Pubblicato il 10/11/2026

N. 17726 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 11325/2023 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 11325 del 2023, proposto da -OMISSIS-., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Nicodemo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Fonte Nuova, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Ciro Alessio Mauro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 4/23, emessa dal Comune di Fonte Nuova (RM), in data 04/08/2023 e notificata al ricorrente in pari data (revoca autorizzazione attività -OMISSIS-, chiusura e sgombero).

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;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore nella udienza smaltimento del giorno 25 settembre 2026 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente gestisce, in forza di autorizzazione rilasciata dal Comune di Fonte Nuova in data 2 dicembre 2016, una -OMISSIS- per anziani sita in via Nomentana n. 265, abilitata all'accoglienza di sedici ospiti a ciclo residenziale, autosufficienti o parzialmente non autosufficienti.

2. In punto di fatto si rappresenta che in data 1° agosto 2023 il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – N.A.S. di Roma, unitamente a personale della A.S.L. Roma 5, ha eseguito un'ispezione presso la struttura.

Con nota del 3 agosto 2023, acquisita al protocollo comunale il 4 agosto 2023 (prot. n. 30123), il N.A.S. ha trasmesso al Comune gli esiti dell'accertamento, chiedendo la revoca dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 13 della legge regionale del Lazio 12 dicembre 2003, n. 41, in ragione delle carenze funzionali, di organigramma e di sicurezza rilevate e del soprannumero degli ospiti.

3. Con l'ordinanza n. 4 del 4 agosto 2023, notificata in pari data, il Comune, richiamato l'art. 13, comma 1, lett. b), della l. R. n. 41 del 2003, ha revocato l'autorizzazione e ha ordinato alla società l'immediata chiusura e lo sgombero della struttura; il trasferimento degli ospiti, a propria cura e spese, presso le famiglie di origine o presso altre strutture da individuarsi tramite i Servizi Sociali, entro sette giorni; la

comunicazione dell'avvenuta chiusura ai familiari; la trasmissione, entro due giorni, dell'elenco degli ospiti con i recapiti dei familiari di riferimento.

Il provvedimento si fonda sulle seguenti circostanze, accertate in sede ispettiva:

- la presenza di ventuno ospiti a fronte dei sedici autorizzati;
- la presenza, al momento del sopralluogo, di un solo operatore socio-sanitario;
- la revisione degli estintori scaduta dal mese di novembre 2019;
- la mancata esibizione del libretto di manutenzione delle due caldaie a servizio dell'impianto di riscaldamento e di produzione di acqua calda;
- la non corretta compilazione del registro delle presenze degli ospiti e la mancanza del registro delle presenze del personale, con indicazione di mansioni e turni, del quaderno delle consegne giornaliere e della tabella dietetica autorizzata;
- la mancanza delle figure dell'educatore professionale e dell'assistente sociale, delle quali la disciplina regionale richiede la presenza programmata.

4. Con l'odierno ricorso la società ha impugnato l'ordinanza, chiedendone l'annullamento previa sospensione anche in via monocratica, e ha dedotto i seguenti motivi:

I) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 13, comma 1, lett. b), della l. R. n. 41 del 2003 ed eccesso di potere, poiché le irregolarità contestate, di natura esclusivamente amministrativa e prime in sette anni di attività, avrebbero imposto l'applicazione della lett. a) della medesima disposizione, ovvero la diffida a regolarizzare con assegnazione di un termine.

II) Eccesso di potere per illogicità manifesta e omessa adozione di atti propedeutici, poiché l'amministrazione, senza alcuna fase di contraddittorio, avrebbe impedito alla ricorrente di dimostrare l'insussistenza o l'agevole sanabilità delle singole irregolarità (ospiti in eccedenza già in corso di trasferimento; presenza in organico di tre operatori socio-sanitari, uno dei quali temporaneamente assente per l'acquisto urgente di farmaci; contratto multiservizi comprensivo della manutenzione antincendio e

immediata revisione degli estintori; natura formale delle carenze documentali; presenza solo programmata delle figure dell'educatore e dell'assistente sociale).

III) Difetto di istruttoria, per omessa valutazione della documentazione trasmessa dalla ricorrente alla A.S.L. Roma 5 in esito alle prescrizioni impartite dopo il sopralluogo.

IV) Contraddittorietà e illogicità manifesta rispetto alla relazione della A.S.L. Roma 5, la quale, rilevate carenze nei presidi di alcuni servizi igienici e l'assenza del campanello di chiamata in una camera, si sarebbe limitata a indicare l'eliminazione dei posti letto in eccedenza, senza prospettare la chiusura della struttura.

V) Violazione dei principi di leale collaborazione, ragionevolezza e proporzionalità, atteso che l'assegnazione di un termine anche breve avrebbe consentito di sanare ogni difformità.

5. Con l'ordinanza n. 5774/2023 la domanda cautelare è stata respinta "*Ritenuto che, tenuto conto di quanto articolatamente dedotto dalla difesa dell'Ente, sono prevalenti gli interessi pubblici ad assicurare le corrette modalità di funzionamento della struttura (ciò che potrà essere ottenuto solo previo integrale adeguamento della stessa ai rilievi variamente risultati dai verbali depositati e successivo eventuale rinnovo, ove ne risulteranno i presupposti, dei procedimenti autorizzativi)"*.

6. Il Comune di Fonte Nuova si è costituito in giudizio, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone, in ogni caso, il rigetto.

7. La ricorrente ha depositato in data 16 settembre 2026 una memoria, allegando copia della sentenza di questa Sezione n. 3913 del 2026.

8. All'udienza straordinaria del 25 settembre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. La questione controversa attiene alla legittimità dell'ordinanza con la quale il Comune di Fonte Nuova, a seguito dell'ispezione del N.A.S. del 1° agosto 2023, ha revocato l'autorizzazione al funzionamento della -OMISSIS- gestita dalla ricorrente,

disponendone la chiusura e lo sgombero ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. b), della l.r. n. 41 del 2003.

9.1. Il Comune eccepisce l'inammissibilità del ricorso per genericità e contraddittorietà delle doglianze, in quanto la ricorrente, pur ammettendo la sussistenza delle irregolarità, ne pretenderebbe una diversa qualificazione, sollecitando un sindacato sostitutivo sul merito della scelta amministrativa.

9.2. L'eccezione è infondata.

Le censure sono sufficientemente specifiche e sono suscettibili di individuare il vizio dedotto, in quanto la ricorrente non chiede al giudice di sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, ma contesta la riconducibilità dei fatti accertati alla fattispecie di cui alla lett. b) dell'art. 13, anziché a quella di cui alla lett. a), nonché il difetto di istruttoria e di motivazione e la violazione del principio di proporzionalità nella scelta della misura.

Si tratta di vizi di legittimità tipici (violazione di legge ed eccesso di potere) incentrati sulla corretta qualificazione giuridica dell'attività provvedimentale posta in essere.

9.3. L'art. 13, comma 1, della l. R. n. 41 del 2003 prevede, salvo che il fatto costituisca reato, che: «a*) qualora siano riscontrate 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 […]; 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*».

Il comma 2 stabilisce che la chiusura dell'attività è disposta «*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».*

9.4. La disposizione delinea un sistema sanzionatorio graduato, nel quale la reazione dell'amministrazione è commisurata alla gravità delle violazioni accertate, secondo due distinti procedimenti amministrativi.

Per le «*irregolarità*», il legislatore regionale ha previsto un meccanismo di tipo conformativo, che privilegia la regolarizzazione e ricollega la sospensione del titolo al solo inutile decorso del termine assegnato; per le «*gravi o ripetute violazioni di legge*» e per le «*gravi disfunzioni assistenziali*», la misura espulsiva della revoca dell'autorizzazione e della chiusura dell'attività.

Correttamente l'ente comunale osserva, in proposito, che la fattispecie di cui alla lett. b) ha struttura disgiuntiva, sicché la revoca può essere disposta anche in presenza di una violazione isolata, purché grave, e che essa non presuppone la previa diffida, propria della sola ipotesi di cui alla lett. a). Ne deriva che non è di per sé decisiva, ai fini dell'illegittimità del provvedimento, la prospettazione della ricorrente secondo cui si tratterebbe della prima contestazione in sette anni di attività.

È tuttavia altrettanto vero che il discrimine tra le «i*rregolarità*» di cui alla lett. a) e le violazioni o disfunzioni «*gravi*» di cui alla lett. b) non è predeterminato dalla norma e costituisce il frutto di un apprezzamento dell'amministrazione, che deve risultare dall'istruttoria e dalla motivazione del provvedimento.

Il legislatore mette a disposizione del Comune, a fronte di violazioni accertate, due misure di diversa intensità, per cui la scelta di quella più afflittiva non è vincolata e soggiace al principio di proporzionalità, che l'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recepisce attraverso il richiamo ai principi dell'ordinamento europeo, nelle sue componenti dell'idoneità, della necessarietà e dell'adeguatezza.

La revoca del titolo e la chiusura dell'attività si giustificano, dunque, quando le violazioni riscontrate, per la loro natura, per la loro entità o per il pregiudizio attuale che arrecano agli utenti, non siano utilmente fronteggiabili con la regolarizzazione nel termine assegnato; di tale valutazione il provvedimento deve dare conto.

9.5. Il Collegio intende dare continuità, sul punto, all'orientamento già espresso dalla Sezione in fattispecie analoga, relativa a struttura socioassistenziale del medesimo Comune (sentenza n. 3913 del 2026), secondo cui l'adozione diretta della misura di cui alla lett. b), in luogo della diffida a regolarizzare, non è conforme al paradigma dell'art. 13 quando le criticità accertate, ancorché diffuse e non lievi, risultino comunque sanabili, e l'assegnazione di un termine per la regolarizzazione sarebbe stata ugualmente idonea a tutelare il benessere e la sicurezza degli ospiti con un sacrificio minore per l'operatore.

10. In estrema sintesi, il provvedimento gravato in questa sede non dà conto delle ragioni per le quali le violazioni contestate, nella loro consistenza al momento dell'accertamento - non risultando possibile un'integrazione successiva in virtù del divieto di integrazione postuma della motivazione - fossero inidonee a essere rimosse mediante la diffida di cui alla lett. a), la quale non costituisce una misura meramente esortativa, ma comporta, in caso di inutile decorso del termine, la sospensione dell'autorizzazione e la chiusura dell'attività.

Le violazioni poste a fondamento dell'ordinanza sono, invero, per loro natura, suscettibili di pronta regolarizzazione: il soprannumero degli ospiti con la riduzione dei posti letto e il trasferimento degli ospiti in eccedenza; l'insufficienza del personale in servizio con l'adeguamento dell'organico presente in turno; la revisione degli estintori e la manutenzione degli impianti termici con interventi tecnici eseguibili in tempi brevi; le carenze documentali con la regolare tenuta dei registri e degli altri strumenti prescritti; la mancanza delle figure dell'educatore professionale e dell'assistente sociale, per le quali la disciplina regionale richiede la presenza programmata, con la relativa programmazione.

Né l'ordinanza individua – per quanto risulta dagli atti di causa – un pericolo attuale e concreto per la salute o l'incolumità degli ospiti, tale da rendere incompatibile con

la loro tutela il tempo necessario alla regolarizzazione e da imporre, quale unica misura idonea, la cessazione immediata dell'attività.

10.1. Il ricorso va dunque accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

10.2. L'accoglimento del primo, del secondo e del quinto motivo consente di assorbire gli ulteriori motivi di gravame, non potendone derivare alcuna ulteriore utilità alla parte ricorrente.

10.3. L'annullamento, fondato sul difetto di motivazione e sulla violazione del principio di proporzionalità nella scelta della misura, lascia integro il potere di vigilanza del Comune, il quale potrà rinnovare le proprie valutazioni sulla base della situazione attuale della struttura, verificando in particolare il rispetto del titolo quanto al numero e alla tipologia degli ospiti, i requisiti organizzativi e di personale previsti dalla disciplina regionale, la sicurezza degli impianti e la regolare tenuta della documentazione prescritta, e adottare le misure di cui all'art. 13 della l. R. n. 41 del 2003 proporzionate alle violazioni eventualmente riscontrate.

Resta impregiudicata la possibilità per l'amministrazione, previa adeguata istruttoria e con idonea motivazione, di apprezzare anche gli esiti delle valutazioni sanitarie acquisite successivamente all'ordinanza annullata, ove ancora attuali e rilevanti.

11. Il complessivo andamento della vicenda conteziosa giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'ordinanza del Comune di Fonte Nuova n. 4 del 4 agosto 2023, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte interessata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Nino Dello Preite, Primo Referendario

Ida Tascone, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Ida Tascone **Orazio Ciliberti**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.