

*Il Direttore Generale*  
Franco Rossi

Protocollo Ass/Dir/05/ *2347*

Data *23 MAR 2005*

Ai Sindaci dei Comuni

Ai Presidenti delle Province

Ai Direttori Generali delle Aziende USL

Regione Emilia-Romagna

**Oggetto: Parere in merito all'applicazione della Legge n. 3/2003, art. 51 "Tutela della salute dei non fumatori"**

Alcune Amministrazioni comunali e provinciali hanno chiesto chiarimenti alla Regione in merito alle procedure sanzionatorie da adottare in applicazione della legge in oggetto. Sono stati posti quesiti, in particolare, sui seguenti punti:

- 1) quale sia l'autorità competente a ricevere il rapporto in caso di mancato pagamento da parte del trasgressore della sanzione amministrativa comminata da organi non statali;
- 2) quale sia la destinazione dei proventi nel caso di sanzioni irrogate da organi di polizia amministrativa locale.

A tale riguardo si invia, per opportuna conoscenza e per gli interventi di competenza, il parere del Servizio Attività consultiva giuridica e coordinamento dell'avvocatura regionale della Regione Emilia-Romagna.

Distinti saluti

  
Franco Rossi

Servizio Attività consultiva giuridica e  
coordinamento dell'avvocatura regionale

21 MAR 2005

Bologna,

Prot. n. 5121/SR

Al Responsabile del Servizio  
Pianificazione e Sviluppo dei  
Servizi Sociali e Socio Sanitari

Dott. Graziano Giorgi

SEDE

**Oggetto: Parere in merito all'applicazione dell'art. 51 - "tutela della salute dei non fumatori" - L. 16 gennaio 2003, n. 3.**

Con nota del 10.02.2005, prot. n. ASS/SOC/04/3859, il Servizio Pianificazione e Sviluppo dei Servizi Sociali e Socio-Sanitari - Area Dipendenze - ha chiesto allo scrivente Servizio chiarimenti in ordine alla applicazione della norma specificata in oggetto, nonché precisazioni interpretative in merito a quanto sancito dall'Accordo Stato/Regioni siglato in data 16 dicembre 2004 e a quanto indicato nella Circolare del Ministero della Salute del 17 dicembre 2004.

In particolare si è chiesto di puntualizzare 1) quale sia l'autorità competente a ricevere il rapporto, in caso di mancato pagamento da parte del trasgressore della sanzione amministrativa comminata da organi non statali; 2) quale sia la destinazione dei proventi nel caso di sanzioni irrogate da organi di polizia amministrativa locale; infine 3) quale sia l'interpretazione dei punti 4 e 7 della Circolare del Ministero della Salute del 17 dicembre 2004 in apparente contraddizione con le procedure previste con l'Accordo Stato/Regioni del 16 dicembre 2004 al punto 2.5 lett. b).

**In merito ai quesiti 1) e 2) si evidenzia che il quadro normativo regionale vigente in materia risulta tutt'oggi immutato rispetto a come ricostruito da questo stesso Servizio per la formulazione di parere reso, in data 21.01.2004, all'odierno richiedente Servizio Pianificazione e Sviluppo dei Servizi Sociali e Socio Sanitari su richiesta del Settore Salute e Qualità della Vita del Comune di Bologna, talché si rileva che attualmente l'autorità competente a ricevere il rapporto e gli eventuali ricorsi deve ritenersi individuata in capo al Sindaco mentre l'attività istruttoria e preparatoria risulta di competenza delle Aziende sanitarie locali alle quali sono altresì devoluti i proventi derivanti**

**dall'applicazione delle sanzioni amministrative, ancorché irrogate dagli organi della polizia amministrativa (secondo quanto previsto dall'art. 51 L. 3/03).**

Corre l'obbligo di precisare infatti che la modifica del suddetto impianto normativo - di cui verrà fornito il dettaglio - è stata oggetto di ampio dibattito istituzionale, di un intervento legislativo statale (L. 3/03, art. 51), di un Accordo in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni (Accordo 16 dicembre 2003), nonché, a livello regionale, di un progetto di legge regionale volto a ridefinire in particolare il sistema per l'accertamento delle sanzioni e la devoluzione dei proventi.

L'Accordo siglato in sede di Conferenza permanente Stato/Regioni in data 16 dicembre 2004, in attuazione dell'art. 51, comma 7, della L. 16 gennaio 2003, n. 3, fra l'altro, definisce un nuovo schema di devoluzione dei proventi delle sanzioni amministrative relative al divieto di fumo in base al quale: i proventi delle sanzioni inflitte da organi statali affluiscono al bilancio dello Stato; mentre appartengono alla disponibilità diretta delle Regioni i proventi delle sanzioni accertate dagli organi di polizia locale (punto 11 Accordo 16.12.04), ciò che peraltro risulta ribadito dal comma 191, dell'art. 1, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005).

Tuttavia, allo stato attuale, ai fini dell'individuazione dei soggetti, delle competenze e delle procedure in materia di divieto di fumo occorre fare riferimento alle norme correnti e dunque innanzitutto alla Circolare 28 marzo 2001 n. 4 relativa all'interpretazione ed applicazione delle leggi vigenti in materia di divieto di fumo, con la quale il Ministero della Sanità (oggi Ministero della Salute) ha ritenuto di intervenire al fine di individuare criteri interpretativi uniformi per l'applicazione della normativa in materia di limitazione e divieto di fumo.

Ponendo l'attenzione sul punto della Circolare attinente alle sanzioni amministrative previste per i trasgressori e alle relative modalità di applicazione, al punto 3) - "Autorità competente a ricevere il rapporto" - dato per riconosciuto che "Un aspetto problematico è correlato alla identificazione della autorità competente a ricevere il rapporto sulle violazioni accertate" - risultano elencati una serie di criteri per individuare tale autorità, criteri destinati a trovare applicazione "Ove non sia diversamente individuato da specifiche normative regionali".

Ciò posto ed avuto presente che la materia della sanità e dell'igiene pubblica - entro la quale ricondurre la **disciplina del divieto di fumo** - rientra nell'**ambito della materia tutela della salute** (art. 117, terzo comma, della Costituzione), la cui **disciplina concorrente** rispetto a quella statale, è di **competenza della Regione**, compresa la disciplina dell'attività sanzionatoria ad essa connessa; e che l'assetto normativo regionale non risulta ad oggi modificato le norme da applicare sono quelle dettate rispettivamente nella L.R. 19/82 e nella L.R. 21/84.

La L.R. 4 maggio 1982, n. 19, recante "**Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria e farmaceutica**", prevede che "Tutte le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria farmaceutica, che non sono espressamente riservate ad altri enti od organi, sono attribuite ai Comuni che le esercitano tramite le competenti Unità sanitarie locali secondo le modalità previste nella presente legge" (art. 6).

Il successivo art. 19 dispone che "**Le funzioni di igiene e sanità pubblica svolte dal competente Servizio di igiene pubblica comprendono in particolare: a) la vigilanza igienica dell'ambiente e il controllo degli inquinamenti; l'individuazione, l'accertamento e il controllo dei fattori di nocività, di pericolosità e di deterioramento**

*ambientale in rapporto alle loro conseguenze attuali o potenziali sulla salute della popolazione" (comma 1) e che "Salvo quanto assegnato ad altri servizi dell'Unità sanitaria locale, il Servizio di igiene pubblica provvede a tutte le attività tecniche attinenti alle funzioni di cui al precedente comma, alla loro programmazione, coordinamento e organizzazione e alle connesse attività istruttorie, di vigilanza e controllo" (comma 2).*

All'individuazione dei soggetti competenti e delle modalità di erogazione delle sanzioni in materia concorre inoltre la L.R. 28 aprile 1984, n. 21, recante **"Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale"**, di attuazione della L. n. 689/1981.

Dalla cui lettura si evince che "L'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni di norme nelle materie di competenza regionale compete agli enti che, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui esse accedono" (art. 4 comma 1), con la conseguenza che "salvo che non venga diversamente disposto in modo esplicito la legge regionale, in caso di delega o sub-delega alle Province, al Circondario di Rimini, ai Comuni e alle Comunità montane di determinate funzioni amministrative si intende delegata anche l'applicazione delle eventuali sanzioni amministrative ad esse connesse" (art. 4 comma 2).

Di conseguenza per la corretta individuazione dell'autorità competente a ricevere il rapporto occorre fare riferimento a quanto previsto dal successivo art. 5, comma 1, ai sensi del quale "Agli effetti di quanto disposto all'art. 14, comma terzo, all'art. 17, commi terzo e quarto, all'art. 18, commi primo e secondo, all'art. 19, comma secondo, e all'art. 29, comma terzo, della legge statale, (n. 689/1981) concernenti, rispettivamente, la contestazione, il rapporto, l'ordinanza-ingiunzione, il sequestro e la devoluzione dei proventi, si intendono per autorità competenti gli enti di cui al primo comma dell'articolo precedente, e per essi: - il Presidente della Giunta regionale per le sanzioni direttamente applicate dalla Regione; - il Sindaco, il Presidente della Giunta provinciale, del Comitato circondariale di Rimini e della Comunità montana, per le sanzioni connesse a funzioni attribuite o delegate rispettivamente ai Comuni, alle Province, al Comitato circondariale di Rimini e alle Comunità montane".

E' poi ulteriormente specificato, al comma 2 dello stesso art. 5, che **"Per le violazioni in materia sanitaria connesse a funzioni attribuite o delegate ai Comuni, detta competenza spetta al Sindaco"**.

L'individuazione dell'ente destinatario dei proventi si desume dall'art. 18, secondo cui "I proventi delle sanzioni amministrative riscossi in forza di ordinanza-ingiunzione ovvero a seguito di pagamento in misura ridotta, sono devoluti secondo le rispettive competenze alla Regione o agli altri enti cui spetta la irrogazione della sanzione" (comma 1); "I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da infrazioni a norme igienico-sanitarie spettano alle Unità sanitarie locali" (comma 2).

Circa l'organo competente a svolgere l'attività istruttoria, l'art. 23 dispone che "L'attività istruttoria e preparatoria concernente le sanzioni amministrative in materia igienico-sanitaria applicate dal sindaco, è svolta dal competente servizio della Unità sanitaria locale".

Pertanto, atteso l'immutato quadro normativo regionale - come sopra delineato - in conformità a quanto disposto dalla L.R. 21/84 e dalla L.R. 19/82 in materia di sanzioni amministrative e in quella sanitaria, deve ritenersi che l'attribuzione della competenza a ricevere il rapporto risulti in capo al Sindaco, in

quanto a questo sono state attribuite le funzioni in materia igienico-sanitaria dall'art. 5 della L.R. 21/84, mentre l'attività istruttoria, secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 6 L.R.19/82 e 23 L.R. 21/84, deve ritenersi di competenza delle Aziende sanitarie locali, alle quali sono altresì devoluti i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative art. 18 L.R. 21/84.

Nello specifico l'art. 6 della L.R. 19/82 prevede che tutte le funzioni amministrative in materia di igiene e sanità pubblica, non espressamente riservate ad altri enti o organi, sono attribuite ai Comuni che le esercitano attraverso le competenti Aziende sanitarie. L'art. 5, comma 2, della L.R. 21/84, prevede che le violazioni in materia sanitaria connesse a funzioni attribuite o delegate ai Comuni, la competenza a ricevere il rapporto spetta al Sindaco, che, ai sensi dell'art. 23 della medesima legge regionale, si avvale dell'attività istruttoria del competente servizio dell'Azienda sanitaria, alla quale, come espressamente disposto dall'art. 18, sono devoluti i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative.

In conclusione, ancorché il quadro legislativo statale risulti integrato dall'art. 51, della L. 3/03 - il cui palese carattere igienico-sanitario, tuttavia fa sì che allo stato attuale la devoluzione dei proventi relativi alla sua applicazione, debba essere attribuita alle Aziende USL, a prescindere dall'organo che accerta le infrazioni - e dal comma 191, dell'art. 1, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, che con riferimento "*ai proventi relativi alle infrazioni al divieto di fumare accertate dagli organi della polizia locale*" riafferma la diretta attribuzione in capo alle Regioni, si ribadisce che solo un intervento del legislatore regionale di attuazione di dette nuove prescrizioni consentirà di riversare nelle casse dei Comuni i proventi delle infrazioni accertate dagli organi di polizia locale.

Si fa presente che è stato reso identico parere - relativamente ai quesiti 1) e 2) - al Settore Salute del Comune di Bologna in risposta a nota prot. n. PG/16839 del 27 gennaio 2005.

Da ultimo, con riferimento alle questioni interpretative concernenti quanto previsto da Circolare ministeriale e da Accordo Stato/Regioni, si osserva che le medesime non possono che trovare definizione presso la competente amministrazione statale a cui potrà essere formulato apposito quesito.

Distinti saluti

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(Avv. Giuseppe Guaragnella)

