

**Avv. GIUSEPPE GENTILE**

Via Acquaviva, 3-CASSANO M. (BA)-Tel. 080.765726

Via Quintino Sella, 27 - BARI - Tel. 080.5282448

Part. IVA 03336640721

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA  
PUGLIA-SEDE DI BARI  
RICORSO GIURISDIZIONALE IN MATERIA  
DI PUBBLICO IMPIEGO,**

per l' UNPISI (Unione Nazionale del Personale Ispettivo sanitario d' Italia), in persona del Segretario Regionale Francesco De Vitis, nato a Ruffano (LE) il 17/02/1965, con sede in Ruffano (LE) al V.le Asia, 26, C.F. UNPISI 92000350444, rappresentata e difesa, come da mandato a margine del presente ricorso, dall'Avv. Giuseppe Gentile con studio legale in Bari alla via Q. Sella, 27 ( Studio legale Avv.ti Leo-Bianchini) presso il quale elegge il proprio domicilio, che dichiara di voler ricevere le comunicazioni al numero di telefax: 080/765726 o all'indirizzo di posta elettronica: avv.giusgentile@virgilio.it, ex art. 2, L. 28 dicembre 2005, n. 263.

**CONTRO**

la Regione Puglia, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, con sede in Bari, Lungomare Nazario Sauro n. 33

**per l'annullamento,**

nei limiti d' interesse, ossia degli artt. 1, 7 e 9, del Regolamento Regionale 30/06/2009 n. 13 pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 101 del 6/7/2009 recante "Organizzazione del dipartimento di prevenzione".

**Fatto**

L' UNPISI è un' associazione che riunisce e rappresenta sull' intero territorio nazionale i " tecnici della prevenzione nell' ambiente e nei luoghi di lavoro".

Presente sin dal 1963 con l' iniziale acronimo di UNVISI ( Unione Nazionale Vigili Sanitari d' Italia), l' UNPISI è un' organizzazione

MANDATO:

AVV. Giuseppe Gentile

Vi delego a rappresentare  
o difendermi nel presente  
giudizio. In ogni caso farò  
ed in ogni suo grado della  
venerabile legge di natura, di  
ampia facoltà di scegliere  
o con promessa di  
torna del vs/ op. n. 13  
perché annullato.  
art.

8 -  
13/07/2009  
Avv. Giuseppe Gentile  
V.le Asia, 26 - Ruffano (LE)

autonoma e apartitica, retta da un proprio Statuto, la quale ricomprende i tecnici con funzioni ispettive e di vigilanza igienico-sanitarie presso i dipartimenti di Prevenzione delle ASL e le Agenzie regionali Prevenzione e Ambiente.

L'odierna figura del Tecnico della prevenzione è succeduta a quella storica dei "Vigili Sanitari", di cui alle Istruzioni Ministeriali allegate al R.D. n. 7042/1980 nelle quali, appunto, erano indicati compiti e funzioni costituenti oggi il profilo professionale di che trattasi.

La figura dei tecnici risulta attualmente disciplinata da D.M. Sanità n. 58 del 17/1/1997 e s.m.e i., laddove l'individuazione della figura costituisce il portato di una lunga evoluzione normativa. Il D.P.R. 20/12/1979 n. 761 riguardante lo *"Stato giuridico del personale delle usl"* aveva effettuato una suddivisione dell'organico Usl in diversi ruoli: per quanto di nostro interesse, un ruolo sanitario - nel quale erano confluiti i vigili sanitari e guardie di sanità - ed un ruolo tecnico - comprendente, invece, ispettori di igiene, tecnici sanitari e figure similari.

Nell'art. 1 si afferma che " ... *Appartengono al ruolo sanitario i dipendenti iscritti ai rispettivi ordini professionali, ove esistano, che esplicano in modo diretto attività inerenti alla tutela della salute*", mentre *"appartengono al ruolo tecnico i dipendenti che esplicano funzioni inerenti ai servizi tecnici di vigilanza e di controllo, generali o di assistenza sociale"*.

Con l'Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (Legge 23 dicembre 1978 n. 833), a causa della necessità di avviare concretamente la

progettata costituzione delle USL, tutto il personale ispettivo è stato trasferito dai Comuni e Province alle USL medesime.

A conclusione di tale processo è poi intervenuto il suddetto D.M. Sanità n. 58 del 17 gennaio 1997 che ha individuato quale unico profilo professionale la figura del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, definendone caratteristiche e competenze.

In particolare, l'art. 2, comma 1, del D.M. di cui sopra prevede che: *"Il diploma universitario di tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, conseguito ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ("Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421"), e successive modificazioni, abilita all'esercizio della professione".* Successivamente l'art. 4, comma 1, della Legge 42 del 26 febbraio 1999, concernente *"Disposizioni in materia di professioni sanitarie"*, ha stabilito l'equipollenza, ai fini dell'esercizio professionale e dell'accesso alla formazione postbase, tra i diplomi e gli attestati conseguiti in base alla normativa anteriore a quella di attuazione dell'art. 6, comma 3 del decreto legislativo n. 502/92 e successive modificazioni, e i diplomi universitari successivi al Decreto legislativo in oggetto. E' altresì necessario considerare che la legge n. 251 del 10 agosto 2000 intitolata *"Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche e, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica"*, al comma 1, dell'art. 4 (Professioni tecniche della prevenzione) recita quanto segue: *"Gli operatori delle*

---

*professioni tecniche della prevenzione svolgono con autonomia tecnico-professionale attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale nei luoghi di vita e di lavoro, di igiene degli alimenti e bevande, di igiene e sanità pubblica veterinaria .. "*

Al successivo comma 1 dell'art. 5 (Formazione Universitaria) si evidenzia la necessità di individuare criteri per la disciplina degli ordinamenti didattici di specifici corsi universitari ai quali possono accedere gli esercenti le professioni sanitarie in possesso di diploma universitario o titolo equipollente.

Pertanto, anche per i tecnici della prevenzione vi era l'esigenza di individuare tutti i titoli riconosciuti equipollenti ai diplomi universitari.

Alla luce di ciò, con decreto del 27/07/2000, il Ministero della Sanità, di concerto con il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, ha considerato *equipollenti* al diploma universitario di tecnico di prevenzione dell'ambiente e luoghi di lavoro i seguenti diplomi e attestati: *"tecnico con funzione ispettivo per la tutela della salute nei luoghi di lavoro", "tecnico per la protezione ambientale e per la sicurezza", "tecnico di igiene ambientale e del lavoro" e "operatore di vigilanza e ispezione"*.

In tale quadro ed in funzione dell'esigenza di provvedere alla rideterminazione dei percorsi di formazione universitaria previsti per le professioni sanitarie, il Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica in data 2 aprile 2001, di concerto con il Ministero della Sanità, ha provveduto ad emanare un decreto concernente la

*"Determinazione delle classi delle lauree universitarie delle professioni sanitarie".*

In particolare, l'art. 6, comma 2, lett. c) di detto decreto stabilisce che la Commissione per la prova finale abilitante all'esercizio delle professioni sanitarie deve comprendere " ... *almeno due membri designati dal Collegio professionale, ove esistente, ovvero dalle Associazioni professionali individuate con apposito decreto del Ministro della sanità sulla base della rappresentatività a livello nazionale*".

Pertanto si è resa indispensabile la fissazione di alcuni criteri oggettivi da poter utilizzare come parametri di riferimento per determinare la suddetta rappresentatività.

A tal fine è stato ritenuto soddisfacente quanto indicato nel D.M. Sanità 31/05/2004 intitolato *"Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie"*, originariamente dettato con lo scopo di individuare i requisiti che le società scientifiche e le associazioni tecnico scientifiche delle professioni sanitarie debbono possedere per poter ottenere riconoscimento dal Ministero della Salute e poter svolgere così attività di collaborazione con le Istituzioni sanitarie.

Tale idoneità è stata confermata anche dall'Ufficio legislativo del Ministero con propria nota del 7 dicembre 2004.

Alla luce di ciò la Direzione Generale delle risorse umane e professioni sanitarie in data 16/12/2004 ha trasmesso a tutte le

associazioni professionali - ivi compresa l'Unpisi - una scheda da compilare per accertarne la rappresentatività a livello nazionale.

Dopo l'acquisizione e l'elaborazione di tali ulteriori risultati il Ministero della Salute, con decreto del 14 aprile 2005, ha definitivamente ritenuto maggiormente rappresentativa a livello nazionale, fra tutte le associazioni delle professioni tecniche della prevenzione, l'Unpisi; tale status veniva pienamente confermato dal successivo decreto ministeriale del 19/06/2006 recante l'elenco delle associazioni professionali rappresentative a livello nazionali nel cui novero figura a pieno titolo l' UNPISI.

L'evoluzione legislativa in materia si sviluppa, significativamente, con la legge 1 febbraio 2006, n. 43, la quale ha stabilito che il personale sanitario delle professioni sanitarie, il cui esercizio è subordinato al conseguimento del titolo universitario rilasciato a seguito di esame finale, con valore abilitante l'esercizio della professione, è articolato come segue:

- a. Professionisti in possesso del Diploma di Laurea o del titolo universitario;
- b. Professionisti coordinatori in possesso del Master di 1° livello in Management per le funzioni di coordinamento rilasciato dall'Università ai sensi di legge;
- c. Professionisti specialisti in possesso del Master di 1° livello per le funzioni specialistiche rilasciato dall'Università ai sensi di legge;

d. Professionisti Dirigenti in possesso della Laurea specialistica di cui al Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica 2 aprile 2001.

Le competenze dei laureati magistrali comprendono l'applicazione di conoscenze di base delle scienze pertinenti la specifica figura professionale necessarie per assumere decisioni relative all'organizzazione e gestione dei servizi sanitari erogati da personale con funzioni di prevenzione dell'area medica, all'interno di strutture sanitarie anche di alta complessità; esse comprendono, altresì, l'utilizzo di competenze in materia di economia sanitaria e di organizzazione aziendale necessarie per la migliore gestione delle risorse umane e tecnologiche disponibili nonché la capacità di supervisionare specifici settori, di programmare l'ottimizzazione dei vari tipi di risorse, di applicare e valutare l'impatto di differenti modelli organizzativi e gestionali, di progettare e realizzare interventi formativi per l'aggiornamento e la formazione permanente afferente alle strutture sanitarie di pertinenza.

Il Master Universitario di 1° livello in Management per Funzioni di Coordinamento delle professioni sanitarie sviluppa, in particolare, l'acquisizione di quelle competenze manageriali, organizzative e gestionali idonee all'espletamento di funzioni di coordinamento di Unità Operative semplici e complesse dei Dipartimenti e dei Distretti territoriali.

Tali premesse si sono rese necessarie per dare conto, attraverso l'inquadramento giuridico della figura del Tecnico della prevenzione e della sua evoluzione legislativa, anche attraverso la specifica

articolazione professionale sino al livello dirigenziale, della rappresentatività dell' Associazione ricorrente e della conseguente legittimazione ad agire a tutela degli interessi della categoria rappresentata, ingiustamente penalizzata dal provvedimento regionale che qui si impugna il quale, con valenza regolamentare, si inserisce nel piano di organizzazione del Dipartimento di prevenzione, determinando, tuttavia, grave vulnus all' autonomia del Servizio tecnico di prevenzione ed al relativo personale, sicchè l' Associazione ricorrente si vede costretta a chiederne l' annullamento, nei limiti di proprio interesse, per i seguenti motivi di

#### **DIRITTO**

**Illegittimità per violazione di legge: artt. 3 e 7 L. 241/90 e s.m.e.i.-**

**Violazione del principio del giusto procedimento anche in relazione alla specifica normativa statutaria regionale e segnatamente agli artt. 13,14 e 51 Statuto.**

Il procedimento amministrativo conclusosi con l' adozione dell' atto gravato è stato instaurato in assenza dell' adeguato coinvolgimento dell' Associazione ricorrente; non sfugge, certo, a questa difesa la previsione di cui all' art. 13 l. 241/90 che sottrarrebbe gli atti amministrativi generali agli oneri procedimentali declinati dalla normativa violata.

E pur tuttavia deve osservarsi che tale norma , dalla giurisprudenza maggioritaria interpretata nel senso di una generale inapplicabilità dei canoni attinenti la partecipazione procedimentale in ipotesi di atti amministrativi a valenza generale, ha trovato una diversa e più attenta lettura atta a circoscriverne la effettiva portata preclusiva

---



della partecipazione medesima. In base a tale orientamento, che si ritiene di sposare, la ratio della previsione normativa, resa palese dall' inciso finale ove fa riferimento alle particolari norme che regolano la formazione dei singoli tipi di atto, sarebbe unicamente quella di evitare duplicazioni di forme partecipative già previste da disposizioni speciali, con la conseguenza che laddove non sussistano modelli di partecipazione disciplinati dalle singole normative di settore non opera la esclusione di cui all' art. 13 cit. ( C.d.S. sez. IV, 24/10/2000; TAR Lombardia n. 30 del 9/1/2008).

Non dev' essere, peraltro, sottaciuto come la normativa propria statutaria della Regione Puglia esalti le forme di partecipazione all' azione amministrativa, *riconoscendo nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l' elemento essenziale della vita pubblica democratica, promuovendo il rapporto tra società ed istituzioni, garantendo il coinvolgimento alle formazioni sociali e ai soggetti portatori d' interessi diffusi ( art. 13), informando la propria attività amministrativa ai principi di trasparenza, pubblicità e partecipazione dei soggetti ( id est anche associazioni) interessati alle progressive fasi del procedimento, anche al fine di verificarne il consenso (art. 51).*

Tali previsioni normative configurano in termini certamente più ampi la partecipazione procedimentale, anche al di là dei procedimenti specifici che incidono sui singoli, sicchè, stante l' omesso coinvolgimento, nelle forme e sedi proprie, della rappresentanza categoriale dei tecnici della prevenzione, sicuramente interessata alla materia disciplinata, deve inferirsi l'

illegittimità dell' adottato regolamento, nei limiti d' interesse, per violazione delle regole del giusto procedimento nelle quali si inverano i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità di cui all' art. 97.

Illegittimità per violazione dell' art. 34 l.r. n. 26/06, dell' art. 4 l. 251/2000 anche in relazione all' art. 4 co. 2 l.r. n. 20/05, degli artt. 6 e 8 del ccnl area dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (parte normativa quadriennio 2006-2009) da parte dell' art. 9 del Regolamento ed eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, disparità di trattamento, incongruenza e sviamento; illegittimità ulteriore per violazione degli artt. 1, 2 e 6 della l. 1/02/2006 n. 43 nonché del D.M. 24/2001 - 19/02/2009.

Il provvedimento de quo si pone in stridente contrasto con la previsione della legge regionale in epigrafe richiamata; ed invero l' art. 34 co. 3 riconosce la piena autonomia tecnico-professionale del servizio tecnico della prevenzione nel rispetto dei decreti ministeriali d' Individuazione delle figure e dei relativi profili professionali, laddove, invece, la normativa regolamentare, oggetto dell' odierna impugnativa (art. 9), si muove in direzione decisamente antitetica, prevedendo un ruolo oggettivamente ancillare del dirigente del servizio tecnico della prevenzione rispetto al Direttore di dipartimento della prevenzione, degradando conseguentemente la posizione dirigenziale alla dimensione di mera collaborazione; il che pone dubbi fondati sulla legittimità della scelta operata dalla Regione Puglia che, in palese contrasto anche con la l.r. n. 20/2005, la quale, all' art. 4, obbliga le Asl a dare attuazione

alla l. 251/00, di fatto svuota di contenuti la responsabilità, in termini di autonomia organizzativa e gestionale, che si ascrive ontologicamente in capo alla figura dirigenziale anche alla stregua delle specifiche disposizioni del CCNL della dirigenza Sanitaria, Tecnica, Professionale ed Amministrativa in epigrafe richiamate le quali sanciscono, fra l' altro, l' autonomia e la responsabilità del dirigente quale condizione naturale e necessaria della funzione dirigenziale; profili tali ultimi che vanno salvaguardati, anche ove le funzioni dirigenziali si esplicino nell' ambito di una struttura articolata ma unitariamente preordinata, che delinea esattamente il contesto organizzativo all' interno del quale si situa il servizio in questione ed è chiamata ad operare la relativa figura dirigenziale.

Le attribuzioni del dirigente devono, infatti, a termini del ccnl di area, consentire un adeguato livello di interazione con le altre funzioni dirigenziali, ma pur sempre nel rispetto imprescindibile della responsabilità dirigenziale per gli aspetti professionali ed organizzativi interni delle strutture di appartenenza; in particolare dovranno essere evitate sovrapposizioni e duplicazioni di competenze ed attribuzioni che, sul piano organizzativo, possano ostacolare od impedire un regolare avvio e funzionamento dei nuovi servizi nonché l' ottimale organizzazione aziendale.

Dall' adozione del provvedimento impugnato è derivato, invece, senza dubbio alcuno, lo svilimento della impalcatura funzionale del Servizio Tecnico della prevenzione che perde decisamente quelle caratteristiche di autonomia tecnico-funzionale volute dal Legislatore regionale nel 2006.

---

La perplessità della scelta regionale è facilmente rinvenibile nella configurazione che andrebbe ad assumere, dal lato funzionale, il Servizio Tecnico della Prevenzione, il cui dirigente non riveste alcuna responsabilità diretta ( in contrasto con l' art. 4 l. 251/00) nei confronti di sottordinati, non avendo di fatto alcun dipendente che a lui faccia in qualche modo riferimento; ed infatti lo stesso Coordinatore dei Tecnici della Prevenzione risponde degli obiettivi assegnati dai Direttori dei Servizi di appartenenza ossia del SIAN ( Igiene Alimenti e Nutrizione), SISP ( Igiene e Sanità Pubblica), SIAV ( Sanità Animale) e SPESAL ( Servizio Prevenzione e Sicurezza Ambienti di Lavoro); in nessun modo rispondendo, come si sarebbe dovuto imporre alla stregua del quadro legislativo di riferimento, al Dirigente del Servizio Tecnico della Prevenzione che resta, con la scelta regolamentare impugnata, del tutto avulso da qualsivoglia contesto organizzativo connotato da autonomia funzionale e gestionale; a rigore deve intestarsi al dirigente del Servizio Tecnico la potestà di assegnare obiettivi e non già al Direttore dei servizi di assegnazione; la mancanza di coerenza funzionale deriva, con tutta evidenza, dal mancato riconoscimento al Servizio di quella autonomia tecnico-professionale, prevista dalla l.r. n. 34/06, che implica un' organizzazione piramidale al cui vertice vi è la figura dirigenziale, quindi le posizioni organizzative rispettivamente di area medica e veterinaria, a seguire i coordinatori e, infine, l' operatore tecnico-collaboratore con la caratterizzazione professionale di cui si è ampiamente riferito in premessa.

---

Il regolamento in questione oltre a svilire significativamente la figura dirigenziale, deprivandola, nello specifico, come meglio ed ulteriormente si chiarirà in appresso, delle naturali funzioni di determinazione del fabbisogno, di decisione della programmazione e dell' allocazione del personale tecnico, di gestione delle risorse assegnate, contraddice palesemente l' ispirazione della legge regionale n.34/2006 più volte citata tesa ad esaltare l' autonomia tecnico- professionale del Servizio Tecnico della Prevenzione anche attraverso l' adozione di azioni, strategie e politiche aziendali circa i programmi e i processi gestionali di pertinenza delle professioni sanitarie della prevenzione in seno alla Direzione Generale aziendale.

Del tutto incomprensibile, incongrua e discriminatoria è, in via ulteriore, la previsione regionale, nel combinato disposto degli artt. 1 e 7 del Regolamento, per cui , in contrasto con la l.r. 26/06 (art. 34 co. 2) contemplante l' istituzione in ogni AUSL del servizio tecnico della prevenzione, dotato di specifica autonomia, solo per i Responsabili delle U.O.S. Territoriali e per le strutture mediche e veterinarie derivanti si è tenuto conto di salvaguardare il principio de quo, ossia di mutuare la situazione ex ante delle cessate AA.SS.LL., principio giustificato dalla complessità operativa della nuova ASL provinciale, ancorchè l' ordinamento sancisca la sostanziale equiparazione della figura di Dirigente della prevenzione alle altre figure dirigenziali, laddove la struttura del Dipartimento di Prevenzione è articolata (art. 1 co. 3) in Aree Territoriali composte da UOC riconducibili sempre alle sole strutture mediche e

---

veterinarie; del tutto irragionevolmente, invece, non viene riconosciuto lo stesso principio della territorialità anche al Servizio della Prevenzione.

Dall'evoluzione legislativa richiamata in premessa è dato, con assoluta agilità, cogliere un ulteriore profilo di illegittimità del regolamento impugnato nella parte in cui, in palese disattenzione dei canoni legislativi citati in epigrafe, finisce col dare ingresso ad una scelta visibilmente incoerente con il quadro normativo introdotto da leggi fondamentali che ha voluto conferire rilievo giuridico peculiare al personale sanitario delle professioni sanitarie, il cui esercizio è subordinato al conseguimento del titolo universitario, attraverso la previsione di una articolazione che conduce sino al pieno riconoscimento di professionisti con qualifica dirigenziale in possesso della Laurea Specialistica. È del tutto evidente come la scelta regionale obliteri completamente l'intero complesso delle competenze dei laureati magistrali, riducendo la figura dirigenziale del servizio di prevenzione al ruolo, del tutto incoerente con l'ordinamento vigente, di mera collaborazione del Direttore di Dipartimento, deprivandola, conseguentemente, di ogni legale connotazione di autonomia funzionale e gestionale; anche sotto tale ulteriore profilo, pertanto, il provvedimento impugnato si prospetta viziato nella sua legittimità e dev'essere annullato; del resto altre Regioni, con scelte certamente più conformi al quadro normativo di riferimento, hanno riconosciuto la necessità di individuare la figura del Dirigente dell'Area della prevenzione, nell'ambito del Dipartimento delle professioni sanitarie,

---

prevedendo che a questa spettino compiti di organizzazione dell'attività lavorativa, di gestione delle risorse disponibili (umane, finanziarie, e strumentali), di razionalizzazione delle spese, di gestione dei rapporti interpersonali tra i dipendenti dell'area di riferimento.

#### **P.Q.M.**

si chiede l'annullamento, nei limiti di interesse come meglio precisati in epigrafe, del provvedimento impugnato, con riserva di presentare documentazione e memorie aggiuntive. Spese ed onorari rifusi. Si producono, mediante deposito in Segreteria, i documenti tutti di cui all' indice in fascicolo di parte che si depositerà nei termini di legge.

In ottemperanza al D.P.R. 115/02 si dichiara che la presente causa è esente da contributo unificato d' iscrizione a ruolo in quanto in materia di pubblico impiego.

Cassano M.-Bari, 07/10/2009

Avv. Giuseppe Gentile

#### **RELAZIONE DI NOTIFICA**

A richiesta dell' Avv. Giuseppe Gentile, procuratore e difensore dell' UNPISI, io sottoscritto ufficiale giudiziario addetto alla Corte d' Appello di Bari, ove per legge domicilio, certifico di aver notificato il suesposto atto alla Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Il Presidente, con sede in Bari alla Via