

Publicato il 02/03/2026

N. 03913/2026 REG.PROV.COLL.
N. 07725/2025 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 Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7725 del 2025,
proposto da

Dipat S.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Giacomoni e
Veronica Mercuri, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

contro

Comune di Fonte Nuova, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Pisani,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

della ordinanza n. 05/AP del 3/06/2025 – notificata in data
4/06/2025 – con cui il Comune di Fonte Nuova ha disposto la
revoca, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. b) della L. R. Lazio n.

41 del 12/12/2003, dell'autorizzazione del 4/02/2021 prot. 04168 all'apertura e al funzionamento di una comunità alloggio per anziani con numero 10 (dieci) ospiti a ciclo residenziale, autosufficienti o parzialmente non autosufficienti, nella struttura sita in Fonte Nuova, Via Nomentana, n. 253, rilasciata alla Società Dipat S.r.l.s., e contestualmente ha ordinato l'immediata chiusura nonché lo sgombero della struttura di che trattasi e il trasferimento degli ospiti a sua cura e spese presso le famiglie di origine o presso specifiche strutture ricettive entro 15 (quindici) giorni dalla data di notifica delle medesima ordinanza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fonte Nuova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2026 la dott.ssa Vincenza Caldarola 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 atto di gravame notificato a controparte in data 27/06/2025 e depositato in giudizio il 3/07/2025, la Società ricorrente, gestrice della comunità alloggio per anziani denominata "La Quercia" sita nel Comune di Fonte Nuova, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, l'ordinanza meglio specificata in oggetto, rassegando un unico, articolato, motivo di gravame, rubricato: *"VIOLAZIONE DELL'ART. 13 della L. R. Lazio n. 41/2003 il quale prevede un sistema sanzionatorio*

graduato che contempla due distinte misure: la sospensione dell'autorizzazione con chiusura temporanea dell'attività in caso di mere irregolarità non sanate nel termine assegnato e la più grave revoca dell'autorizzazione con chiusura definitiva dell'attività in presenza di violazioni gravi o reiterate, nonché difetto di istruttoria ed eccesso di potere per difetto di motivazione per aver l'ente comunale disposto la revoca senza effettuare una propria istruttoria e senza motivare il provvedimento se non richiamando la nota dei Nas con cui si chiedeva la revoca dell'autorizzazione.”

2. Con tale mezzo di gravame la Società ricorrente ha lamentato *sia* la mancanza di proporzionalità e, quindi, di ragionevolezza della misura gravata, sul presupposto che la revoca dell'autorizzazione al funzionamento e l'immediata chiusura della struttura rappresentano l'*extrema ratio* dell'intervento amministrativo, da applicarsi solo in assenza di alternative meno afflittive o in presenza di gravissime reiterate ed irrimediabili violazioni, che nella specie - secondo la ricorrente - non sussisterebbero, *sia* il mancato rispetto delle garanzie procedurali assicurate dall'art. 7 della Legge n. 241/1990, non sussistendo alcuna situazione di urgenza o pericolo imminente e irrecuperabile per la salute e la sicurezza degli anziani ospiti che potesse giustificare una deroga a tali fondamentali garanzie procedurali.

3. Il 25/7/2025 il Comune di Fonte Nuova ha depositato in giudizio una memoria difensiva con cui ha eccepito l'infondatezza del ricorso *ex adverso* proposto, stanti le “*gravi disfunzioni assistenziali*” accertate nel corso del sopralluogo

effettuato, in data 27/05/2025, presso la struttura *de qua* dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - Nucleo Antisofisticazioni e Sanità (NAS) di Roma e tali da compromettere la salute e la sicurezza degli anziani ospiti, che giustificerebbero pienamente l'adozione della più grave misura tutoria della revoca dell'autorizzazione al funzionamento della comunità alloggio per anziani ricorrente e della relativa chiusura.

4. Ad esito della Camera di Consiglio dell'1/08/2025, questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 04254/2025 del 4/08/2025, ha accolto la domanda cautelare, proposta in via incidentale dalla parte ricorrente, con la seguente motivazione:

“Considerato che le criticità accertate dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute - N.A.S. di Roma nel corso dell'ispezione effettuata in data 27/5/2025 presso la struttura gestita dalla Società ricorrente (numero di ospiti maggiore -13- rispetto a quello autorizzato di 10, insufficienza degli operatori socio sanitari che avrebbero dovuto assistere gli anziani, carenze documentali di vario tipo, mancanza delle figure professionali di educatore professionale ed assistente sociale, mancata esibizione del menù vidimato dalla A.S.L. di competenza, carenze strutturali, quali intonaco scrostato, presenza diffusa di ragnatele ed animali striscianti nonché di materiale di risulta nel locale lavanderia) sono state parzialmente sanate, e che il Collegio ritiene opportuno concedere alla odierna ricorrente un ulteriore termine di cinquanta (50) giorni - decorrenti dalla comunicazione della presente ordinanza - durante il quale la medesima ricorrente

dovrà provvedere a eliminare anche le criticità residue (evidenziate sia dal verbale di accertamento redatto dai N.A.S. sia dalla memoria difensiva del Comune resistente).

Ritenuto di concedere, anche a tutela degli utenti della struttura di che trattasi, la sospensione interinale della gravata ordinanza di revoca e chiusura, nelle more della completa rimozione delle carenze riscontrate, che dovrà essere accertata dalle competenti Autorità.”, e ha fissato, per la prosecuzione del giudizio, la Camera di Consiglio del 4 novembre 2025.

5. All’esito della quale ultima, il Collegio, con ordinanza n. 06086/2025 del 5/11/2025, ha reiteratamente disposto la sospensione dell’efficacia dell’ordinanza di revoca e chiusura gravata, nei seguenti termini: *“Considerato che, a seguito del sopralluogo effettuato presso la struttura de qua, in data 30/10/2025, congiuntamente da Agenti della Polizia locale di Fonte Nuova e da personale del Comando dei Carabinieri per la tutela della Salute - N.A.S. di Roma, del Servizio di Igiene e Sanità pubblica della A.S.L. Roma 5 e dei Servizi sociali del Comune, è emerso che: a) alcune delle criticità oggetto della gravata ordinanza sono state eliminate (attraverso la riduzione del numero degli anziani ospiti, oggi regolare, la redazione dei piani personalizzati individuali per ognuno di essi, la redazione ed esposizione della tabella dietetica regolarmente autorizzata dalla A.S.L. competente, nonché la redazione e corretta compilazione del registro delle presenze e l’eliminazione delle pecche inizialmente riscontrate, sotto il profilo igienico, nella struttura de qua); b) altre carenze sono state solo parzialmente sanate (la Carta dei servizi e il Progetto globale, benchè redatti,*

risultano lacunosi in quanto mancanti di informazioni essenziali); c) mentre le restanti criticità, ancora sussistenti, risultano ora meglio dettagliate rispetto alla sintetica enunciazione datane nella ordinanza impugnata (come reso evidente dal chiaro e circostanziato contenuto delle esibite relazioni dei Servizi sociali, Prot.0044597-31/10/2025, e del N.A.S. di Roma nr. 49/171-3 di prot.).

Ritenuto, pertanto, di dover accordare l'invocata tutela cautelare, sia pure nella prospettiva di consentire alla Società ricorrente di adottare tutte le ulteriori misure necessarie al fine di adeguarsi, in maniera puntuale e tempestiva, alle inequivoche indicazioni contenute nelle predette relazioni, a tutela della salute e del benessere psico-fisico degli anziani utenti.", e fissato per la trattazione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 10 febbraio 2026.

6. In data 8/01/2026 la Società ricorrente ha depositato in giudizio una memoria conclusiva con cui ha ribadito la propria richiesta di annullamento del provvedimento comunale impugnato, anche sul presupposto che nel corso del giudizio: *“venivano depositati i documenti tesi a dare conferma dell'intervenuto adeguamento della struttura alle prescrizioni impartite nelle relazioni di accertamento per come sopra indicate.”*

7. All'udienza pubblica del 10 febbraio 2026, all'esito della discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è fondato sotto l'assorbente profilo della violazione del principio di proporzionalità, alla stregua delle ragioni di seguito indicate.

9. Viene all'attenzione del Collegio l'impugnativa proposta dalla Dipat S.r.l.s. avverso la ordinanza – n. 05/AP del 3/06/2025 – di revoca dell'autorizzazione al funzionamento e chiusura della comunità alloggio per anziani da essa gestita, adottata dalla resistente A.C. ai danni della odierna ricorrente all'esito di un'ispezione effettuata presso la medesima comunità, il 27/05/2025, da sottufficiali del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – N.A.S. di Roma, personale dei Servizi sociali nonché della Polizia locale del Comune resistente.

In particolare, nel corso della predetta ispezione sono state riscontrate le seguenti irregolarità: numero di ospiti maggiore –13– rispetto a quello autorizzato di 10; insufficienza degli operatori socio sanitari che avrebbero dovuto assistere gli anziani ospitati in ciascuno dei turni diurni; carenze documentali di vario tipo; mancanza delle figure professionali di educatore professionale ed assistente sociale; mancata esibizione del menù vidimato dalla A.S.L. di competenza; carenze strutturali, quali intonaco scrostato in alcune camere da letto, mancanza di idoneo locale adibito a spogliatoio con relativi armadietti del personale; porta di emergenza del piano terra/locale soggiorno ostruita con delle sedie ad impedirne l'apertura; presenza diffusa di ragnatele ed animali striscianti; presenza nel locale lavanderia di materiale di risulta non attinente all'attività; progetto globale e carta dei servizi carenti di informazioni; mancata previsione nell'organigramma di cui alla carta dei servizi della presenza programmata dell'assistente sociale.

9.1 Come esposto, in narrativa, tuttavia, già alla data della prima udienza camerale dell'1/08/2026, alcune delle predette criticità sono risultate rimosse, con: la riduzione del numero degli anziani ospitati a quello consentito; l'assunzione (sia pure a tempo determinato) di un'ulteriore unità rivestente la qualifica di assistente socio sanitario, per un totale di quattro o.s.s. (operatori socio sanitari) complessivamente impiegati; l'eliminazione di alcune delle mancanze strutturali; il conferimento di un incarico a un educatore professionale.

Conseguentemente, come accennato, il Collegio ha ritenuto opportuno, all'esito della predetta udienza, concedere alla parte ricorrente un termine per potere rimuovere anche le criticità residue, onerando contestualmente le Autorità competenti ad effettuare un ulteriore sopralluogo presso la struttura di che trattasi al fine di verificare l'esatto adempimento di quanto ordinato alla ricorrente.

9.2 All'esito del sopralluogo in tal modo effettuato, in data 30/10/2025, congiuntamente da Agenti della Polizia locale di Fonte Nuova e da personale del Comando dei Carabinieri per la tutela della Salute - N.A.S. di Roma, del Servizio di Igiene e Sanità pubblica della A.S.L. Roma 5 e dei Servizi sociali del Comune, è risultato come la Società ricorrente non si fosse *in toto* adeguata alle indicazioni contenute nella gravata ordinanza e nel verbale di ispezione a essa sotteso e, soprattutto, sono emerse *ulteriori criticità* rispetto a quelle accertate nel precedente sopralluogo, mentre altre ancora – solo adombrate nei precedenti atti oggetto di gravame – sono risultate meglio circostanziate.

9.3 Il Collegio, pertanto, ha reputato, in esito alla Camera di Consiglio del 4/11/2025, di dovere accordare alla Società ricorrente un ulteriore - non più prorogabile - termine per la rimozione integrale delle problematiche accertate nel primo e nel secondo sopralluogo, a tutela sia del principio del contraddittorio - visto che alcune delle carenze messe in luce nel corso del secondo sopralluogo non erano state prima d'allora portate all'attenzione della controparte - sia dell'interesse pubblico superiore a garantire la continuità assistenziale degli anziani ospiti, sia pure assicurando l'inderogabile rispetto delle norme poste a garanzia del benessere, della sicurezza e della dignità degli stessi.

9.4 Ne è conseguito che agenti della Polizia locale del Comune resistente e medici del Dipartimento di Prevenzione - SISP A.S.L. Roma 5, in data 26/01/2026, hanno effettuato l'ennesima ispezione presso la struttura *de qua*, dalle cui dettagliate risultanze (giusta verbale esibito in giudizio dalla Società ricorrente in data 29/01/2026) emerge che le disfunzioni e mancanze che avevano portato all'adozione della ordinanza di revoca e chiusura impugnata sono state integralmente sanate.

9.5 Il che rende evidente la fondatezza del motivo di doglianza con cui la Società ricorrente ha censurato il difetto di proporzionalità della predetta ordinanza.

9.6 Osserva, infatti, il Collegio che, in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali, l'art. 13, Legge Regionale del Lazio n. 41/2003, prevede le sanzioni amministrative applicabili in ipotesi di violazione disponendo che: *"1. Salvo che il fatto*

costituisca reato: a) qualora siano riscontrante irregolarità, il comune diffida il soggetto autorizzato ai sensi della presente legge a provvedere, assegnando un termine per la regolarizzazione; decorso inutilmente tale termine, è disposta la sospensione dell'autorizzazione e la chiusura dell'attività fino a quando siano rimosse le cause che hanno determinato il provvedimento; il provvedimento perde efficacia a seguito dell'accertamento della rimozione delle cause che l'hanno determinato; b) nel caso di gravi o ripetute violazioni di legge o di gravi disfunzioni assistenziali il comune dispone la revoca dell'autorizzazione e la chiusura dell'attività; [...]. 2. La chiusura dell'attività nei casi di cui al comma 1, lettere a), b) [...], viene disposta dal comune previa adozione delle misure necessarie a tutela degli utenti, che devono essere ospitati in condizioni strutturali e ambientali comunque adeguate alla loro condizione e al piano personalizzato di cui alla presente legge”.

9.7 Nella specie, dunque, il Collegio ritiene non conforme al paradigma dell'art. 13, cit., la sanzione di immediata chiusura della comunità alloggio ricorrente, adottata in luogo di quella, parimenti prevista dalla legge, della diffida a regolarizzare le infrazioni riscontrate, seguita in caso di inottemperanza dalla sospensione del titolo abilitativo e dell'attività.

9.8 Infatti, il progressivo adeguamento della Società ricorrente alle prescrizioni che disciplinano l'attività esercitata e, quindi, la contestuale rimozione delle irregolarità riscontrate nei due sopralluoghi effettuati presso la struttura da essa gestita rendono evidente come si trattasse di irregolarità/carenze - per quanto diffuse e non lievi - comunque sanabili.

9.9 Ne deriva, pertanto, che l'aver disposto, già in prima battuta, la revoca dell'autorizzazione al funzionamento e la chiusura immediata della medesima struttura in luogo dell'adozione di una misura meno afflittiva, – anche se ugualmente idonea a perseguire gli obiettivi avuti di mira dal legislatore, quali quelli di preservare la salute, la sicurezza e la dignità degli anziani ospiti –, oltre che non conforme al paradigma normativo, è altresì non coerente con il principio, oramai recepito anche nell'ordinamento nazionale, di proporzionalità, nelle sue componenti della idoneità (*id est* raggiungimento dell'obiettivo prefissato) e della necessità (ravvisabile quando non sia disponibile nessun altro mezzo egualmente efficace, ma meno incidente nella sfera giuridica del destinatario).

In altri termini, la circostanza che la comunità ricorrente si è pienamente conformata ai requisiti richiesti per il relativo legittimo funzionamento nei termini a essa concessi con le summenzionate ordinanze rende manifesto come la preliminare assegnazione, da parte del Comune resistente alla medesima comunità, di un termine, per adottare tutte le misure necessarie a regolarizzare la sua condizione, sarebbe stata ugualmente idonea a raggiungere gli obiettivi di benessere e sicurezza dei soggetti ospitati e, contemporaneamente, meno afflittiva per la situazione giuridica soggettiva delle Società ricorrente.

10. Resta fermo, ovviamente, che la odierna ricorrente dovrà continuare ad assicurare ai propri anziani ospiti un'assistenza e condizioni di vita che siano improntate al pieno rispetto delle normative di settore e degli standard qualitativi da queste

imposte, evitando di ricreare in futuro le condizioni che hanno portato all'adozione della gravata misura tutoria, stante il perdurante e indefettibile potere/dovere di vigilanza sulle strutture come quelle di cui è causa devoluto ai Comuni dall'art. 12 della L.R. n. 41/2003.

11. Per tutte le ragioni che precedono il ricorso va accolto, con conseguente annullamento della ordinanza n 05/AP del 3/06/2025.

12. Cionondimeno, sussistono i presupposti di legge (stante la peculiarità della questione trattata) per disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti ai sensi degli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 92 c.p.c.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la gravata ordinanza n. 05/AP del 3/06/2025 nei termini e per le ragioni di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 10 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO