



TECNICI DELLA  
PREVENZIONE  
NELL'AMBIENTE E  
NEI LUOGHI DI LAVORO

Ufficio Tecnico Giuridico U.N.P.I.S.I  
Responsabile Dott. Carlo Oriani

Descrizione sommaria dei fatti accaduti, con l'applicazione dell'art. 8 D.Lgs n. 507/99, ad un "*stabilimento*":

Due colleghi, durante l'attività di vigilanza e ispezione, hanno accertato che un certo alimento posto in vendita in un negozio di vendita di generi alimentari, proveniva da uno "*stabilimento*" non censito. Pertanto, accompagnati dal titolare del suddetto "*stabilimento*", hanno proceduto ad effettuare un controllo nello scantinato, posto nello stesso caseggiato, accertando non solo la mancanza di qualunque documento di autorizzazione, ma anche l'insussistenza dei requisiti igienici sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria.

Al momento dell'ispezione, hanno compilato un verbale di ispezione ed apposto i sigilli al forno e all'impastatrice, al solo fine di impedire la prosecuzione dell'attività di panificazione.

Rientrati in sede, hanno predisposto una relazione, completata il giorno dopo e consegnata al Direttore del Servizio, per conoscenza e per i relativi provvedimenti di competenza.

Inoltre, il Coordinatore, il giorno successivo all'intervento effettuato, ha informato personalmente un Dirigente Medico, dell'applicazione dell'art. 8 D.Lgs n. 507/99, da parte dei Colleghi.

I medesimi, con la collaborazione del Coordinatore, hanno predisposto il "Processo Verbale di chiusura esercizio" e successivamente (dopo sabato e domenica) è stato notificato all'interessato.

L'applicazione di questa procedura, non è stata accettata dal Direttore del Servizio e dai Dirigenti Medici.

La contestazione dei Dirigenti Medici, riguarda tre principali motivi:

1. I Tecnici della prevenzione non sono gli organi della Pubblica Amministrazione, quindi non possono effettuare direttamente il provvedimento di chiusura adottato
2. La procedura seguita non è stata concordata preventivamente con il Servizio.
3. Tempi di comunicazione al Servizio considerati tardivi (il giorno dopo)

Rispondo con piacere ai tuoi quesiti (il ritardo è dovuto alla necessità di documentarmi ulteriormente per non incorrere in errori dovuti a quella pessima consigliera che è la fretta).

Propedeuticamente definiamo due concetti:

1. chi sono gli "organi" della Pubblica Amministrazione;
2. cosa sono le competenze.

Da quanto traspare della tua nota i vari Dirigenti del tuo Servizio ritengono che con la parola "organi" siano identificabili solamente loro stessi: è un'opinione che, come tale, vale, a mio sommo avviso, solamente in ambito autoreferenziale e, pertanto, non accoglibile *sic et simpliciter*.

In dottrina sono presenti diverse teorie:

- a) TEORIA SOGGETTIVA, secondo la quale per "organo" deve intendersi la persona titolare dell'ufficio. In questo caso è stato giustamente osservato (Forti) che si identifica l'organo con il suo titolare, non rendendo, in tal modo, possibile la distinzione di quest'ultimo nei

casi in cui agisce da mero soggetto privato (personalmente aggiungerei che si ha la confusione della persona fisica titolare di una funzione con l'ufficio cui la funzione è demandata);

- b) TEORIA OGGETTIVA: l'organo si identifica con l'ufficio, inteso come la sfera delle attribuzioni assegnate al soggetto che agisce per l'ente ed è legittimato ad adottare atti imputabili all'ente e rilevanti per l'esterno (Ravaneti);
- c) TEORIA MISTA: secondo tale teoria con organo deve intendersi la persona (organo individuale) o il complesso di persone (organo collegiale) preposte ad un determinato centro di imputazione di competenza amministrativa e che, pertanto, esercitano una pubblica potestà (Virga).

Gli elementi essenziali dell'organo si possono così riassumere:

- a) Il Titolare dell'organo (il Funzionario);
- b) L'esercizio di una pubblica potestà.

Osserva correttamente il Giannini che per "organo" in senso tecnico debba essere inteso solamente colui che esercita una pubblica funzione e non anche il dipendente che svolga un'attività meramente esecutiva. La misura dei poteri e delle funzioni che ciascun organo può esercitare (quantum) si definisce "competenza".

In altre parole, per dirla col Sandulli, agli organi sono assegnate persone fisiche e gli atti che esse pongono in essere, nell'ambito di competenza ad essi riconosciuto beninteso, sono direttamente imputabili all'ente stesso.

Come correttamente nota il Caringella le competenze sono distinte in tre categorie:

1. COMPETENZA PER MATERIA;
2. COMPETENZA PER TERRITORIO;
3. COMPETENZA PER GRADO.

Facilmente intuibile la competenza per territorio, che costituisce il limite territoriale entro cui può svolgersi l'attività di un certo organo della Pubblica Amministrazione.

La competenza per grado presuppone che la stessa materia sia suddivisa in maniera che alcune funzioni siano riservate all'organo superiore ed altre all'organo inferiore (Virga); attualmente al concetto di "gerarchia" sia inteso "strictu sensu" o "latu sensu" si va a mano a mano sostituendo quello di "direzione", che prevede non già ordini puntuali, bensì, piuttosto, direttive che indicano gli obiettivi da raggiungere, lasciando, nel contempo, la libertà di azione circa le modalità di perseguimento degli stessi.

La competenza per materia comporta una necessaria ripartizione dei vari compiti con riferimento ai singoli soggetti; se le competenze non sono di competenza esclusiva del titolare dell'ufficio (vedi teoria soggettiva), si parla di "competenza diffusa" o "ripartita" fra diversi soggetti facenti parte dello stesso ufficio.

Nella fattispecie che ci riguarda direttamente, il Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è anch'esso un organo della pubblica amministrazione che, esercitando le

proprie funzioni, porta a conoscenza dell'amministrato la volontà della Pubblica Amministrazione in riferimento a determinati e precisi ambiti, siano essi ambientali piuttosto che di igiene degli alimenti o altro.

L'art. 1, comma 3, D. M. 58/97 così dispone:

“ ... omisis ...

*3. Nell'ambito dell'esercizio della professione, il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro:*

*a) istruisce, determina, contesta e notifica le irregolarità rilevate e formula pareri nell'ambito delle proprie competenze;*

*b) vigila e controlla gli ambienti di vita e di lavoro e valuta la necessità di effettuare accertamenti ed inchieste per infortuni e malattie professionali;*

*c) vigila e controlla la rispondenza delle strutture e degli ambienti in relazione alle attività ad esse connesse;*

*d) vigila e controlla le condizioni di sicurezza degli impianti;*

*e) vigila e controlla la qualità degli alimenti e bevande destinati all'alimentazione dalla produzione al consumo e valuta la necessità di procedere a successive indagini specialistiche;*

*f) vigila e controlla l'igiene e sanità veterinaria, nell'ambito delle proprie competenze, e valuta la necessità di procedere a successive indagini;*

*g) vigila e controlla i prodotti cosmetici;*

*h) collabora con l'amministrazione giudiziaria per indagini sui reati contro il patrimonio ambientale, sulle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e sugli alimenti;*

*i) vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale, nell'ambito delle proprie competenze.*

*4. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svolge con autonomia tecnico professionale le proprie attività e collabora con altre figure professionali all'attività di programmazione e di organizzazione del lavoro della struttura in cui opera. È responsabile dell'organizzazione della pianificazione, dell'esecuzione e della qualità degli atti svolti nell'esercizio della propria attività professionale.”.*

Già dalla lettura della lettera a) si evince che, oltre all'istruzione, al Tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro competono anche la determinazione, la contestazione e la notifica delle irregolarità rilevate, formulando anche pareri nell'ambito delle proprie competenze.

L'art. 8 del D. Leg.vo 507/99 “*Gli organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande dispongono la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico-sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria.*” Può trarre in inganno, ove ci si soffermi troppo sulla parola “*organi*”, senza dare il giusto risalto al successivo predicato verbale e complemento di specificazione “*incaricati della*

*vigilanza*” ecc. (si voglia, in altre parole, considerare, arbitrariamente, solamente la teoria soggettiva sopraccitata che, a mio sommo avviso, è inapplicabile alla realtà dei Servizi del Dipartimento di Salute Pubblica); dalla lettura combinata del disposto del succitato art. 1, comma 3, lettere a) e c) D. M. 58/97 e dell’art. 8 D. Leg.vo 507/99 si evince che al Tecnico della prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro compete anche l’applicazione di quanto disposto dall’art. 8 stesso.

I problemi sorgono invece in ordine a due aspetti:

1. se sia necessaria una conferma del provvedimento;
2. se sì, da parte di chi.

Ritengo, in ogni caso, non sia ipotizzabile che la conferma, anche qualora fosse necessaria, sia demandata ad altro Personale appartenente allo stesso Ente (non rileva a mio modesto avviso, che detto Personale sia il Responsabile del Servizio); ritengo, piuttosto e per contro, che essa sia di competenza di Autorità terza, segnatamente l’Autorità Sanitaria.

La domanda principale, però, è relativa alla necessità di sottoporre l’atto a conferma: la norma non solo nulla dice in merito e, pertanto, si può legittimamente ritenere, già da questa semplice constatazione e con ragione, la non necessità di conferma, ma anzi, con riferimento al comma 2 dell’art. 8, D. Leg.vo 507/99, che così dispone: *“Il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata.”* si può dedurre che la procedibilità è assegnata agli organi cui è assegnato il potere di vigilanza ed ispezione, poiché con *“immediatamente”* il legislatore ha conferito il potere di revoca al soggetto che opera l’ispezione tendente ad accertare il ripristino delle condizioni previste dalla normativa; in ogni modo è fuori discussione che l’atto iniziale è di stretta competenza del Personale addetto a compiti di vigilanza ed ispezione, come il Tecnico della prevenzione nell’ambiente e nei luoghi di lavoro e non necessita di conferme da parte di alcuno.

Sottolineo che lo spirito di cui è permeata la suddetta disposizione, a mio modesto parere, è essenzialmente quello della tutela della salute pubblica, riconoscendo la mancanza dei requisiti igienico-sanitari necessari ed al tempo sufficienti per il rilascio della prescritta Autorizzazione Sanitaria quale intrinseco fattore di rischio elevato e prossimo alla manifestazione di episodi con caratteristiche morbose (tossinfezioni ad es.) presso la popolazione; la tempestiva adozione del provvedimento di chiusura dell’esercizio integra la necessità di evitare che la situazione riscontrata porti ad ulteriori e più gravi conseguenze, come, ad es., il manifestarsi delle patologie di cui, in precedenza, esisteva solamente un rischio potenziale.

Taluni Colleghi paventano la possibilità, da parte del destinatario del provvedimento, di intentare azioni contro coloro che hanno adottato il provvedimento restrittivo e ritengono di essere al riparo da ogni contestazione non adottando l’atto di che trattasi, tutt’al più delegando ad altri tale incombenza (malinteso concetto di “deresponsabilizzazione”); a loro rispondo con una frase latina: *“Homines nihil agendo, agere consuevunt male”* (“agendo” vuol dire, ovviamente, agire secondo scienza e coscienza, con perizia e prudenza) da cui discende che il non agire può anche dare origine a situazioni penalmente rilevanti. Nella malaugurata ipotesi di tossinfezioni sviluppatesi in seguito alla mancata chiusura di uno stabilimento difettante dei requisiti igienico sanitari necessari e sufficienti per il rilascio dell’Autorizzazione Sanitaria, l’omissione d’atti d’ufficio, a mio sommo avviso, è il minimo che possa essere contestato.

Penso di aver tratteggiato esaurientemente il mio pensiero in merito.

Sempre per restare in tema di art. 8, questa volta del D. Leg.vo 155/97 però, si nota che il Legislatore utilizza, anche in questo caso e per ben due volte, una parola, nella fattispecie "autorità", che potrebbe dare origine ad equivoci: *"L'Autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme contenute nel presente decreto. La stessa autorità procede con separato provvedimento ad applicare le sanzioni di cui al comma 1 qualora risulti che il responsabile dell'industria alimentare non ha provveduto ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a centoventi giorni dalla data del verbale del primo accertamento."*

Anche in questo caso appare fuor di dubbio alcuno (e fornisce, al contempo, una buona chiave di lettura) che con "autorità" debbano intendersi coloro che agiscono effettivamente in sede ispettiva, cioè i Tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

Diversamente non si capirebbe, infatti, come sarebbe possibile, per chi non è fisicamente presente all'ispezione, redigere, legittimamente, il relativo verbale senza incorrere in un qualche reato (falso in atto pubblico, falsità ideologica et similia); è del tutto pacifico che con "autorità" debbano essere intesi, assieme ed al pari di altre figure professionali cui sono demandati compiti ispettivi (come ad es. i Medici Veterinari), anche (per meglio dire: soprattutto) i Tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

In questo caso con "autorità" (analogamente a quanto detto in merito a "organi") debbano intendersi non già particolari e ben determinate Autorità, come ad es. l'Autorità Sanitaria, bensì tutti coloro che, in forza di una Legge, esercitano una determinata "potestas" nei confronti di coloro che sono soggetti alla sua azione di controllo.

L'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 8, D. Leg.vo 155/97 non inibisce affatto ulteriori iniziative, poiché restano applicabili tutte le altre disposizioni, in primis quelle di carattere penale, eventualmente violate; ad es. la mancanza dell'autorizzazione sanitaria integra la violazione, di carattere amministrativo, di quanto disposto dall'art. 2, L. 283/62 (violazione depenalizzata ex art. 1, D. Leg.vo 30.12.1999, n 507), sanzionato dall'art. 17 della stessa L. 283/62, oppure la mancata adozione del sistema di rintracciabilità, tanto per fare alcuni esempi non certamente esaustivi.

Sottolineo che resta non solo parimenti impregiudicata, ma anzi, assolutamente doverosa, l'adozione di altri atti che si rendessero necessari, quali il sequestro (amministrativo o giudiziario a seconda della necessità) e, soprattutto, resta obbligatoria, in via principale e prioritaria, la trasmissione dell'informativa di reato nel caso si accerti la possibile violazione di una norma penale.

La procedura da seguire è dettata dalla norma, nella fattispecie il D. Leg.vo 30.12.1999, n 507, "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n 205 " ed il D. M. 17.01.1997, n 58 e non può certamente essere superata da disposizioni interne date facendo astrazione dalla citate norme.

Una procedura che non risulta corretta e che, a mio sommo avviso, viola il diritto dell'interessato a non veder pubblicizzati atti che lo riguardano al di fuori dei casi espressamente previsti dalla normativa, è quella che prevede l'inoltro del verbale contenente disposizioni prescrittive al Sindaco o ad altra autorità.

Spero di aver risposto esaurientemente ai tuoi quesiti, pedona la lentezza della risposta e la sinteticità dello scritto, ma, d'altronde, sviscerare compiutamente le problematiche da te evidenziate e gli aspetti ad esse collegate occorrerebbe un trattato.

Un'ultima considerazione circa l'omogeneità delle decisioni: tendere ad arrivare a decisioni omogenee è certamente un obiettivo che tutta la Pubblica Amministrazione deve perseguire, ma, ciò posto, il metodo per arrivare a tale risultato non solo non passa certamente attraverso l'avocazione della decisione a persone diverse da chi ha effettuato l'ispezione, ma anzi, siffatta procedura aggiungerebbe un ulteriore elemento di disomogeneità alla decisione stessa che nemmeno la posizione di Capo Servizio è in grado di eliminare. Più consona allo scopo è l'adozione di specifici protocolli operativi che forniscano precise indicazioni circa le modalità di intervento e tendano ad uniformare il più possibile i criteri valutativi.

A tale proposito mi sia consentito di esprimere il mio dissenso dalla tendenza, sempre più diffusa, di risolvere tale problematica mediante l'adozione di "ceck list"; a mio modesto avviso queste non solo non assolvono compiutamente alla bisogna (possono essere uno strumento ma non "lo" strumento unico) ma addirittura finiscono per costituire la negazione dell'autonomia e della professionalità dei Tecnici della Prevenzione, che verrebbe così ridotta ad una mera compilazione di un modulo prestampato (magari apponendo, sullo stesso, delle semplici crocette). Ma questa è un'altra problematica, di cui, se del caso, parlerò un'altra volta.