco del Patrimonio Immobiliare -OMISSIS-- Allegato 2) nel quale far confluire i beni immobili da destinare per le attività di cui alla l. n. 112 del 2016, dei quali chiede il vincolo della destinazione d'uso per almeno 10 anni, come indicato all'art. 3.2 della D.D. -OMISSIS- del 31 luglio 2020.

32.2. Quindi, come si evince facilmente, Roma Capitale ha inteso riaffermare specificatamente quanto determinato dal D.M. del 23 novembre 2016 e dalla DG.R. 25 luglio 2017, n. 454 senza discostarsi dal dettato normativo.

32.3. D'altro canto, non sembra sussistere disparità di trattamento, rispetto alle reti associative, nemmeno con riferimento al parametro, qui invocato, dell'art. 4, comma 4, del D.M. del 23 novembre 2016, se è vero che, secondo tale disposizione, le Regioni promuovono altresì *«interventi volti al riutilizzo di patrimoni per le finalità di cui al presente decreto, resi disponibili dai familiari o da reti associative di familiari di persone con disabilità grave in loro favore, indipendentemente dai criteri di priorità di cui ai commi 2 e 3»* e la citata disposizione regionale, nel richiedere la disponibilità dell'immobile per almeno 10 anni, esige ragionevolmente una disponibilità di un immobile, per le finalità previste dalla legge, che supera la durata normale delle locazioni ad uso abitativo, previste dalla l. n. 431 del 1998 e dalle altre norme in materia di locazione attualmente vigenti, e ben difficilmente può ipotizzarsi in capo ad entità, per loro natura meno stabili nel tempo e comunque cangianti, delle reti associative di familiari, alle quali il Comune richiede una disponibilità, più certa, in termini di proprietà dell'immobile destinato, ad esempio, al *co-housing*.

32.4. Anche sul punto la sentenza qui impugnata merita conferma.

33. L'appellante ripropone, alle pp. 14-16 del ricorso, i motivi di primo grado non esaminati o comunque assorbiti dal primo giudice.

34. Con il V motivo (pp. 14-15 del ricorso), anzitutto, essa lamenta che sarebbe gravemente illegittimo è il paragrafo 8 della delibera n. -OMISSIS-, intitolato "*Programma di indipendenza abitativa del durante e dopo di noi – soluzione alloggiative*", laddove articola gli interventi di sostegno all'abitare autonomo sulla base del livello di autonomia delle persone con disabilità, distinguendo tra il caso dei conviventi con alto livello di autonomia da quello dei conviventi che non presentino sufficienti livelli di autonomia.

34.1. Non sarebbe ammissibile, perché non ammesso dalla l. n. 112 del 2016, raggruppare persone a seconda del grado lieve o grave della loro disabilità dando rilievo alla disabilità delle persone più che ai loro desideri e alla loro volontà.

34.2. Sarebbe violato il diritto, sancito dalla Convenzione ONU sulle persone affette da disabilità, per la libera scelta, ma sarebbe anche tradito lo spirito della l. n. 112 del 2016, che tende a favorire la costruzione di sinergie tra persone e a stimolare il concetto del mutuo aiuto.

34.3. Se si eccettuano i progetti che nascono già come gruppo, essendosi scelti come nuova famiglia, e che quindi dovrebbero avere assicurazione di una convivenza, la composizione di qualsiasi gruppo di persone che abitano la casa non deve venire effettuata basandosi su categorie precostituite, in base al grado e alla tipologia della disabilità, ma per ogni situazione deve esserci una valutazione dei bisogni, delle risorse della persona, dei suoi desideri e aspettative, al fine di inserirla nel gruppo-famiglia scelto, o più adeguato alle sue specifiche esigenze.

34.4. La l. n. 112 del 2016 accoglie e conferma l'idea di vita indipendente, fatta propria dalla Convenzione ONU, che non considera l'indipendenza come assenza di dipendenza e non necessità di sostegni, ma che impone di garantire sempre la libera scelta impedendo di determinare la compatibilità tra le persone, in sintesi, in base alla loro disabilità.

34.5. Piuttosto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 19 della menzionata Convenzione ONU, i programmi devono includere la possibilità che la persona con disabilità possa vivere da sola, con il supporto necessario, nel rispetto della libertà di scelta, che può includere il riferimento a una organizzazione di preferenza che possa garantirne il sostegno alla socialità.

34.6. Dispone infatti l'art 19 citato della Convenzione ONU che *«le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, sulla base di eguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione abitativa»*

34.7. L'illegittimità delle linee guida capitoline sul punto sarebbe palese soprattutto laddove si consideri che al grado di disabilità sono associati differenti servizi e differenti modalità di affidamento dei medesimi, il che ostacola massimamente l'eventuale scelta di convivenza di "amici" con differenti gradi di disabilità.

35. Anche questo motivo, qui riproposto, deve invero essere respinto.

35.1. Nel paragrafo 8 vengono infatti definiti gli interventi di sostegno all'abitare autonomo definendo gli strumenti utili a gestire situazioni nelle quali siano presenti o meno persone che non presentino sufficienti livelli di autonomia.

35.2. Roma Capitale, ha approvato il 1° aprile 2019, con prot. -OMISSIS-, un apposito “*Modulo di richiesta di Gruppo*” con il quale la persona che presenta domanda ha la possibilità di manifestare la propria volontà di convivere con altre persone di sua scelta, indicandone le generalità.

35.3. Il cittadino può anche segnalare l'eventuale disponibilità di un alloggio da mettere a disposizione e l'organismo a cui far gestire la nascente convivenza.

35.4. Per quanto riguarda la eventuale co-progettazione degli interventi, la deliberazione di Giunta Capitolina -OMISSIS- prevede esplicitamente detta co-progettazione al paragrafo 4 delle *Linee Guida*.

35.5. Non è superfluo qui richiamare quanto statuito dalla Regione Piemonte in materia, così da comprendere appieno che l'operato di Roma Capitale ha seguito un *iter* logico in favore delle persone con disabilità e delle loro scelte nel pieno rispetto della Convenzione ONU.

35.6. Nello specifico valga qui richiamare, come ricorda Roma Capitale nelle proprie difese, la D.G.R. della Regione Piemonte -OMISSIS-, “-OMISSIS- *Disposizioni in materia di assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Approvazione dei criteri di assegnazione delle risorse ministeriali anno 2016 agli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali*” nonché la D.G.R. della Regione Piemonte 18-6836 dell'11 maggio 2018, “L. 112/2016. *Istituzione della nuova tipologia “Gruppo Appartamento per disabili” e approvazione dei requisiti strutturali e gestionali. Approvazione dei criteri per il finanziamento di soluzioni alloggiative, ai sensi degli artt. 3, comma 4 e 5 comma 4, lett. c) del D.M. 23.11.2016,*

*destinate all'accoglienza di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*”.

35.7. Dalla disamina della normativa della Regione Piemonte si può desumere, in un'ottica esemplificativa, che i requisiti gestionali non possono che fare riferimento alla fascia di intensità assistenziale dei beneficiari degli interventi.

35.8. Soprattutto qualora si proceda con tipologie di progetti che favoriscano l'autonomia, con particolare riferimento a gruppi appartamento o *co-housing*, costituisce principio di logica prima che di buona amministrazione la valutazione dell'intensità assistenziale necessaria agli utenti.

35.9. Ciò non comporta, merita qui solo di essere precisato proprio sul piano conformativo, che sia obbligatorio istituire gruppi che prevedono necessariamente soggetti aventi la medesima intensità assistenziale, dipendendo la costituzione del gruppo da una valutazione in concreto delle varie, singole, personalità e degli specifici bisogni, che devono trovare una armonica e reciproca integrazione che concili e contemperi ragionevolmente le esigenze di tutti e di ciascuno, sicché il criterio prescelto, lungi dall'essere vincolante, appare solo sul piano logico, come ha ben dimostrato l'amministrazione capitolina, preferenziale e maggiormente funzionale rispetto alle finalità assegnate dalla l. n. 112 del 2016, in armonia con i fondamentali principi fissati dalla Convenzione ONU più volte richiamata.

36. Con il VI motivo (pp. 15-16 del ricorso), ancora, si deduce dall'appellante, in merito agli enti gestori, che, da un lato, si afferma la libera scelta, per l'interessato, tra quelli individuati con procedure concorsuali ai sensi del successivo paragrafo 11 della delibera

impugnata, ma tale libera scelta fiduciaria tra enti che hanno superato una procedura concorsuale e che pertanto sono idonei per definizione al loro ruolo viene limitata poi, contraddittoriamente e illegittimamente, dalla facoltà di un motivato rifiuto. M

36.1. Mancherebbe, però, una predeterminazione dei criteri in base ai quali la libera scelta possa poi essere motivatamente rifiutata e, per questo, occorrerebbe arginare l'inevitabile arbitrio nella motivazione del rifiuto, anche per non rendere inutile e illogica la procedura concorsuale per individuare enti gestori idonei per seguire i progetti personalizzati.

36.2. In ogni caso, deduce ancora l'appellante, le previsioni del paragrafo 11 delle impugnate *Linee guida* capitoline omettono di considerare che, per realizzare i fini della l. 112 del 2016 e nel rispetto del principio di sussidiarietà, la modalità da privilegiare dovrebbe essere quella della co-progettazione condivisa, sicché dovrebbero essere sostenute prioritariamente progettazioni in cui vi sia chiara compartecipazione di intenti tra persone/famiglie – enti con comprovata esperienza.

36.3. In questa direzione muove, decisamente e di recente, la Corte costituzionale nella sentenza 131 del 26 giugno 2020, laddove ha affermato che l'art. 55 del d. lgs. n. 117 del 2017 – c.d. Codice del Terzo Settore – pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «*nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona*», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell'organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall'art. 5 del medesimo CTS.

36.4. Anche questo motivo, invero poco perspicuo e assai generico nella propria formulazione, deve essere respinto.

36.5. Con ogni probabilità l'appellante intende fare riferimento al terzo capoverso del citato paragrafo 11, in cui si afferma che l'U.V.M.D. può discostarsi dalla scelta dell'ente gestore operata dall'utente, dandone adeguata motivazione.

36.6. È questa una disposizione di chiusura, necessaria e legittima, che in via di *extrema ratio* consente alle stesse unità che hanno predisposto il progetto di intervenire limitatamente a casi particolari e assolutamente residuali, con adeguata motivazione e, ovviamente, a tutela della stessa persona disabile.

36.7. Tuttavia, come già ampiamente argomentato in atti, le UVMD dipendono dalle ASL cittadine e, quindi, dalla Regione Lazio, e pertanto i criteri operativi e l'esercizio dei rispettivi poteri non sono di spettanza di Roma Capitale.

36.8. Dal canto suo, però, la citata deliberazione afferma, al paragrafo 11 delle *Linee Guida*, che per l'individuazione degli enti gestori degli interventi e dei servizi del “*dopo di noi*” i Municipi si avvarranno di diversi registri ed elenchi e, segnatamente:

a) Registro Unico di Accreditamento (RUC) di cui alla D.C.C. 28 aprile 2005, n. 90. (Allegato 30);

b) Elenco degli Enti Gestori accreditati per strutture residenziali socio-assistenziali per disabili adulti residenti nel Comune di Roma, detenuto dal Dipartimento Politiche Sociali, il cui utilizzo è stato chiarificato con Nota del Dipartimento -OMISSIS-. (Allegato 31);

c) Registro dell'associazionismo della Regione Lazio di cui alla L.R. n. 22 del 1999 (Allegato 32);



d) Albo delle Cooperative Sociali della Regione Lazio di cui alla L.R. n. 24 del 1996 (Allegato 33).

36.9. È agevole constatare come Roma Capitale abbia ampliato la possibilità di scelta dell'utente in merito all'ente gestore, aprendo al Registro dell'associazionismo e all'Albo delle Cooperative regionali, ponendo in questi due ultimi casi la sola condizione di poter dimostrare, da parte dell'organismo, una esperienza specifica e documentata in ambito di servizi alla disabilità per la residenzialità di almeno 3 anni.

37. Non può ritenersi, pertanto e conclusivamente, che le disposizioni qui censurate violino i principi e le previsioni della l. n. 112 del 2016 né vadano in una direzione opposta al modello, sempre più impiegato e raccomandato dal legislatore, della co-progettazione nel mondo del c.d. Terzo Settore, come ha avuto modo di precisare la stessa Corte costituzionale, nella già richiamata sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, laddove la Corte stessa evidenzia che gli enti del Terzo Settore, in quanto rappresentativi della “*società solidale*”, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento, come è nel caso di specie per le persone disabili per i progetti di cui alla l. n. 112 del 2016, e che la “co-programmazione”, la “co-progettazione” e il “partenariato” (che può condurre anche a forme di “accreditamento”), di cui all'art. 55 del d. lgs. n. 117 del 2017, già citato, si configurano come fasi di un procedimento complesso,

espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.

37.1. Il modello configurato dall'art. 55 del d. lgs. n. 117 del 2017, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico.

37.2. Questa sfera relazionale, come si è visto, non è stata qui in nessun modo vulnerata, ma anzi valorizzata perché la co-progettazione, prevista dall'art. 55, comma 3, del d. lgs. n. 117 del 2017, è qui, coerentemente agli obiettivi della legge sul “dopo di noi”, finalizzata anche essa *«alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti»*.

37.3. La censura, dunque, va respinta.

38. Con gli ultimi motivi, qui riproposti (pp. 17-20 del ricorso), l'appellante deduce che taluni dei motivi aggiunti, proposti in primo grado, sarebbero stati omessi dal primo giudice e, precisamente, quelli afferenti all'omessa illegittima previsione del soccorso istruttorio, all'illegittima mancata regolamentazione della confluenza nella graduatoria annuale dei progetti già approvati negli anni precedenti, dei quali dovrebbe essere assicurata la continuità, nonché agli illegittimi criteri di valutazione.

38.1. Con il motivo 2C (pp. 17-18 del ricorso), anzitutto, l'appellante deduce la violazione degli artt. 6 e 18 della l. n. 241 del 1990,

soprattutto dopo la novella del d.l. n. 76 del 2020, conv. con mod. in l. n. 120 del 2020.

38.2. L'art. 6 dell'impugnato avviso per l'anno 2021 dispone l'inammissibilità della domanda per l'eventualità che non venga allegata tutta la documentazione prevista dal precedente articolo 5.

38.3. Dunque, deduce l'appellante, l'art. 5 dell'avviso 2021 impone un illegittimo onere documentale, da cui ancor più illegittimamente il successivo art.6 fa discendere addirittura l'inammissibilità della domanda senza neppure un breve termine per la regolarizzazione.

38.4. Entrambe le disposizioni dell'avviso pubblico per l'anno 2021 appaiono illegittime e meritevoli di annullamento.

38.5. L'avviso pubblico per l'anno 2021 sarebbe illegittimo anche laddove impone ai beneficiari di progetti già sottoscritti e approvati in base al primo avviso per l'anno 2018 e al successivo avviso per l'anno 2020 di presentare domanda anche per la graduatoria dell'anno 2021.

38.6. In realtà, l'articolo 5, comma 1, dell'Allegato B della D.G.R. n. 454 del 2017, recante le *Linee guida* operative regionali, stabilisce che «a seguito dell'avviso di Ambito sarà creato un elenco aperto aggiornabile con successive domande».

38.7. Ciò equivale ad un sostanziale consolidamento dei progetti che, una volta approvati, non possono decadere come confermano le citate *Linee guida* regionali, come precisate dalla successiva determina dirigenziale del 31 luglio 2020, laddove dispongono, a p. 7, che sono assicurati l'accesso e la continuità negli interventi e servizi erogati e che il programma di indipendenza abitativa deve essere garantito negli anni fatta, salva la rimodulazione al sopravvenire di nuove esigenze personali.

38.8. Il motivo è inammissibile, per la sua genericità, in quanto l'appellante non ha dimostrato né che la disposizione sia stata lesiva, specificamente, per il suo interesse, non avendo potuto presentare la domanda per gli obblighi asseritamente illegittimi imposti dall'amministrazione capitolina, né che precedenti progetti, da essa presentati e già approvati negli anni precedenti, non siano confluiti nella graduatoria annuale.

38.9. L'obbligo di presentare la domanda anche per la graduatoria dell'anno 2021 non può comunque ritenersi illegittimo, perché la ripresentazione della domanda lascia ritenere persistente la volontà di beneficiare dei progetti già sottoscritti e approvati negli anni precedenti e, anzi, di continuare a beneficiare di nuovi progetti secondo una logica di continuità, benefica per il soggetto disabile, che verrebbe interrotta dalla mancata ripresentazione della domanda, nel suo interesse, per gli anni successivi.

39. Il motivo, dunque, va dichiarato inammissibile e comunque respinto nel merito, considerando anche i diversi mesi che gli interessati hanno avuto per presentare la domanda, senza che l'amministrazione abbia posto a loro carico oneri documentali spropositati o irragionevoli.

40. Con il motivo 3 C (pp. 19-20 del ricorso), infine, l'appellante deduce in questa sede l'eccesso di potere, nelle sue varie figure sintomatiche, quanto ai criteri predeterminati nell'allegato 4.

40.1. I criteri predeterminati nell'allegato n. 4 "*scheda di predisposizione della graduatoria*" presenterebbero varie illegittimità, tra cui la più grave attiene al primo indicatore, relativo alle "*limitazioni dell'autonomia del soggetto*".

40.2. Ebbene, per il punteggio da attribuire a tale indicatore nella scheda si fa riferimento solo alle disabilità fisiche, mentre non vengono prese in alcuna considerazione le disabilità intellettivo-relazionali che pure, al pari di quelle fisiche, si articolano in vari livelli di gravità da lieve a gravissimo a seconda di quanto limitino l'autonomia della persona in sostanza, l'impugnata scheda, per il punteggio delle *“limitazioni all'autonomia”*, ha scelto di adottare calcolo dell'indice ADL (*activities of daily living*) nonostante sia riconducibile solo a funzioni fisiche, mentre non ha preso in nessuna considerazione la classificazione ICF, violando le indicazioni delle stesse linee guida capitoline approvate con la delibera n. -OMISSIS-, le quali sanciscono che la valutazione delle competenti U.V.M.D. debba seguire i principi della valutazione bio-psico-sociale, in coerenza con il sistema di classificazione ICF.

40.3. Per quanto riguarda invece, gli altri indicatori, risulterebbero illegittimi per assoluta genericità i criteri per il punteggio del secondo indicatore relativo ai *“sostegni che la famiglia è in grado di fornire in termini di assistenza/accudimento e sollecitazione della vita di relazione”*.

40.4. L'illegittima scheda afferma che si dovrebbe tener conto dell'età o dell'eventuale disabilità dei genitori, ma non fornisce alcun parametro né per l'età né per la disabilità lasciando così spazio a valutazioni disomogenee di situazioni analoghe

40.5. Neppure vengono in alcun modo definite e parametrize le generiche *“sollecitazione alla vita di relazione”*.

40.6. Ancora più generici e, anzi, tautologici sarebbero poi i criteri per il punteggio del terzo indicatore relativo alla *“condizione abitativa e ambientale”* che alla fine sono adeguate/idonee quando appaiano tali ai valutatori: si legge, infatti, nella scheda che *«partendo dal presupposto*

*che il maggior punteggio è da attribuire alle situazioni con maggiore necessità/urgenza, si attribuirà il punteggio di 1 ad ogni voce citata laddove le condizioni non siano adeguate/idonee, pertanto si attribuirà il punteggio di 4 quando gli spazi siano inadeguati, le condizioni igieniche inadeguate/scadute, condizioni strutturali inadeguati e presenza di barriere architettoniche interne ed esterne. Se non saranno adeguate/idonee 3 voci su 4 si attribuirà il punteggio 3 e così via».*

40.7. Neppure un cenno di parametro per definire l'inadeguatezza degli spazi o delle condizioni igieniche ovvero chiarire la nozione di "condizioni strutturali".

40.8. Ancora una volta senza un parametro unitario illegittimamente verrebbe, a dire dell'appellante, lasciato spazio agli arbitri e alle disomogeneità tra situazioni analoghe.

40.9. Infine, in merito al quarto indicatore relativo alla situazione economica della persona con disabilità e della sua famiglia valutata in base all'ISEE, si è mancato di specificare se l'ISEE sia quello sociosanitario della persona con disabilità o quello ordinario della famiglia.

41. Fermo restando che, per quanto concerne quest'ultima censura inerente all'ISEE, valgono le considerazioni sopra svolte, il motivo è del tutto inammissibile per l'assenza di un concreto, e apprezzabile, interesse ad agire in quanto non consta se e in che misura i contestati criteri abbiano leso la situazione giuridica dell'odierna appellante, in proprio o quale legale rappresentante dell'associazione.

41.1. D'altro canto, l'appellante non ha saputo spiegare quali altri e più dettagliati criteri la scheda contestata avrebbe dovuto seguire, sicché la censura si mostra del tutto generica e astratta, non senza precisare che, quanto alla valutazione delle disabilità, gli atti

impugnati non si sono discostati né avrebbero potuto discostarsi da quanto prevede, in via generale, l'art. 2, comma 1, del D.M. del 23 novembre 2016, secondo cui *«agli interventi di cui al presente decreto, nei limiti delle risorse del Fondo, le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare accedono previa valutazione multidimensionale, effettuata da equipe multi professionali in cui siano presenti almeno le componenti clinica e sociale, secondo i principi della valutazione bio-psicosociale e in coerenza con il sistema di classificazione ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute)»*.

41.2. Richiamando, quindi, sul punto, per obbligo di sinteticità (art. 3, comma 2, c.p.a.), le valutazioni già svolte in precedenza da questo Collegio (v., *supra*, § 20 e ss.), in riferimento alla predeterminazione di chiari e univoci criteri di valutazione, anche il motivo in esame deve essere in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto.

42. In conclusione, per tutte le ragioni sin qui esposte, l'appello deve essere respinto, con la conseguente conferma, anche per dette ragioni, della sentenza impugnata sicché il ricorso e i motivi aggiunti, proposti in primo grado, devono essere tutti rigettati o in parte qua, per le ragioni vedute, dichiarati inammissibili per radicale difetto di interesse.

43. Le spese del presente grado del giudizio, considerata la novità delle questioni esaminate, attinenti all'esercizio di fondamentali diritti da parte delle persone più vulnerabili, e di cui non constano al Collegio precedenti in termini specifici, possono essere interamente compensate tra le parti.

43.1. Rimane definitivamente a carico dell'appellante il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da -OMISSIS-, lo respinge e per l'effetto conferma, anche ai sensi di cui in parte motiva, la sentenza impugnata e respinge integralmente, anche nei motivi non esaminati da detta sentenza, il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico delle appellanti il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa e che sia comunicata alle parti e alla Regione Lazio.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui agli artt. 6, par. 1, lett. f), e 9, paragrafi 2 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, all'art. 52, commi 1, 2 e 5, e all'art. 2-*septies*, del d. lgs. n. 196 del 2003, come modificato dal d. lgs. n. 101 del 2018, 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 di -OMISSIS-, -OMISSIS-, “-OMISSIS-” e Associazione “-OMISSIS-” onlus.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2022, con l'intervento dei magistrati:

Giulio Veltri, Presidente FF

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Pier Luigi Tomaiuoli, Consigliere



**L'ESTENSORE**  
**Massimiliano Nocelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Giulio Veltri**

**IL SEGRETARIO**

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