



Ill.mo

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO - ROMA

ATTO DI COSTITUZIONE

a seguito di istanza di trasposizione del ricorso straordinario

in sede giurisdizionale

(art. 10 d.P.R. n. 1199/1971 e art. 48 del d.lgs. n. 104/2010)

Per: **1- l'Associazione Centro Italiano di Solidarietà don Mario Picchi ETS**, con sede legale in Via Attilio Ambrosini, 129 – 00147 Roma, C.F. 97011250582, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **2- l'Associazione L'Approdo**, con sede legale in Lungomare Enea, 10 - 00042 Anzio (RM), C.F. 04549791004, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **3- l'Associazione Il Ponte Centro di Solidarietà di Don Egidio Smacchia ODV**, con sede legale in Via Veneto 30/C – Civitavecchia, C.F. 91041400580, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **4- la Cooperate Soc. Coop. Sociale**, con sede legale in Via Giancarlo Brasca snc Tolfa (RM), C.F. 05088880587, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **5- la Comunità in Dialogo Organizzazione di Volontariato ETS**, con sede legale in Via S. Rocco n. 2 - 03010 Trivigliano (FR), C.F. 92009470607, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **6- l'Associazione Comunità Massimo Onlus**, con sede legale in Via Oratorio di Santa Rita 3, 00042 Anzio (RM), C.F. 90011070589 in persona del legale rappresentante *p.t.*, **7- l'Associazione Comunità Mondo Nuovo ODV**, con sede legale: Via Puglie, 5 – Civitavecchia, C.F. 83005490582, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **8- la Dianova Cooperativa Sociale a.r.l.**, con sede legale in Via Forlanini, 121 - 20124 Garbagnate Milanese (MI), C.F. 97033640158, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **9- la Comunità Psicoterapeutica Giacomo Cusmano**, con sede legale in via Giacomo Cusmano n. 28 - 00061 Anguillara Sabazia (RM), C.F.: 97878590583, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **10- la**

Via Sistina n. 48 00187 Roma Tel. +3906.69921687 Fax: +39. 39738792

Via Durini n. 25 – 20122 Milano – Tel e Fax +390291090173

[https:// www.aorerre.com](https://www.aorerre.com)

Fondazione Exodus Onlus, con sede legale in Viale Marotta n. 18/20 – 20134 MILANO, C.F. 97181590155, in persona del legale rappresentante *p.t.*,
11- la Insieme verso Nuovi Orizzonti ODV, con sede legale in Via Tommaso Landolfi n. 300 - 03100 Frosinone, C.F. 96218850582, in persona del legale rappresentante *p.t.*, tutte rappresentate e difese dagli Avv.ti Angelo Annibali (NNBNGL76E18C773B), Andrea Ruffini (RFFNDR80L04H501L), Marco Orlando (RLNMRC66D24H501Q) e Paolo Marano (MRPLA85T13H703V) ed elettivamente domiciliate presso lo studio AOR Avvocati in Roma, alla Via Sistina n. 48, giuste procure in allegato al Ricorso Straordinario.

I recapiti per la ricezione delle comunicazioni sono: 06.39738792 (fax),

angelo.annibali@pecavvocaticivitavecchia.it

andrearuffini@ordineavvocatiroma.org

marcoorlando@ordineavvocatiroma.org

paolomarano@ordineavvocatiroma.org

ricorrente

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*;

Regione Lazio, Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

resistenti

e nei confronti di

Acquario 85 Soc. Coop. Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore* (C.F. 06844670585);

controinteressata

per l'annullamento,

previa concessione di idonee misure cautelari

- della Determinazione 28 novembre 2022, n. G16502, recante “*Determina G14885 del 1.12.2021 e determina G16078 del 21.12.2021 "DCA U00524/2019*

Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto dal DCA nU0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015" (doc. 1);

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non conosciuto;

nonché

per l'accertamento dell'illegittimità della condotta dell'Amministrazione per aver consentito l'accesso alla realizzazione dei servizi per le dipendenze a soggetti (i c.d. "Progettisti"), che non hanno completato e/o nemmeno avviato le procedure di accreditamento.

FATTO

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato in data 7 aprile 2023, le ricorrenti hanno chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe; il ricorso viene di seguito integralmente trascritto:

Ill.mo

SIGNOR PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

RICORSO STRAORDINARIO

Per: 1- PAssociazione Centro Italiano di Solidarietà don Mario Picchi ETS, con sede legale in Via Attilio Ambrosini, 129 – 00147 Roma, C.F. 97011250582, in persona del legale rappresentante p.t., 2- PAssociazione L'Approdo, con sede legale in Lungomare Enea, 10 - 00042 Anzio (RM), C.F. 04549791004, in persona del legale rappresentante p.t., 3- PAssociazione Il Ponte Centro di Solidarietà di Don Egidio Smacchia ODV, con sede legale in Via Veneto 30/C – Civitavecchia, C.F. 91041400580, in persona del legale rappresentante p.t., 4- la Cooperate Soc. Coop. Sociale, con sede legale in Via Giancarlo Brasca snc Tolfà (RM), C.F. 05088880587, in persona del legale rappresentante p.t., 5- la Comunità in Dialogo Organizzazione di Volontariato ETS, con sede legale in Via S. Rocco n. 2 - 03010 Trivigliano (FR), C.F. 92009470607, in persona del legale rappresentante p.t., 6- PAssociazione Comunità Massimo Onlus, con sede legale in Via Oratorio di Santa Rita 3, 00042 Anzio (RM), C.F. 90011070589 in persona del legale rappresentante p.t., 7- PAssociazione Comunità Mondo Nuovo ODV, con sede legale: Via Puglie, 5 – Civitavecchia, C.F. 83005490582, in persona del legale rappresentante p.t.,

8- la Dianova Cooperativa Sociale a.r.l., con sede legale in Via Forlanini, 121 - 20124 Garbagnate Milanese (MI), C.F. 97033640158, in persona del legale rappresentante p.t., **9- la Comunità Psicoterapeutica Giacomo Cusmano**, con sede legale in via Giacomo Cusmano n. 28 - 00061 Anguillara Sabazia (RM), C.F.: 97878590583, in persona del legale rappresentante p.t., **10- la Fondazione Exodus Onlus**, con sede legale in Viale Marotta n. 18/20 - 20134 MILANO, C.F. 97181590155, in persona del legale rappresentante p.t., **11- la Insieme verso Nuovi Orizzonti ODV**, con sede legale in Via Tommaso Landolfi n. 300 - 03100 Frosinone, C.F. 96218850582, in persona del legale rappresentante p.t., tutte rappresentate e difese dagli Avv.ti Angelo Annibali (NNBNGL76E18C773B; angelo.annibali@pecavvocaticivitapecchia.it), Andrea Ruffini (RFFNDR80L04H501L; andrearuffini@ordineavvocatiroma.org), Marco Orlando (RLNMRC66D24H501Q; marcoorlando@ordineavvocatiroma.org) e Paolo Marano (MRNPLA85T13H703V; paolomarano@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliate presso lo studio AOR Avvocati in Roma, alla Via Sistina n. 48, giuste procure in allegato al presente atto.

I recapiti per la ricezione delle comunicazioni sono: 06.39738792 (fax),

angelo.annibali@pecavvocaticivitapecchia.it

andrearuffini@ordineavvocatiroma.org

marcoorlando@ordineavvocatiroma.org

paolomarano@ordineavvocatiroma.org

ricorrente

contro

Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore;

Regione Lazio, Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria, in persona del legale rappresentante pro tempore;

resistenti

e nei confronti di

Acquario 85 Soc. Coop. Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore (C.F. 06844670585);

controinteressata

per l'annullamento,

previa concessione di idonee misure cautelari

- della Determinazione 28 novembre 2022, n. G16502, recante "Determina G14885 del 1.12.2021 e determina G16078 del 21.12.2021 "DCA U00524/2019 Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto dal DCA nU0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015" (**doc. 1**);

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non conosciuto;

nonché

per l'accertamento dell'illegittimità della condotta dell'Amministrazione per aver consentito l'accesso alla realizzazione dei servizi per le dipendenze a soggetti (i c.d. "Progettisti"), che non hanno completato e/o nemmeno avviato le procedure di accreditamento.

FATTO

1. Le attività dei ricorrenti.

I ricorrenti gestiscono comunità terapeutiche operanti sul territorio della Regione Lazio, che si occupano della cura e del recupero delle tossicodipendenze.

*In particolare, **i ricorrenti, preventivamente autorizzati all'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie** nell'ambito delle patologie da dipendenza dei comportamenti di addiction, **sono tutti accreditati** ai fini della gestione delle strutture residenziali e semiresidenziali nel territorio della Regione Lazio.*

*Per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO - ma soprattutto per l'adeguamento alle previsioni organizzative via via più stringenti stabilite dalle disposizioni nel tempo entrate in vigore - i ricorrenti hanno dovuto conformarsi al rispetto di **rigorosi requisiti minimi** per l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie.*

Ciò, come si può immaginare, con notevoli aggravii in termini organizzativi e di conseguenti procedure e costi per la gestione delle strutture, per rispondere adeguatamente a forme di disagio sociale diffuse e stratificate, proponendo specifici percorsi innovativi e programmi di ricostruzione e reintegrazione della persona.

Il possesso di requisiti sempre più stringenti e tassativi è stato nel tempo sottoposto ad attente verifiche, costringendo i ricorrenti ad adeguare continuamente i propri standard alle previsioni legislative e regolamentari.

È sufficiente in questa sede considerare, da ultimo, che nel 2021 sono stati rivisti e integrati i “requisiti minimi autorizzativi per i servizi residenziali e semiresidenziali” dedicati agli utenti con disturbo da abuso di sostanze e/o addiction.

*In particolare, sono stati previsti **severi requisiti strutturali** (locali, spazi, cucina/dispensa, ambulatori, camere, servizi igienici, ecc.), **tecnologici e informatici**, **organizzativi generali e in termini di personale qualificato e specializzato** (psicologi, medici, responsabili dei servizi, pedagogici e riabilitativi).*

Il tutto con un rapporto personale/utente sempre più stringente.

Con conseguente aggravio in termini di costi gravanti sui soggetti accreditati, facilmente intuibile.

2. Il contesto normativo di riferimento.

Per fornire un quadro normativo generale, pare opportuno riassumere la complessa disciplina che ha regolato le attività realizzate dai ricorrenti.

Esse sono state disciplinate, a livello regionale con L.R. 3 marzo 2003, n. 4, recante “Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali”.

La richiamata Legge regionale ha individuato sia le strutture soggette ad autorizzazione, sia requisiti, modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni e degli accreditamenti, rinviando ad appositi provvedimenti di Giunta l'individuazione in concreto dei requisiti medesimi, con apposito Regolamento.

Con Regolamento n. 2 del 2007, sono state dettate le “Disposizioni relative alla verifica di compatibilità e al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio, in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge regionale 3 marzo 2003, n. 4, (Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali) e successive modificazioni”.

Il contesto normativo e regolamentare in materia è andato via via nel tempo stratificandosi.

*Con decreto del Commissario ad Acta della Regione Lazio n. U0013 del 13 gennaio 2015, sono state dettate disposizioni per la “Riorganizzazione della rete dei servizi per le patologie da dipendenza e per i comportamenti di addiction”, prevedendo che **l'esternalizzazione dei servizi per le tossicodipendenze possa avvenire solo in favore di soggetti dotati di specifici requisiti minimi (doc. 2).***

In tal modo si è inteso assicurare che le prestazioni di cura e recupero delle tossicodipendenze, di chiara natura e rilevanza sociosanitaria, vengano svolte unicamente da soggetti idonei a prestare il servizio richiesto, essendo in possesso dei requisiti minimi – autorizzativi, tecnologici e organizzativi – ritenuti necessari.

*Con successivo decreto del Commissario ad Acta n. U0214 del 28 maggio **2015** sono stati individuati i “Requisiti minimi autorizzativi strutturali, tecnologici ed organizzativi per l'esercizio delle attività sanitarie e sociosanitarie nell'ambito delle patologie da dipendenza e dei comportamenti di addiction di cui al DCA 13/2015” (**doc. 3**).*

*Con decreto del Commissario ad Acta n. U0459 del 2 ottobre 2015 sono state adeguate le “tariffe” previste dalle precedenti delibere di Giunta regionale per le prestazioni terapeutico riabilitative e pedagogiche riabilitative – residenziali e semiresidenziali -m rivolte a persone in stato di dipendenza (**doc. 4**).*

Sotto il profilo degli importi riconosciuti ai soggetti accreditati, merita di essere sottolineato sin d'ora il palese sbilanciamento tra le tariffe previste in ragione del numero di utenti preso in carico dai singoli ricorrenti (ridotte al lumicino se si considerano i rigorosi requisiti che le strutture devono avere per poter operare) e gli importi forfetari riconosciuti ai beneficiari del Fondo Lotta alla Droga, soggetti distinti che – come si vedrà – pur svolgendo la medesima attività dei ricorrenti, prescindono da requisiti strutturali/ organizzativi e dal numero di utenti assistiti.

** * **

Alla disciplina recata dalle citate disposizioni in materia di accreditamento per l'esercizio e la gestione dei servizi in questione, si è andata nel tempo sovrapponendo e affiancando altra disciplina.

Con la Legge n. 45/1999 è stato istituito il Fondo Nazionale Lotta alla Droga, diretto a finanziare Progetti anch'essi finalizzati alla prevenzione ed al recupero delle tossicodipendenze.

Per effetto della Legge n. 328/2000, gli stanziamenti a ciò destinati sono stati attribuiti alle Regioni, alle quali si è così demandato il compito di pianificarne e disporre l'effettiva erogazione nei territori di rispettiva competenza.

*In particolare, con Delibera di Giunta regionale n. 119 del 2013, sono stati approvati Progetti pervenuti nel 2012 nell'ambito del piano di “Lotta alla droga”, esercizi finanziari 2013-2015 (**doc. 5**).*

La Delibera ha approvato l'elenco dei Progetti di carattere sanitario per la cura dei soggetti con patologie della dipendenza nella Regione Lazio, ammessi ai finanziamenti previsti per gli anni 2013, 2014 e 2015.

*Come si vedrà nel prosieguo, ai soggetti esecutori dei Progetti (di seguito anche solo Progettisti) è stato dato accesso alla gestione dei servizi per le tossicodipendenze, dunque alle attività sanitarie e sociosanitarie nell'ambito delle patologie da dipendenza e dei comportamenti di addiction, **senza essere soggetti alle prescrizioni in tema di requisiti minimi autorizzativi e di accreditamento.***

* * *

In tale contesto, i servizi per le dipendenze come i Centri Diurni, i Centri di Prima Accoglienza, le Unità di Strada, i Centri di Consulenza Specialistica sono stati accreditati nella maggioranza delle Regioni e dal Sistema Sanitario Regionale.

Nella Regione Lazio, in attesa del completamento del percorso dell'accREDITAMENTO istituzionale, tali servizi sono stati in parte realizzati dai ricorrenti, soggetti autorizzati, prima, e accreditati, poi.

Per altra parte, i medesimi servizi sono stati realizzati – come dinnanzi accennato - attingendo dai Progetti finanziati dal richiamato Fondo Lotta alla Droga.

Progetti che avrebbero dovuto giungere a conclusione nel 2015, con conseguente estinzione del doppio binario temporaneamente in essere nell'esecuzione delle attività che qui interessano.

Con nota regionale prot. n. 293395 GR/I 1/14 del 29/05/2015, si è previsto che “nelle more della predisposizione di un successivo decreto che definisca i tempi, le procedure e la regolamentazione” dell'intero percorso autorizzativo degli Enti aventi diritto , "al fine di non interrompere le attività già approvate con la DGR n. 119/2013, che costituiscono servizi essenziali per le persone con patologia da dipendenza, si ritiene che dette attività assistenziali debbano essere assicurate per ulteriori mesi dieci (10) e comunque non oltre i termini che saranno indicati nel DCA che definirà tempi, procedure e la regolamentazione dell'intero percorso" (richiamata nel decreto del Commissario ad Acta n. 514 del 2018, doc. 6).

*Preme evidenziare sin da ora che quella che avrebbe dovuto essere una esternalizzazione della gestione affidamento **a termine**, provvisoria e destinato a concludersi dopo il primo triennio 2013-2015, dunque entro il 2016, **si è poi rivelata di fatto un illegittimo affidamento in proroga sine die** posto che ad oggi, con il provvedimento in questa sede impugnato, si è procrastinata ulteriormente la possibilità di erogazione dei servizi in questione da parte dei progettisti, non accreditati, ancora per tutto il 2023.*

Proseguendo nell'exkursus delle vicende anche amministrative susseguitesì nella materia di riferimento, pare opportuno sottolineare che nel corso degli anni, da un lato, i requisiti minimi necessari per

l'autorizzazione e l'accreditamento sono stati sottoposti a continua integrazione e, dall'altro lato, è stata ripetutamente posticipata la conclusione dell'iter di (nuova) autorizzazione e (nuovo) accreditamento dei c.d. Progettisti.

Questi ultimi infatti sono soggetti non accreditati e solo in parte – ma nemmeno tutti – autorizzati all'esercizio.

I suddetti Progetti, quindi, sono stati continuamente prorogati dalla Regione - con termini fittiziamente definiti “improrogabili”, ma sistematicamente prorogati, ad oggi nella sostanza sine die - malgrado in ogni specifica delibera, con la quale si determinava la relativa prosecuzione, si stabilisse, di volta in volta, un termine “improrogabile” ed indifferibile per la conclusione dell'iter di accreditamento.

Al riguardo, ci si riferisce, a titolo esemplificativo e non esaustivo, al Decreto del Commissario ad Acta 30 dicembre 2019, n. U00524, recante “DCA U00514/2018 Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto dal DCA nU0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015” (doc. 7).

Con tale provvedimento si è previsto “di prorogare i progetti che abbiano già ottenuto l'autorizzazione all'esercizio o che abbiano fatto regolare istanza, e per la quale siano in corso le prescritte verifiche, che verranno ricompresi nella riorganizzazione dell'offerta residenziale e semiresidenziale dei servizi per le dipendenze secondo le previsioni contenute nell'art. 35 del DPCM 12 gennaio 2017, di cui all'allegato 1 fino al 31.12.2020 al fine di consentire la conclusione dell'iter di accreditamento dei servizi” nonché di “stabilire che i sopra riportati progetti dovranno riconvertirsi nelle tipologie assistenziali previste nella riorganizzazione di cui al punto precedente che sarà oggetto di apposito provvedimento, e secondo apposite procedure per la riconversione che verranno emanate, fermo restando il termine del 31.12.2020”.

Al citato Decreto si è aggiunta la Determinazione 19 novembre 2020, n. G13807, con la quale la Regione ha nuovamente disposto in materia di “Riorganizzazione della rete dei servizi per il disturbo da abuso di sostanze e/o addiction e definizione del fabbisogno assistenziale”, superando le disposizioni del 2015, così procrastinando per l'ennesima volta l'operatività della rete dei servizi (doc. 8).

*A seguire, con Determinazione n. G15417 del 15.12.2020, si è disposto di “**provvedere alla prosecuzione dei progetti che abbiano già ottenuto l'autorizzazione all'esercizio o che abbiano fatto regolare istanza**, e per la quale siano in corso le prescritte verifiche, che verranno ricompresi nella riorganizzazione dell'offerta residenziale e semiresidenziale dei servizi per le dipendenze*

secondo le previsioni contenute nell'art. 35 del DPCM 12 gennaio 2017, riportati nell'allegato 1, e dei servizi che sono riconducibili alle previsioni di cui all'art 28 concernente l'assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche, riportati nell'allegato 2 che formano parte integrante e sostanziale al presente provvedimento, **improrogabilmente, fino al 31.12.2021**, al fine di consentire la conclusione dell'iter di accreditamento” (**doc. 12**).

La proroga si è procrastinata anche per l'anno 2022 con gli stessi identici termini.

Orbene, in ragione di quanto sinteticamente rappresentato, **a)** gli Enti accreditati (quali sono i ricorrenti) e **b)** i soggetti beneficiari della proroga dei Progetti, sono incaricati dell'espletamento dei servizi per le tossicodipendenze della Regione Lazio.

Quindi, le due tipologie di soggetti, pur essendo chiamate a svolgere le medesime prestazioni, sono state irrazionalmente ed illegittimamente ammesse entrambe alla realizzazione delle attività sopra descritte, ma senza che per i secondi sia stato verificato il possesso dei requisiti minimi indispensabili richiesti.

Con la conseguenza che anche il numero di utenti totale indirizzato ai centri gestiti dai ricorrenti si è ridotto in favore dei c.d. Progettisti, i quali peraltro per i medesimi servizi sono sottoposti a trattamenti organizzativi, giuridici ed economici differenti in pregiudizio dei soggetti accreditati.

Viceversa questi ultimi, come sopra evidenziato, sono costretti a organizzazioni e dotazioni organiche sempre più esigenti e stringenti, per far fronte alle prescrizioni minime previste dalle disposizioni sopra richiamate.

Ciò si badi bene senza che alla revisione ed integrazione in punto di requisiti per l'accreditamento abbia fatto da contraltare un aggiornamento delle tariffe, rimaste ferme.

3. Il provvedimento impugnato.

Nonostante con diffida inviata a giugno 2022 i ricorrenti (rappresentati dalla Acta Lazio, Associazione Comunità Terapeutiche Accreditate del Lazio) avessero evidenziato la palese distorsione e erronea applicazione delle disposizioni vigenti (**doc. 9**), – peraltro già denunciata direttamente dai ricorrenti in varie occasioni – con Determinazione 28 novembre 2022, n. G16502, pubblicata sul BURL n. 101 del 9 dicembre 2022 (**doc. 1**, provvedimento impugnato), la Regione, Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria ha stabilito la “Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto del DCA n. U0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015”.

In particolare, con il provvedimento in questa sede impugnato la Regione ha stabilito di “provvedere alla prosecuzione dei progetti [id est “Progetti ex Fondo lotta alla Droga”, n.d.r.] che abbiano già ottenuto

l'autorizzazione all'esercizio o che abbiano fatto regolare istanza e per la quale siano in corso le prescritte verifiche, che verranno ricompresi nella riorganizzazione dell'offerta residenziale e semiresidenziale ... fino al 31.12.2023, al fine di consentire la conclusione dell'iter di accreditamento".

La Regione, nel medesimo provvedimento, ha statuito che "i sopra riportati progetti dovranno riconvertirsi nelle tipologie assistenziali previste nella riorganizzazione ... fermo restando il termine improrogabile del 31.12.2023".

*Senonché questa ennesima proroga fa seguito a tante altre succedutesi dal 2015 in poi, creando una palese e perpetrata **disparità di trattamento, nonché una illegittima esternalizzazione di servizi pubblici in favore di soggetti carenti dei requisiti di legge per l'esercizio delle attività in questione.***

Pertanto, i ricorrenti sono infine costretti a insorgere avverso l'ultimo provvedimento adottato dalla Amministrazione regionale, in quanto illegittimo e lesivo degli interessi degli istanti, per le seguenti ragioni in

DIRITTO

I. Violazione, falsa applicazione della L.R. Lazio n. 4/2003; Violazione, falsa applicazione del Regolamento regionale n. 20/2019; Violazione degli artt. 2, 3, 32 e 97 Cost. Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta, erronea valutazione dei presupposti, difetto di motivazione, disparità di trattamento, illogicità, travisamento, sviamento.

Il provvedimento impugnato è in primo luogo illegittimo per violazione della normativa che disciplina la gestione servizi per le dipendenze e delle ulteriori disposizioni regionali anche regolamentari in materia di politiche per la prevenzione e il trattamento delle dipendenze.

Come sopra accennato, la L.R. Lazio 3 marzo 2003, n. 4 detta "Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali".

L'art. 1 della citata Legge Regionale stabilisce che "Al fine di garantire l'erogazione di prestazioni efficaci e sicure ed il miglioramento continuo della qualità delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, pubbliche e private, la Regione, con la presente legge, detta norme in materia di:

a) autorizzazioni, rispettivamente, alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, da parte di soggetti pubblici e privati, previste dall'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modifiche, di seguito denominato "decreto legislativo";

b) accreditamento istituzionale, previsto dall'articolo 8-quater del decreto legislativo, attraverso il quale si riconosce ai soggetti autorizzati, pubblici e privati, la possibilità di esercitare attività sanitarie e socio-sanitarie a carico del servizio sanitario regionale;

c) accordi contrattuali, previsti dall'articolo 8-quinquies del decreto legislativo, mediante i quali la Regione e le aziende unità sanitarie locali regolano i reciproci rapporti con i soggetti, pubblici e privati, accreditati".

Con Regolamento regionale 6 novembre 2019, n. 20 è stata nuovamente disciplinata la materia della **"autorizzazione alla realizzazione, di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie in attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 3 marzo 2003, n. 4 (Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali) e successive modifiche"**.

Il Regolamento ha altresì disposto l'abrogazione del precedente regolamento regionale 26 gennaio 2007, n. 2 in materia di autorizzazione all'esercizio e del regolamento regionale 13 novembre 2007, n. 13 in materia di accreditamento istituzionale.

In tale contesto, sono stati disciplinati in modo stringente non solo "le modalità e i termini per l'autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private", ma anche "le procedure per la richiesta ed il rilascio dell'accreditamento istituzionale".

I relativi requisiti di accreditamento si pongono senz'altro nell'ottica del rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, tanto che proprio la richiamata disciplina regolamentare individua apposite commissioni di verifica cui è affidato "il compito di procedere, in condizioni di autonomia tali da assicurare l'imparzialità e la trasparenza degli adempimenti di competenza, alla verifica sul campo per l'accertamento dei requisiti ulteriori".

In tale contesto e nell'ambito dei decreti e delle determinazioni che si sono susseguite per disporre la "Riorganizzazione della rete dei servizi per il disturbo da abuso di sostanze e/o addiction e definizione del fabbisogno assistenziale" si inquadra il provvedimento in questa sede impugnato.

Con tale atto, in particolare, è stato prorogato l'affidamento dei "servizi per le dipendenze" e dei servizi che sono riconducibili all'assistenza sociosanitaria alle persone con dipendenze patologiche in favore di soggetti NON accreditati.

*In favore di soggetti, dunque, al limite autorizzati (ma nemmeno tutti!) all'esercizio delle attività (come previsto dalla prima parte del richiamato Regolamento regionale n. 20/2019), **ma per i quali non si è concluso – ovvero non è neppure iniziato – l'iter di verifica sul possesso degli stringenti requisiti previsti dalle richiamate disposizioni.***

Tale iter, invece, è stato completato da tutti i ricorrenti, che non solo sono tutti autorizzati ma si sono sottoposti alla – e hanno superato la – procedura di verifica per l'accreditamento, adeguandosi tempo per tempo alle integrazioni normative e regolamentari che si sono succedute, prevedendo sempre nuovi e tassativi requisiti in capo ai soggetti accreditati.

*Quanto sopra rivela senza tema di smentita **una palese disparità di trattamento, oltreché una altrettanto evidente violazione di legge.***

*Lo confermano, ancor prima del provvedimento impugnato, le premesse della citata Determinazione 19 novembre 2020, n. G13807, che espressamente rileva che tuttavia **“l'iter di accreditamento dei servizi erogati tramite progetti ex Fondo Lotta alla Droga è tuttora in itinere”,** malgrado siano trascorsi quasi dieci anni dalla scadenza prefissata di tali Progetti, che avrebbero dovuto concludersi entro il 2015.*

E lo ribadisce la Determinazione in questa sede impugnata, laddove – nel richiamare i ripetuti interventi adottati dalla stessa Amministrazione regionale a partire dal 2015 per stabilire “Requisiti minimi” autorizzativi strutturali tecnologici e organizzativi – candidamente afferma che i “progetti” Fondo Lotta alla Droga “dovranno riconvertirsi nelle tipologie assistenziali previste nella riorganizzazione”.

Così a confermare che gli stessi a tutt'oggi non hanno – almeno in astratto, o quanto meno non sono stati sottoposti a verifica - i requisiti richiesti per l'accreditamento.

Ne deriva l'illegittimità del provvedimento impugnato, per avere ulteriormente prorogato – nonostante, da ultimo, a fine 2020 fosse stato indicato il 31 dicembre 2021 quale termine “improrogabile” – l'affidamento di servizi la cui esecuzione esternalizzata da parte della Regione presuppone una preventiva procedura di verifica alla quale i soggetti affidatari non sono stati sottoposti.

Ma non solo.

L'illegittimità del provvedimento gravato emerge anche da un semplice confronto tra gli importi percepiti dai soggetti accreditati (i ricorrenti) e i soggetti che eseguono i medesimi progetti attingendo dal Fondo Lotta alla Droga, nonché dai controlli sugli stessi operati dalle Amministrazioni competenti.

L'attuale retta giornaliera corrisposta agli enti accreditati per le prestazioni rese oscilla tra € 37,35 ed € 67,44 per ciascun utente assistito, a seconda del tipo di prestazione erogato. Tale retta comprende la presa in carico dell'utente, che viene affidato alle comunità di recupero, ed è comprensiva di tutti i costi di struttura, personale specializzato e servizi, come sopra delineati, resi sempre più stringenti e rigidi dalle disposizioni sopra richiamate.

I soggetti esecutori dei Progetti percepiscono, viceversa, un finanziamento che prescinde del tutto dall'effettivo numero di utenti – e quindi dalla qualità e quantità delle prestazioni erogate – e che viene corrisposto sulla base del piano finanziario approvato a suo tempo dalla Regione e prorogato di anno in anno, senza alcuna verifica di congruità.

I ricorrenti, enti accreditati, inoltre, come sopra indicato, sono sottoposti agli stringenti controlli da parte dell'ASL di riferimento ed hanno l'obbligo di conformarsi alle revisioni di volta in volta apportate in punto di requisiti necessari per l'erogazione delle prestazioni sociosanitarie di cura e recupero delle tossicodipendenze.

I soggetti esecutori dei Progetti non sono viceversa tenuti a rispettare i requisiti minimi richiesti dalla normativa di settore – né per quanto concerne gli aspetti strutturali ed organizzativi, né per i profili curriculari degli operatori che vengano impiegati per l'erogazione del servizio – e non sono soggetti a controlli di alcun tipo.

Gli esecutori dei Progetti, inoltre, percepiscono fondi e introiti che vengono quantificati forfaitariamente, su base annua determinata proprio dai provvedimenti di proroga e non sulla base del rapporto utente/tariffa erogata (come invece avviene per i ricorrenti).

Neppure occorre che i Progettisti rendicontino le attività: gli importi vengono agli stessi erogati in quota fissa mensile.

Anche la descritta dicotomia – venutasi a creare a seguito delle continue proroghe accordate in favore dei Progettisti – ha generato l'ingiustificata disparità di trattamento evidenziata con il presente motivo di ricorso.

** * **

II. Violazione, falsa applicazione del D.Lgs. n. 117/2017; Violazione della L.R. Lazio n. 4/2003 sotto altro profilo; Violazione, falsa applicazione dei principi della L. n. 241/1990; Violazione degli artt. 2, 3, 32 e 97 Cost. Eccesso di potere per irragionevolezza manifesta, erronea valutazione dei presupposti, difetto di motivazione, disparità di trattamento, illegittimità, travisamento, sviamento.

L'art. 55 del D.Lgs. n. 117/2017, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106" prevede, in particolare, che in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere 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" (comma 1).

*Il successivo comma 4 del medesimo art. 55 stabilisce che "Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante **forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner**".*

In tale contesto normativo nazionale, le previsioni contenute nel provvedimento impugnato rivelano una ulteriore palese illegittimità per violazione delle citate disposizioni normative, che confermano la necessità di attivazione di una procedura di accreditamento pregiudiziale all'erogazione dei servizi in questione.

L'assenza di autorizzazione e di accreditamento in capo ai soggetti beneficiari della ulteriore proroga disposta con il provvedimento impugnato s'appalesa, dunque, in violazione anche dei richiamati principi normativi nazionali, oltretutto regionali.

*Ed infatti, la disciplina nazionale appena citata invoca il "rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241", tra i quali rientrano senz'altro i principi di **economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza nonché di conclusione del procedimento e di rispetto dei relativi termini**.*

Principi affatto rispettati nella fattispecie, nella quale da otto anni l'Amministrazione reitera l'individuazione dei soggetti gestori dei servizi in questione attraverso proroghe (che oramai appaiono sine die), senza dare neppure conto dell'istruttoria per il completamento – o per meglio dire addirittura l'avvio (di cui non v'è traccia) - della relativa procedura.

*La violazione dell'articolo 2 della Legge sul procedimento amministrativo è evidente, così come lo sono il dovere dell'Amministrazione di concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso e, dunque, il **danno da ritardo** che dalla mancata adozione dell'atto conclusivo deriva ai ricorrenti.*

Così facendo, la Regione viola inesorabilmente le norme sopra richiamate, nonché i principi di parità di trattamento, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa, consentendo la prosecuzione dell'esecuzione di servizi pubblici in favore di soggetti astrattamente inidonei alla loro realizzazione e – allo stesso tempo – togliendo ai soggetti effettivamente accreditati la possibilità di svolgere il servizio al meglio, acquisendo un numero di utenti idoneo quanto meno a sostenerne i costi.

Ne deriva l'illegittimità del provvedimento impugnato anche sotto tale profilo.

Istanza cautelare

Il fumus è dimostrato dalle considerazioni che precedono.

Quanto al periculum, sussiste nella specie anche il danno imminente e irreparabile che deriva ai ricorrenti dall'illegittima proroga dell'affidamento dei servizi in questione in favore di soggetti privi dei requisiti richiesti, che invece gli stessi ricorrenti possiedono per aver superato le procedure di autorizzazione e di accreditamento sopra dettagliate.

La conferma della proroga comporterebbe il perpetrarsi della disparità di trattamento tra gli organismi che operano nel settore, ad esclusivo vantaggio di soggetti che sotto il profilo organizzativo, ma anche sotto il profilo economico, si vedono avvantaggiati dal non dover sottostare alle stringenti modalità di esecuzione dei servizi per le tossicodipendenze imposte ai ricorrenti, gestendoli a prescindere dai rigidi obblighi di dotazione di personale qualificato e specializzato, oltretutto di rapporti personale/utente strettamente rigorosi.

Modalità che invece costringono, anche sotto il profilo economico, i ricorrenti a continui investimenti, cui fa da contraltare un numero di utenti inviati dall'Amministrazione per la presa in carico sempre più esiguo, ben al di sotto della capienza delle strutture gestite dai ricorrenti.

Ne è riprova, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, la Nota del Presidente di uno dei ricorrenti al Bilancio 2021 (doc. 13) nella quale si legge: “Il Bilancio 2021 si è chiuso con uno sbilancio di notevole entità causa della perdurante flessione degli ingressi in Comunità, ... anche quale conseguenza della mancata conclusione della pratica di “accreditamento” presso la Regione Lazio” (pag. 8).

Quel che è certo e che risulta dal Bilancio è che, in conseguenza dell’invio da parte delle Amministrazioni di utenti alle strutture dei Progettisti, si è avuta una progressiva riduzione di presenze nelle strutture gestite dai ricorrenti, con conseguenti impatti sugli introiti essenziali per poter far fronte alla stringente organizzazione del servizio richiesto dall’Amministrazione.

*La perdita di esercizio e, dunque, il risultato negativo della gestione confermano l’enorme criticità connessa alla situazione in cui versa l’erogazione dei servizi in questione da parte dei ricorrenti (doc. 14, **Relazione dei Collegio sindacale di uno dei ricorrenti, a campione**).*

Il perdurare di tale situazione di stallo mette, dunque, a serio rischio l’attività dei ricorrenti, pregiudicati dagli evidenti profili di disparità di trattamento sopra evidenziati.

Del resto, allo stato attuale, anche dal bilanciamento degli interessi privati con quelli dell’Amministrazione, l’accoglimento delle misure cautelari – con conseguente venir meno della proroga disposta in favore di soggetti potenzialmente inidonei al relativo svolgimento - consentirebbe di garantire tutela anche all’interesse pubblico connesso al rispetto dei principi di trasparenza, efficienza e efficacia dell’azione amministrativa.

Ben potrebbe, infatti, l’Amministrazione, nelle more della conclusione della procedura di accreditamento, inviare gli utenti alle strutture gestite dai ricorrenti, sicuramente capaci e anzi a tal fine organizzate.

In tale contesto, il delicato settore in cui operano i beneficiari del provvedimento impugnato impone all’Amministrazione regionale di salvaguardare proprio gli interessi dei fruitori dei servizi per le tossicodipendenze: la tutela anche del diritto alla salute impone che venga verificato che le attività siano svolte da professionalità qualificate e all’altezza delle richieste della disciplina vigente in materia. Professionalità ad oggi sicuramente presenti nelle strutture dei ricorrenti.

Anche sotto tale ultimo profilo, la sospensione del provvedimento impugnato si impone anche a tutela dell’interesse pubblico all’espletamento del servizio secondo gli elevati standard normativamente tipizzati.

P.Q.M.

Voglia l'Ill.mo Signor Presidente della Repubblica Italiana:

in sede cautelare: *disporre la sospensione dei provvedimenti impugnati con il ricorso;*

nel merito: *accogliere il ricorso e disporre l'annullamento del provvedimento impugnato;*

nonché *accertare l'illegittimità della condotta dell'Amministrazione per aver consentito l'accesso alla realizzazione dei servizi per le dipendenze a soggetti (i c.d. "Progettisti"), che non hanno completato e/o nemmeno avviato le procedure di accreditamento.*

Con espressa riserva di proporre azione risarcitoria anche per i danni da ritardo nella conclusione del procedimento di accreditamento.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e, pertanto, l'importo del contributo è pari ad € 650,00.

Con vittoria di spese, diritti e onorari di giudizio.

Si producono i documenti come da separato elenco.

Roma, 7 aprile 2023

Avv. Angelo Annibali

Avv. Marco Orlando

Avv. Andrea Ruffini

Avv. Paolo Marano

* * *

Il ricorso sopra trascritto è stato ritualmente notificato e depositato in data 7 aprile 2023 (**doc. 15 – ricorso straordinario**).

Successivamente, la controinteressata, con atto di opposizione *ex art.* 10 d.P.R. 1199/1971, del 14 aprile 2023, ha chiesto la trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale (**doc. 16 - atto di opposizione della Acquario 85 Soc. Coop. Onlus**).

Tutto ciò premesso

le ricorrenti, come sopra assistite, difese e domiciliate, intendendo insistere nel ricorso

si costituiscono

in giudizio con il presente atto, ai sensi dell'art. 10 d.p.r. n. 1199/1971, innanzi all'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio,

richiamando e riproponendo in questa sede le difese, domande e conclusioni tutte svolte nel Ricorso straordinario quivi trasposto e *supra* trascritto, chiedendo l'annullamento, previa adozione di idonei provvedimenti cautelari di tutti gli atti impugnati nei termini indicati.

Con riserva di proposizione di azione risarcitoria, ai sensi e nei termini di cui all'art. 30 c.p.a.

Con vittoria di spese ed onorari di causa.

Si dichiara che il presente atto è soggetto al pagamento del contributo unificato di importo parti a 650,00 euro.

Roma, 10 maggio 2023.

Avv. Angelo Annibali

Avv. Marco Orlando

Avv. Andrea Ruffini

Avv. Paolo Marano