



Ecc.mo

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO

Sez. III-quater

R.G. n. 7237/2023

Ricorso per motivi aggiunti

Per: l'Associazione Centro Italiano di Solidarietà don Mario Picchi ETS (C.F. 97011250582), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Roma (RM) alla Via Attilio Ambrosini n. 129, l'Associazione L'Approdo (C.F. 04549791004), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Anzio (RM) al Lungomare Enea n. 10, l'Associazione Il Ponte Centro di Solidarietà di Don Egidio Smacchia ODV (C.F. 91041400580), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Civitavecchia (RM) alla Via Veneto n. 30/C, la Cooperate Soc. Coop. Sociale (C.F. 05088880587), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Tolfa (RM) alla Via Giancarlo Brasca snc, la Comunità in Dialogo Organizzazione di Volontariato ETS (C.F. 92009470607), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Trivigliano (FR) alla Via S. Rocco n. 2, l'Associazione Comunità Massimo Onlus (C.F. 90011070589), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Anzio (RM) alla Via Oratorio di Santa Rita n. 3, l'Associazione Comunità Mondo Nuovo ODV (C.F. 83005490582), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Civitavecchia (RM) alla Via Puglie n. 5, la Comunità Psicoterapeutica Giacomo Cusmano (C.F. 97878590583), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*,

Via Sistina n. 48 00187 Roma Tel. +3906.69921687 Fax: +39.0639738792

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

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

con sede legale in Anguillara Sabazia (RM) alla Via Giacomo Cusmano n. 28, la **Fondazione Exodus Onlus** (C.F. 97181590155), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Milano (MI) al Viale Marotta n. 18/20, la **Insieme verso Nuovi Orizzonti ODV** (C.F. 96218850582), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede legale in Frosinone (FR) alla Via Tommaso Landolfi n. 300, tutte rappresentate e difese dagli Avv.ti Angelo Annibali (C.F. NNBNGI76E18C773B), Andrea Ruffini (C.F. RFFNDR80L04H501L), Marco Orlando (C.F. RLNMRC66D24H501Q) e Paolo Marano (C.F. MRNPLA85T13H703V), ed elettivamente domiciliate presso lo Studio AOR Avvocati in Roma (RM) alla Via Sistina n. 48, giuste procure in allegato al Ricorso Straordinario al Capo dello Stato.

I recapiti per la ricezione delle comunicazioni sono:

06.39738792 (fax)

angelo.annibali@pecavvocraticivitavecchia.it

andrearuffini@ordineavvocatiroma.org

marcoorlando@ordineavvocatiroma.org

paolomarano@ordineavvocatiroma.org (pec)

- ricorrenti -

contro

- la **Regione Lazio**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Giuseppe Allocca
- la **Regione Lazio – Direzione Salute e Integrazione Sociosanitaria**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*
- il **Ministero della Salute**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato
- **Regione Lazio - ASL Roma N. 4 – Civitavecchia**, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*

- resistenti -

e nei confronti de

l'**Associazione La Tenda Onlus** (P. IVA 04198941009), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Cooperativa Sociale Acquario 85 a r.l. Onlus** (C.F. 06844670585 e P. IVA 01629461003), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Cooperativa Sociale Folias** (P. IVA 05060091005), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Il Cammino Cooperativa Sociale ETS** (P. IVA 01694711001 e C.F. 07139380583), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Magliana '80 Cooperativa Sociale S.p.A. - ETS** (P. IVA 02147891002 e C.F. 96012590582), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Parsec Cooperativa Sociale a r.l.** (P. IVA e C.F. 05127301009), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, la **Astrolabio soc. coop.va Sociale** (P. IVA 01332940590), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, tutte rappresentate e difese dagli Avv.ti Prof. Raffaele Bifulco, Carlo Contaldi La Grotteria, Elina Anfuso e Cristiana Lauri;

- controinteressate -

per l'annullamento

a) con il ricorso principale:

- 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»*” (cfr. doc. 1);
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non conosciuto;

b) con il primo atto di motivi aggiunti:

- della Determinazione 6 dicembre 2023, n. G16369, pubblicata sul BURL n. 101 del 19 dicembre 2023, recante “*Determina G16502 del 28.11.2022. «DCA U00524/2019 Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui*

al combinato disposto dal DCA U0013/2015 e dal DCA U00295/2015»” (cfr. doc. 17);

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

c) con il secondo atto di motivi aggiunti

- della Determinazione n. G17721 del 29 dicembre 2023, pubblicata sul BURL n. 7 del 23/01/2024, recante “*Definizione del livello massimo di finanziamento per l'anno 2024 per le prestazioni residenziali e semiresidenziali, terapeutico riabilitative e pedagogico riabilitative, rivolte a persone in stato di dipendenza o addiction erogate da strutture private accreditate con onere a carico del SSR, in attuazione di quanto previsto dalla DGR n. 977/2023*” (doc. 18);

- della Deliberazione n. 186 del 22/02/2024, pubblicata dalla Asl Roma 4 – Civitavecchia a firma del Direttore Generale dott.ssa Cristina Matranga (doc. 19);

- della nota di trasmissione della ASL Roma n. 4 – Civitavecchia, prot. n. ASLRM4-0014394-2024 del 28/02/2024 avente ad oggetto: *Deliberazione n. 186 del 22/02/2024 e poteri di firma Accordo/Contratto ex art. 8 quinquies D. Lgs. 502/1992 e s.m.i. anno 2024*” con relativa tabella A (doc. 20),

- Accordo/Contratto ex art. 8 quinquies D. Lgs. 502/1992 e s.m.i. anno 2024, con particolare riferimento all’art. 17 (doc. 21);

- Addendum all’ Accordo/Contratto ex art. 8 quinquies D. Lgs. 502/1992 e ss.mm.ii. anno 2022-2024, Modifiche artt. 3,4,7,8,9,11,12,14,15 e 17 Disciplina giuridica schema contrattuale ex DGR n. 695/2022 come modificata e aggiornata con DGR n. 310/2023 – Corrispettivo 2024 (doc. 22).

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

d) con il presente ricorso per motivi aggiunti

- della Deliberazione 30 dicembre 2024, n. 1188, pubblicata sul BURL n. 3 - Supplemento n. 2 del 09 gennaio 2025, recante “Proroga progetti di cui al DCA U00524/2019 "Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto dal DCA n. U0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015" e Ottemperanza Ordinanza Tar Lazio, Roma, sez. III quater, n. 1504/2024”. **(doc. 23)**;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso ai precedenti ancorché non conosciuto.

PREMESSA

1. I fatti di causa sono noti al Collegio, pertanto si tralascia la loro esposizione riportandosi al ricorso e agli atti per motivi aggiunti già in atti.

2. Con l’ordinanza n. 21088/2024 del 25 novembre 2024 il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza Quater ha disposto l’integrazione del contraddittorio rinviando la causa all’udienza di merito del 18 aprile 2025.

3. Nelle more del giudizio, tuttavia, sul BURL n. 3 - Supplemento n. 2 del 09 gennaio 2025 è stata pubblicata la Deliberazione 30 dicembre 2024, n. 1188, recante “*Proroga progetti di cui al DCA U00524/2019 "Lotta alla Droga. Prosecuzione dei progetti coinvolti nella procedura di cui al combinato disposto dal DCA n. U0013/2015 e dal DCA n. U00295/2015" e Ottemperanza Ordinanza Tar Lazio, Roma, sez. III quater, n. 1504/2024*”.

Il provvedimento in questione determina un’ulteriore proroga alla prosecuzione dei progetti – anch’essa, al pari delle precedenti, “improrogabilmente” – “fino al 30.06.2025”, costituendo, quindi, ulteriore conferma delle illegittimità già eccepite.

Con il presente atto di motivi aggiunti, le ricorrenti quindi, insistendo nelle proprie difese, censurano anche tale ultimo provvedimento, quale atto conseguente a quello già impugnato, in quanto viziato **per illegittimità derivata** per i medesimi profili già rilevati nel ricorso introduttivo e successivi motivi aggiunti del giudizio che di seguito si trascrivono integralmente nella parte in diritto:

“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 sociosanitarie, 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 sociosanitarie, 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 sociosanitarie 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'accredimento 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, oltretché 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, illogicità, 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, oltreché 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.”

* * *

Per tutto quanto sopra esposto, le ricorrenti, come sopra rappresentate e difese,

CHIEDONO

Che l'Ecc.mo Tar adito Voglia accogliere il ricorso e i relativi motivi aggiunti disponendo l'annullamento dei provvedimenti impugnati, nonché accertando 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 ogni conseguenziale pronuncia, anche in ordine alle spese di lite.

Si deposita il provvedimento impugnato, coma da separato elenco, proseguendo nella numerazione iniziale.

Si dichiara che il presente giudizio è soggetto al pagamento del contributo unificato nella misura pari ad € 650,00.

Roma, 20 gennaio 2025

Avv. Angelo Annibali

Avv. Andrea Ruffini

Avv. Marco Orlando

Avv. Paolo Marano