

**Vigilanza e controllo dalle linee guida regionali
alla pratica in Igiene e Sanità Pubblica**

**Percorsi di vigilanza
amministrativa e giudiziaria
introduzione**

Reggio Emilia 20/10 – 6/11 2015

**Alessandro Dall'Olio
Dipartimento di Sanità Pubblica
Azienda Usl di Bologna**

***Cosa ci viene in mente
quando pensiamo alla
(...nostra...!) vigilanza?***



***focalizziamo
funzioni ed attribuzioni***

VIGILANZA

**AUTORITA'
COMPETENTE**

CONTROLLO

POTERI

**POLIZIA
GIUDIZIARIA**

**POLIZIA
AMMINISTRATIVA**

***focalizziamo
gli strumenti giuridici
che utilizziamo***

**ATTO
AMMINISTRATIVO**

**VERBALE DI
ISPEZIONE**

VERBALE

**PROVVEDIMENTO
AMMINISTRATIVO**

**ATTO
PUBBLICO**

**RICHIESTA DI
ORDINANZA**

**VERBALE DI
ACCERTAMENTO**

***focalizziamo
le norme che utilizziamo***

**TESTO UNICO
(T.U.L.S.)**

LEGGE

D.P.R.

D.LGS.

**DIRETTIVA
EUROPEA
D.M.**

**REGOLAMENTO
COMUNALE**

**LINEA GUIDA
ART. 650 C.P.**

**REGOLAMENTO
EUROPEO**

... PROVEREMO A ...

- CHIARIRCI LE IDEE SUI PERCORSI
- INDIVIDUANDONE LE CONNESSIONI



VIGILANZA

La vigilanza è un compito istituzionale del DSP Finalizzato alla **prevenzione** dei rischi per la salute della collettività. A tal fine la vigilanza viene mirata ai **rischi** più rilevanti ed è **programmata** in una logica di **sinergia** con le funzioni di promozione della cultura della prevenzione.

[D.G.R. 200/2013]

CONTROLLO

«Controllo sull'impresa»: l'attività finalizzata al **riscontro** del corretto **adempimento sostanziale** agli obblighi cui sono **normativamente** tenute le imprese in un'ottica di tutela di un determinato interesse pubblico.

[Conferenza Unificata Stato – Regioni e Province autonome, intesa del 23.01.2013]

.... mettiamo in ordine

DIRITTO CIVILE

DIRITTO PENALE

DIRITTO AMMINISTRATIVO

DIRITTO CIVILE

Di famiglia

Commerciale

Del lavoro

.....

Sostanziale

Processuale

DIRITTO PENALE

Sostanziale

Processuale

DIRITTO AMMINISTRATIVO

Sostanziale

Processuale

Organi

Poteri

Funzioni

Atti

DIRITTO CIVILE

REGOLA I RAPPORTI TRA PRIVATI

CITTADINI E/O CON LA P.

AMMINISTRAZIONE QUANDO ESSA

OPERA IN VESTE PRIVATA

DIRITTO CIVILE

- DISCIPLINA: FAMIGLIA, PROPRIETA', SUCCESSIONI, LAVORO, IMPRESA INDIVIDUALE E SOCIETARIA, OBBLIGAZIONI, VALORE PROBATORIO DEGLI ATTI,
- TRA LE OBBLIGAZIONI, IN PARTICOLARE:
 - CONTRATTO
 - FATTO ILLECITO → *RISARCIMENTO*

DIRITTO CIVILE

- TRA LE SOCIETA', IN PARTICOLARE:
 - **FORME SOCIETARIE** (S.N.C. / S.R.L., ...)
 - **GESTIONE E RAPPRESENTANZA**
(*LEGALE RAPPRESENTANTE / CONSIGLIO DI
AMM.NE / AMM.RE UNICO / PRESIDENTE /
CONSIGLIERE, PROCURATORE, INSTITORE ...*)
- IL VALORE PROBATORIO, IN PARTICOLARE:
 - **ATTO PUBBLICO** —————→ **VERBALE**
 - **SCRITTURA PRIVATA**

DIRITTO (PROCESSUALE) CIVILE

- L'ATTIVITA' PROCESSUALE PROCEDE AD INIZIATIVA DI PARTE ED E' SOGGETTA A PRESCRIZIONE CONSEGUENTE AD INATTIVITA'
- MIRA AD OTTENERE UN RISARCIMENTO, UNA DICHIARAZIONE O LA ESECUZIONE DI UN OBBLIGO DI FARE O NON FARE

DIRITTO PENALE

ATTIENE ALLA **POTESTA'** PUNITIVA
DELLO STATO ED ALLA ADOZIONE
DI MISURE DI **SICUREZZA** NEI
CONFRONTI DI CHI ABBIA
COMMESSO REATI

DIRITTO PENALE

- DEFINISCE, IN VIA GENERALE, GLI **ELEMENTI COSTITUTIVI DEL REATO**
- PREVEDE LE SINGOLE CONDOTTE PUNITE CON **PENE E MISURE DI SICUREZZA**
- STABILISCE, IN VIA GENERALE, LE MODALITA' DI **QUANTIFICAZIONE** DEL LORO AMMONTARE

DIRITTO (PROCESSUALE) PENALE

- L'ATTIVITA' PROCESSUALE PROCEDE D'UFFICIO AD INIZIATIVA DI ORGANI PUBBLICI ED E' SOGGETTA A PRESCRIZIONE CONSEGUENTE A DECORSO DEL TEMPO
- MIRA AD OTTENERE L'ACCERTAMENTO DEI FATTI PENALMENTE RILEVANTI E LA LORO ATTRIBUIBILITA' SOGGETTIVA

DIRITTO (PROCESSUALE) PENALE

- CI SONO PUBBLICO MINISTERO E **POLIZIA GIUDIZIARIA**
- C'E' UN PERSONA SOTTOPOSTA AD INDAGINI
- C'E' UNA INDAGINE PRELIMINARE
- C'E' UN DIBATTIMENTO
- IN CUI CI SONO ACCUSA E DIFESA TECNICA

DIRITTO AMMINISTRATIVO

ATTIENE ALL'ESERCIZIO DI
PUBBLICHE FUNZIONI

DIRITTO AMMINISTRATIVO

- ISTITUISCE / INDIVIDUA **ORGANI ED UFFICI**
- ASSEGNANDO LORO DELLE **FUNZIONI**
- CONFERENDO **ATTRIBUZIONI E POTERI** PER L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ASSEGNATE
- STABILENDO LE **REGOLE** DEL LORO FUNZIONAMENTO

AUTORITA'

COMPETENTE

DIRITTO AMMINISTRATIVO

- L'ESERCIZIO DI FUNZIONI E' CARATTERIZZATA DALLA PRODUZIONE DI **ATTI**, ANCHE IN RELAZIONE AI LORO **TEMPI** DI COMPIMENTO
- SE GLI ATTI SONO INSERITI IN **PROCEDIMENTI**
 - QUESTI HANNO UN **RESPONSABILE**
 - DI NORMA SI CONCLUDONO COL **PROVVEDIMENTO**

ATTO
AMMINISTRATIVO

PROVVEDIMENTO
AMMINISTRATIVO

ATTO AMMINISTRATIVO

E' un **atto giuridico** (manifestazione di volontà, valutazione, dichiarazione di scienza basato su un processo di apprendimento e di rappresentazione della realtà [SANDULLI]) posto in essere da un'autorità amministrativa nell' **esercizio di una sua funzione amministrativa**. → ATTO DI DIRITTO PUBBLICO

Esso è espressione di un potere amministrativo, produttivo di effetti indipendentemente dalla volontà del soggetto o dei soggetti cui è rivolto.

(WIKIPEDIA)

PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Particolare tipo di atto amministrativo con il quale un'autorità amministrativa manifesta la propria volontà, nell'esercizio dei suoi poteri.

Tipicamente si tratta dell'atto conclusivo di una sequenza di atti e di operazioni (procedimento).

Tramite un provvedimento amministrativo si crea, modifica o estingue una determinata situazione giuridica soggettiva al fine di realizzare un particolare interesse pubblico affidato alla cura della p.a. che ha posto in essere il provvedimento.

(WIKIPEDIA)

PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

CARATTERI

FORZA GIURIDICA. Consiste nell'imporre unilateralmente modificazioni nella sfera giuridica dei destinatari (**autoritarità** o **imperatività**). Decorsi i termini di impugnazione, il provvedimento diventa **inoppugnabile** e ad esso può darsi corso senza ulteriori passaggi amministrativi (**esecutività**)

ESECUTORIETA'. Le pubbliche amministrazioni, nei casi e con le modalità stabiliti per legge, possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti.

TIPICITA'. I provvedimenti amministrativi sono solo quelli previsti dall'ordinamento sia in riferimento al contenuto che alla funzione destinata a realizzare.

NOMINATIVITA'. A ciascun interesse pubblico da realizzare è preordinato un tipo di atto perfettamente definito per legge.

II «CORE» DI UN PROVVEDIMENTO
AMMINISTRATIVO E' LA PRESENZA DI:

PREMESSE DI **DIRITTO**

PREMESSA / E DI **FATTO**

DISPOSITIVO (incardina la **MOTIVAZIONE**)

INDICAZIONE DELL'AUTORITA' ALLA

QUALE PRESENTARE EVENTUALE **RICORSO**

PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

TIPOLOGIA

- **AUTORIZZAZIONE** (analoghe: licenza, abilitazione, approvazione, nulla-osta, registrazione, dispensa)
- **CONCESSIONE**
- **PERMESSO DI COSTRUIRE**
- **ORDINE** (generale / speciale) (comando / divieto)
- **ATTO ABLATIVO REALE** (es: esproprio, confisca)
- **PROVVEDIMENTI DI SECONDO GRADO**

ATTO AMM.VO NON PROVVEDIMENTO

ESEMPI

- **ATTO DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO**
- **ATTO RICOGNITIVO** (accertamenti, ispezioni, inchieste, verbalizzazioni, certificazioni, notificazioni, comunicazioni)
- **ATTO DI VALUTAZIONE** (relazioni di commissioni, pareri, proposte, decisioni volte alla composizione di divergenti opinioni o interessi)
- **INTIMAZIONE** formale avvertimento ad un soggetto già tenuto ad osservare un obbligo - in base a legge od ordine - di ottemperare all'obbligo stesso.

***in base a quanto ci
siamo detti finora ...***

verbale d'ispezione
verbale di accertamento
ordinanza ingiunzione
ordinanza sindacale

***... quali sono atti e quali
sono provvedimenti?***

ATTO vs. PROVVEDIMENTO

Avere chiara la distinzione tra **ATTO** amministrativo e **PROVVEDIMENTO** amministrativo ci permette di capire:

- ☞ il diverso significato giuridico che hanno
 - verbale d'ispezione
 - verbale di accertamento
 - ordinanza ingiunzione
 - ordinanza sindacale
- ☞ le questioni che possono nascere tra ASL e Comune in materia di ordinanze (...e non solo...)
- ☞ ... le domande che ci pongono “gli amministrativi” quando abbiamo problemi legati a tali strumenti ...

ATTO E PROVVEDIMENTO NEL PROCEDIMENTO

Quando l'**atto** è inserito in un **procedimento**, l'eventuale impugnativa (**RICORSO**) non può avere rilevanza autonoma.

- ☞ L'impugnativa può avere come oggetto il solo atto finale (**PROVVEDIMENTO**)
- ☞ Insieme ad esso, sarà eventualmente oggetto di ricorso anche l'atto presupposto (**ATTO PROCEDIMENTALE**)
- ☞ Il giudice deciderà su **entrambi**

DIRITTO AMMINISTRATIVO

PER QUANTO RIGUARDA GLI **ILLECITI**:

- C'E' UN **TRASGRESSORE**
- CI SONO **ATTI DI ACCERTAMENTO**
- ALL' ACCERTAMENTO (POSITIVO) DI ILLECITO
SEGUE L'**APPLICAZIONE DI SANZIONI**

DIRITTO (PROCESSUALE) AMM.VO

- L'ATTIVITA' PROCESSUALE E' MODELLATA SULLA FALSA RIGA DEL **PROCESSO CIVILE**
- MIRA AD ACCERTARE LA **INVALIDITA'** DI UN ATTO DICHIARANDONE LA **NULLITA'** O **ANNULLANDOLO**
- VI SONO CASI DI **GIURISDIZIONE ESCLUSIVA**

.... mettiamo in ordine

LEGGI

REGOLAMENTI

DIRETTIVE

DECRETI

FONTI DEL DIRITTO

(per quanto ci riguarda)

- LEGGI
 - REPUBBLICA
 - REGIONALI
- ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE
 - D.L.
 - D.LGS
 - molti D.P.R. ANTE '88
 - REGI DECRETI
- REGOLAMENTI
 - EUROPEI
 - ITALIANI
 - D.M. – D.P.C.M. – D.INT.
 - D.P.R. DOPO '88 + alcuni ANTE
 - REGIONALI
 - COMUNALI / PROVINCIALI
- DIRETTIVE EUROPEE
 - RECEPIMENTO
 - LEGGE
 - (normalmente) LEGGE COMUNITARIA
 - + D.LGS = atto avente forza di legge

FONTI DEL DIRITTO

... gli assenti ...

- CIRCOLARI
- GIURISPRUDENZA
- LINEE GUIDA

NON SONO FONTI DEL DIRITTO, PERO'....

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Alessandro Dall'Olio