

Pubblicato il 13/09/2023

N. 00559/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00676/2022 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 676 del 2022, proposto da
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessia Barcaglioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Jesi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Discepolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza emessa dal Dirigente dell'Area Servizi Tecnici del Comune di Jesi prot. n. - OMISSIS-, notificata in data 27.09.2022, con la quale veniva ordinato alla dott.ssa -OMISSIS- "... *l'immediata cessazione della erogazione di prestazioni riconducibili a "struttura di comunità alloggio per persone con lievi disturbi mentali" esercitata ... senza la prescritta autorizzazione ...*";

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non ancora comunicato, né in altro modo conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Jesi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2023 la dott.ssa Simona De Mattia 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 il provvedimento in epigrafe, avente ad oggetto “*ordinanza per chiusura struttura ... ai sensi dell’art 15 della L.R. del 30/09/2016*”, il Comune di Jesi, in esecuzione dell’ordinanza ingiunzione n. -OMISSIS- - con cui la ricorrente veniva attinta da sanzione amministrativa per violazione degli artt. 4 e 15 della legge regionale Marche n. 21/2016 (esercizio di attività prevista dalla citata legge senza la prescritta autorizzazione) e veniva altresì demandata al SUAP l’adozione dei conseguenti provvedimenti di competenza -, ha ordinato alla stessa l’immediata cessazione dell’attività non autorizzata, consistente nell’erogazione di prestazioni asseritamente riconducibili a “struttura di comunità alloggio per persone con lievi disturbi mentali”.

Avverso l’anzidetto provvedimento la ricorrente ha proposto il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi:

- violazione di legge: errato inquadramento della fattispecie normativa. Falsa applicazione della legge regionale Marche 30 settembre 2016, n. 21 e mancata applicazione della legge regionale Marche 28 giugno 2018, n. 21;

- illegittimità e contraddittorietà dell’ordinanza impugnata, eccesso di potere per travisamento dei fatti, per inosservanza dell’art. 19 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e per inosservanza degli artt. 2, 3, 32 e 47 della Costituzione.

Si è costituito in giudizio, per resistere, il Comune intimato, che, oltre ad eccepire l’infondatezza, nel merito, del proposto gravame, ne ha rilevato innanzitutto l’inammissibilità, stante l’omessa impugnazione dell’atto presupposto, da individuare nell’ordinanza comunale del -OMISSIS-, contenente l’intimazione dell’immediata cessazione dell’attività priva di autorizzazione.

Con ordinanza n. 457/2022, il Tribunale ha accolto l’istanza cautelare della ricorrente con la seguente motivazione:

“Ritenuto, prescindendo in questa sede da ogni considerazione in ordine al fumus - da riservare alla fase di scrutinio del merito del ricorso -, che detta chiusura determinerebbe, nelle more, un grave pregiudizio per gli ospiti, i quali si vedrebbero privati della disponibilità dell’alloggio; e ciò tanto più se si considera, da un lato, la condizione di particolare vulnerabilità degli stessi e, dall’altro lato, quanto rappresentato dal Direttore del Dipartimento di Salute Mentale dell’ASUR – Area vasta 2 con nota prot. n. -OMISSIS-/-OMISSIS-/-OMISSIS-/-OMISSIS-/-OMISSIS- (sub documento n. 24 allegato al ricorso), ossia che “l’appartamento in Via -OMISSIS- è una Civile Abitazione reperita nel libero mercato in cui diverse persone con grave disabilità psichica, in accordo con Amministratori di sostegno/Tutori, vivono liberamente in maniera supportata in alcune fasce orarie diurne. Tale abitazione si ispira alla Legge Regionale Marche, 28 giugno 2018, n. 21 dal Titolo “Interventi regionali per favorire la vita indipendente delle persone con disabilità”, (B.U. 05 luglio 2018, n. 58) in cui la regione marche sostiene la persona con disabilità nel raggiungere una maggiore autonomia dalla famiglia, pur rimanendo nel proprio ambiente di vita, e nell’ottenere una piena inclusione e partecipazione nella società, anche allo scopo di ridurre il ricorso all’istituzionalizzazione ...”;

Ritenuto, pertanto, che sussistano i presupposti per la concessione dell’invocata misura cautelare; peraltro, tenuto conto della celere fissazione dell’udienza pubblica per la trattazione del merito, gli effetti della disposta sospensione dureranno per il tempo strettamente necessario ad evitare che l’esecuzione dell’ordinanza impugnata possa nell’immediato privare gli ospiti di alloggio e di assistenza, senza un’alternativa praticabile (che al momento non sembra essere stata prospettata);

Resta comunque fermo il divieto di svolgimento, nell'appartamento in questione, di attività non autorizzate che non siano riconducibili all'ambito di applicazione della legge regionale delle Marche n. 21/2018, nonché il divieto di erogazione di prestazioni sanitarie di rilievo, con l'onere per l'ASUR di verificare la sussistenza di eventuali presupposti (espressamente negati in ricorso dalla ricorrente) di situazioni di illecita erogazione di tali prestazioni e di disporre, in caso di necessità, il collocamento in apposite strutture dei soggetti che ne presentino la necessità".

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. **Il ricorso è fondato e va accolto**, in ragione della fondatezza del primo motivo di doglianza.

Ciò impone al Collegio di esaminare l'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dalla difesa comunale.

Essa è infondata, atteso che l'ordinanza oggetto del presente gravame è dotata di una sua autonomia e dunque è suscettibile di separata e autonoma impugnazione. Ciò, in considerazione del fatto che la diffida del -OMISSIS- aveva esaurito i propri effetti, essendo stata seguita dalla comunicazione del legale della ricorrente, in data 9 maggio 2022, di avvenuta cessazione dell'attività.

L'ordinanza gravata, invece, è il frutto di una ulteriore attività valutativa basata su una nuova istruttoria, quest'ultima consistita in successivi sopralluoghi della Polizia Locale del maggio e del giugno 2022, dai quali è emerso che l'attività contestata era ancora in essere a quelle date, sopralluoghi a loro volta seguiti dall'ordinanza ingiunzione n. -OMISSIS-, in esecuzione della quale l'impugnato provvedimento è stato adottato.

3. Nel merito, si osserva quanto segue.

La questione principale oggetto del giudizio attiene all'obbligo o meno da parte della ricorrente di essere in possesso dell'autorizzazione di cui alla L.R. n. 21/2016 per lo svolgimento di attività socio sanitaria e, quindi, la legittimità della gravata ordinanza del Comune.

3.1. Al riguardo giova evidenziare che la citata legge regionale n. 21/2016, concernente *"Autorizzazioni e accreditamento istituzionale delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati e disciplina degli accordi contrattuali delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati"*, per quel che qui interessa, così dispone:

- Art. 1 (Finalità e oggetto) *"1. Al fine di garantire l'erogazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali, efficaci e sicure, il miglioramento continuo della qualità delle strutture erogatrici e lo sviluppo sistematico e programmato del sistema sanitario e sociale regionale, questa legge, nel rispetto e in attuazione dei principi individuati dalla normativa statale vigente in materia, disciplina, con riferimento alle strutture e ai servizi sanitari, socio-sanitari e sociali, compresi quelli domiciliari e di segreteria sociale: a) le autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio; b) l'accreditamento istituzionale; c) gli accordi contrattuali dei Comuni)"*.

- Art. 4 (Funzioni dei Comuni) *"1. Spetta ai Comuni in particolare: a) il rilascio delle autorizzazioni di cui agli articoli 8 e 9; b) l'esercizio delle attività di vigilanza sulle strutture autorizzate; c) l'applicazione delle sanzioni previste agli articoli 14 e 15; d) il rilascio dell'accreditamento di cui all'articolo 17, comma 2, lettera b), alle strutture sociali"*.

- Art. 7 (Strutture subordinate ad autorizzazione) *"1. Sono subordinati ad autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio previste da questo capo: a) le strutture che erogano prestazioni in*

regime di ricovero ospedaliero a ciclo continuativo o diurno per acuti; b) le strutture ospedaliere ed extraospedaliere che erogano prestazioni in regime ambulatoriale; c) le strutture sanitarie extraospedaliere intensive e estensive, le strutture socio-sanitarie di lungoassistenza o mantenimento e protezione e le strutture sociali di tutela e accoglienza che erogano prestazioni in regime residenziale e semiresidenziale, a favore delle categorie di destinatari previste dalla normativa statale e regionale vigente”.

- Art. 8 (Autorizzazione alla realizzazione) “1. I soggetti pubblici e privati che intendono realizzare, ampliare, trasformare o trasferire una delle strutture di cui all’articolo 7, comma 1, di questa legge presentano al Comune competente per territorio, oltre alla richiesta di rilascio del titolo abilitativo edilizio necessario, la domanda di autorizzazione alla realizzazione della struttura ai sensi dell’articolo 8 ter del d.lgs. 502/1992”.

- Art. 9 (Autorizzazione all’esercizio) “1. I soggetti pubblici e privati che intendono esercitare l’attività presso strutture di cui all’articolo 7 e per le quali sia stata rilasciata l’autorizzazione di cui all’articolo 8, terminati i lavori e comunque prima dell’utilizzo delle strutture medesime, devono presentare al Comune apposita domanda per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio”.

- Art. 15 (Sanzioni) “Nel caso di realizzazione, ampliamento, trasformazione e trasferimento di strutture senza la relativa autorizzazione, il Comune ne dispone l’immediata chiusura. 2. In caso di esercizio senza autorizzazione delle attività previste da questa legge, il Comune, previa diffida, ordina la chiusura della struttura o la sospensione del servizio e irroga una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 4.000,00 a euro 40.000,00”.

3.2. L’adozione dell’impugnato provvedimento si è basata sul presupposto che l’attività svolta dalla ricorrente sia riconducibile ad una di quelle indicate nella legge regionale n. 21/2016, in particolare, all’attività di “Comunità alloggio per persone con lievi disturbi mentali”, esercitata nell’immobile sito in Jesi, alla via -OMISSIS-, senza la prescritta autorizzazione (art. 8 citato).

Ad avviso del Collegio, tuttavia, non si può affermare che sia stato accertato che la struttura eserciti un’attività socio assistenziale rientrante nelle previsioni della legge regionale sopra citata, e ciò per le seguenti ragioni:

- nell’appartamento in questione abitano alcune persone (precisamente sei) affette da minorazioni, in virtù di regolare contratto di locazione (documenti nn. 29 e 30 allegati al ricorso);

- la dottoressa -OMISSIS-, assistente sociale in pensione, riferisce di svolgere come volontaria il ruolo di referente nell’ambito di progetti di “vita indipendente” di cui alla legge regionale n. 21/2018, collaborando con il Centro di Salute Mentale di Jesi, e, in tale qualità, di prestare ausilio domiciliare alle suddette persone, appunto coinvolte nell’attuazione di un progetto di vita indipendente;

- come si evince dai documenti sub n. 31 allegati al ricorso, recanti le dimissioni dei pazienti dalle strutture di ricovero e cura, i progetti di vita indipendente sono conosciuti e appoggiati dalla stessa Azienda sanitaria, la quale li individua quali percorsi terapeutico-riabilitativi alternativi;

- il fatto che l’appartamento in parola sia utilizzato per l’attuazione di uno dei tanti progetti avviati in tal senso dalla Regione Marche è confermato dalla nota prot. -OMISSIS-|-OMISSIS-|-OMISSIS-|-OMISSIS-|-OMISSIS- a firma del Direttore del Dipartimento di Salute Mentale AV2 di Jesi (documento n. 24 allegato al ricorso), il quale, nel ribadire che trattasi di una civile abitazione in cui soggetti con disabilità psichica, in accordo con i rispettivi tutori/amministratori di sostegno,

convivono liberamente, coadiuvati dalla figura dell'assistente personale, secondo un modello ispirato alla legge regionale n. 21/2018, ha altresì precisato che “di fatto questo appartamento è solo uno dei tanti progetti avviati nella Regione Marche, oltretutto molto più avanzato degli altri, completamente AUTONOMO anche sotto l'aspetto economico, in quanto né l'Asur, né il Comune di Jesi, né la Regione investono in questo appartamento fondi pubblici, ma è tutto autofinanziato dalle persone che ci vivono”. In altri termini, è la stessa ASUR a riconoscere che gli ospiti dell'appartamento non sono inseriti in una struttura che promuove assistenza socio-sanitaria, ma coabitano nell'appartamento privato e autogestito in quanto avviati ad un percorso terapeutico volto a promuovere un progetto di vita indipendente, come da legge regionale n. 21/2018;

- analogamente, con nota prot.

1319423|21/10/2022|R_MARCHE|GRM|ISR|P|520.50.10/2022/ISR/250, la dirigente della Giunta Regionale – Direzione Politiche Sociali, ha ribadito che “In base alla normativa nazionale e regionale vigente, le residenze di housing e cohousing di cui ai “progetti di Vita Indipendente” non sono configurabili nell'ambito delle strutture di cui alla Legge regionale n. 21/2016. Trattasi infatti di progetti aperti alle molteplici forme dell'“abitare sociale”, forme anche sperimentali e innovative di de-istituzionalizzazione, così come si può evincere da quanto in allegato” (documento n. 26 allegato al ricorso);

- tale forma di coabitazione nell'appartamento di via -OMISSIS- è ricavabile anche dai verbali di sopralluogo della Polizia Locale del -OMISSIS-, dell'-OMISSIS- e del -OMISSIS-, dai quali non emergono rilievi particolari di segno contrario, dal momento che i soggetti maggiormente presenti nella struttura insieme alle ospiti (ovvero la stessa ricorrente e il signor xxxxxxxx, suo marito, anch'egli pensionato, prestatosi per cucinare) sono dei semplici volontari e non risulta che percepiscano alcun compenso;

- che l'immobile sia un appartamento gestito in maniera completamente autonoma e che sia autofinanziato dalle medesime persone che vi abitano è un dato che trova conferma nei contratti di lavoro domestico sottoscritti da parte dei tutori e degli amministratori di sostegno dei soggetti disabili (documenti dal n. 37 al n. 46 allegati al ricorso), oltre che nelle utenze per la fornitura di energia elettrica, gas e acqua, intestate alla signora -OMISSIS- (documenti dal n. 47 al n. 52 allegati al ricorso). Né rilevano le diverse intestazioni precedenti di siffatti contratti, atteso che tale circostanza non appare di per sé significativa per smentire l'effettiva natura della struttura in questione. Peraltro, il contestato esiguo monte ore complessivo coperto dalle badanti si spiega con il fatto che, come pure evidenziato dal Direttore del Dipartimento di Salute Mentale AV2 di Jesi (cfr., documento n. 24 citato), nell'ambito di tale progetto, le persone con disabilità vivono in maniera indipendente e autonoma e sono supportate solo in talune fasce orarie diurne.

3.3. Da tutto quanto sopra, risulta sufficientemente dimostrato che l'appartamento in via -OMISSIS- è un'abitazione privata totalmente autonoma, poiché cogestita dalle persone che vi abitano, e non una struttura sociale qualificabile come CALDM - “Comunità alloggio per persone con lievi disturbi mentali” - disciplinata dalla legge regionale Marche n. 21/2016.

Conseguentemente, non può dirsi che la ricorrente gestisca una struttura che eroga prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali o simili, sicché l'ordinanza emessa dal Comune di Jesi si basa su presupposti erronei o comunque non dimostrati.

3.4. La fondatezza del primo motivo, che riveste carattere assorbente, esime il Collegio dallo scrutinio delle ulteriori censure.

Il ricorso va dunque accolto e, per l'effetto, l'atto impugnato va annullato.

Resta comunque fermo il divieto di svolgimento, nell'appartamento in parola, di attività non autorizzate che non siano strettamente riconducibili all'ambito di applicazione della legge regionale delle Marche n. 21/2018, nonché il divieto di erogazione di prestazioni sanitarie non consentite, con l'onere per l'ASUR di monitorare le eventuali criticità rilevanti sotto il profilo dell'assistenza medica e socio sanitaria riguardante gli ospiti.

4. Sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti, in ragione delle peculiarità della vicenda e della natura degli interessi coinvolti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Spese compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Simona De Mattia

ILPRESIDENTE
Giuseppe Daniele