

[Indietro](#)

Pubblicato il 02/05/2018

**N. 00977/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00231/2017 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
231 del 2017, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

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;

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 Soverato, Comune di Pentone,
Anaste Associazione Nazionale Strutture
della Terza Età, Uneba Calabria, A.I.O.,
A.R.I.S., Associazione Religiosa Istituti
Socio – Sanitari non costituiti in giudizio;
Comune di Lamezia Terme, in persona del
legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dagli avvocati Francesco Carnovale
Scalzo, Salvatore Leone, Caterina Flora
Restuccia, con domicilio eletto presso lo
studio Vittorio Chiriano in Catanzaro, c.so
Mazzini n.4;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:
Ricorso per l'annullamento, previa
concessione di idonea misura cautelare,
della Deliberazione della Giunta Regionale
della Calabria n. 449 della seduta del
14.11.2016, pubblicata sul B.U.R.C. del 21
dicembre 2016 null null null

Per quanto riguarda i motivi aggiunti
presentati da COMUNE DI
CATANZARO il 29\5\2017 :

Ricorso per l'annullamento della delibera
di Giunta Regionale del 17 febbraio 2017,
recante Modifiche al regolamento

regionale del 16 dicembre 2016, n. 17 (Regolamento sulle procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semi-residenziale socio-assistenziali, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 15 marzo 2017;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COMUNE DI CATANZARO il 2\1\2018 :

domanda di annullamento ex art. 29 c.p.a. della delibera di Giunta Regionale del 10 novembre 2017, recante Modifiche al regolamento regionale del 16 dicembre 2016, n. 17 (Regolamento sulle procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socioassistenziali, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 15 novembre 2017; nonché per l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COMUNE DI CATANZARO il 15\3\2018 :

Ricorso ex art. 29 c.p.a. per l'annullamento, previa concessione di idonea misura cautelare del Regolamento Regionale n. 23 /2017, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 132 del 29 dicembre 2017 ed approvato con Deliberazione di Giunta Regionale del 21 dicembre 2017, quest'ultima mai notificata né pubblicata sul BURC, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da COMUNE DI CATANZARO il 19\3\2018 :

Ricorso per motivi aggiunti per l'annullamento, previa concessione di idonea misura cautelare del Regolamento Regionale n. 23 /2017, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 132 del 29 dicembre 2017 ed approvato con Deliberazione di Giunta Regionale del 21 dicembre 2017, quest'ultima mai notificata né pubblicata sul BURC, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale; nonché per l'annullamento degli atti impugnati con il ricorso principale

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

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

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 ricorso il Comune di Catanzaro chiedeva l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n. 449 del 2016, dell'allegato alla medesima delibera recante regolamento sulle procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socioassistenziali nonché dei servizi territoriali e domiciliari e di prossimità, degli allegati B e C della medesima deliberazione nonché di ogni altro atto presupposto.

Con ricorso per motivi aggiunti del 12.5.2017 chiedeva l'annullamento della delibera di giunta regionale del 17.2.2017 recante modifiche al regolamento

regionale del 16.12.2016, n. 17.

Con ricorso per motivi aggiunti del 29.12.2018 chiedeva l'annullamento della delibera di giunta del 10.11.2017 recante modifiche al regolamento regionale del 16.12.2016, n. 17.

Con ricorso per motivi aggiunti del 19.3.2018 chiedeva l'annullamento del regolamento regionale n. 23 del 2017 approvato con deliberazione di giunta regionale del 21.12.2017.

Si costituiva la Regione chiedendo rigettarsi il ricorso.

Si costituiva il comune di Lamezia Terme chiedendo di accogliersi il ricorso proposto dal comune di Catanzaro.

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

In particolare, con un primo motivo di

impugnazione il Comune eccepisce la violazione degli artt. 4, 9 e 29 della Legge Regionale n. 23 del 2003, contestando 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. Parte ricorrente impugna i provvedimenti per violazione degli artt. 48, 49 e 50 dello Statuto della Regione Calabria e dell'art. 126 del regolamento del Consiglio Regionale della Calabria, sostenendo, in particolare, che non sarebbe stato richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle Autonomie Locali, nonché per difetto di adeguata istruttoria. Con ulteriore motivo di impugnazione parte ricorrente ritiene sussistente la violazione dell'art. 32 della legge regionale n. 23 del 2003, in quanto con l'allegato B del Regolamento sono state individuate le tariffe e il contributo a carico dell'utenza per fasce di reddito senza riferimento al Piano Regionale degli interventi e dei servizi sociali così come è omesso l'intervento della Commissione Consiliare per le Politiche sociale e la Conferenza Regione Autonomie – Locali. Tali censure unitamente valutate, con

carattere assorbente delle ulteriori censure formulate, sono dirette 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 programmatica 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

programmatorio 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 Lamezia Terme 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 attiversi 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 IL PRESIDENTE
Raffaele Tuccillo Vincenzo Salamone

IL SEGRETARIO