

N. 00898/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00008/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8 del 2011, proposto da:
Rodonò Antonio, in proprio e quale legale rappresentante
dell'Associazione Narconon Piemonte Onlus, rappresentato e difeso
dagli avv.ti Vittorio Gallucci e Denisa Calleri, con domicilio eletto
presso lo studio di quest'ultima in Torino, corso Galileo Ferraris, 18;

contro

Comune di Villafranca D'Asti, in persona del Sindaco p.t.,
rappresentato e difeso dall'avv. Marco Pizzetti, con domicilio eletto
presso lo studio del medesimo in Torino, via Mercantini, 6;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 40/2010 emessa in data 3 dicembre 2010, notificata
il 3 dicembre 2010, con la quale veniva ordinata la cessazione dei
servizi e delle attività e la chiusura della struttura Narconon

Piemonte sita in Villafranca d'Asti, Regione San Grato n. 107, entro cinque giorni dal ricevimento dell'ordinanza;
e per l'annullamento
altresì, di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso a quello in questa sede gravato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villafranca D'Asti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2012 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 14 dicembre 2010 e depositato il 7 gennaio 2011, il signor Antonio Rodonò, in proprio e quale legale rappresentante dell'Associazione Narconon Piemonte Onlus, ha chiesto a questo Tribunale Amministrativo Regionale l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'ordinanza n. 40 in data 3 dicembre 2011, con cui il Sindaco del Comune di Villafranca d'Asti ha ordinato la cessazione dei servizi e delle attività e la chiusura della struttura presso la quale gli stessi vengono erogati e/o svolti, entro il

termine di cinque giorni dal ricevimento dell'ordinanza medesima.

A sostegno del gravame ha dedotto:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 28, commi 1, 4 e 5, L.R. n. 1/2004 – carenza d'istruttoria, per non essere stata previamente attivata la procedura di regolarizzazione a cura del soggetto preposto alle funzioni di vigilanza, ma immediatamente ordinata dal Sindaco la cessazione dell'attività e per non avere, in ogni caso, quest'ultimo svolto la previa e necessaria istruttoria, dato - tra l'altro – che il riferimento, nell'ordinanza medesima, ad una pregressa procedura di regolarizzazione attivata dall'ASL non sarebbe assolutamente pertinente, essendo stata svolta nei confronti di un diverso soggetto, trasferitosi altrove, e comunque in epoca antecedente alla sua formale costituzione per atto notarile.

2. Violazione degli artt. 1, 3 e 6 della L. n. 241/1990, per non avere l'Amministrazione né riscontrato, né tenuto conto delle osservazioni inviate dal legale della ricorrente in data 28/10/2010 per far constare l'erroneità del riferimento alla su indicata procedura di regolarizzazione contenuto nella determinazione del Coordinatore distrettuale dell'ASL AT in data 18/10/2010, n. 262 (di recepimento del verbale del sopralluogo in data 20/9/2010 e di sua trasmissione al Sindaco di Villafranca d'Asti per l'adozione dei provvedimenti necessari alla cessazione dell'attività), poi richiamata a supporto motivazionale dell'ordinanza qui impugnata. Già allora era stata, infatti, rappresentata l'evidente non corrispondenza tra

l'Associazione ricorrente e la Narconon William Benitez e l'esigenza di attivare previamente le procedure di regolarizzazione.

3. Violazione di legge – artt. 115 e 116 del D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 – Illegittimità derivata dell'atto impugnato, in considerazione del fatto che l'Associazione non è soggetta all'obbligo di iscrizione nell'albo regionale di cui all'art. 116, dato, tra l'altro, che non è comunità sanitaria o terapeutica e dunque non rientra nel novero degli enti ausiliari di cui all'art. 115. Ritiene, in ogni caso, che la mancata iscrizione in detto albo non le precluda assolutamente la possibilità di operare, ma unicamente quella di collaborare con le strutture pubbliche e di accedere a forme di contribuzione.

4. Violazione e falsa applicazione della D.G.R. n. 61 – 12251 del 2009 Regione Piemonte e del D.Lgs. n. 229/1999 – Erroneità dei presupposti di diritto, per essere stata l'ordinanza in questione emessa sul falso presupposto dell'applicabilità al caso de quo della citata DGR regionale che ridefinisce modalità e criteri per il rilascio delle autorizzazioni sanitarie, per il riconoscimento dell'accreditamento istituzionale e per la stipulazione degli accordi contrattuali di cui agli artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinques del D.Lgs. n. 502/1992, dato che in dette norme si parla di strutture sanitarie e di esercizio di attività sanitarie, ma la ricorrente non è struttura sanitaria. Ne deriva che l'ordinanza si basa su un errato presupposto di diritto ovvero l'asserita violazione di una normativa che non trova applicazione nel caso di specie.

5. Violazione dell'art. 28 L.R. 8 gennaio 2004, n. 1, per non essere state messe in atto le opportune iniziative per l'assistenza e la tutela delle persone interessate ex art. 28, comma 5, ma assegnato un brevissimo lasso di tempo (5 giorni), assolutamente incongruo, per consentire la sistemazione altrove delle persone ospitate nella struttura, con conseguente lesione dei diritti delle stesse.

La Sezione, dopo aver disposto i necessari incumbenti istruttori, con ordinanza in data 15 aprile 2011, n. 277, ha accolto, ai fini del riesame, l'istanza cautelare proposta dall'Associazione ricorrente, e, considerata l'impossibilità manifestata dal Comune di espletare entro il termine fissato ulteriori fasi del procedimento asseritamente prodromico al riesame, con successiva ordinanza in data 29 settembre 2011, n. 628, ha accolto tout court l'istanza cautelare e confermato la sospensione del provvedimento impugnato, già precedentemente accordata.

Il Comune di Torino si è costituito in giudizio, con memoria di stile, solo in prossimità dell'udienza pubblica del 4 luglio 2012.

Con successiva memoria ha, quindi, contestato, in via preliminare, l'ammissibilità del ricorso a causa della mancata impugnazione della presupposta determinazione dell'ASL e dell'omessa evocazione in giudizio dell'ASL medesima.

Nel merito, ne ha, in ogni caso, contestato la fondatezza.

Le parti hanno depositato documenti e memorie, cui hanno fatto seguito le relative repliche.

La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 4 luglio 2012 e, quindi, trattenuta per la decisione.

Va, innanzitutto, scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa del Comune.

Ad avviso del Collegio la determinazione del Coordinatore distrettuale dell'ASL in data 18 ottobre 2010, n. 262, pur costituendo l'antecedente fattuale dell'ordinanza sindacale gravata, risulta priva di contenuto provvedimentale e di autonoma lesività.

Riproducendo fedelmente lo schema delineato dall'art. 28 della L.R. 8 gennaio 2004, n. 1, essa si limita, infatti, a "recepire il verbale relativo al sopralluogo effettuato in data 20.9.2010..., allegato in copia... quale parte integrante e sostanziale", nonché a disporre la trasmissione della determinazione stessa al Sindaco di Villafranca d'Asti affinché adotti i provvedimenti necessari ai fini della cessazione dell'attività della struttura in argomento ai sensi dell'art. 28 L.R. 1/04", ma non determina in alcun modo l'immediata e diretta cessazione dei servizi e dell'e attività e la chiusura della struttura.

Tale è, del resto, la caratteristica del particolare procedimento sanzionatorio disciplinato dalla norma dianzi citata e, peraltro, ben

messa in evidenza dalla stessa difesa del Comune resistente, laddove, nella prima memoria difensiva, inquadra da un punto di vista normativo competenze e funzioni della commissione di vigilanza dell'ASL e del Comune.

E' indubbio, infatti, che, nella fattispecie portata all'attenzione del Collegio, all'organo di vigilanza competano unicamente attività d'impulso istruttorio, di carattere endo-procedimentale, tra le quali rientrano a pieno titolo quelle volte a promuovere "la regolarizzazione dell'attività impartendo le prescrizioni necessarie e assegnando un termine per ottemperarvi".

Il rapporto tra la determinazione del Coordinatore distrettuale dell'ASL e il provvedimento sindacale con cui è stata definitivamente disposta la cessazione dell'attività dell'Associazione ricorrente rispecchia, dunque, nelle intenzioni del legislatore regionale, quello tra responsabile del procedimento e organo competente per l'adozione del provvedimento finale, delineato, in via generale, dalla legge sul procedimento amministrativo, con la conseguenza che il provvedimento definitivo, pur risultando fortemente influenzato dall'esito dell'istruttoria svolta, non può pur tuttavia essere considerato mera ed inevitabile conseguenza della citata precedente determinazione.

Non può, dunque, condividersi la tesi proposta dalla difesa del Comune, secondo la quale tra tale determinazione dell'ASL e

L'ordinanza gravata sussisterebbe un rapporto di presupposizione–consequenzialità immediata, diretta e necessaria, dato che l'adozione del provvedimento finale implica, all'evidenza, autonome verifiche e valutazioni, prima fra tutte quella in ordine all'effettivo verificarsi di tutte le condizioni che legittimano l'emanazione dell'ordinanza di cessazione dei servizi e delle attività e la chiusura della struttura interessata.

L'eccezione sollevata va, in definitiva, respinta.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Il Collegio, confermando la prognosi già formulata nella fase cautelare, ritiene che siano meritevoli di apprezzabile considerazione le doglianze svolte dall'Associazione ricorrente con il primo motivo di gravame.

L'art. 28, comma 4, della L.R. 1/2004 è esplicito, infatti, nello stabilire che “In caso di esercizio di attività socio-assistenziali e socio-sanitarie non autorizzate, il soggetto titolare della funzione di vigilanza, esperiti gli opportuni accertamenti, fermi restando i presupposti e i requisiti previsti, promuove la regolarizzazione dell'attività impartendo le prescrizioni necessarie e assegnando un termine per ottemperarvi, da definirsi con l'atto amministrativo di cui all'articolo 26, comma 4, fatta comunque salva la irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 30”.

Prosegue, poi, ai commi 5 e 7, stabilendo che “In caso di impossibilità di adeguamento ai requisiti stabiliti per ottenere l'autorizzazione o di inottemperanza alle prescrizioni irrogate, il soggetto titolare delle funzioni di vigilanza attiva immediatamente le procedure per far cessare l'attività, verificando che siano messe in atto le opportune iniziative per l'assistenza e la tutela delle persone interessate” e che “Il Sindaco provvede all'emanazione dell'ordinanza di cessazione dei servizi e delle attività e alla chiusura della struttura interessata”.

Nel caso di specie, è però, pacifico che nei confronti dell'Associazione ricorrente non è stata in alcun modo promossa, nella fase istruttoria, la regolarizzazione dell'attività, tale non potendosi, ovviamente, ritenere quella avviata, in epoca antecedente al 2 luglio 2007, nei confronti dell'Associazione Narconon William Benitez – Onlus, dato che risulta documentalmente provato che l'Associazione ricorrente è stata costituita con atto notarile in data 7 aprile 2010 (vedi all. 10 – fascicolo doc. Ass.ne ricorrente) ovvero in epoca successiva all'esperita attività di regolarizzazione.

Non risulta dagli atti e non è stato, del resto, provato dall'Amministrazione resistente, ma solo ripetutamente affermato, che sussista una qualche forma di colleganza e/o continuità tra l'Associazione ricorrente e la Narconon William Benitez.

Consta, anzi, che la Narconon William Benitez si sia trasferita in

Motta S. Lucia (CZ) in data 6 dicembre 2007 (all. 11 – fascicolo doc. cit.).

Dai contenuti dell'atto costitutivo versato in atti risulta, inoltre, che la Narconon Piemonte – Onlus sia, a tutti gli effetti, una nuova Associazione, nata per volontà dei suoi soci fondatori.

La circostanza che tale Associazione svolga, ora, la propria attività presso l'immobile a suo tempo utilizzato dalla Narconon William Benitez non consente però, per ciò solo, di ritenere che vi possa essere identità o continuità di attività tra le due Associazioni, tale da esimere l'organo di vigilanza dal promuovere la regolarizzazione dell'attività svolta dall'odierna ricorrente prima di invitare il Comune a definire il procedimento con l'adozione del provvedimento di interdizione all'esercizio dell'attività.

Privo di pregio risulta, pertanto, anche il tentativo del Comune di giustificare l'omessa attivazione della previa procedura di regolarizzazione da parte dell'ASL con l'affermazione che l'odierna ricorrente avrebbe riprodotto, di fatto, una gestione analoga a quelle succedutesi nel tempo presso la struttura.

Vero è che il Sindaco del Comune di Villafranca d'Asti ha adottato il provvedimento impugnato facendo propria un'istruttoria superficialmente condotta e soprattutto senza accertarsi di verificare che fossero stati previamente e compiutamente svolti tutti gli

adempimenti di carattere istruttorio che ne avrebbero potuto legittimare l'emanazione, in palese violazione, pertanto, di quanto al riguardo disposto dall'art. 28 della L.R. 1/2004.

Il Sindaco, quale soggetto competente all'adozione del provvedimento finale, ha, infatti, l'obbligo di verificare che l'attività istruttoria che legittima e giustifica il suo operato sia stata posta in essere nel rispetto delle norme e delle procedure di legge, con facoltà di discostarsene, dunque, ragionevolmente, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e), della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., laddove, come nel caso di specie, il soggetto interessato abbia evidenziato, con deduzioni circostanziate e ben prima della sua emanazione, l'insussistenza della ritenuta identità tra le due Associazioni (vedi all. 7 – fascicolo doc. cit.) e l'irregolarità della procedura osservata dall'organo di vigilanza.

In accoglimento del motivo in esame ed assorbiti gli ulteriori svolti, il ricorso va, in definitiva, accolto e, per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato.

Quanto alle spese di lite il Collegio ritiene che sussistano giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti, avuto riguardo alla particolarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe

proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di Villafranca d'Asti n. 40 in data 3 dicembre 2010, prot. n. 7442.

Compensa tra le parti le spese e le competenze del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella [camera](#) di consiglio del giorno 4 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Ofelia Fratamico, Referendario

Manuela Sinigoi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)