

Pubblicato il 06/07/2026

N. 05403 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 09668/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9668 del 2025, proposto dalla Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Libera Valla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

la Ria.So.P. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Abbattista, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

- del Comune di Presicce Acquarica, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Anna Ponzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,
- della Fatima S.r.l., non costituita in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 1309/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Presicce Acquarica e della Ria.So.P. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026, il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. La vicenda in esame trae origine da un'istanza presentata in data 3 maggio 2018 dalla società Ria.so.p. s.r.l., titolare della struttura socio-sanitaria ("*Casa per la Vita a media intensità assistenziale*") denominata "*Residenza San Carlo*" sita in Presicce-Acquarica (LE). L'istanza era volta ad ottenere l'autorizzazione alla realizzazione per l'ampliamento della propria struttura da 8 a 16 posti letto ai sensi dell'art. 7 della legge della Regione Puglia n. 9 del 2017.

A tale richiesta la Regione Puglia forniva riscontro il 28 maggio 2018, rilevando l'inammissibilità dell'istanza in forza dell'art. 29, comma 7, della medesima legge regionale, il quale precludeva ogni valutazione in mancanza del regolamento regionale

per la determinazione del fabbisogno di strutture. La Regione precisava, peraltro, che il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione restava di competenza comunale.

Il 18 gennaio 2022, la società rinnovava la propria istanza al Comune e, successivamente, in data 10 luglio 2024, inviava un atto di significazione, invito e diffida, trasmesso via PEC, il 12 luglio 2024, sia al Comune che alla Regione, senza tuttavia ricevere alcun riscontro.

2. A fronte del persistente silenzio delle Amministrazioni, la società adiva il TAR per la Puglia con ricorso notificato il 7 novembre 2024, sollecitando l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata.

Nel corso del giudizio, il Comune di Presicce-Acquarica eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva, sostenendo di non poter provvedere in assenza del parere regionale di compatibilità, mentre la Regione Puglia contestava l'ammissibilità del ricorso sia per la mancata impugnazione del riscontro del 2018, sia per l'asserita impossibilità di sindacare con il rito del silenzio la mancata adozione di un atto di natura normativa o generale.

Con ordinanza n. 713/2025 del 20 maggio 2025, il TAR richiedeva chiarimenti istruttori alla Regione, la quale, nella relazione depositata il 12 giugno 2025, confermava lo stallo procedurale ritenendo che, sino all'adozione del regolamento sul fabbisogno, fosse impedito il rilascio dell'autorizzazione all'apertura di nuove strutture o all'ampliamento di quelle esistenti.

3. Con sentenza n. 1309/2025, il TAR ha deciso sul ricorso.

I giudici di prime cure hanno preliminarmente disatteso le eccezioni di difetto di legittimazione passiva, qualificando il procedimento come pluristrutturato, ed evidenziando che, a fronte della competenza comunale ad adottare il provvedimento finale, la partecipazione della Regione, attraverso il parere di compatibilità di cui all'art. 7 della legge regionale n. 9 del 2017, risulta necessaria.

È stata parimenti respinta l'eccezione di inammissibilità motivata dalla mancata impugnazione della nota del 2018. Al riguardo si è osservato che tale nota aveva natura meramente soprassessoria e che l'art. 31 c.p.a. fa espressamente salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento, ciò che renderebbe ammissibile l'azione contro il silenzio formatosi sulle successive diffide del 2024.

Nel merito, la sentenza ha evidenziato come la disciplina transitoria di cui all'art. 29, comma 7, della l.r. n. 9 del 2017, faccia riferimento all'autorizzazione al "*funzionamento*" e non a quella alla "*realizzazione*", mentre proprio quest'ultima tipologia di autorizzazione (di cui all'art. 7 della stessa legge regionale n. 9 del 2017) sarebbe stata oggetto della richiesta della ricorrente.

I giudici hanno ritenuto non più giustificabile la paralisi amministrativa protrattasi per oltre otto anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, ravvisandovi un contrasto insanabile con la libertà di iniziativa economica privata *ex art. 41 Cost.* e con il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*. Il Tribunale ha inoltre ritenuto che il rito del silenzio sia esperibile anche nei confronti di un'attività amministrativa volta all'adozione di atti di carattere generale o aventi natura normativa, qualora essa risulti dovuta nell'*an.*

Sulla scorta di tali motivazioni, il TAR ha accertato l'illegittimità del silenzio-inadempimento, ordinando alla Regione Puglia di adottare il prescritto regolamento determinativo del fabbisogno entro 90 giorni dalla notificazione della sentenza e di rilasciare successivamente il parere di compatibilità. Contestualmente, è stato ordinato al Comune di Presicce-Acquarica di concludere il procedimento di autorizzazione alla realizzazione nei termini di legge successivi all'acquisizione del parere regionale, con condanna della sola Regione al pagamento delle spese processuali, in ragione della responsabilità di tale ente nello stallo procedurale determinatosi.

4. Avverso la suddetta sentenza, la Regione Puglia ha proposto appello, con istanza di misure cautelari.

Con il primo motivo di gravame, la Regione deduce la violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 9 del 2017 in combinato disposto con la legge regionale n. 19 del 2006 e il regolamento regionale n. 4 del 2007, lamentando l'erroneo rigetto dell'eccezione di carenza di legittimazione passiva. Secondo l'appellante, il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto applicabile l'art. 7 della legge reg. n. 9 del 2017, laddove invece la fattispecie sarebbe disciplinata dal regime transitorio di cui all'art. 29 della medesima legge, il quale prevede che per le strutture come quella della ricorrente continui ad applicarsi la previgente normativa della legge regionale n. 19 del 2006. In tale sistema, l'autorizzazione al funzionamento sarebbe di competenza esclusiva comunale e non sarebbe previsto alcun parere di compatibilità regionale, con la conseguenza che la Regione Puglia resterebbe estranea al procedimento e priva di legittimazione passiva nel relativo giudizio.

Attraverso la seconda doglianza, l'Amministrazione regionale censura la sentenza per non aver dichiarato l'inammissibilità del ricorso di primo grado, atteso che l'atto di significazione e diffida del 2024 si configurerebbe come una mera istanza di autotutela. Viene evidenziato che la Regione aveva già reso nel 2018 un provvedimento di diniego non impugnato, il quale, in assenza di mutamenti nelle circostanze di fatto o di diritto, avrebbe impedito la riproposizione della medesima istanza e l'attivazione della tutela giurisdizionale avverso il silenzio-rifiuto.

Con il terzo motivo, l'appellante lamenta l'erroneità della statuizione che ha ritenuto coercibile l'esercizio del potere regolamentare in via giudiziale, deducendo la violazione degli artt. 31 e 117 c.p.a.. La Regione osserva come la ricorrente non avesse mai presentato una specifica istanza per l'adozione del regolamento determinativo del fabbisogno, limitandosi a sollecitare genericamente l'intervento dell'Amministrazione, e sottolinea come la legge non preveda alcun limite temporale per l'adozione di tale atto normativo, con conseguente inapplicabilità dei termini procedurali individuati dal TAR.

Infine, con il quarto motivo di appello, viene dedotta violazione dell'art. 31, comma 3, del c.p.a. e travisamento dei fatti, in quanto il primo giudice si sarebbe indebitamente pronunciato sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio. L'appellante sostiene che l'adozione del regolamento e la determinazione del fabbisogno regionale siano espressione di un'amplissima discrezionalità amministrativa e tecnica che non può essere sostituita da una valutazione giudiziale. In particolare, la difesa regionale evidenzia la necessità di ulteriori adempimenti istruttori che tengano conto dei reali bisogni degli assistiti e non solo della libertà di iniziativa economica, rilevando come, dai dati in suo possesso, emerga già una sovrabbondanza di strutture nel territorio interessato, con liste d'attesa pari a zero.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Presicce-Acquarica. Il Comune insiste nel sostenere il proprio difetto di legittimazione passiva, chiedendo il rigetto dell'appello nella parte in cui esso sostiene che *“solo il Comune è soggetto legittimato passivo nelle cause come quella in oggetto”*. Per il resto il Comune, in sostanza, aderisce all'appello della Regione.

6. Con ordinanza n. 197/2026, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare avanzata dalla Regione.

7. Si è, poi, costituita anche la Ria.so.p. S.r.l., chiedendo il rigetto dell'appello.

8. All'esito dell'udienza camerale del 18 giugno 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va dichiarata inammissibile l'eccezione di difetto di legittimazione passiva riproposta dal Comune di Presicce Acquarica nella propria memoria di costituzione. Infatti, essendo stata la detta eccezione – al pari di quella speculare sollevata dalla Regione - espressamente respinta dal TAR, sulla scorta della ritenuta natura “polistrutturata” del procedimento per cui è causa, per rimettere in

discussione la questione nel presente grado sarebbe stato necessario appellare la sentenza di primo grado sul punto, come in effetti fatto dalla Regione ma non dal Comune.

2. Va rigettata anche l'eccezione di inammissibilità della costituzione dell'appellata Ria.so.p. S.r.l., per difetto di procura *ad litem*, avanzata dal Comune. Infatti la procura alle liti si rinviene tra gli allegati al “*Modulo Deposito Atto/Documenti*” depositato, insieme alla memoria di costituzione, il 19 gennaio 2026.

3. Nel merito, il primo motivo di appello è infondato.

3.1. La struttura dell'odierna appellata è pacificamente classificata come casa famiglia (o casa per la vita) per persone con problematiche psico-sociali, ai sensi dell'art. 70 del regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4.

Per strutture di questo tipo, l'art. 29, comma 6, legge regionale n. 9 del 2017 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private) prevede una disciplina transitoria, in base alla quale continua a trovare applicazione la previgente normativa (di cui alla legge regionale n. 19 del 2006 e al citato regolamento regionale n. 4 del 2007), fino all'entrata in vigore di un nuovo regolamento regionale che disciplini il fabbisogno regionale di strutture, i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio e i requisiti per l'accreditamento istituzionale.

Il successivo comma 7, primo periodo, prevede che: «*Nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore della presente legge e della data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6, le istanze di autorizzazione al funzionamento, presentate ai sensi dell'articolo 49 della l.r. 19/2006 per le strutture sociosanitarie sopra elencate sono dichiarate inammissibili*».

Il citato art. 49, al comma 1, a sua volta disponeva: «*I Comuni competenti per territorio autorizzano al funzionamento le strutture e i servizi socio-assistenziali e*

socio-sanitari sulla base dei requisiti strutturali, organizzativi e funzionali individuati dalla presente legge e dal regolamento di attuazione di cui all'articolo 64, accertati sulla base di idonea documentazione e sopralluogo diretto presso le sedi da autorizzare».

3.2 Da quanto sopra emerge che, effettivamente, sulla base della disciplina normativa attualmente vigente, la competenza a provvedere su un'istanza di autorizzazione al funzionamento o, come nel caso di specie, all'ampliamento, di una casa famiglia, fosse del Comune che, peraltro, risulterebbe vincolato a dichiarare l'inammissibilità di tali istanze, ai sensi dell'art. 29, comma 7, legge regionale n. 9 del 2017.

Tuttavia, come visto nella parte in fatto, con il ricorso di primo grado, l'odierna appellata ha chiesto anche la condanna della Regione alla *“adozione del prescritto regolamento regionale”*. Ove, infatti, il regolamento di cui all'art. 29, comma 6, legge reg. n. 9 del 2017 fosse approvato, rispetto alla fattispecie oggetto della presente controversia troverebbe applicazione la stessa legge reg. n. 9 del 2017.

Quest'ultima conferma che la competenza al rilascio dell'autorizzazione è del Comune, ma previa verifica di compatibilità della Regione (art. 7).

Dunque l'obiettivo della ricorrente era, innanzitutto, quello di ottenere l'adozione del regolamento di cui all'art. 29, comma 6, legge reg. n. 9 del 2017, per evitare di incappare ancora nella declaratoria di inammissibilità imposta dal successivo comma 7. Poiché il regolamento è di competenza regionale, non vi è dubbio che la Regione avesse la legittimazione passiva necessaria per stare in giudizio.

4. Anche il secondo motivo di appello è infondato.

Se la prima istanza avanzata dall'odierna appellata, nel 2018, non poteva che essere dichiarata inammissibile, ai sensi dell'art. 29, comma 7, legge reg. n. 9 del 2017, non può ritenersi che il primo diniego abbia cristallizzato, a tempo indeterminato, una situazione negativa non più suscettibile di esser messa in discussione.

Infatti, contrariamente a quanto dedotto dalla Regione appellante, è lo stesso trascorrere del tempo a rappresentare, nel caso di specie, una circostanza di fatto sopravvenuta meritevole di considerazione. Ciò perché, sebbene la legge non ponesse un termine al riguardo, era più che ragionevole attendersi che, dopo più di sei anni, la Regione avesse adottato il regolamento di cui all'art. 29, comma 6, legge reg. n. 9 del 2017.

Deve quindi escludersi che l'istanza del 2024 fosse volta ad ottenere il riesame in autotutela del diniego del 2018, essendo la stessa espressamente diretta anche a sollecitare l'adozione del regolamento di cui si è detto.

5.1 Quanto al terzo motivo di appello, deve innanzitutto osservarsi che l'istanza del 2024 della società appellata chiedeva all'Amministrazione regionale di *“adottare ogni atto di sua competenza finalizzato alla determinazione del fabbisogno regionale delle strutture destinate all'erogazione di servizi socio-sanitari ex art. 70 r.r. 4/2007”*. L'istanza, peraltro, richiamava anche il disposto dell'art. 29, commi 6 e 7, legge reg. n. 9 del 2017, dal che si poteva facilmente evincere come l'atto la cui adozione si richiedeva era, innanzitutto, il regolamento di cui al citato comma 6.

5.2 Nel merito, il TAR si è dimostrato consapevole di discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale maggioritario, che esclude l'esperibilità del ricorso avverso il silenzio per ottenere l'adozione di atti di natura regolamentare e, spesso, anche solamente di atti di carattere generale (cfr., Cons. Stato, Sez. V, 12 aprile 2021, n. 2930; id., Sez. III, 2 luglio 2020, n. 4273; id., Sez. V, 29 luglio 2019, n. 5310; id. Sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798).

Il giudice di prime cure ha però tratto il proprio convincimento sull'ammissibilità del rito del silenzio, anche a fronte della mancata adozione di atti normativi, dal recente precedente della sentenza del 30 aprile 2025, n. 3652, del Consiglio di Stato (sez. VI). Per quanto di interesse, in tale pronuncia si legge: *«13. È ora possibile passare alla disamina del problema fondamentale posto dalle Amministrazioni resistenti, ovvero*

alla questione se sia possibile azionare il rito ex art. 117 c.p.a. a fronte dell'inerzia di una amministrazione nella approvazione di un atto amministrativo di natura generale o di un atto di natura normativa.

13.1. Il Collegio non ignora che è orientamento consolidato di questo Consiglio di Stato quello secondo cui si è al di fuori dei presupposti dell'azione avverso il silenzio quando si sollecita all'amministrazione non una specifica attività provvedimentoale ma una attività di carattere generale (Cons. Stato, sez. IV, 17 dicembre 2018, n. 7090; 27 dicembre 2017, n. 6096; sez. V, 9 marzo 2015, n. 1182; sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798; 7 luglio 2009, n. 4351): tale orientamento valorizza la presunta impossibilità, in tal caso, di individuare specifici "destinatari" degli atti sollecitati, in capo ai quali possa radicarsi una posizione giuridica qualificata e differenziata, definibile come di interesse legittimo. Per questa via si perviene ad affermare la impraticabilità del rito del silenzio laddove manchi uno specifico e individuato destinatario dell'azione amministrativa: ciò vale, a fortiori, con specifico riferimento agli atti normativi che, per la loro generalità e astrattezza vedono quali loro destinatari la collettività, ovvero, categorie di soggetti genericamente e astrattamente determinate (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2023, n. 5206).

13.2. E' stato, tuttavia, sottolineato, da altre pronunce, che la preclusione all'esperibilità del rito sul silenzio nei confronti di atti amministrativi generali o di atti normativi non deriva dal mero carattere regolamentare o generale dell'atto di cui si invoca l'adozione, quanto piuttosto dal fatto che, in ragione dell'ordinario rivolgersi di tali atti a una pluralità indifferenziata di soggetti destinatari, non individuabili ex ante e destinati anche a cambiare nel corso del tempo, è molto complessa e delicata l'opera di individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura. Non vi sarebbe, quindi, una preclusione di tipo "teorico" ed assoluta, alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti di atti generali e normativi;

conseguentemente è stata affermata l'ammissibilità del rito del silenzio laddove si possano individuare interessi legittimi differenziati e qualificati, in particolare nelle ipotesi di procedimenti officiosi aventi ad oggetto attività di natura generale programmatica e pianificatoria dovuta nell'an ma discrezionale nel quomodo e nel quid (Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015, n. 273; C.g.a., sez. giur., 9 ottobre 2020, n. 905), evidenziandosi, altresì, che, in mancanza di una puntuale previsione normativa, l'amministrazione non può sospendere o interrompere sine die il procedimento di approvazione (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2020, n. 2212).

13.3. Valga del resto la considerazione che anche i procedimenti di approvazione degli atti amministrativi generali e degli atti normativi non sono esclusi dal campo di applicazione della L. n. 241/90, come dimostra il fatto che l'art. 13 di tale legge sottrae gli indicati procedimenti solo all'applicazione del Capo III della legge, e non a tutta la legge. Tenuto conto di ciò nonché del fatto che gli artt. 31 e 117 c.p.a. si riferiscono, genericamente, alla conclusione del "procedimento amministrativo", senza fare esplicito riferimento al procedimento di approvazione di uno specifico atto amministrativo, si ricava che non sono gli artt. 31 e 117 c.p.a. a costituire un ostacolo insormontabile alla esperibilità del rito del silenzio nei confronti dell'inerzia delle amministrazioni nella approvazione di atti amministrativi generali o di natura normativa: l'unico vero limite che si ricava da tali norme è che il silenzio deve avere ad oggetto una attività amministrativa, il che esclude che detto rito possa essere attivato per lamentare l'inerzia nell'approvazione di atti di natura legislativa.

13.4. Anche la Corte costituzionale ha da tempo affermato che i principi generali di cui alla l. 241 del 1990 e, in particolare, quelli contemplati dall'art. 2, comma 2, che impone alla pubblica amministrazione di concludere il procedimento entro il termine all'uopo definito dalla legge, debbono essere applicati anche agli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione: tale dovere prescinde dal fatto che il procedimento consegua ad una istanza di parte o debba essere iniziato d'ufficio,

sicché l'inosservanza del termine di definizione del procedimento, pur non comportando la decadenza dal potere, connota in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento (Corte cost., n. 176 del 2004, n. 355 del 2002, n. 262 del 1997).

13.5. È stato ancora osservato che ai fini dell'individuazione dei requisiti della legittimazione e dell'interesse a ricorrere in capo a chi si attivi per l'adozione di provvedimenti di tal natura, non rileva l'ampiezza della discrezionalità, salvo il caso in cui quest'ultima investa anche l'an del provvedere (è il caso, ad esempio degli strumenti di pianificazione generale in materia urbanistica e relative varianti: Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798); in tali casi, infatti, al pari di quelli relativi al ritardo nella emanazione di atti normativi, è da escludersi la sussistenza di un obbligo di provvedere, anche in considerazione delle valutazioni lato sensu politiche riservate alla p.a. che rendono l'inerzia sostanzialmente insindacabile da parte del giudice amministrativo (arg. ex art. 7, comma 1, ultimo periodo, c.p.a.)».

5.3 Come si vede, dunque, la stessa sentenza richiamata dal TAR non è chiara nell'individuare i presupposti al ricorrere dei quali possa essere promosso ricorso avverso la mancata emanazione di atti normativi, arrivando, anzi ad escludere, che possa essere sindacato il ritardo nell'adozione dei regolamenti.

Ad avviso del Collegio, occorre operare una distinzione tra atti amministrativi generali e atti normativi secondari, cioè regolamenti.

In caso di mancata adozione dei primi, infatti, l'esperibilità dell'azione avverso il silenzio è legata esclusivamente alla possibilità di individuare soggetti che abbiano un interesse giuridicamente tutelato, diverso da quello della generalità dei consociati,

all'adozione dell'atto. Si tratta quindi, in sostanza, di un problema di legittimazione attiva e interesse a ricorrere.

Nel caso degli atti normativi secondari, la questione che si pone non è relativa solo all'astratta possibilità di individuare soggetti legittimati (perché sul punto, in un caso come quello che occupa, la situazione è analoga a quella relativa agli atti generali), quanto piuttosto agli effetti di una eventuale condanna all'adozione del regolamento. Quest'ultima, infatti, non potrebbe essere accompagnata o seguita dalla nomina di un commissario *ad acta*, come previsto, in via generale dall'art. 117, comma 3, c.p.a., perché l'esercizio di un potere sostitutivo violerebbe le prerogative che - quantomeno con riferimento ai regolamenti del Governo e degli enti territoriali - la stessa Costituzione, direttamente o indirettamente, attribuisce a organi politici (si veda l'art. 117, comma 6, Cost., per la ripartizione del potere regolamentare tra i diversi livelli di governo, ma anche l'art. 120, comma 2, Cost. per l'esercizio di un potere sostitutivo riconosciuto al Governo nazionale).

Un argomento in tal senso si desume anche da quanto previsto in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici. In quel caso, infatti, è possibile agire, sussistendo le altre condizioni previste, a fronte della *“mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento”* (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 198 del 2009).

Tale disciplina rende evidente come, anche in quel particolare contesto, il legislatore abbia inteso sottrarre al sindacato del giudice la mancata adozione di atti di carattere normativo, verosimilmente proprio per salvaguardare l'autonomia decisionale degli organi espressivi dell'indirizzo politico dell'ente titolare del potere.

La norma in questione deve essere applicata, in via analogica, anche al ricorso avverso il silenzio. In entrambi i casi si avverte, infatti, l'esigenza di non privare interamente gli organi politici della titolarità del potere di adottare atti di natura normativa, come

avverrebbe in caso di ottemperanza affidata ad un ausiliario del giudice, quale è il commissario *ad acta*.

Va sottolineato che quella da ultimo prospettata sarebbe un'evenienza assai diversa da quella che si verifica, fisiologicamente, ogniqualvolta un regolamento sia sottoposto al vaglio di legittimità del giudice amministrativo. In questo secondo caso, infatti, la valutazione del giudice si appunta sulle modalità con le quali è stata esercitata la discrezionalità amministrativa dall'organo titolare del potere, censurando eventuali profili di contrasto del regolamento con la legge attributiva del potere medesimo e, in generale, con l'ordinamento giuridico. Non avviene, dunque, neppure in sede di eventuale ottemperanza, una sostituzione integrale del giudice, che si limita ad intervenire sulle disposizioni giudicate illegittime.

Resta peraltro impregiudicata la questione (non rilevante nel caso di specie) se, in caso di mancata adozione di un regolamento entro il termine all'uopo previsto da una fonte di rango primario, sia, comunque, possibile addivenire, ricorrendo tutte le condizioni dell'azione, quantomeno a una sentenza di condanna e al riconoscimento di una tutela di tipo risarcitorio in favore del ricorrente.

5.4 Quanto alla disciplina applicabile nel caso oggetto del presente giudizio, va rilevato che il legislatore non solo non ha previsto alcun termine per l'adozione del regolamento di cui all'art. 29, comma 6, legge reg. n. 9 del 2017, ma ha predisposto una disciplina transitoria che deve trovare applicazione proprio nelle more dell'adozione del suddetto regolamento.

La perdurante applicabilità della legge regionale n. 19 del 2006 avrebbe dovuto indurre la società appellata a presentare la propria istanza di autorizzazione al Comune ai sensi dell'art. 49 di tale legge.

La stessa appellata, peraltro, nel protrarsi dell'inerzia regionale, potrà nuovamente avanzare tale istanza perché, come già detto, il diniego del 2018 non rende inammissibile la presentazione di nuove istanze, essendo il trascorrere di diversi anni

una circostanza sufficiente a imporre all'Amministrazione di esercitare nuovamente il potere.

Vero è che un'istanza presentata ai sensi del citato art. 49 dovrà, verosimilmente, essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 29, comma 7, legge reg. n. 9 del 2017. Tuttavia, avverso un nuovo provvedimento di diniego, alla società sarebbero comunque riconosciuti i mezzi di tutela previsti dall'ordinamento, nell'ambito dei quali eventualmente prospettare anche i dubbi di costituzionalità che la perdurante vigenza del regime transitorio può sollevare.

6. Alla luce di quanto sopra, il terzo motivo di appello deve essere accolto, il che permette di prescindere dall'esame del quarto.

La particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi indicati in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR, respinge il ricorso proposto dalla Ria.So.P. S.r.l..

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Prossomariti

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO