

Giustizia Amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

(<https://www.giustizia-amministrativa.it/>)

Indietro

Pubblicato il 02/05/2018

N. 00978/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00328/2017 REG.RIC.**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria****(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 328 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Lumen Cooperativa Sociale A R. L., Associazione Costruire il Domani O.N.L.U.S., Cooperativa Rossano Solidale, Associazione Italiana Assistenza S.p.Astici Sez. di Cetraro O.N.L.U.S., Associazione di Volontariato "Vivere Insieme", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Alfredo Gualtieri, con domicilio eletto presso il suo studio in Catanzaro, via Vittorio Veneto n. 48;

contro

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Angela Marafioti, domiciliata in Catanzaro Germaneto, viale Europa;

nei confronti

Comune di Catanzaro, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giacomo Farrelli, Saverio Molica, Santa Durante, con domicilio eletto presso lo studio Giacomo Farrelli in Catanzaro, via Giovanni Jannoni, 68;
Cooperativa Sociale "Kyosey", Associazione di Bambini ed Adulti Disabili "La Speranza", Gruppo Appartamento Coop. Sociale di Servizi e Assistenza Sociale non costituiti in giudizio;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento

in parte qua, previa idonea misura cautelare, della delibera della Giunta regionale n. 449 del 14 novembre 2016.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da LUMEN COOPERATIVA

SOCIALE A R. L. il 3\1\2018 :

Per l'annullamento, "in parte qua", oltre che degli atti già impugnati con il precedente ricorso "principale" R.G. n. 328/2017, anche dell'ulteriore deliberazione della Giunta Regionale, sempre "in parte qua", n. 256 del 10 novembre 2017 (e relativi allegati) nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da LUMEN COOPERATIVA SOCIALE A R. L. il 22\2\2018 :

Per l'annullamento, "in parte qua", previa misura cautelare oltre che degli atti già impugnati con il precedente ricorso "principale" R.G. n. 328/2017, anche del Regolamento Regionale n. 23/2017, pubblicato sul BURC n. 132 del 29 dicembre 2017.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Calabria e di Comune di Catanzaro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 aprile 2018 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio le parti ricorrenti chiedevano l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n. 449 del 2016, unitamente agli allegati, nella parte di relativo interesse.

Con ricorso per motivi aggiunti chiedevano l'annullamento della delibera n. 526 del 2017 della giunta regionale.

Con ulteriore ricorso per motivi aggiunti chiedevano l'annullamento del Regolamento regionale n. 23 del 2017.

Si costituiva la Regione chiedendo rigettarsi il ricorso.

Si costituiva il Comune di Catanzaro chiedendo l'accoglimento del ricorso.

2. La vicenda verte sugli atti adottati dalla Regione per determinare ua complessiva

riorganizzazione del sistema integrato dei servizi e delle politiche sociali regionali, al fine di dare attuazione alla legge regionale n. 23 del 2003 e alla Legge quadro sui servizi sociali n. 328 del 2000.

Il ricorso proposto deve trovare accoglimento per difetto di adeguata istruttoria e per non aver garantito agli enti locali una adeguata partecipazione procedimentale in violazione di legge.

Con un primo motivo di impugnazione parte ricorrente sostiene che l'atto della Regione sarebbe stato adottato senza il necessario raccordo con gli enti locali, attraverso la conferenza regionale permanente di programmazione socio sanitaria e socio assistenziale e con gli enti locali.

Tale censura ha carattere assorbente delle ulteriori censure formulate ed è diretta a evidenziare che l'amministrazione regionale abbia effettuato un consistente intervento sui servizi socio assistenziali di competenza anche degli enti locali senza tuttavia coinvolgerli nella fase procedimentale e di determinazione delle scelte.

In base all'art. 13 della legge n. 241 del 1990, l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti di pianificazione e di programmazione non è soggetta alle disposizioni in tema di partecipazione dettate dalla legge fondamentale sul procedimento amministrativo, essendo la stessa piuttosto regolata dalle norme particolari che ne disciplinano la formazione. Ciò posto, le specifiche disposizioni di settore invocate dai ricorrenti recano precetti di portata generale, incentrati sul metodo della collaborazione istituzionale e della partecipazione delle autonomie locali che, tuttavia, si prestano ad applicazioni variabili, modulate sullo specifico svolgimento del potere di volta in volta esercitato. Nell'esercizio dell'ampia discrezionalità afferente alla potestà programmatoria regionale, l'attività di consultazione degli enti locali appare necessaria e funzionale al corretto esercizio del potere da parte dell'amministrazione regionale.

Nel caso di specie, l'art. 32 della legge regionale n. 23 del 2003 prevede espressamente che la Giunta regionale, tenuto conto del Piano regionale degli interventi e servizi sociali, con propria direttiva definisce, sentito il parere della competente commissione consiliare e della Conferenza Regione – Autonomie Locali, criteri generali per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle

prestazioni del sistema integrato, sulla base dei criteri indicati nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, al fine di assicurare una omogenea applicazione sul proprio territorio di quanto disposto dal decreto legislativo n. 109 del 1998 e successive integrazioni e modifiche.

Anche a prescindere dal carattere legislativo ovvero regolamentare dell'atto adottato, deve ritenersi, circostanza puntualmente esaminata nell'atto di costituzione della Regione, che l'art. 13 della medesima legge attribuisca ai comuni tra l'altro l'esercizio delle seguenti attività: a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento degli Enti e delle Organizzazioni di cui all'art. 1, comma 2 della presente legge; b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche, nei limiti di cui all'art. 6, comma 2, lettera b, della L. 328/2000, e dei titoli per l'acquisto di servizi sociali, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle Province, ai sensi dell'art. 8, comma 5, legge 328/2000, con le modalità stabilite dalla presente legge regionale; c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale e delle Comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni a gestione pubblica o degli enti di cui all'art. 1, comma 5, della legge 328/2000 ed ai sensi degli articoli 24 e 25 della presente legge. Ne discende che gli atti impugnati presentano, a prescindere dal nomen iuris, una incidenza sull'attività degli locali, sulla destinazione delle somme costituenti il loro bilancio e su una funzione pubblica a loro, almeno in parte, affidata.

La legge regionale n. 23 del 2003 nel riferirsi agli interventi di programmazione per i quali è necessario il concerto o il parere della conferenza regionale permanente si riferisce agli interventi di programmazione espressamente disciplinati nel Titolo IV della medesima legge, rubricato "programmazione" e contenente la disciplina in particolare del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali. A tale conclusione consentono di pervenire i criteri ermeneutici sistematico e teleologico, anche muovendo dall'inserimento del piano regionale nell'ambito del medesimo statuto. Nel caso di specie, al contrario, non risulta impugnato il piano di zona, ma il provvedimento con cui viene approvato il regolamento sulle procedure di

autorizzazione accreditamento e vigilanza delle strutture socio assistenziali.

Tuttavia, anche a prescindere da tale conclusione, deve osservarsi che il provvedimento in questione finisca con l'incidere non solo sui costi delle prestazioni a carico degli utenti e dell'interfondo ma anche sui costi a carico degli enti locali. Un intervento di carattere programmatico di una tale incidenza sia su un settore (socio assistenziale) che sugli enti locali, a prescindere dalle specifiche disposizioni di legge che prevedono una partecipazione dell'ente interessato (si veda il già citato art. 32, nonché anche l'art. 48 dello statuto della Regione Calabria, con riferimento alla sostanziale delega o trasferimento di funzioni effettuato mediante i provvedimenti impugnati), necessita di un'istruttoria adeguata e di una adeguata partecipazione degli enti locali nella fase procedimentale. Ne discende che il non aver consentito la partecipazione degli enti nella fase procedimentale si traduce in un difetto di istruttoria e, al contempo, in una violazione di legge nella parte in cui il legislatore ha espressamente richiesto la partecipazione degli enti locali nel procedimento.

La partecipazione si traduce in un'attività diversa dalla concertazione, la quale presuppone un esercizio condiviso del potere programmatico. Il contraddittorio procedimentale non intacca la piena autonomia delle scelte da parte dell'autorità procedente in ordine alle concrete posizioni da assumere, ma si traduce nella necessità di consentire la partecipazione degli enti locali alla fase che precede la decisione effettiva.

Ne discende l'annullamento dei provvedimenti impugnati con il ricorso principale e con il ricorso per motivi aggiunti.

3. L'intervento del comune di Catanzaro deve essere dichiarato inammissibile, in quanto secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa il soggetto titolare di una posizione giuridica indipendente da quella del ricorrente, idonea a giustificare l'autonoma impugnazione dell'atto, deve attivarsi mediante un'autonoma impugnazione dell'atto stesso, con la conseguente inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum che si tradurrebbe in un aggiramento del termine decadenziale previsto per l'impugnazione degli atti amministrativi.

4. In considerazione della novità e delle peculiarità della questione di lite devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 18 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Raffaele Tuccillo, Referendario, Estensore

Francesca Goggiamani, Referendario

L'ESTENSORE

Raffaele Tuccillo

IL PRESIDENTE

Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO

[Valuta questo sito](#)

Giustizia Amministrativa

Segretariato Generale

Uffici relazioni con il pubblico

Consiglio di Stato

CGA Sicilia

TAR

Amministrazione trasparente

[Accedi](#)

Carta dei Servizi

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

Seguici su:

[YouTube](#)

Contatti

[Consiglio di Stato](#)

[CGA Sicilia](#)

[TAR](#)

[Mappa del
sito](#)

[Guida al
sito](#)

[Accessibilità](#)

[Condizioni di
utilizzo](#)

[Privacy](#)

[Regole di
accesso](#)

[Webmail](#)