



Regione Lombardia

LA GIUNTA

DIREZIONE GENERALE FAMIGLIA, SOLIDARIETA' SOCIALE, DISABILITA' E PARI
OPPORTUNITA'

CIRCOLARE REGIONALE del 15/12/2022 - N° 2

OGGETTO: INDICAZIONI IN ORDINE ALL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E CONTROLLO SUL
POSSESSO/MANTENIMENTO DEI REQUISITI DI ESERCIZIO PREVISTI DALLA
NORMATIVA REGIONALE PER LE UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE

Con la presente circolare si ritiene opportuno chiarire compiti e funzioni delle ATS relativamente all'attività di vigilanza e controllo sul possesso/mantenimento dei requisiti d'esercizio previsti dalla normativa regionale per le tipologie di unità d'offerta sociale riconosciute.

Tale attività di vigilanza e controllo è attribuita alle ATS dall'art. 6, comma 3, lettera i) della l.r. 33/2009 e s.m.i. (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità).

La normativa di riferimento che disciplina l'esercizio delle unità di offerta sociali in Regione Lombardia è costituita dalla l.r. 3/2008 e s.m.i., dalle delibere regionali emanate per le specifiche tipologie di unità di offerta sociale e dal decreto DG Famiglia e Solidarietà Sociale n. 1254/2010 che fornisce le indicazioni operative.

Con riferimento all'attività delle ATS nei confronti delle unità di offerta sociali, è opportuno specificare che detta attività si svolge:

- all'interno del procedimento di messa in esercizio dell'unità d'offerta sociale a seguito di presentazione di Comunicazione Preventiva per l'Esercizio (CPE) da parte del soggetto gestore;
- all'interno del procedimento di vigilanza e controllo del mantenimento dei requisiti di esercizio, nel contesto ordinario di attuazione del "Piano dei controlli" dell'ATS e del "Piano dei controlli e dei protocolli" approvato da Regione Lombardia;
- all'interno del procedimento di vigilanza e controllo a seguito di segnalazione da parte di terzi.

❖ **MESSA IN ESERCIZIO DELL'UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE**

L'attività delle ATS si colloca all'interno di un procedimento avviato su iniziativa del Comune (autorità competente ai sensi della l.r. n. 3/2008 e s.m.i.) a seguito della presentazione della Comunicazione Preventiva per l'Esercizio (CPE) da parte del soggetto gestore dell'unità d'offerta sociale.

Il procedimento per la messa in esercizio, ai sensi del decreto DG Famiglia e Solidarietà Sociale n. 1254/2010, prevede che il Comune (autorità competente in materia), al ricevimento della CPE, verifichi la completezza formale della Comunicazione e quella del modello di auto dichiarazione dei requisiti posseduti, nonché la veridicità delle autocertificazioni relative al possesso dei requisiti soggettivi. In caso di incompletezza, entro il massimo di 30 giorni lavorativi, il Comune fisserà un termine per la presentazione delle integrazioni. Effettuate tali verifiche, il Comune richiederà alla ATS territorialmente competente il sopralluogo presso la struttura in ordine alla verifica della possesso dei requisiti di esercizio che dovrà essere effettuato entro 60 giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Entro 75 giorni dalla richiesta del Comune, l'ATS dovrà comunicare l'esito del sopralluogo, sia al Comune richiedente, per gli eventuali provvedimenti conseguenti, sia al soggetto gestore.

Il sopralluogo dell'ATS si configura quindi come attività endoprocedimentale in quanto avviene su richiesta del Comune ed è volta alla verifica del possesso dei requisiti minimi d'esercizio sanciti dalle norme e/o disposizioni di riferimento. L'attività di ATS è attestata in un verbale che viene consegnato al soggetto gestore; gli esiti del sopralluogo sono invece comunicati sia al Comune che al soggetto gestore.

Ad eccezione della comunicazione all'Ente gestore dell'avvenuta protocollazione della CPE e del verbale della vigilanza della ATS, la CPE non necessita di nessun atto formale di autorizzazione o assenso da parte del Comune singolo o associato.

Nel caso di avvio dell'esercizio in mancanza dei requisiti minimi prescritti, è posta in capo al Comune l'adozione dei provvedimenti elencati all'art. 15, comma 3, l.r. 3/2008 e s.m.i..

Nello specifico, il Comune, a seconda dei casi, emetterà nei confronti del soggetto gestore, dandone informazione ad ATS:

- a) la diffida al ripristino dei requisiti con eventuali prescrizioni e tempistica anche per l'integrazione della documentazione, nel caso sia possibile conformare l'attività intrapresa alla normativa vigente (cfr. D. Lgs 126/2016, L. 241/90);
- b) la chiusura della struttura e revoca dell'eventuale atto di accreditamento;
- c) l'immediata chiusura della struttura con prescrizione delle misure da adottare per la ripresa dell'attività, in ipotesi di accertato pericolo per la salute o per l'incolumità delle persone.

❖ **ATTIVITÀ DI VIGILANZA ORDINARIA E STRAORDINARIA NELLE UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE**

Punto di riferimento per lo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo attribuita ad ATS dalla già citata l.r. n. 33/2009 e s.m.i. è la dgr n. 2569/2014 *"Revisione del sistema di esercizio e accreditamento delle unità d'offerta sociosanitarie e linee operative per le attività di vigilanza e controllo"* che, al punto 7 del dispositivo, prevede che *"in via transitoria, in attesa di una revisione del sistema di vigilanza e controllo sulle unità d'offerta sociali, le ASL (ora ATS) adottino per analogia e in quanto applicabili le indicazioni di cui al presente provvedimento anche nei confronti delle suddette unità d'offerta"*.

Costituiscono ulteriori fonti disciplinanti lo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo attribuita alle ATS, le delibere regionali contenenti gli indirizzi di programmazione per la gestione del sistema sociosanitario (*"Regole di sistema"*), emanate annualmente da Regione Lombardia.

Pertanto, l'attività di vigilanza ordinaria - secondo quanto disposto dai sopracitati provvedimenti, dal *"Piano dei controlli"* dell'ATS e dal *"Piano dei controlli e dei protocolli"* approvato da Regione Lombardia - è volta alla periodica verifica del mantenimento da parte dell'unità d'offerta dei requisiti di esercizio organizzativi gestionali e strutturali previsti dalla normativa.

L'attività di vigilanza straordinaria è volta allo svolgimento di verifiche sulle unità d'offerta sociale ricomprese tra le tipologie normate da Regione Lombardia, in relazione a segnalazione da parte di soggetti terzi.

Sia nel caso di vigilanza ordinaria che straordinaria, l'ATS esegue il sopralluogo presso l'unità d'offerta sociale interessata e redige un verbale di sopralluogo che dovrà essere trasmesso al soggetto gestore e al Comune di ubicazione della unità d'offerta.

In caso di accertata carenza dei requisiti minimi previsti dalla normativa vigente, il Comune, così come previsto dall'art 15, comma 3, l.r. 3/2008 e s.m.i., provvede ad emettere, a seconda delle diverse situazioni, i provvedimenti di diffida al ripristino con eventuali prescrizioni e tempistica; di chiusura della struttura e revoca dell'eventuale atto di accreditamento (previa diffida); di chiusura immediata in caso di pericolo per la salute e/o l'incolumità delle persone con prescrizione delle misure da adottare per la ripresa dell'attività.

L'ATS, nell'ambito delle sue funzioni, deve accertare anche gli eventuali illeciti amministrativi ed eseguire la contestazione degli stessi. L'attività sanzionatoria è normata dalla L. 689/1981 e dalla l.r. 1/2012. A fronte di un'accertata mancanza di uno o più requisiti d'esercizio, l'ATS ha infatti l'obbligo di redigere verbale accertativo ed emettere conseguente contestazione d'illecito da notificarsi al trasgressore e all'obbligato in solido. Nello specifico, deve garantire l'applicazione delle disposizioni contenute nella L. 689/1981 e, in particolare, quelle contenute nella sezione II *"Applicazione"* (artt. 13-17).

❖ **FASI E STRUMENTI DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA ORDINARIA E STRAORDINARIA NELLE UNITÀ D'OFFERTA SOCIALE**

Nell'attività di vigilanza ordinaria e straordinaria delle ATS sulle unità d'offerta sociale possiamo identificare le seguenti fasi:

1. Sopralluogo (competenza ATS);
2. Ripristino requisiti di esercizio (competenza Comune);

3. Accertamento (competenza ATS);
4. Contestazione (competenza ATS);
5. Sanzione (competenza Comune).

➤ **1. SOPRALLUOGO**

Il sopralluogo è l'attività di ATS volta alla verifica del mantenimento dei requisiti d'esercizio previsti dalle norme e/o disposizioni di riferimento per le unità d'offerta sociale.

In caso di segnalazione, l'ATS procede con un sopralluogo (vigilanza straordinaria) volto a verificare il mantenimento dei requisiti di esercizio oggetto della segnalazione.

Il sopralluogo si svolge presso la sede dell'unità d'offerta e può prevedere successivi approfondimenti/verifiche documentali.

Il sopralluogo deve essere tracciato in un verbale nel quale è registrata l'attività di vigilanza svolta e deve concludersi o con esito favorevole (l'unità d'offerta possiede tutti i requisiti previsti dalla normativa), o con esito non favorevole (l'ATS riscontra delle violazioni delle norme di riferimento) o con l'interruzione dei termini del procedimento per l'acquisizione, qualora sussistano motivate ragioni, di ulteriori elementi e/o approfondimenti.

STRUMENTI DELLA FASE DI SOPRALLUOGO

a) Verbale di sopralluogo

Le verifiche di vigilanza condotte presso le unità d'offerta sociale si attestano con la redazione sul posto di un verbale di sopralluogo.

Il verbale deve richiamare eventuali documenti allegati o altri elementi utili acquisiti durante il sopralluogo.

Il verbale di sopralluogo, redatto da pubblici ufficiali, è un atto definitivo che non può essere modificato o integrato e rappresenta un atto pubblico assistito da fede privilegiata.

In caso di necessità si redige anche il:

b) “Verbale documentale conclusivo di sopralluogo” (a seguito di approfondimenti o dell'acquisizione di ulteriori documenti)

Nel caso si renda necessario effettuare degli approfondimenti o richiedere ulteriori documenti al soggetto gestore, così come specificato nel verbale di sopralluogo, e in assenza di ulteriori necessità informative, deve essere redatto un ulteriore verbale. Tale verbale, essendo a tutti gli effetti un atto aziendale, deve essere dotato di numero di repertorio o di protocollo; esso contiene i risultati delle ulteriori verifiche e integrazioni che si sono rese necessarie in sede di vigilanza in loco e l'esito del procedimento di vigilanza, che può essere positivo o negativo in quanto verifica del mantenimento o meno dei requisiti d'esercizio.

I contenuti del verbale di sopralluogo (o del “verbale documentale conclusivo di sopralluogo”) hanno valore probatorio e costituiscono, per richiamo espresso, parte integrante e sostanziale dell'eventuale conseguente verbale di accertamento di violazioni che determina l'irrogazione di sanzioni amministrative (dgr n. 2569/2014, Allegato 3 pag. 2)

e della diffida con prescrizioni per il ripristino dei requisiti di esercizio o per la chiusura o revoca dell'eventuale accreditamento a cura del Comune.

Il verbale di sopralluogo deve essere consegnato al soggetto gestore alla chiusura della vigilanza *in loco* e inviato con nota di esito della vigilanza al Comune/Ufficio di Piano, quale Autorità competente.

Nel caso di redazione di "verbale documentale conclusivo di sopralluogo" della vigilanza, deve essere inviata copia al soggetto gestore, per comunicare la conclusione delle verifiche sui requisiti d'esercizio formalizzata in assenza di contraddittorio, nonché al Comune/Ufficio di Piano, quale Autorità competente.

➤ **2. RIPRISTINO REQUISITI DI ESERCIZIO**

In coerenza con l'art. 15, comma 3, della l.r. 3/2008 e s.m.i., sono in capo al Comune tutti i provvedimenti connessi e conseguenti all'esito del verbale di sopralluogo (o del "verbale documentale conclusivo di sopralluogo"). Ovvero, in caso di accertata carenza dei requisiti minimi previsti dalla vigente normativa, il Comune:

- qualora sia possibile conformare l'attività e i suoi effetti alla normativa vigente, con atto di diffida ad adempiere, invita il soggetto gestore a provvedere, prescrivendo le misure necessarie, con la fissazione di un termine di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, il Comune può disporre la chiusura dell'unità d'offerta sociale e revocare l'eventuale atto di accreditamento;
- se del caso, dispone la chiusura immediata con prescrizione delle misure da adottare per la ripresa dell'attività.

➤ **3. ACCERTAMENTO**

La base normativa delle attività di accertamento è costituita dall'articolo 13 della L. 689/1981. Si rimanda anche a quanto previsto nell'Allegato 4 della dgr n. 2569/2014.

Gli elementi fondanti l'accertamento dell'illecito sono contenuti nel verbale di sopralluogo ed eventualmente, nel "verbale documentale conclusivo di sopralluogo".

Così come previsto nell'Allegato 4 della dgr n. 2569/2014 al paragrafo "*L'accertamento dell'illecito amministrativo*", la prima fase del procedimento sanzionatorio attiene all'accertamento dell'illecito. L'attività di accertamento è attività di competenza diffusa, in quanto appartiene agli agenti o agli ufficiali di polizia giudiziaria, come ad altri organi di vigilanza a competenza generale. A questi si aggiungono gli addetti all'accertamento, nominati e definiti come tali all'interno delle ATS ai sensi dei provvedimenti organizzativi interni, adottati in esecuzione dell'articolo 27 della l.r. n. 1/2012. La competenza all'accertamento delle violazioni da parte di questi ultimi addetti è estesa a tutta la gamma delle violazioni contemplate dall'articolo 15 lettere a) e b) della l.r. n. 3/2008, specifico per le unità d'offerta sociali.

➤ **4. CONTESTAZIONE**

La contestazione è l'atto formale con cui si procede alla comunicazione tanto al trasgressore quanto alla persona giuridica che sia obbligata in solido di un fatto illecito accertato (accertamento) con indicazione della

disposizione violata. Si tratta di un adempimento obbligatorio posto a tutela del diritto di difesa affinché, mediante la rappresentazione della violazione della specifica disposizione di cui l'interessato deve rispondere sul piano sanzionatorio, questi sia messo nella condizione di predisporre le proprie difese (cfr. Cass. n. 1876/2000).

Ai sensi dell'art. 14 della L. 689/1981: *“La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa”*.

Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone interessate, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 90 giorni dall'avvenuto accertamento o di 360 giorni per i residenti all'estero.

Concettualmente è possibile distinguere la fase dell'accertamento da quella della contestazione. In realtà riesaminando tali concetti alla luce della L. 241/1990, si può comprendere che aver accertato un fatto, senza averlo «opposto, in maniera formale» (contestazione o notifica) rende l'accertamento privo di efficacia (tamquam non esset).

L'accertamento della violazione non realizza ancora la sua efficacia (anche se formalmente completo) se non viene portato a conoscenza dei destinatari delle conseguenze di tale accertamento.

Si usa parlare quindi di *“accertamento e contestazione della violazione”*. La seconda, tuttavia, può avvenire solo a completamento della prima.

STRUMENTI DELLE FASI DI ACCERTAMENTO E CONTESTAZIONE

Verbale di accertamento e contestazione

Il verbale di accertamento e il verbale di contestazione possono essere contenuti nel medesimo atto come desumibile dall'art. 28 della l.r. 1/2012.

Si rileva infatti che, ai sensi dell'art. 28 della l.r. 1/2012 (Contenuto del processo verbale di accertamento), il verbale di accertamento comprende gli elementi propri della contestazione di illecito amministrativo. A tal proposito si riporta testualmente il contenuto del comma 1 di detto articolo: *“Ai fini dell'accertamento di cui all'articolo 13 della l. 689/1981, deve essere redatto processo verbale d'accertamento, che deve contenere:*

- a) l'indicazione della data, dell'ora e del luogo di accertamento;*
- b) le generalità e la qualifica del verbalizzante;*
- c) le generalità del trasgressore, se identificato, ovvero, quando sia possibile - nell'ipotesi in cui il trasgressore sia minore di anni 18 o incapace di intendere e di volere e lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato - le generalità di chi è tenuto alla sorveglianza;*
- d) la descrizione sommaria del fatto costituente la violazione con l'indicazione delle circostanze di tempo e di luogo e degli eventuali mezzi impiegati dal trasgressore;*
- e) l'indicazione delle norme che si ritengono violate;*
- f) l'individuazione degli eventuali responsabili in solido ai sensi dell'articolo 6 della l. 689/1981;*
- g) l'indicazione dell'ente o dell'organo dal quale il trasgressore ha facoltà di essere sentito o al quale può presentare scritti difensivi e documenti*

ai sensi dell'articolo 18, commi 1 e 2, della l. 689/1981;

- h) la menzione della facoltà di pagamento in misura ridotta, con la precisazione del relativo importo, dell'ente a favore del quale il pagamento va effettuato e delle modalità relative;*
- i) l'eventuale dichiarazione resa dal trasgressore;*
- j) la sottoscrizione del verbalizzante."*

➤ **5. SANZIONE**

Come sopra specificato, una volta accertate, le violazioni amministrative devono essere contestate immediatamente o notificate nel termine decadenziale di 90 gg dall'organo che ha eseguito l'accertamento della violazione (360 gg per i residenti all'estero); la contestazione deve prevedere, ai sensi dell'art. 16 L. 689/1981, la possibilità del pagamento in misura ridotta (oblazione). Resta inteso che, ai sensi dell'art. 15 della l.r. 3/2008 e s.m.i., nel verbale di accertamento e contestazione dovranno essere inseriti i riferimenti del Comune di ubicazione dell'unità d'offerta interessata per il pagamento dell'importo in misura ridotta e quelli dell'ATS per le spese di procedimento e di notifica.

Qualora il trasgressore/obbligato in solido non abbia provveduto al pagamento della somma in misura ridotta, l'ATS, ai sensi dell'art. 17 L. 689/1981, provvede a trasmettere al Comune il "rapporto" con la prova delle eseguite contestazioni e notifiche; tale "rapporto" consiste in una nota informativa circa l'avvenuto accertamento e contestazione dell'illecito amministrativo. Non sono richieste forme specifiche per questo atto, salvo un contenuto minimo idoneo alla realizzazione dello scopo.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 18 L. 689/81, entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, il trasgressore può presentare scritti difensivi e documenti e/o chiedere di essere sentito personalmente dal Comune.

In tale ipotesi, il Comune informa l'ATS e, se lo ritiene necessario, richiede contestualmente l'inoltro di una relazione contenente le controdeduzioni in merito a quanto sostenuto negli eventuali scritti difensivi dagli interessati.

Si apre in tal caso un'ulteriore fase del procedimento; spetta al Comune, quale autorità amministrativa competente, la valutazione degli eventuali scritti difensivi/documenti e la convocazione dell'audizione personale, se richiesta, al fine di accertare:

- la legittimità del verbale di accertamento e contestazione;
- l'assenza di cause di esclusione della responsabilità;
- la corretta interpretazione dei fatti.

Ai sensi dell'art. 18 L. 689/1981, se il Comune ritiene l'accertamento fondato e il procedimento formalmente corretto, il contenzioso termina con l'emissione di ordinanza di ingiunzione di pagamento; diversamente, nel caso in cui il Comune ritiene infondato l'accertamento dell'organo di vigilanza o irregolare l'atto, il contenzioso termina con l'emissione di ordinanza di archiviazione.

Qualora dovuta, spetta al Comune, quale autorità competente, dare attuazione alla fase sanzionatoria così come previsto dall'art. 15, comma 3 ter e comma 3 quater l.r. 3/2008 e s.m.i.; nel determinare l'entità della sanzione da comminare in via definitiva, il Comune può graduare la sua

entità economica in funzione del numero e della gravità delle carenze rilevate e di ogni altro criterio previsto dall'art. 11 della L. 689/81.

Il Comune è altresì competente della gestione della fase finale della procedura; nello specifico, irrogata la sanzione definitiva, deve curare anche l'eventuale riscossione coattiva e il relativo contenzioso.

Il Direttore Generale
Claudia Moneta

Responsabile del procedimento: Davide Sironi

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge