

## Tariffe inadeguate per i servizi: il TAR Piemonte annulla la delibera

Nota a T.A.R. Piemonte, Sezione II, sentenza 17 aprile 2026, n. 902/2026

---

### Premessa

---

La pronuncia in commento affronta un tema di rilevante impatto sistemico nel settore socio-sanitario: la legittimità della quantificazione degli adeguamenti tariffari stabiliti dalla pubblica amministrazione per i servizi residenziali e semiresidenziali a favore di persone con disabilità.

Il T.A.R. Piemonte, con sentenza pubblicata il 17 aprile 2026, accoglie parzialmente i ricorsi proposti da un nutrito gruppo di cooperative sociali accreditate avverso la deliberazione della Giunta Comunale di Torino n. 826 del 19 dicembre 2024, annullandola nella parte in cui fissa un incremento tariffario massimo del 3,5% sulla quota sociale, senza previa adeguata istruttoria né effettivo coinvolgimento delle rappresentanze di settore, e nella parte in cui esclude completamente i servizi semiresidenziali da qualsivoglia adeguamento.

La sentenza assume rilievo non solo per il profilo della tutela economica degli operatori privati accreditati, ma soprattutto per la netta affermazione del principio secondo cui la sostenibilità dei servizi socio-sanitari, e con essa la qualità dell'assistenza alle persone con disabilità, non può essere sacrificata a scelte unilaterali dell'ente pubblico che prescindano dall'effettiva incidenza del costo del lavoro.

---

### I — Il Fatto

---

#### **1.1 Le ricorrenti e il sistema di accreditamento**

Le ricorrenti, cooperative sociali iscritte nell'apposito Albo dei prestatori di servizi socio-sanitari istituito dal Comune, sono strutture che operano in un regime di accreditamento istituzionale regolato dalla normativa statale e dalla legislazione regionale piemontese (L.R. n. 1/2004), secondo un sistema tariffario composito nel quale la retta è suddivisa in una quota sanitaria — di spettanza regionale/ASL — e una quota sociale — di competenza comunale — con un'eventuale compartecipazione dell'utente.

I contratti in essere con il Comune e con l'ASL del territorio, relativi al triennio 2022–2024, prevedevano espressamente che gli incrementi tariffari fossero stabiliti dal Tavolo congiunto Regione-Territorio, previo confronto con le organizzazioni sindacali di categoria, «*sulla base di atti e/o indicazioni regionali*».



## **1.2 Gli atti impugnati**

In prossimità della scadenza del triennio di accreditamento 2022–2024, il Comune ha adottato una serie di provvedimenti, oggetto di impugnazione, afferenti gli aspetti gestionali ed economici del servizio.

Gli atti impugnati sono tutti richiamati in sentenza.

## **1.3 Il contesto: il rinnovo del CCNL e l'aumento del costo del lavoro**

In data 26 gennaio 2024 è stato sottoscritto il nuovo Contratto Collettivo Nazionale delle Cooperative Sociali, recepito nelle tabelle ministeriali del Ministero del Lavoro nel giugno 2024.

Il rinnovo contrattuale comporta un aumento del costo del lavoro — stimato tra l'11% e il 15% — dato di rilievo assorbente, trattandosi di servizi ad alta intensità lavorativa (c.d. *labour intensive*), nei quali il costo del personale costituisce la principale voce di spesa per le strutture private accreditate.

Lo stesso Consiglio Comunale dell'ente resistente aveva adottato una mozione con la quale impegnava Sindaco e Giunta a «*procedere all'aumento delle rette per permettere una corretta applicazione dei CCNL*», riconoscendo che il rinnovo comportava «*un aumento degli stipendi di circa il 15% con un almeno analogo incremento del costo del lavoro*».

In questo contesto, la D.G.R. n. 38-8654 del 27 maggio 2024, nel recepire il «*Patto per un Welfare innovativo e sostenibile*» sottoscritto con le associazioni di categoria dei gestori, aveva riconosciuto un aumento del 3,5% sulla sola quota sanitaria per il 2024, istituendo contestualmente un Tavolo di lavoro finalizzato a individuare «*per gli anni 2025 e 2026 tariffe adeguate a garantire la sostenibilità del settore... cercando di raggiungere il 10% di aumento complessivo*». Tale tavolo non aveva tuttavia ancora concluso i propri lavori alla data di adozione della delibera comunale impugnata.

---

## **II — Le Posizioni delle Parti**

### **2.1 Le censure delle cooperative ricorrenti**

Con identici motivi di ricorso, le cooperative hanno articolato le seguenti censure:

Primo motivo: violazione delle norme che garantiscono il coinvolgimento effettivo degli operatori privati nella definizione delle condizioni economiche del servizio accreditato (artt. 1 e 5 della L. n. 328/2000; artt. 2 e 11 della L.R. n. 1/2004). Le ricorrenti hanno sostenuto che, pur essendosi formalmente tenute alcune riunioni nel novembre 2024 — incluso un incontro del Gruppo Misto Partecipato — non vi fosse stato alcun effettivo spazio di negoziazione sugli adeguamenti tariffari, né era stata anticipata la scelta di prescindere dall'aumento del costo del lavoro derivante



dal nuovo CCNL. La delibera sarebbe dunque il frutto di una decisione unilaterale, priva di adeguata istruttoria.

Secondo motivo: l'adeguamento tariffario del 3,5% sarebbe manifestamente insufficiente rispetto all'effettivo aumento del costo della manodopera (stimato tra l'11% e il 15%), tale da non garantire nemmeno la copertura dei costi di produzione. Ciò pregiudicherebbe la qualità dei servizi offerti e risulterebbe contraddittorio rispetto all'obbligo — imposto ai soggetti accreditati — di rispettare il CCNL applicabile al settore. Si evidenziava, altresì, la disparità di trattamento rispetto alle procedure ad evidenza pubblica, nelle quali l'importo a base di gara tiene conto delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro.

## **2.2 Le difese del Comune**

Il Comune, unico soggetto resistente costituitosi in giudizio, ha opposto difesa adducendo che la scelta dell'incremento del 3,5% sarebbe in linea con il Patto per il Welfare del 25 febbraio 2024, con cui le parti sociali avrebbero accettato tale aumento «*lineare non agganciato in maniera rigida agli aumenti salariali del nuovo CCNL*»; che vi sarebbero stati plurimi incontri, compreso quello con il Gruppo Misto Partecipato di novembre 2024, avrebbero garantito un adeguato confronto; che non sussisterebbe vizio di motivazione né di istruttoria, essendo il provvedimento motivato con riferimento alla D.G.R. n. 38-8654/2024; che la competenza sulla determinazione delle tariffe sarebbe esclusivamente regionale, sicché il Comune non avrebbe autonomia decisionale sul punto se non a valle delle indicazioni regionali e che il riconoscimento integrale e immediato degli aumenti CCNL potrebbe compromettere l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale.

## **III — Le Ragioni della Sentenza**

---

### **3.1 Il quadro normativo di riferimento**

Il Collegio ricostruisce con precisione il complesso sistema normativo che governa le prestazioni socio-sanitarie destinate alle persone con disabilità, operando un'analitica ricognizione delle fonti del diritto rilevanti in materia.

Dall'analisi delle norme di riferimento il Collegio giudicante pone le basi giuridiche e motivazionali dell'accoglimento del ricorso.

### **3.2 Fondatezza del primo motivo: l'assenza di effettivo contraddittorio**

Il Tribunale accoglie innanzitutto la censura relativa al *deficit* di coinvolgimento effettivo delle rappresentanze dei gestori. Il ragionamento del Collegio si articola su tre livelli:

In primo luogo, sul piano sistematico, il Tribunale afferma che l'intero sistema dei servizi sociali e socio-sanitari si fonda su un «*modello di sussidiarietà, coordinamento, integrazione e sinergia tra i soggetti pubblici ed i soggetti privati del settore*», che impone un «*effettivo*





*coinvolgimento delle rappresentanze delle strutture accreditate nella relativa istruttoria» per la definizione delle tariffe. Tale coinvolgimento è qualificato come «essenziale ed imprescindibile».*

In secondo luogo, sul piano delle fonti di dettaglio, la sentenza evidenzia che: (i) la D.G.R. n. 51-11389/2003 è il frutto del lavoro del Tavolo congiunto Regione-Territorio, comprensivo di organizzazioni sindacali e rappresentanze del terzo settore; (ii) lo schema contrattuale approvato con D.G.R. n. 44-12758/2009 prescrive che gli incrementi tariffari siano stabiliti dal Tavolo congiunto «previo confronto con le OO.SS di categoria»; (iii) a livello comunale è attivo il Gruppo Misto Partecipato, i cui compiti includono espressamente il monitoraggio dell'adeguatezza degli standard economico-finanziari «anche in applicazione dei rinnovi dei contratti collettivi di lavoro».

In terzo luogo, sul piano probatorio, il Collegio constata che il Comune si è limitato a produrre le e-mail di convocazione delle riunioni, senza depositare alcun verbale, resoconto o comunicazione attestante che l'incremento del 3,5% fosse stato «quantomeno oggetto di discussione tra le parti». È dichiarato pacifico, al contrario, che nessuna previa intesa sia stata raggiunta — a differenza di quanto accaduto per la quota sanitaria regionale, stabilita a seguito di uno specifico patto con le associazioni di categoria. Il confronto con le rappresentanze risulta essere stato rinviato a un momento successivo rispetto all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima del 3,5%: una logica che il Tribunale non esita a qualificare come pregiudiziale e formale, non come genuino contraddittorio.

### **3.3 Fondatezza del secondo motivo: difetto di istruttoria e insufficienza dell'adeguamento**

Il Tribunale accoglie anche la censura relativa al vizio di istruttoria e all'inadeguatezza del limite tariffario fissato. Il percorso argomentativo muove da un'affermazione di principio di notevole impatto:

*«le relative rette e tariffe debbono essere aggiornate tenendo in considerazione l'intervenuto aumento del costo del lavoro, in modo tale da garantire una tendenziale copertura dei costi di erogazione di tali servizi, evitando, così, un progressivo impoverimento dell'offerta e dei suoi standard qualitativi, il che andrebbe a pregiudizio non solo degli operatori privati, ma anche dell'utenza e del sistema socio-sanitario nel suo complesso».*

Il Tribunale non afferma che l'aumento tariffario debba essere automaticamente proporzionale all'incremento del costo del lavoro: ciò «non significa che l'aumento delle rette e delle tariffe debba essere, giocoforza, direttamente proporzionale» a quest'ultimo, ben potendo l'esito del confronto portare anche a riconoscimenti «scalare e progressivo». Tuttavia, un aumento considerevole del costo del lavoro «rende necessario un adeguamento tariffario» e questo



adeguamento «vada ragionevolmente parametrato proprio all'intervenuto aumento del costo del lavoro».

Su questa base, il Collegio non accoglie la difesa comunale sotto due profili distinti:

Sul piano della competenza, il Tribunale esclude risolutamente che il Comune possa ritenersi privo di autonomia decisionale sulla quota sociale. A riprova di ciò rileva che: (a) per espressa ammissione dello stesso Comune — nelle delibere n. 602/2022 e n. 700/2023 — non esiste una «definizione regionale di tariffe e relativi massimali nell'ambito dei servizi per la disabilità», eppure il Comune aveva già in passato riconosciuto incrementi tariffari in via autonoma; (b) la D.G.R. n. 38-8654/2024 ha stabilito solo l'incremento percentuale della quota sanitaria, senza assumersi alcuna decisione sulla quota sociale; (c) la legislazione statale e regionale attribuisce ai Comuni un «ruolo centrale» nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, imponendo loro altresì di reperire le risorse necessarie al finanziamento (art. 35, L.R. n. 1/2004).

Sul piano dell'istruttoria, la delibera impugnata non ha fatto «alcun riferimento all'aumento dei costi riferibili al sopravvenuto CCNL di categoria né all'effettuazione di approfondimenti istruttori a tale riguardo», limitandosi ad applicare per analogia — e peraltro in modo solo parziale e incompleto — quanto stabilito dalla Regione per la quota sanitaria. L'applicazione analogica è definita «parziale e incompleta» perché: per la Regione il 3,5% era un incremento immediato e minimo, da portare al 10% nel biennio; per il Comune è invece diventato un incremento posticipato e massimo.

Il Tribunale precisa altresì che l'inadeguatezza del 3,5% per la quota sanitaria regionale non può «legittimare il successivo operato del Comune»: anche l'incremento regionale finisce «per risultare ugualmente inadeguato».

### **3.4 L'esclusione dei servizi semiresidenziali: ulteriore vizio**

Il Collegio annulla la delibera anche nella parte in cui non riconosce alcun incremento tariffario per i servizi semiresidenziali. Il ragionamento si fonda sulla natura *labour intensive* anche di tali servizi e sulla circostanza che «*anche per questi ultimi è ragionevole ritenere che il rinnovo del contratto collettivo nazionale abbia determinato un aumento del costo del lavoro ed inciso sulla sostenibilità e remuneratività delle relative prestazioni*».

Non ha rilievo esimente — precisa il Tribunale — che la stessa D.G.R. n. 38-8654/2024 abbia limitato l'incremento della quota sanitaria ai soli servizi residenziali.

### **3.5 Il perimetro dell'annullamento e gli effetti conformativi**

Il Tribunale definisce con cura il perimetro dell'annullamento:

- Viene annullata la delibera di Giunta Comunale n. 826/2024, nella parte in cui limita l'incremento tariffario dei servizi residenziali al 3,5% massimo per il biennio 2025-2026 e nella parte in cui esclude ogni adeguamento per i servizi semiresidenziali.



– Viene annullata la nota congiunta prot. n. 7534 del 3 febbraio 2025, con cui Comune e ASL avevano respinto le istanze di maggiori incrementi dichiarando di attendere indicazioni regionali.

– Non vengono annullati gli atti dirigenziali di proroga (determinazioni nn. 511/2025 e 1908/2025), in quanto non hanno arrecato un pregiudizio ulteriore rispetto alla delibera e hanno anzi consentito — pur provvisoriamente — l'applicazione dell'adeguamento del 3,5% sin dal 1° gennaio 2025.

– Non viene dichiarata la nullità o inefficacia della convenzione Comune-ASL, in quanto il testo della stessa non riporta il limite del 3,5% e non ha «autonoma portata lesiva» per gli interessi delle ricorrenti.

– Non viene annullata la delibera ASL n. 1784/2024, poiché essa non contiene il medesimo riferimento al limite tariffario della quota sociale.

Il Tribunale dispone altresì un preciso effetto conformativo: la Città dovrà «*riesercitare il proprio potere/dovere di determinazione degli incrementi tariffari relativamente alla quota sociale di propria competenza senza indugio*», senza potersi limitare ad attendere le determinazioni regionali. I

Il Comune è al contempo invitato ad «attivarsi per sollecitarne una rapida conclusione» dei lavori del tavolo regionale, contribuendo al percorso istruttorio condiviso.

## IV — Conclusioni: Aspetti Innovativi e Profili Critici

---

### 4.1 I profili di interesse sistematico

La sentenza del TAR Piemonte si segnala per plurimi profili di interesse che trascendono la vicenda processuale specifica.

Il primo profilo di assoluto rilievo riguarda la funzione delle tariffe come presidio della qualità dei servizi alla persona. Il Tribunale afferma espressamente che tariffe insufficienti a coprire i costi di erogazione producono «*un progressivo impoverimento dell'offerta e dei suoi standard qualitativi*», pregiudicando non solo gli operatori privati ma «*anche dell'utenza e del sistema socio-sanitario nel suo complesso*». Si tratta di un'affermazione che riconosce la dimensione strutturale del nesso tra sostenibilità economica delle cooperative sociali e tutela effettiva dei diritti delle persone con disabilità.

**Il secondo profilo riguarda la natura del confronto con le rappresentanze di settore. Il Tribunale distingue nettamente tra un confronto meramente formale — che si esaurisce nella convocazione di riunioni senza apertura di una vera negoziazione — e un confronto effettivo, capace di incidere sull'esito delle scelte tariffarie.** La produzione delle sole e-mail di convocazione è ritenuta insufficiente a provare l'avvenuto



coinvolgimento, qualificando implicitamente come onere della pubblica amministrazione resistente la dimostrazione positiva del carattere genuino del contraddittorio.

Il terzo profilo riguarda la competenza comunale sulla quota sociale. La sentenza chiarisce definitivamente — e in contrasto con la tesi difensiva del Comune — che la mancanza di una definizione regionale delle tariffe e dei relativi massimali «non esonera» il Comune dall'esercitare in modo adeguato e legittimo il proprio potere di revisione del sistema tariffario. L'attesa delle indicazioni regionali non può diventare un meccanismo di trasferimento del rischio finanziario sugli operatori privati accreditati.

#### **4.2 Aspetti innovativi e questioni aperte**

Sotto il profilo della tutela degli operatori del terzo settore, la pronuncia apporta un contributo significativo all'elaborazione giurisprudenziale in tema di accreditamento sociosanitario, affermando i seguenti principi di diritto:

- La determinazione delle tariffe dei servizi accreditati deve essere il risultato di un processo condiviso tra enti pubblici e rappresentanze degli operatori privati, preceduto da una istruttoria adeguata sui costi effettivi di erogazione dei servizi, con particolare riguardo all'incidenza dei contratti collettivi nazionali.
- Non è ammissibile che la pubblica amministrazione utilizzi la mera analogia con incrementi tariffari stabiliti per altri comparti o per la sola quota sanitaria come surrogato dell'istruttoria propria.
- L'autonomia decisionale del Comune sulla quota sociale non può essere neutralizzata invocando l'esclusività della competenza regionale, specie in assenza di tariffe regionali formalmente definite.
- L'adeguamento tariffario dei servizi semiresidenziali non può essere omesso per il solo fatto che analoga omissione sia presente nel provvedimento regionale.

La pronuncia non è priva di aspetti che meritano riflessione.

In primo luogo, il Tribunale, correttamente, si astiene dall'indicare il *quantum* dell'adeguamento tariffario dovuto, rimettendo al Comune — in sede di ri-esercizio del potere — la determinazione del nuovo importo all'esito di un'istruttoria adeguata. Tale scelta è coerente con i limiti della giurisdizione di legittimità, ma lascia aperta una fase successiva necessaria.

In secondo luogo, la sentenza non si pronuncia sulla retroattività degli incrementi tariffari per il periodo 1° gennaio 2025 — data di adozione della nuova delibera, limitandosi ad affermare — al punto 11 — che «*all'esito del doveroso riesercizio del potere, saranno adottati i necessari atti per l'applicazione, anche eventualmente retroattiva, degli ulteriori incrementi tariffari*». L'avverbio «eventualmente» introduce un margine di incertezza che dovrà essere risolto.





Studio Legale  
**MARCELLINO**

### **4.3 Prospettive operative**

Per gli erogatori dei servizi di cui si tratta, la sentenza offre utili indicazioni operative in materia di aggiornamenti tariffari: (i) garantire un confronto effettivo e documentato con i gestori accreditati, produttivo di verbali e resoconti; (ii) predisporre e depositare un'istruttoria analitica sull'incidenza del nuovo CCNL sul costo complessivo di erogazione dei singoli servizi; (iii) verificare l'applicabilità retroattiva degli incrementi al periodo decorrente dal 1° gennaio 2025.

Più in generale, la pronuncia costituisce un precedente utile per le controversie analoghe che dovessero sorgere in altri ambiti territoriali.

*Catania, aprile 2026*

**Avv. Francesco Marcellino**

