

Rivista Scientifica

Igiene e Sanità Pubblica

*fondata nel 1945 da Gaetano Del Vecchio
già diretta da Gaetano e Vittorio Del Vecchio*



*Custodit vitam qui custodit sanitatem
Sed prior est sanitas quam sit curatio morbi
(Flos Medicinae Scholae Salerni)*

ESTRATTO

in formato elettronico autorizzato dagli Autori e dall'Editore

**Atti del Convegno "Attività di vigilanza in materia
di prevenzione sanitaria, ambientale e del lavoro: accertamento,
controllo, provvedimenti amministrativi e sanzionatori"**

Azienda Unità Sanitaria Locale BR/1 - 22 giugno 2001

Periodico bimestrale

Volume LVII - N. 5 - Settembre / Ottobre 2001

IgSanPubbl - Issn 0019-1639

www.igiene.org

Igiene e Sanità Pubblica

Direttore Responsabile
Augusto Panà

Direttore Editoriale
Armando Muzzi

Comitato Scientifico

Giovanni Berlinguer, Antonio Boccia, Vittorio Carreri, Gaetano M. Fara,
Giuseppe Giammanco, Antonino Gullotti, Elio Guzzanti, Alessandro Maida,
Cesare Meloni, Bruno Paccagnella, Gianfranco Tarsitani, Giancarlo Vanini

Redazione

Osservatorio sui Servizi Sanitari
Cattedra di Igiene e Medicina Preventiva - Facoltà di Medicina e Chirurgia
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Caporedattore
Giuseppe Cananzi

Coordinatore
Natalia Buzzi

Gruppo di Lavoro

Graziella Rocca, Anna Borgioli, Alessia Restifo, Laura Ricciardi, Deborah Scanzani

Segreteria di Redazione
Simone Arati

Impaginazione e Grafica
Nebo Ricerche PA

Traduzioni a cura di
Henrike Berg, Ilaria Restifo

Hanno collaborato a questo numero

G. Aloj, R. Antonioletti, A. Barbato, C. Bava, A. Boccia, S. Censini, P. Cerruti, M. Cesario, M. Coia,
G. Damiani, P. De Filippis, U. Del Prete, F. Dettori, M.E. Donna, P. Dresco, F. Fabiano, G. Fabiano,
P. Iodice, D. Lagravinese, R. Leo, A. Lillo, A. Loiodice, O. Maggi, V. Martucci, M. McKee,
R. Montacutelli, M. Muto, F. Oleari, A. Oliviero, F. Papalia, D. Passerini, C. Petrulli, P. Piscopo,
M. Poppi, P. Prola, C. Ravandoni, G. Ricciardi, R. Rigamonti, M. Salamana, L. Serra, A. Spinaci,
A. Tomasi, S.M. Tosi, M. Valenti, P. Zaninetti

Garanzia di riservatezza

Il trattamento dei dati personali che riguardano Autori e Abbonati viene svolto nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge n. 675 del 1996 sulla Tutela dei dati personali. I dati non saranno comunicati o diffusi a terzi e per essi l'Autore o l'Abbonato potrà richiedere, in qualsiasi momento, la modifica o la cancellazione, scrivendo all'Editore.

Igiene e Sanità Pubblica - Periodico bimestrale a carattere scientifico - Reg. Trib. di Roma n. 4198 del 19.10.1954

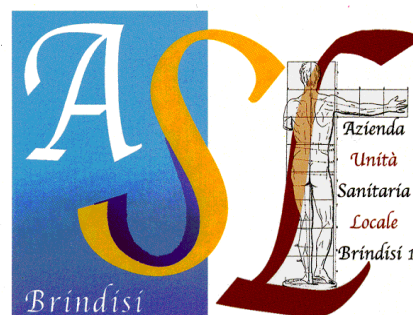
Proprietà artistica e letteraria riservata

Realizzato con il contributo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana - USPI

Accreditato SItI - Società Italiana di Igiene, Medicina Preventiva e Sanità Pubblica

Atti del Convegno



“Attività di vigilanza in materia di prevenzione sanitaria, ambientale e del lavoro: accertamento, controllo, provvedimenti amministrativi e sanzionatori”

Interventi

Domenico Lagravinese		
Vito Martucci	Presentazione	425
Aldo Loiodice	L'organo di vigilanza: ruoli e competenze	427
Fabrizio Oleari	Linee guida nazionali del Dipartimento di Prevenzione: ruoli e funzioni degli operatori	438
Pasquale Iodice	Il ruolo del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro	444
Francesco Dettori	Interpretazione ed applicazione dell'art. 8 del d.lgs n. 507/1999	456
Maurizio Salamana	Iniziative della regione Lombardia in materia di vigilanza negli ambienti di vita e di lavoro	461
Sergio Mario Tosi	Rapporti dell'organo di vigilanza con l'Autorità giudiziaria ed amministrativa	467

Azienda Unità Sanitaria Locale BR/1
Brindisi 22 giugno 2001

Azienda Unità Sanitaria Locale BR/1
Via Napoli, 8 - 72100 Brindisi
Direttore Generale Domenico Lagravinese

web: www.auslbr1.brindisi.it
e-mail: dirgen@auslbr1.brindisi.it

Si ringrazia per la collaborazione la Ditta Roche S.p.A..

Presentazione

Domenico Lagravinese, Direttore Generale AUSL BR/1

Vito Martucci, Direttore Dipartimento di Prevenzione AUSL BR/1

Il complesso quadro legislativo di riferimento per la prevenzione sanitaria negli ambienti di vita e di lavoro ha visto, nel recente periodo, l'introduzione di un notevole numero di norme che, attraverso la ricezione ed attuazione di direttive europee o provvedimenti di semplificazione delle procedure o ancora di depenalizzazione, ha indotto un processo di generale modifica negli atteggiamenti ed uno sviluppo "culturale" negli operatori dei servizi della prevenzione tesa soprattutto ad informare, formare ed educare la popolazione - utente nei cui confronti l'azione preventiva stessa è rivolta.

La lettura del nuovo contesto normativo e la sua complessità hanno determinato un vivace dibattito, in primo luogo tra gli operatori, sull'interpretazione, sui modelli applicativi ed in particolare su certi aspetti che potevano sembrare dirompenti o in apparente contraddizione con norme previgenti.

Emblematico del clima e delle tensioni che le norme citate possono generare fra le diverse figure professionali chiamate ad operare è il dibattito interpretativo insorto nella realtà aziendale a proposito della corretta lettura ed applicazione dell'articolo 8 del d.lgs 30 dicembre 1999 n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio), tutto centrato sul giusto significato da attribuire all'espressione di "*organo della pubblica amministrazione incaricato della vigilanza*" demandato all'applicazione della norma stessa.

Considerato il vivo interesse e sulla spinta della manifestata esigenza, da parte di tutti gli operatori dei servizi territoriali, di un approfondimento giuridico per la corretta interpretazione di una norma di indiscusso rilievo, la Direzione Generale ed il Dipartimento di Prevenzione della Azienda USL BR/1 hanno inteso organizzare, con il patrocinio della SitI - Sezione Apulo - Lucana, il Convegno "*Attività di Vigilanza in materia di Prevenzione Sanitaria, Ambientale e del lavoro*", che si è tenuto a Brindisi il 22 giugno 2001 aperto alla partecipazione degli operatori delle ASL e di tutti gli organismi di controllo del centro - sud. Di particolare rilevanza è stata la nutrita e attiva partecipazione dei Tecnici della Prevenzione che quotidianamente sono chiamati alla applicazione ed alla verifica "sul campo" delle nuove norme.

I lavori del Convegno sono stati aperti da una dotta ed illuminante lezione magistrale, tenuta da un illustre costituzionalista, sui ruoli ed i poteri dell'organo di vigilanza e sono proseguiti attraverso una serie di relazioni di esperti ministeriali, magistrati ed altri cultori della materia che hanno analizzato e sviscerato l'argomento sotto tutti i profili.

L'elevato livello dei contributi e l'ampia ed interessata partecipazione si ritiene abbiano fornito, sia pure nei limiti consentiti dal tempo a disposizione, un contributo importante alla illustrazione e comprensione di argomenti di stringente attualità e di difficile interpretazione ed applicazione.

Pubblichiamo pertanto gli atti di questo simposio per metterli a disposizione di tutti coloro che tuttora ne sentono l'esigenza, con l'auspicio che possano essere di utile ausilio per chi, come noi, si deve quotidianamente confrontare con senso di responsabilità e con la dovuta professionalità con situazioni e problematiche a forte connotazione tecnico - giuridica di non sempre scontata applicazione.

L'organo di vigilanza: ruoli e competenze

Aldo Loiodice, Ordinario Cattedra Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bari

1. Premessa

Devo occuparmi di un compito limitato, di introduzione al tema, una premessa giuridica che può servire per l'approfondimento assegnato alle successive relazioni. Devo cioè esaminare praticamente il concetto di "organo" e limitarmi a dare elementi per poter definire qual è l'organo che deve essere individuato ai fini dell'applicazione della legge. Perché questo? Perché il tema dell'art. 8 del d.lgs 30 dicembre 1999 n. 507 prende le mosse dalla formulazione letterale dell'articolo stesso nel quale si fa riferimento agli "organi della Pubblica Amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio di generi, di alimenti...". Il provvedimento di chiusura dello stabilimento o dell'esercizio commerciale per mancanza dei requisiti igienico - sanitari viene attribuito alla competenza di tali organi ed occorre, allora, stabilire quali siano.

A tal proposito vi sono opinioni divergenti. Alcune di esse, relative alla identificazione degli organi, prendono le mosse non tanto dal concetto di organo, di ufficio o di personale addetto all'attività ovvero dal concetto di funzione o di organizzazione quanto all'atto che si deve compiere: se l'atto che si deve compiere si riferisce - secondo l'opinione che è stata espressa a tal proposito - al pericolo per la salute pubblica, allora l'organo competente sarebbe il dirigente del Dipartimento di Prevenzione; se, viceversa, l'atto viene individuato secondo la teoria della natura preventivo - cautelare, esso dovrebbe essere adottato dal personale di vigilanza che esegue l'ispezione. Il personale di vigilanza, dovendo redigere un verbale che contiene le prescrizioni (e dovendo quindi stabilire tali prescrizioni), sarebbe per questa ragione anche individuabile come organo che è competente a disporre la chiusura dell'esercizio o dello stabilimento. Poiché l'atto è di natura preventivo - cautelare e nel verbale si devono indicare le prescrizioni, tale personale dovrebbe di conseguenza essere considerato "organo".

Occorre però verificare se effettivamente questa imputazione è coerente con un concetto di organo giuridicamente corretto. Altrimenti, bisognerebbe seguire una via diversa per attribuire a questo personale la competenza alla chiusura degli stabilimenti e degli esercizi commerciali.

Per attribuire questa competenza, infatti, prescindendo dal concetto di organo, bisognerebbe dire che il termine “*organo*” nell’articolo 8 non è usato in senso tecnico, ma con significato atecnico.

Solo questi sono gli argomenti che permettono di estendere al personale la competenza che dovrebbe spettare a livelli superiori, dirigenziali. È evidente che nel risolvere il problema in esame non si può prescindere da quella che è la qualificazione del concetto di organo nella giurisprudenza, nella dottrina, nella legge; va effettuata, cioè, una piccola disamina, una breve ricognizione di questo concetto.

2. Il problema a livello teorico

A livello teorico l’organo è un concetto che serve a dare vitalità all’Ente e si inserisce nella teoria dei soggetti giuridici. I soggetti giuridici sono sia le persone fisiche che le persone giuridiche. Le persone fisiche sono complete, hanno volontà, intelligenza, capacità di azione; decidono, agiscono, contrattano, perché la loro struttura è completa e realizzano l’attività giuridica con la propria struttura: è presente il pensiero che decide e la mano che firma; l’occhio che vede e la bocca che mangia; ogni organo ha la sua funzione, il suo compito, ma comunque tutti si compenetrano nella struttura.

La persona giuridica è tuttavia una finzione; la persona giuridica è una entità che - secondo l’ordinamento - può avere diritti e doveri e nella Pubblica Amministrazione ha competenze e possibilità di agire. Ma come agisce? Agisce attraverso le persone fisiche che sono incardinate nella sua struttura, identificata come persona giuridica. La persona giuridica ha in sé un’organizzazione in cui ci sono le persone fisiche, ma queste non tutte sono organi; così come nell’organismo umano non tutte le parti sono organi. Utilizzo questa immagine comparativa per far intendere come, nella teoria giuridica, l’organo non abbia altro che la funzione di far conoscere, decidere ed agire l’ente che è la persona giuridica. Ciò avviene attraverso la incorporazione dell’attività di una persona fisica nella sua struttura. In altri termini l’ente prende in prestito da una persona le energie necessarie creando un rapporto di impiego o di servizio; la prepone ad una struttura e questa persona, preposta, è colui che conosce, decide ed agisce. Quindi l’organo si manifesta come un concetto complesso, in cui vi è una struttura materiale unita con la struttura personale che è la persona fisica incaricata di esprimere cognizione, decisione o volontà. La struttura organica può essere semplice - l’organo

monocratico – anche se, in questo caso, ci potrebbe essere una complicazione di organizzazione; la struttura collegiale è più complessa.

Il Consiglio Comunale è un organo collegiale; non può un Consigliere Comunale esprimere la volontà del Consiglio, ma è il Consiglio Comunale che esprime la propria volontà. La Giunta Comunale è un organo collegiale; non può l'Assessore esprimere la sua volontà, ma la Giunta esprime la propria volontà. Il Sindaco è un organo individuale, monocratico, che esprime la propria volontà: conosce, decide ed agisce per l'Ente.

Sul piano teorico la conclusione è infine abbastanza semplice: l'organo viene sostanzialmente individuato nel dirigente di una struttura, o nei preposti ad una struttura; in altri termini, viene identificato nell'Ufficio (comprensivo della persona fisica titolare) che impegna l'Ente all'esterno, determinando rapporti giuridici con i terzi, con gli altri; stabilendo vincoli sull'Ente per il rapporto che si crea con gli altri.

Il meccanismo di inserimento della persona fisica all'interno dell'organizzazione è un meccanismo che risponde a regole precise. Prima erano abbastanza semplici, adesso si sono complicate. Bisogna cercare di ritornare alla semplificazione, cercare di andare con ordine, anche se la legislazione da più anni è piuttosto difettosa perché usa i termini in maniera disordinata o atecnica oppure usa in maniera contraddittoria i concetti e le espressioni.

Però il concetto di organo è rimasto sempre quello, non è cambiato: è lo strumento attraverso il quale la persona giuridica vuole ed agisce. L'organo si distingue dall'ufficio. L'ufficio è una parte dell'organizzazione dell'Ente, composta da elementi materiali, personali, da risorse finanziarie, che svolge una certa attività e che ha una determinata competenza. L'ufficio è un concetto più generale. Non tutti gli uffici sono organi, ma soltanto quelli che hanno la capacità di impegnare l'Ente verso l'esterno. Non solo, ma l'organo che è anche ufficio è composto dal titolare dell'organo, che è colui che esercita la competenza ed è formato anche dal personale che è addetto al servizio dell'organo. Il Sindaco, per esempio, è il titolare dell'organo, ma ha tutto un ufficio servente: dal gabinetto del Sindaco alla Segreteria e a tutta un'altra serie di uffici. Così in tutti gli altri casi in cui abbiamo un organo, in cui il titolare ha una struttura servente alle sue dipendenze. Quindi l'ufficio viene ad essere organo in quanto è presieduto e diretto da un soggetto che può impegnare l'Ente verso l'esterno.

Questo è il meccanismo. Non è mai avvenuto – per lo meno nelle linee principali dell'evoluzione che si è avuta – che una persona *ex se*, senza titolarità di ufficio, possa considerarsi organo. È un dato pacifico, non si può dire che un impiegato, un direttivo o un dirigente non preposto all'ufficio che ha rilevanza esterna, possa considerarsi organo. Questo dato ci permette di semplificare notevolmente gli elementi che dobbiamo avere presenti, perché poi si possa proseguire nel dibattito, nelle relazioni ed avere chiarezza su questo tema.

3. L'evoluzione legislativa

A questo punto si può passare ad esaminare l'evoluzione che si è avuta, sul concetto di organo, nella legislazione. Va premesso che in materia sanitaria per un certo tempo (e, comunque, per un verso o per l'altro) si è avuto un collegamento con gli Enti Locali; infatti, normalmente i principi relativi agli Enti Locali vengono applicati anche nell'ambito sanitario. Non occorre, però, nemmeno invocare questo principio, perché in materia di organi i principi generali dello Stato si applicano sia agli Enti Locali, sia alle Aziende Sanitarie, sia a tutti gli altri Enti, non c'è differenza. Quindi invocare i principi degli Enti Locali per applicarli alle Aziende Sanitarie risulta corretto e, comunque, confermativo dei principi statali.

Possiamo perciò prendere le mosse dalla legislazione sugli Enti Locali. L'attuale Testo Unico degli Enti Locali intitola l'articolo 36: "*Organi di Governo*"; precisa poi che "sono organi di governo del Comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco" e nient'altro. Questo articolo nella versione originaria del 1990 era, invece, così formulato: "Sono *organi* del Comune il Consiglio, la Giunta, il Sindaco"; non parlava di organi di governo. Perché questo? Perché solo nel 1993, con il d.lgs n. 29, è intervenuto un principio nuovo, che, già nella legge 142 del 1990, era stato affermato. Il testo letterale della legge 142/90 aveva una formulazione che sottovalutava una novità fondamentale, oggi riportata nell'art. 107, primo comma, del Testo Unico degli Enti Locali laddove si afferma che "Spetta ai dirigenti la direzione degli Uffici e dei servizi". I Comuni, poi, uniformano i regolamenti al principio per cui "i poteri di indirizzo e di controllo politico - amministrativo spettano agli organi di governo". Quindi non agli organi soltanto, ma agli organi di governo, con la conseguenza che vi sono altri organi che non possono definirsi "*di governo*".

Si allarga, così, il novero degli organi. Nell'Ente Locale non vi sono più solo gli organi sopra indicati che erano quelli originari: Sindaco, Giunta e Consiglio;

questi sono ora definiti organi di governo, per escludere dal loro novero gli organi che non sono “*di governo*”. Si riscontra inoltre che spetta agli organi di governo solo l’indirizzo politico, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica (quindi anche tecnica e, nel nostro caso, siamo in un ambito tecnico) è attribuita ai dirigenti. “... mediante autonomi poteri di spesa, organizzazione delle risorse umani, strumentali e di controllo”.

Nel secondo comma dell’articolo in esame si stabilisce che: “Ai dirigenti spettano tutti i compiti, compresa *l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l’Amministrazione verso l’esterno*”. Questo è il punto conclusivo: se vi è la competenza ad impegnare l’Amministrazione verso l’esterno, vuol dire che questi dirigenti sono organi.

Nell’art. 88 del Testo Unico degli Enti Locali, a proposito della disciplina del personale, si dice chiaramente che: “All’ordinamento degli uffici e del personale si applica il d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29”, il quale stabilisce, nell’art. 3, primo comma, che “Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico - amministrativo, definendo gli obiettivi e i programmi da attuare, adottando gli altri atti...”; nel comma 2, precisa che: “ai dirigenti spetta l’adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l’Amministrazione verso l’esterno”.

In conseguenza il principio statale, che viene richiamato ed applicato nell’ordinamento degli Enti Locali si può così esprimere: “Il dirigente che impegna l’Amministrazione verso l’esterno è un organo”. La ricerca a questo punto potrebbe ritenersi conclusa, il concetto di organo è evidente: è un elemento, un riferimento, per cui l’Ente, in virtù della sua attività, è impegnato all’esterno.

Nel quadro teorico e normativo esposto occorre andare a verificare chi è che impegna all’esterno l’Ente, l’Azienda; il soggetto che impegna all’esterno l’Ente è l’organo. Essendo l’organo, sarà l’unico soggetto competente ad adottare il provvedimento di chiusura dello stabilimento. Però, siccome nel diritto le interpretazioni si insinuano prima delicatamente e poi si impongono forzatamente, bisogna verificare tutti gli elementi, altrimenti il risultato raggiunto diventa un fatto un po’ meccanico, per quanto abbastanza documentato.

4. Il settore specifico della sanità

Possiamo andare a vedere il settore specifico della sanità, ed in esso la storia degli organi. Prendiamo le mosse dalla legge 833 del 1978, che in parte è abrogata.

Nell'art. 15 si precisa che: "Nella struttura delle Unità Sanitarie Locali gli organi sono: l'assemblea generale, il Comitato di Gestione e il suo Presidente, il Collegio dei Revisori". Non si immagina nemmeno che i dirigenti possano in futuro diventare organi; nel 1978, quindi, i dirigenti non sono in alcun modo qualificabili come organi. D'altra parte, anche la dottrina non immaginava in quell'epoca di pervenire a questa rivoluzione, una rivoluzione che nei primi tempi ha creato grossi problemi.

Si tratta invero di una di quelle leggi, sia la 142 che la 241 del 1990, che sono state votate con grande disattenzione dalla maggioranza dei politici dell'epoca, i quali hanno approvato una norma (come quella sui dirigenti) che poi hanno mal sopportata per anni, quando vedevano che i dirigenti dovevano fare delle cose che prima facevano gli Assessori e i politici in genere. C'è stato in un certo senso un periodo di rodaggio, ma la norma rispondeva alla logica politica dell'epoca: una logica da un lato consociativa e, dall'altro, di partecipazione dell'opposizione all'attività politica tramite la gestione del tecnico. Una logica che ora non c'è più, una logica che è cambiata. Adesso siamo in un altro sistema eppure resta la stessa norma: La Sinistra, all'epoca, volle sostanzialmente che passasse questa norma con l'aiuto di un forte lavoro della dottrina; le leggi passarono in Parlamento perché vi era una forte pressione culturale per le riforme sul procedimento amministrativo e sull'autonomia degli Enti Locali. Passò questo principio ma, quanto agli effetti, non se ne accorse praticamente nessuno nella maggioranza. L'obiettivo dell'opposizione era, se mi è concessa una parafrasi, se non riusciamo a prendere il governo in mano, in un certo modo attraverso i tecnici (di parte) controlliamo e condizioniamo la politica nel suo momento gestionale. Questa era l'idea recondita. Poi quando la Sinistra è andata al governo, si è accorta che i tecnici davano "fastidio". Allora ha cominciato a distruggere prima i Segretari Comunali, e poi ha fatto una strage della sicurezza dei dirigenti.

Questo è un brevissimo colpo d'occhio sulla storia recente di politica amministrativa che ha introdotto le innovazioni sugli organi. La legge del 1978 non si poneva nella prospettiva di individuare altri organi al di fuori di quelli che politicamente erano stati scelti, cioè, Assemblea, Comitato di Gestione e Presidente, Collegio dei Revisori.

Nel d.lgs del 1999, n. 229, che è quello vigente, all'art. 3 - 1/quarter si dice: "Sono *organi* della azienda il direttore generale e il collegio sindacale". Se si segue

una interpretazione restrittiva, solo gli organi di governo, sono presi in considerazione come organi dell'azienda. Se infatti qualcuno volesse essere legato alla sola lettera della legge potrebbe dire: nelle aziende sanitarie non c'è altro organo che il direttore generale e quindi deve fare tutto il direttore generale. Si tratta di un'interpretazione letterale, ovviamente non condivisibile, che porrebbe grossi problemi.

Secondo un'altra interpretazione è emerso che il direttore generale è organo di governo dell'Azienda e che in essa vi sono anche i dirigenti, i quali, per effetto del d.lgs n. 29 del 1993, devono essere trattati come tutti gli altri dirigenti dei Comuni e dello Stato. Non sono dirigenti che hanno una situazione di inferiorità rispetto agli altri, hanno il medesimo status. Infatti lo stesso d.lgs del 1999, il 229, all'art. 15/bis dice - in maniera non proprio chiara come nel d.lgs n. 29 - che ai dirigenti con incarico di direzione di struttura complessa sono attribuite, oltre quelle derivanti dalle competenze professionali, funzioni di direzione ed organizzazione della struttura con gestione delle risorse. Sostanzialmente, anche se con altra formula, si dice che il dirigente riveste un ruolo in vista del quale può impegnare l'amministrazione verso l'esterno. Seguendo questa interpretazione gli organi dell'azienda sanitaria non sono più soltanto il direttore generale e il Collegio dei Revisori, ma sono anche i dirigenti, che impegnano l'Ente verso l'esterno.

Si tratta di collegamenti interpretativi ragionevoli, che comunque potrebbero essere messi in discussione. Ci può essere invero qualche Giudice che potrebbe dire: "questa è una delle interpretazioni possibili. Secondo me, invece l'unico organo dell'Azienda è il direttore generale; qualsiasi cosa la deve fare il direttore generale; tutti i suoi uffici e dirigenti, non sono organi". Poiché vi sono alcuni Giudici che ragionano in maniera diversa dagli altri Giudici sullo stesso punto, vi è il rischio obiettivo di avere interpretazioni restrittive. Secondo la mia opinione, però, al direttore generale si aggiungono, come organi, anche i dirigenti delle varie strutture complesse, anche il dirigente del dipartimento e del distretto e delle altre strutture complesse. Infatti, mi pare ragionevole dire che questi dirigenti sono qualificabili come organi e che possono adottare atti che impegnano l'Ente verso l'esterno; altrimenti, veramente si creerebbe un blocco e il direttore generale non avrebbe il tempo nemmeno per respirare perché sarebbe talmente sommerso da atti e competenze che non potrebbe governare più niente e diventerebbe inefficiente. O fermerebbe tutto oppure sarebbero altre persone, non individuabili a

priori che deciderebbero per lui (tutti i suoi collaboratori che praticamente controllano e influenzano le decisioni).

Non essendo possibile una cosa del genere, si deve convenire che la funzionalità dell'Azienda richiede di riconoscere che sono organi anche i dirigenti dei dipartimenti.

Nel settore che oggi ci vede impegnati esiste un dipartimento, secondo l'art. 7/bis, il Dipartimento della Prevenzione il cui dirigente, quindi, è necessariamente un organo. Si deve concludere allora che l'art. 8 si riferisce, quando parla di organo, certamente al dirigente del Dipartimento di Prevenzione.

5. L'art. 7/bis in riferimento al personale tecnico della prevenzione

Bisogna stabilire ora se, l'articolo in questione, si riferisce anche al personale tecnico della prevenzione, agli ispettori. Questo problema, a mio avviso, va risolto in senso negativo. Il personale tecnico che non venga considerato organo non perde ruolo, significato, impegno, capacità di incidenza, di controllo e di vigilanza, perché, se tali caratteri si collegassero al provvedimento di chiusura dello stabilimento o dell'esercizio, invece che alla effettiva vitalità amministrativa del personale, allora questo sarebbe eliminabile ed estinguibile. In altri termini non è che il personale che svolge l'attività di accertamento, istruttoria, vigilanza e controllo, viva giuridicamente solo perché punta a chiudere uno stabilimento. No, perché non vi può essere questo tipo di conflitto.

La legge stabilisce qual è l'organo competente: l'organo è il Dirigente. Il personale può avere allora il potere di chiudere uno stabilimento o un esercizio commerciale? Certamente no. Può avere un potere di proposta e di determinazione contenutistica del provvedimento, che è una cosa ben diversa, ma non quello di adozione. Si tratta di un potere molto forte, perché accerta, fa un'istruttoria, per cui il dirigente difficilmente può sottrarsi all'adozione del provvedimento di chiusura, può semmai dire: "Non mi è chiaro l'accertamento che hai fatto, vallo a rifare di nuovo!".

Questo ragionamento si inserisce anche in una dimensione di garanzia. Se questo personale - che non è una persona sola, ma una pluralità di soggetti - fosse considerabile organo, noi avremmo una pluralità di organi ed avremmo organicizzato il territorio; avremmo disperso gli organi sul territorio, autorizzandoli ad andare nello stabilimento e dire: "Io sono l'organo competente e ti chiudo!". Allora, uno in un quartiere decide in un modo, un altro ispettore in un altro quartiere decide in un modo diverso; ci sarebbe pure disparità di

trattamento, con successivi conflitti. Verrebbe messo in crisi il ruolo del dirigente del Dipartimento di Prevenzione, che è responsabile dell'attuazione degli indirizzi fissati dal direttore generale. Il direttore generale, infatti può fissare degli indirizzi di prevenzione che raggiungono certi obiettivi; il dirigente non li potrebbe realizzare perché tutto il personale tecnico, se fosse anch'esso organo, sarebbe autonomo e ognuno deciderebbe a modo suo.

Vorrei trascurare il profilo eventualmente ricattatorio o di pressione oppure di tipo patologico che emerge quando si ha un potere forte sull'attività economica. Non è questo che interessa, perché è ovvio e lo si intende; ma si tratta di efficienza e di efficacia dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Il personale addetto a una specifica struttura, a un dipartimento, dipende dal dirigente, fornisce gli elementi istruttori al dirigente, che è l'organo che vuole ed agisce. Che però, nel volere ed agire, è condizionato dall'attività che svolge questo personale.

Allora sorge l'ulteriore problema di vedere che rilievo abbia il verbale di accertamento e l'indicazione delle prescrizioni; che rilievo abbia questa attività preventiva cautelare (di cui il 90% è affidato al personale ispettivo) rispetto all'organo che deve decidere. Il rilievo è notevole, ma non può togliere all'organo decidente la sua competenza; né vale lamentarsi che chi decide rende inefficace e inefficiente l'attività del personale di vigilanza. Significherebbe invero ragionare *per inconvenientes*, come dicono i retorici ed i filosofi. Non si può sostenere infatti che, siccome talvolta funziona male o crea un ostacolo, bisogna togliere la competenza a chi ce l'ha. Allora se funziona male il Parlamento, togliamo al Parlamento la competenza legislativa e facciamo le leggi noi cittadini? Cosa che non potrebbe essere mai; lo potremmo fare con il referendum e con i sistemi informatici, però mai a nessuno è venuto in mente di dire che la competenza si perde perché viene esercitata male.

La competenza o c'è o non c'è! Il dirigente del Dipartimento Prevenzione ha la competenza e, per l'articolo 8, poiché egli è l'organo, è l'unico che può disporre questi provvedimenti di chiusura. Il personale invece non è organo, non lo può essere, non lo è mai stato, perché non ha possibilità di impegnare l'Amministrazione verso l'esterno.

Quindi, resta ferma la conclusione che soltanto il dirigente del Dipartimento è competente a disporre la chiusura degli esercizi che non hanno i requisiti igienico - sanitari.

Ma vi è di più! In genere, i tecnici sono i peggiori nemici di se stessi, perché rischiano di danneggiarsi se accertano e decidono insieme, mentre il dirigente, per avere la possibilità di collocarsi in una visione distaccata, non dovrebbe accertare, fare l'ispezione né essere eventualmente condizionato dall'ispezionato. Il dirigente deve essere portato a decidere sulla base di elementi raccolti dal personale tecnico che egli esaminerà obiettivamente e con distacco. Quando vi è un ufficio, esso fornisce gli elementi al dirigente che deve decidere. Il dirigente farà quello che propone il suo subordinato, però si assume la responsabilità. Il subordinato non assume nessuna responsabilità decisionale, perché ha fatto solo l'istruttoria e può dire al dirigente: "Io ti ho fatto l'istruttoria, tu poi hai deciso. Non ti sei reso conto che avevo sbagliato? Io ho sbagliato, ma tu hai sbagliato più di me, perché potevi farmi fare di nuovo l'istruttoria". Quindi assumere il ruolo di organo, in quanto dirigente, è un compito di grandissima responsabilità.

6. I responsabili dell'azione amministrativa

Il problema dell'Azienda, infine, è quello di individuare quali sono i responsabili della azione amministrativa che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno. Avere una pluralità eccessiva di responsabili, a parte il meccanismo di accertamento e riconoscimento delle responsabilità, determina un tale frazionamento di intervento sul territorio che elimina la caratteristica principale di ogni organizzazione: l'unitarietà. Se si considera, poi, che in materia sanitaria si configura un'Azienda e che questa deve essere totalmente unitaria, si coglie ancor più l'assurdo di una eventuale moltiplicazione degli organi. Il direttore generale è peraltro, sul piano decisionale, molto simile al (se non più consistente del) c.d. governatore della Regione, rispetto al quale la gente si lamenta di un deficit di democrazia; eppure la Regione non è un'Azienda. La ASL invece è un'azienda che, avendo una strutturazione di tipo gestionale, privatistica, è fondata sull'atto aziendale di tipo privatistico. Il direttore risponde di tutto, deve avere diritto di vita e di morte sull'organizzazione servente. Egli però è limitato dall'esistenza di tanti dirigenti, che sono organi per legge; quindi è un po' condizionato.

Se addirittura poi venisse condizionato, ancor di più, allora praticamente non si avrebbe più un'azienda, ma una pluralità di soggetti, ognuno dei quali si prende un pezzetto di competenza (fa i comodi suoi: quel vigile, quell'ispettore, chiude quel bar o quell'esercizio e l'altro invece dall'altra parte, in un caso simile, o per

amicizia o perché non vede niente, non lo chiude).

Credo di poter affermare con chiarezza che le conseguenze che derivano dall'uso proliferante del concetto di organo sono estremamente dannose. È già dannoso che vi siano organi al di là del direttore generale, che, stante la logica della azienda sanitaria, dovrebbe organizzarsi da solo e individuare i responsabili. Però la legge prevede che i dirigenti di struttura complessa sono organi e non si può fare niente. Se il direttore generale riesce a funzionare, nonostante questi organi, gli si deve dare atto. Se non riesce a funzionare, prima o dopo si porrà il problema di stabilire come può un direttore generale rispondere di tutto, quando ci sono anche altre persone che impegnano l'Ente verso l'esterno. Sarà un problema che prima o poi si porrà. In ogni caso questi elementi che io ho fornito servono per individuare il concetto di organo in riferimento a quell'articolo di legge in esame: l'articolo 8. Non escludono minimamente, né comportano la soluzione delle questioni emerse: i problemi della efficienza degli accertamenti, della vigilanza e dell'ispezione non si risolvono attraverso una dilatazione del concetto di organo; si risolvono in altra maniera, attraverso il corretto rapporto tra personale di vigilanza e il dirigente dell'ufficio. Il dirigente può essere un inetto e far passare tutti gli abusi che commette il personale di vigilanza; o può essere un decisionista arrogante e parziale, per cui certi provvedimenti di chiusura passano ed altri no, a seconda dei suoi criteri arbitrari. Ma questo aspetto attiene alla patologia del comportamento del dirigente, non riguarda l'individuazione dell'organo.

I problemi che ho esaminato attraverso la documentazione che mi è stata consegnata, a mio avviso, non si risolvono facendo diventare il personale, organo; si risolvono in altra maniera. Su questa *altra maniera* ritengo che il presente convegno possa essere utilissimo per capire come portare al massimo di efficienza l'azione di vigilanza e di controllo, senza forzare i concetti giuridici.

Linee guida nazionali del Dipartimento di Prevenzione: ruoli e funzioni degli operatori

Fabrizio Oleari, Direttore Dipartimento Prevenzione, Ministero Sanità, Roma

Innanzitutto porgo un saluto, anche a nome del Ministro della Sanità, e un ringraziamento agli organizzatori del convegno, in particolare all'Assessorato alla Sanità della Regione Puglia, per aver realizzato questo incontro e per avermi richiesto di esporre, sia pure nell'ambito più specifico del tema delle attività di vigilanza in materia di prevenzione sanitaria, ambientale e del lavoro, alcune riflessioni in ordine all'organizzazione dei dipartimenti di prevenzione secondo quanto disposto dai decreti legislativi 502/1992 e 517/1993.

Come è noto con il d.lgs 502/1992 si è avviato il processo di aziendalizzazione delle strutture del servizio sanitario nazionale il cui cammino è opportuno ripercorrere sinteticamente (anche alla luce di uno studio condotto di recente dal Ministero della Sanità che ha portato alla stesura di un documento formale che, peraltro, non ha ancora concluso il proprio iter procedurale) al fine di meglio evidenziare le innovazioni che oggi connotano funzioni e ruolo delle attività e delle strutture di prevenzione. È utile rammentare in via preliminare che il processo di aziendalizzazione avviato nel 1992 anticipa un disegno più generale di riforma della Pubblica Amministrazione che in effetti vedrà la luce l'anno successivo con il d.lgs 29/1993 recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

La portata innovativa del d.lgs 29/1993, così come del d.lgs 502/1992, consiste essenzialmente nell'aver riconosciuto e formalmente sancito una netta differenziazione di ruoli tra un'area "politica", che sarebbe più appropriato chiamare - con un approccio di tipo aziendalistico - *strategica* ed un'area *operativa*. Secondo il dettato del d.lgs 29/1993, infatti, qualunque organizzazione pubblica è bipartita funzionalmente in due aree: l'area dell'elaborazione strategica - o, se si vuole, politica - che definisce gli indirizzi di produzione, e l'area che concretamente attua tali indirizzi negoziando con la parte strategica il cosiddetto budget (intendendosi con tale termine non tanto le risorse finanziarie da destinare alla produzione, quanto le previsioni di produzione, ovvero gli obiettivi da realizzare). In

tal modo, una volta identificata un'area operativa, automaticamente essa assume lo status di centro di responsabilità, ossia di centro di costo.

Già questa conclusione porta ad una prima considerazione, scontata ma non banale, su un aspetto che, pur essendo una logica conseguenza di quanto precede, conviene rimarcare adeguatamente e cioè: se le attività del dipartimento di prevenzione rientrano, com'è ovvio che sia, nelle previsioni di produzione delle Aziende Sanitarie, le connesse attività di vigilanza e di ispezione non possono che rientrare nei livelli essenziali, uniformi ed appropriati di assistenza. In buona sostanza, dunque, la portata del d.lgs 502 ha fatto sì che venissero introdotti nelle strutture del servizio sanitario nazionale con un anno di anticipo rispetto alla generalità della PA i principi poi enunciati, per il complesso delle organizzazioni pubbliche, dal d.lgs 29/1993 e dalle sue modifiche successive. Occorre tuttavia constatare che (come anche è stato evidenziato dalla Commissione di Inchiesta sul servizio sanitario nazionale che ha operato nella presente legislatura) il processo di aziendalizzazione delineato dal Governo fin dal 1992 si sta compiendo in maniera piuttosto disuguale nelle diverse regioni italiane per quanto concerne sia l'istituzione delle attività dei vari dipartimenti che la loro completezza.

Ulteriori elementi di innovazione sono stati introdotti dalla legge 419/1998 contenente "Delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale e per l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del servizio sanitario nazionale. Modifiche al d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502" e dal successivo d.lgs 229/1998 recante "Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale a norma dell'art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419". In tali provvedimenti, tra l'altro, per quanto concerne la sfera dell'organizzazione, è stata introdotta una distinzione tra unità operative semplici e complesse e si è stabilito che entrambe siano sottoposte, in quanto destinate al momento produttivo, al controllo di gestione da parte dell'organo strategico (individuato nella direzione generale dell'Azienda con il supporto degli organi di staff, vale a dire dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo) ovvero, più estensivamente, dagli appositi organismi già previsti dal d.lgs 29/1993 e dalla legge 59/1997. Tra le strutture, inoltre, facenti parte dell'area di pianificazione territoriale, sono stati annoverati i distretti, non più concepiti come strutture meramente operative, mentre il dipartimento di prevenzione era e continua ad essere considerato una struttura operativa dell'Azienda sanitaria locale.

Come ultimo tassello della parte di ragionamento fin qui svolta, non si può mancare di citare, sia pure brevissimamente, due ulteriori circostanze. La prima è che il disegno riformatore, in senso devolutivo, degli assetti istituzionali ha comportato anche che, a seguito delle disposizioni in materia di federalismo fiscale, pur procedendosi ancora all'assegnazione dei fondi sanitari per quota capitaria ponderata, è stato abolito il vincolo della destinazione dei fondi stessi. La seconda è che il processo di aziendalizzazione prevedeva, tra l'altro, un ulteriore elemento saliente di discontinuità con il passato e cioè l'istituzione della contabilità analitica per centri di costo e una gestione basata sulle indicazioni della contabilità economico patrimoniale offrendo così gli strumenti per distinguere nettamente la responsabilità di chi, all'interno dell'Azienda, fosse incaricato di compiti strategici e di chi, al contrario, fosse incaricato di compiti di "produzione", che nel nostro caso, come accennato sopra, possiamo senz'altro identificare nella erogazione di quota parte dei livelli uniformi ed essenziali di assistenza.

Tanto sommariamente esposto, si deve ora annotare che nel processo di aziendalizzazione così come fin qui brevemente riepilogato assumono particolare rilievo i dipartimenti di prevenzione il cui ruolo dovrebbe andare ben oltre la mera produzione per servizi verticali corrispondente ad un assetto funzionale tipicamente burocratico - divisionale. Si impone infatti la necessità che, lavorando per progetti, i dipartimenti in parola siano in grado di valutare la domanda di salute mettendo così le aziende in condizione di rendere dei servizi più aderenti alle reali necessità della popolazione. In quest'ottica si inserisce la fondamentale attività di vigilanza e di controllo che è il tema specifico di questo incontro e che, per la sua complessità non può che essere affrontata e svolta in relazione alle peculiari realtà locali in modo tale da estrinsecarsi in prestazioni concrete rispondenti alle caratteristiche della domanda.

Da tali ovvie constatazioni consegue che, nel campo del controllo dei rischi, l'individuazione delle priorità e delle strategie di intervento non può che derivare dalla definizione del profilo epidemiologico della popolazione interessata e dalla conseguente messa in atto di un'*organizzazione efficace*. Tale ultimo aspetto è di particolare rilievo per il tema di questo convegno perché ad esempio in alcune realtà del nostro Paese purtroppo permangono ancora posizioni arroccate su una visione dell'organizzazione dipartimentale fondata sulle dimensioni del modello produttivo e non - come correttezza vorrebbe - sulle economie di scala e

sui vantaggi accessori derivanti da un'organizzazione complessa basata sulla condivisione dei fattori produttivi da parte delle unità operative che la compongono.

Poiché, nonostante i tentativi di legislatori e amministratori di coniare modelli organizzativi atti ad assicurare interventi efficaci, si deve comunque constatare che tali modelli non possono che essere esemplificativi, occorre adattare tali schemi generali alle precipue caratteristiche epidemiologiche e socio - culturali in cui essi si devono collocare. Questa considerazione è tanto più valida quando si tratti di una struttura come il dipartimento di prevenzione, la cui complessità deriva, come appena detto, dalla condivisione di fattori produttivi per il cui tramite si ottengono economie di scala e valore aggiunto. In altri termini, l'efficacia degli interventi di prevenzione si fonda irrinunciabilmente sulla triade: progettazione, esecuzione e valutazione. Una buona progettazione, anche nel campo della vigilanza - sia che si tratti di vigilare sulla tutela dei rischi infortunistici in ambiente di lavoro sia che si tratti di vigilare sulla tutela igienico sanitaria degli alimenti o su qualsiasi altra tematica - richiede un continuo monitoraggio da realizzare attraverso la raccolta e aggiornamento dei dati, ciò che rende possibile anche relazionare non sugli interventi fatti, ma sull'impatto dell'attività dei dipartimenti sullo stato di salute, requisito questo da considerarsi essenziale per una gestione di tipo aziendalistico, senza la quale sarebbe difficile pensare ad un ampliamento del settore che si occupa della prevenzione. I risultati di tale progettazione dovrebbero essere poi trasmessi alle Regioni ed essere approvati con i piani sanitari regionali e poi costituire la base dei piani aziendali, percorso attraverso il quale si potrebbe agevolmente riuscire così a definire il budget delle relative strutture operative e quindi i contenuti della loro attività.

Da ultimo (ma non meno importante, in un tragitto che per comodità di esposizione abbiamo considerato lineare) va sottolineata l'importanza della verifica dei risultati ovvero del controllo di gestione, che occorre sia fatto da un organismo diverso dal titolare del centro di responsabilità, ovvero da organi di staff (quali il nucleo amministrativo - contabile o il nucleo epidemiologico).

A conclusione di questo breve excursus, occorre mettere in chiaro che il momento della prevenzione ha un significato che va al di là della produzione del dipartimento che ne deriva il nome, il che equivale a dire che il dipartimento di prevenzione non esaurisce, né può esaurire in sé tutti i compiti della prevenzione. Quel che è certo, però, è che il dipartimento di prevenzione può giocare un

importante ruolo nella valutazione dei bisogni e nella valutazione della qualità delle prestazioni fornendo con ciò stesso all'area strategica aziendale un valore aggiunto rispetto alle previsioni di budget.

Per addentrarci infine nel tema specifico delle attività di vigilanza e di controllo è necessario coglierne innanzitutto, al di là degli aspetti repressivi e sanzionatori per i quali non è qui la sede di trattazione più opportuna, l'aspetto precipuamente preventivo che dà loro titolo per rientrare nei livelli essenziali, appropriati ed uniformi di assistenza garantiti dai dipartimenti di prevenzione (in una gamma di interventi che va dalla profilassi delle malattie infettive, alla prevenzione dei rischi in ambiente di lavoro, dalla sanità veterinaria alla tutela igienico - sanitaria degli alimenti, per citarne solo alcuni). Occorre in secondo luogo rammentare l'esigenza, più volte sottolineata in termini generali, che anche l'attività di vigilanza sia orientata sulla domanda abbandonando l'inclinazione all'autoreferenzialità che spesso pervade l'agire del SSN nel suo complesso. Ciò sta a significare che essa deve estrinsecarsi in modo tale da non dare per scontati i bisogni reali della collettività e che deve altresì porsi in grado di verificare il proprio agire tanto sulle previsioni di produzione (il che è scontato) quanto sull'impatto, in termini di risultato, del suo concreto operare sullo stato di salute della popolazione (il che sarebbe particolarmente aderente allo spirito aziendalistico che permea la riforma del 1992).

Infine non va trascurata l'importanza dell'assetto organizzativo in cui si esplica l'attività di vigilanza, perché in qualche modo esso ne definisce i contenuti. È del tutto evidente che, non essendo stabiliti per legge i criteri per costituire le unità operative, ogni Regione ha la facoltà, in linea generale, di darsi l'organizzazione che ritiene opportuna per realizzare le finalità che si prefigge in relazione alle specifiche caratteristiche di domanda di salute della propria popolazione: l'esempio più eclatante è rappresentato dai nuclei di vigilanza che potrebbero, a seconda che siano concepiti come facenti parte dell'area operativa oppure dell'area strategica, configurarsi rispettivamente come linea operativa autonoma o come pool al servizio del controllo di gestione. Mentre, infatti, in alcune realtà dipartimentali, come in questa, l'attività di vigilanza è allocata nelle linee operative, in altre realtà essa può trovare una collocazione diversa secondo quanto può essere deciso a livello regionale, come d'altronde è già accaduto per il servizio di prevenzione e protezione, che in qualche caso è stato inserito nell'area strategica, alle dipendenze della direzione generale dell'azienda.

Con queste ultime considerazioni si può ritenere concluso l'intervento sul tema specifico che mi era stato richiesto. Non di meno vorrei spendere due parole, non dal punto di vista dell'interpretazione giuridica, sulle questioni relative all'articolo 8 del d.lgs 517/1993 per annotare semplicemente che, se è vero che da qualche parte vengono richieste indicazioni rispetto alle problematiche lasciate aperte dal predetto articolo, è anche vero che tali problematiche - centrate sul concetto di organo - non coinvolgono nella stessa misura tutte le realtà italiane. La medesima diversità di impostazione, peraltro, si è evidenziata in altre circostanze e in diverse realtà territoriali a proposito di altri argomenti quali, ad esempio, i rapporti tra Asl e Uffici di sanità marittima e aerea per quanto riguarda le competenze di igiene pubblica nei sedimi portuali e aeroportuali, problematiche queste che però sono poi arrivate ad una soluzione con l'atto di intesa (stipulato il 6 dicembre 2000) che regola le reciproche competenze.

Poiché, in ultima analisi, come nel caso sopra citato, si tratta di risolvere un problema organizzativo, vorrei dare assicurazione che il Ministero della Sanità potrà sicuramente fornire, attraverso la corretta interpretazione del dettato normativo da parte dei suoi organi legislativi, gli strumenti necessari ad appianare le attuali difficoltà.

Il ruolo del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro

Pasquale Iodice, Segretario Unione Nazionale del Personale Ispettivo Sanitario d'Italia

Premessa

Sono il Segretario Generale dell'UNPISI (*Unione Nazionale del Personale Ispettivo Sanitario d'Italia*) che rappresenta in campo nazionale i tecnici della prevenzione.

La premessa della relazione del Prof. Loiodice, che doveva trattare de "*L'organo di vigilanza: ruoli e competenze*", che ha fatto, invece e solo, espresso riferimento a documenti sottopostigli e non condivisibili (posizione di questa UNPISI in una vicenda che ha interessato la AUSL di Brindisi e che ritenevo non dovesse costituire oggetto di discussione ovvero presentarsi, oggi, come una fase processuale), forse doveva suggerirmi, giusto motivo, per assentarmi, e/o contrapporre all'esimio Prof. Loiodice, noto costituzionalista, di cui mi onoro di essere stato allievo, altrettanto autorevole accademico ed esperto di diritto costituzionale.

Fatta questa premessa, vengo alla trattazione dell'argomento che mi è stato assegnato e cioè: "*il ruolo del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro*". Sorvolo la parte legislativa che ha costituito l'evoluzione della figura del tecnico della prevenzione, perché già evidenziata e sottoposta all'attenzione degli intervenuti dai relatori che mi hanno preceduto. Voglio solo ricordare la legge 251 del 2000 ed il decreto ministeriale (Sanità) n. 58 del 1997 concernente "*Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione dell'ambiente e dei luoghi di lavoro*". Debbo dire - solo perché già ne ha fatto cenno il Dott. Domenico Lagravinese e solo per completezza - che non sono in via di approvazione, ma sono state approvate e pubblicate, in supplemento ordinario n. 136, a *La Gazzetta Ufficiale* 128 del 5 Giugno 2001, le lauree delle professioni sanitarie e le lauree specialistiche delle professioni sanitarie della prevenzione, alla cui stesura questa associazione ha dato il proprio contributo, unitamente alla SItI.

Il nostro contributo in questi nuovi ordinamenti didattici è stato di chiedere con forza che nella formazione del tecnico della prevenzione fossero inserite materie giuridiche. Abbiamo avuto opposizioni forti in quanto, essendo questa una laurea che viene istituita dalla facoltà di Medicina e Chirurgia, vi era difficoltà ad inserire altre materie, in particolare quelle delle Scienze Giuridiche.

Abbiamo ritenuto, però, fondamentale che materie quali diritto privato, istituzione di diritto pubblico, diritto comunitario, procedura penale e diritto penale, fossero inserite in funzione di strumenti di base per la formazione.

Compiti e funzioni del tecnico della prevenzione

Quali i compiti e le funzioni del tecnico della prevenzione? Lo farò brevemente, perché anch'io vorrei soffermarmi sull'argomento del provvedimento ex art. 8 del d.lgs n. 507/1999 che forse, così come appare, poteva costituire l'unico argomento di questo convegno.

Le finalità e le modalità dei controlli in cui si estrinseca l'attività di vigilanza sono definite nel d.lgs n. 123 del 3 marzo 1993, normativa di estrema importanza, ove, all'art. 1, comma 2, è precisato che il controllo ha la finalità di assicurare la conformità dei prodotti di cui al comma 1 (prodotti alimentari, additivi e materiale destinato a venire a contatto con questi) alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la salute pubblica, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali.

Prodromica alla attività di vigilanza è l'individuazione del campo proprio di attività e di responsabilità che, come espressamente stabilito dalla legge 26 febbraio 1999, n. 42, art. 1, comma 2, è determinato dai contenuti dei decreti ministeriali istitutivi dei relativi profili professionali. Per il tecnico della prevenzione tali profili professionali, come già indicato, sono stati definiti dal DM Sanità n. 58 del 17 gennaio 1997. Tale decreto ministeriale, all'art. 1, comma 1, dopo aver precisato che il "*tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro...*" è l'operatore sanitario responsabile, *nell'ambito delle proprie competenze*, di tutte le 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 delle bevande, di igiene di sanità pubblica e veterinaria", al comma 2, aggiunge che ove, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza, è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria e svolge attività istruttoria, finalizzata al rilascio di autorizzazioni o di nulla osta tecnico - sanitari per attività soggette a controllo.

L'operatore sanitario, nell'ambito delle funzioni ispettive e di vigilanza svolge le seguenti funzioni: istruisce, determina, contesta e notifica le irregolarità rilevate e formula pareri nell'ambito delle proprie competenze; vigila e controlla gli ambienti di vita e di lavoro e valuta la necessità di effettuare accertamenti ed inchieste per

infortuni e malattie professionali; vigila e controlla la rispondenza delle strutture e degli ambienti in relazione alle attività ad esse connesse; vigila e controlla le condizioni di sicurezza degli impianti; 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; vigila e controlla l'igiene e sanità veterinaria, nell'ambito delle proprie competenze, e valuta la necessità di procedere a successive indagini; vigila e controlla i prodotti cosmetici; 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; vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale, nell'ambito delle proprie competenze.

Il decreto ministeriale, in questione, al comma 4, precisa che il tecnico della prevenzione *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. Infine, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, il tecnico della prevenzione svolge la sua attività professionale, presso tutti i servizi di prevenzione, di controllo e vigilanza previsti dalla normativa vigente. In relazione a quanto sancito dalla legge n. 42/1999, all'art. 1, comma 2, rafforzato dalla dichiarazione dell'art. 44 lett. B) del CCNL, comparto del personale sanitario, circa la inapplicabilità del DPR 7 settembre 1984, n. 821, appare ormai pacifico che i compiti del tecnico della prevenzione, nell'ambito delle proprie competenze e servizio cui è assegnato, sono quelli definiti dal decreto ministeriale n. 58/97. *(Il tempo a disposizione non consente ma un'attenta disamina di questa norma che ci porterebbe, dal punto di vista storico, alle istruzioni ministeriale allegate al Regio Decreto 6 luglio 1890 n. 7042 che determinarono la istituzione del vigile sanitario che quasi contengono i compiti del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro di cui al già accennato decreto ministeriale n. 58/97 e che di più si segnalano per la loro semplicità ma anche per la estrema puntualità).*

Queste disposizioni nella loro forma originale, in quanto per la confusione dei ruoli che oggi spesso si rileva, sono la dimostrazione di una volontà legislativa precisa, rigorosa sul comportamento e la responsabilità degli addetti alla vigilanza, di cui oggi si sente la carenza. Va evidenziato che tali istruzioni sono a firma del Prof. L. Pagliani, noto igienista dell'università di Torino, chiamato alla Direzione della Sanità Pubblica.

L'attività di polizia amministrativa quale funzione di prevenzione

Definiti i compiti del tecnico della prevenzione occorre definirne l'attività dal punto di vista giuridico. L'attività di vigilanza, per il controllo ufficiale dei prodotti alimentari, si esercita tipicamente attraverso l'ispezione di tutte le fasi relative alla produzione, alla fabbricazione, alla lavorazione, al magazzinaggio, al trasporto, alla distribuzione, al commercio ed all'importazione.

Si tratta di attività di *polizia amministrativa o di prevenzione* e non di *polizia giudiziaria*, in quanto viene compiuta in una fase preliminare all'emergere di indizi di reato. Si ricorda, così come in dottrina tradizionale, che con il termine *polizia* si vuole intendere l'attività che lo Stato ed altri Enti pubblici svolgono per assicurare le condizioni di un ordinato e tranquillo vivere sociale. Questa attività può essere:

- di *tipo amministrativo*, detta anche *di prevenzione*, allorché diretta a realizzare le misure di vigilanza e di osservazione per accertare se i cittadini osservano i limiti che a essi sono imposti, da leggi e atti amministrativi, in determinati settori dell'attività sociale, (in particolare: la vigilanza in materia di igiene e sanità pubblica nell'accezione più ampia); prevenire i pericoli che le condotte dei cittadini possono arrecare alla sicurezza e all'incolumità pubblica, oltre che al mantenimento dell'ordine costituzionale;
- di *polizia giudiziaria* quando tale attività è diretta a reprimere già commesse violazioni di norme penali; sono tali le norme che prevedono come sanzione una *pena* nell'accezione tecnica del codice penale; si è detto che l'attività ispettiva viene svolta come verifica amministrativa, in quanto anteriore all'emergere di indizi di reato; la dottrina tradizionale che segue l'impostazione in esame, infatti, ritiene che l'attività di prevenzione, prescindendo dall'accertamento di violazioni di legge e sia diretta solo a verificare l'osservanza dei comportamenti imposti dalla legge medesima, dai regolamenti o dagli atti amministrativi di autorizzazione; è normale, però, che proprio il controllo amministrativo porta alla scoperta di ipotesi di reato; ne deriva che da quel momento, a tenore dell'art. 220 delle norme di coordinamento al codice di procedura penale, si deve procedere seguendo le regole del codice di rito: "*Quando nel corso di attività o di vigilanza previste da leggi o decreti emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice*"; proprio per garantire continuità all'attività di vigilanza il decreto ministeriale n. 58/1997,

all'art. 1, comma 2, stabilisce che il personale operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza riveste, nei limiti delle proprie attribuzioni, la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'art. 8 del d.lgs n. 507/1999

La mancanza dei requisiti igienico - sanitari in un'attività di produzione, preparazione, e confezionamento di sostanze alimentari, prima che intervenisse il d.lgs n. 507 del 1999, per insegnamento della Corte di Cassazione, integrava il reato di cui all'art. 2 della legge 30 aprile 1962 n. 283. Conseguentemente il personale di vigilanza, allorché accertava la mancanza dei requisiti igienico - sanitari, anche in presenza di atto autorizzativo, doveva procedere obbligatoriamente al sequestro penale preventivo ex art. 321 del Codice di Procedura Penale. Tale atto entro le 48 ore doveva essere comunicato al Pubblico Ministero.

Strano e non mi risulta, in base alla teorica interpretativa prospettata dal Prof. Aldo Loiodice che tali atti adottati dagli "organi di vigilanza" siano stati dichiarati, anche in presenza di numerose controversie giudiziarie, illegittimi per incompetenza in quanto, impegnando l'Amministrazione, dovevano essere adottati dal Direttore Generale, dal Collegio dei Revisori dei Conti ovvero dai dirigenti del Servizio. Ma con maggiore ordine, in quanto ai presenti non è nota la posizione interpretativa UNPISI sull'art. 8 del d.lgs n. 507/1999, di cui faceva cenno il Prof. Aldo Loiodice nelle premesse, convinti, peraltro, che si sta facendo una discussione e si evidenzia un conflitto che forse non esiste.

Innanzitutto, rispetto a questo nuovo istituto giuridico, come si atteggia il personale di vigilanza ed ispezione in tutto il territorio nazionale? A fronte di alcune zone d'Italia in cui tale provvedimento da adottare da parte di detto personale è stato visto come carico di una eccessiva responsabilità e quasi si è invocata una copertura assicurativa professionale, in altre zone tale provvedimento è stato sollecitato dagli stessi dirigenti dei Servizi, per l'applicazione da parte del personale di vigilanza ed ispezione, mentre ancora in altre il provvedimento si adotta normalmente non suscitando alcun clamore ed è divenuto provvedimento fondamentale nell'attività di prevenzione (avendo, peraltro, avuto anche il vaglio dell'Autorità Giudiziaria).

Non risultano contenziosi, con gli interessati, a seguito dell'adozione di tale provvedimento da parte dei tecnici della prevenzione. Ma con maggiore ordine e senza

voler togliere spazio all'autorevole relatore che interverrà dopo di me, la legge 25 giugno 1999, n. 205, recante "Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario", all'art. 3, lettera e) dispone: *"fatto salvo quanto stabilito dal primo comma dell'art. 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283, prevedere la chiusura obbligatoria dello stabilimento e dell'esercizio nei casi di insussistenza dei requisiti igienico - sanitari previsti per il rilascio della autorizzazione all'esercizio dello stesso, fermo restando quanto disposto dalla lettera c) del presente comma e salva la possibilità di revoca immediata qualora la situazione sia compiutamente regolarizzata"*.

Il d.lgs 30 dicembre 1999, n. 507, in attuazione alla citata legge delega, all'art. 8 ha previsto che:

1. 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;
2. il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata;
3. restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 3 del presente decreto, dall'art. 51 7/bis del codice penale, dall'art. 12/bis e dal primo comma dell'art. 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283.

Le questioni che hanno creato difficoltà interpretative agli organi di vigilanza, sin dall'entrata in vigore del d.lgs n. 507/1999 e che in effetti hanno avuto soluzioni differenti, sono state proprio quelle relative alla individuazione dell'organo competente ad adottare il provvedimento di chiusura dello stabilimento o dell'esercizio ai sensi dell'art. 8 per insussistenza dei requisiti igienico - sanitari necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione sanitaria, nonché l'applicazione dell'art. 2, comma 1 lett. a) e l'art. 3, comma 2, lett. a) e comma 3). Tanto che sull'interpretazione di tali norme questa UNPISI ha proposto quesito al Ministero di Grazia e Giustizia - Ufficio legale - con nota n. 43/00 del 4 marzo 2000 che, però, a tutt'oggi non ha avuto alcun riscontro.

La questione che maggiormente angustia gli organi di vigilanza è proprio la individuazione dell'organo competente. Infatti la suddetta norma attribuisce, obbligatoriamente, l'adozione del provvedimento agli "organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione, commercio ed igiene degli alimenti e delle bevande".

Quali, brevemente, in assenza di pronunce giurisprudenziali, i due principali orientamenti dottrinari.

a. Teoria del pericolo della salute pubblica

Questa teoria impernia sulla tutela della salute pubblica il vincolo dell'applicazione dell'art. 8 del d.lgs n. 507/1999 e, conseguentemente, individua nel responsabile del Servizio l'Organo competente all'adozione del provvedimento. In sostanza questa teoria applica la procedura dell'art. 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283: "Il medico ed il veterinario provinciale, secondo la competenza dei rispettivi uffici, indipendentemente dal procedimento penale, possono ordinare la chiusura temporanea fino a sei mesi e nei casi di recidiva o di maggiore gravità anche la chiusura definitiva dello stabilimento o dell'esercizio...". Di più, tenendo presente che il regolamento di esecuzione alla citata legge, approvato con DPR 26 marzo 1980, n. 327, all'art. 22 dispone: "*I provvedimenti di chiusura temporanea o definitiva degli stabilimenti ed esercizi, previsti dall'art. 15 della legge, sono adottati con particolare riguardo allo stato di pericolo per la salute pubblica derivante dalla non igienicità delle operazioni di lavorazione o deposito, ovvero dalla natura o condizione delle sostanze prodotte o poste in vendita*".

*b. Teoria (preferibile) del provvedimento di natura "preventivo - cautelare"
da adottare da parte del personale di vigilanza che esegue l'ispezione*

Questa tesi, prevalente in dottrina, appare preferibile perché trova conferma in diritto positivo e, soprattutto, nei lavori preparatori.

Preliminarmente non condivide la teorica sub *a.* perché la procedura prevista dall'art. 15 della legge n. 283/1962, in relazione all'art. 22 del DPR n. 327/1980 è espressamente richiamata nella norma e di essa ne è stabilita la salvezza e la preminenza. Di più la teoria riportata sub *a.* è stata prospettata dal Dott. Francesco Dettori, magistrato in Milano, che in più occasioni non ha mancato di evidenziare la preferenza per tale interpretazione sotto l'aspetto prudenziale, in attesa delle prime pronunce giurisprudenziali.

L'istituto giuridico introdotto con l'art. 8 del d.lgs n. 507/1999 non ha natura sanzionatoria, né repressiva. La sua funzione preventiva e cautelare è fondamentale nell'attività di prevenzione che il personale di vigilanza è chiamato a svolgere come compito d'istituto. Infatti l'attività di polizia giudiziaria, cioè repressiva,

interviene solo e quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergono indizi di reato (art. 220 norme di attuazione cpp).

La conferma di tale funzione preventiva e cautelare è rafforzata non solo dal dato positivo, comma 2 del citato articolo che dispone: “*Il provvedimento è immediatamente revocato se la situazione viene regolarizzata*” ma anche dal richiamo contenuto nella relazione governativa di accompagnamento del provvedimento che sub art. 8 recita:

«2.3.3. *La chiusura dello stabilimento nel caso di insussistenza dei requisiti igienico - sanitari.* Le disposizioni relative alla chiusura dello stabilimento o dell'esercizio per mancanza di requisiti igienico - sanitari, di cui all'articolo 8 del decreto, ricalcano pressoché testualmente il criterio di delega della lettera e) dell'articolo 3 della legge n. 205 del 1999, già sufficientemente puntuale. La misura si discosta da quelle disciplinate dai precedenti articoli per il fatto di essere caratterizzata da una funzione preventivo - cautelare, invece che tipicamente sanzionatoria. Essa non consegue, infatti, all'accertamento di specifici illeciti, bensì alla verifica dell'insussistenza dei requisiti igienico - sanitari previsti per il rilascio dell'autorizzazione sanitaria; in questa prospettiva, ne è dunque prevista la revoca immediata non appena la situazione di irregolarità venga eliminata. Comunque, per evitare ogni possibile dubbio interpretativo, è fatta espressamente salva l'applicabilità delle disposizioni che prevedono, a qualunque altro titolo, l'adozione del provvedimento di chiusura, rispetto alle quali l'articolo in esame viene pertanto ad atteggiarsi come norma residuale».

Oggi, l'illustre relatore che mi ha preceduto prospetta una ulteriore interpretazione che riporto in sintesi, l'espressione “*gli organi della pubblica amministrazione incaricati della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di produzione...*” non è diretta a ricomprendere il personale di vigilanza ed ispezione ma, trattandosi di provvedimenti che impegnano l'Amministrazione, per “*organi*” devono intendersi il Direttore Generale ed il Collegio dei Revisori dei Conti nonché, ad estendere, i soli responsabili dei servizi.

La tesi proposta non sembra condivisibile, accoglibile e neanche proponibile. Nella fase interpretativa di una norma, è insegnamento costante in diritto che le medesime espressioni, le medesime parole contenute in uno stesso atto normativo devono essere apprezzate con lo stesso significato e con la medesima intenzione del legislatore. Certo non è sfuggito all'esimio relatore che l'art. 7 del d.lgs n. 507/1999, relativo all'affissione e pubblicazione del provvedimento che applica

sanzioni amministrative, nel dettare le norme per l'esecuzione, al comma 3 dispone: "L'autorità che ha emesso l'ordinanza-ingiunzione cura l'esecuzione dell'affissione, avvalendosi ove occorra degli organi di polizia municipale. Se l'affissione è disposta dal giudice penale, l'esecuzione è affidata all'organo che ha accertato la violazione". Ora visto e considerato e, spero che nessuno voglia mettere in dubbio che il personale di vigilanza ed ispezione (tecnico della prevenzione) sia legittimato ad accertare violazioni che possono comportare l'affissione e pubblicazione del provvedimento che applica sanzioni amministrative, mi rifiuto e rigetto con fermezza l'interpretazione che il provvedimento di cui sopra, disposto dal giudice penale a seguito di violazione accertata dai tecnici della prevenzione, venga eseguito, e costituisca attività di competenza, così come sostenuto, esclusiva, del Direttore Generale, del Collegio dei Revisori dei Conti ovvero dei soli responsabili del servizio. Ma vi è di più. Una ricerca, sia pure limitata a pochi anni, ha evidenziato ben, dico ben, 1.467 norme (articoli) contenute in diverse e numerosissime disposizioni legislative, ove con l'espressione "organi di vigilanza" si ha sicuro riferimento al personale incaricato della vigilanza, proprio per l'attività che è richiesta. Solo alcuni esempi:

1. art. 13, comma 1, legge 24 novembre 1981 n. 689

"Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni operazione tecnica. Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi ...";

2. art. 5, comma 1, DPR 26 marzo 1980, n. 327

"Gli organi di vigilanza di cui ..., possono procedere in qualsiasi momento ad ispezioni o prelievi di campioni negli stabilimenti, nei laboratori di produzione e confezionamento, nei magazzini, nei depositi, nei mercati, negli spacci di vendita, negli alberghi, ristoranti, trattorie ed altri pubblici esercizi, nonché nelle mense soggette ad autorizzazione sanitaria ed amministrativa, ed in genere ovunque si distribuiscono a qualsiasi titolo per il consumo e si smerciano sostanze alimentari;

3. art. 52 DPR 26 marzo 1980, n. 327

"La dichiarazione (che accompagna le sostanze alimentari) ... deve essere esibita ad ogni richiesta degli organi di vigilanza ...;

4. art. 9 DM 26 giugno 1995

“L'attività di vigilanza e controllo sull'osservanza delle norme di cui alla presente ordinanza, è effettuata dagli *organi* istituzionalmente preposti ...”.

5. art. 18 d.lgs 31 marzo 1998, n. 114

“Nei casi in cui le operazioni di vendita sono effettuate ... Agli *organi* di vigilanza è consentito il libero accesso al locale indicato come sede del venditore”.

Ora le suddette norme che indicano attività quali ispezioni, prelievi di campioni di sostanze alimentari, sequestro di sostanze alimentari, obbligo di visionare la documentazione di accompagnamento di sostanze alimentari, libero accesso ai locali di vendita, tutte riferite agli organi di vigilanza debbono ritenersi attività di esclusiva competenza del Direttore Generale e Collegio dei Revisori dei Conti dell'AUSL ovvero dei dirigenti responsabili dei servizi? E quali sono, allora, le funzioni che i tecnici della prevenzione sono legittimati a compiere con autonomia tecnico professionale? Da quanto sopra, ed in attesa delle prime pronunce giurisprudenziali, sembra preferibile la teoria interpretativa riportata sub *b.*, considerando l'art. 8 del d. lgs n. 507/1999 specificazione, con precisa norma, di poteri in capo al personale di vigilanza ed ispezione nell'attività di prevenzione.

La mancanza di tale norma, infatti, non consentirebbe di incidere, in alcun modo, nell'espletamento di attività di prevenzione ed addirittura anche in assenza di trasgressioni, nei diritti degli amministrati, né consentirebbe interferenze nell'attività esercitata se non per il solo tempo necessario a correggere le carenze riscontrate.

Sono grato agli organizzatori per l'invito a questo convegno, ma nella responsabilità di legale rappresentante dell'UNPISI denuncio mio malgrado in questo periodo un gravissimo stato di disagio di tutto il personale di vigilanza ed ispezione. Di fronte a una pletora di disposizioni legislative ed un “silenzio assordante” delle Istituzioni preposte, che pure sono state interessate con precise richieste, questo personale adotta e continua ad adottare, con assunzione di responsabilità, provvedimenti che ritiene obbligatori in un corretto svolgimento delle funzioni di prevenzione.

Il Direttore Generale di questa AUSL, Dott. Domenico Lagravinese, da sempre punto di riferimento di questa Associazione e da sempre caposaldo di quell'attività di prevenzione che oggi pare dobbiamo rivendicare come categoria. Solo qualche esempio: in materia ambientale, e mi dispiaccio che l'Assessore Regionale Sacco-

manno sia stato costretto ad andar via: la tutela della acque era affidata alla legge n. 319/1976. Sub vigenza di tale legge la Regione Puglia ha adottato i regolamenti n. 1 del 1988, e nn. 1, 2, 3, 4 e 5 del 1989. Tutti questi regolamenti prevedono ancora e, ripeto tutti, che la loro violazione costituisca fattispecie di reato. È intervenuto il d.lgs n. 152/1999, successivamente modificato dal d.lgs n. 258/2000, che ai sensi dell'art. 63 ha abrogato la legge n. 319/1976 e, di più, ha previsto che quasi tutte le violazioni non costituiscano più fattispecie penali ma meramente illecito amministrativo. Difficile il compito di coordinamento, difficile individuare, in relazioni ai suddetti regolamenti, tutti ancora in vigore, quali le condotte da considerare tuttora illeciti penali.

I provvedimenti consequenziali adottati dai tecnici della prevenzione che, in modo veramente spasmodico, ricercano dottrina e pronunce giurisprudenziali, sono sempre criticati. Il tecnico di prevenzione che sceglie la via giurisdizionale penale è definito, in senso spregiativo, "sbirro" perché alla ricerca sempre della soluzione repressiva, mentre il tecnico della prevenzione che opta per la soluzione di violazione amministrativa viene spesso considerato "accomodante". Inquinamento da rumore. Con un collega di Bari del quale in questo momento mi sfugge il nome non siamo stati in grado nell'arco di ben 90 giorni dall'accertamento della violazione, di conoscere l'Organo Amministrativo competente a ricevere il rapporto con la conseguente caducazione dell'accertamento eseguito in quanto trascorso il tempo utile per la notifica che doveva indicare tale Organo.

Abbiamo una sola risposta: un silenzio assordante.

Il d.lgs n. 507/99

In questo convegno, finora, si è sentito solo parlare del provvedimento ex art. 8. Nessun accenno alle altre problematiche del decreto in questione che pure comportano notevoli assunzioni di responsabilità da parte dei tecnici della prevenzione. Citavo, in premessa, le norme:

Art. 2 - "Le violazioni indicate all'art. 1 sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, il cui ammontare ... è così determinato: se la violazione è punita con la sola pena della multa o dell'ammenda, la somma dovuta è pari all'ammontare della pena pecuniaria stabilita per la violazione stessa, e comunque non inferiore a lire cinquecentomila". L'espressione e comunque non inferiore a lire cinquecentomila ha fatto sorgere diverse interpretazioni

che, a secondo di quella che si adotta, comporta un risultato diverso, peraltro, con possibili danni all'Erario. Di più, è applicabile l'art. 16 della legge n. 689/1981?

Art. 3, comma 3 - "Nei casi in cui possono essere applicate sanzioni amministrative accessorie a norma dei commi 1 e 2 (reiterazione e fatti di particolare gravità) non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981 n. 689". Non c'è chi non vede l'enorme responsabilità per il tecnico della prevenzione, adottare o non adottare il citato articolo 16?

Ma su queste tematiche il convegno di oggi finora risponde, lo ribadisco, con un "assordante silenzio". E visto che l'argomento è solo ed esclusivamente il provvedimento dell'art. 8, sorge allora spontaneo chiedersi se i relatori scelti e le argomentazioni non debbano considerarsi strumentali a posizioni già assunte. Se tali posizioni sono e convergono sulla tesi del provvedimento da adottare in presenza del pericolo per la salute pubblica e da parte del Dirigente il servizio, mi chiedo perché applicare l'art. 8 del d.lgs 507/1999 e non già il provvedimento ai sensi dell'art. 15 della legge 30 aprile 1962, n. 283 in relazione anche all'art. 22 del regolamento di esecuzione approvato con DPR 26 marzo 1980 n. 327 di cui è stabilita la salvezza e la preminenza? O invece non si vuole che i tecnici della prevenzione adottino il provvedimento di cui all'art. 8 del d.lgs n. 507/1999 perché non sono intervenute direttive, ordini da parte della Dirigenza Generale ovvero da parte della Dirigenza del Dipartimento o del Servizio Sian?

Certo non sfugge, concludendo, che i nuovi compiti che sono assegnati in capo al personale di vigilanza richiedono un elevato standard di qualificazione professionale, non solo - questo è ovvio - sul piano delle conoscenze e dell'intervento in campo igienico - sanitario, ma anche e sempre di più sotto il profilo della capacità di governare in maniera ottimale i nuovi istituti giuridici, che non coordinati con gli ordinamenti organizzativi dell'Azienda Unità Sanitaria Locale creano di sicuro dubbi e incertezze.

Questi dubbi e incertezze possono essere fugati al fine di conseguire uniformità di comportamenti nell'ambito di una stessa Azienda con atti di indirizzi e di coordinamento che siano vincolanti per tutti e che non avvengano attraverso lettere di biasimo, di censura o di contestazione. Grazie.

Interpretazione ed applicazione dell'art. 8 del d.lgs n. 507/1999

Francesco Dettori, Magistrato, Milano

Alcuni di voi, non credo la gran parte, sanno che mi occupo di problematiche alimentari dal punto di vista normativo da svariati anni. È dal 1978 che ho cominciato ad occuparmi della materia e a vedere che cosa significa intervenire in termini di politica giudiziaria penale in questo settore. Da allora ho preso l'abitudine - non perché io l'abbia voluto, ma perché il sistema in definitiva lo impone - di avere periodici incontri con gli operatori di settore e, in particolar modo, da quando il servizio sanitario nazionale ha cominciato ad operare così come lo ha immaginato il legislatore del 1978, con tecnici di igiene.

Con i vostri colleghi e con alcuni di voi ho avuto anche modo di incontrarmi, per discutere problematiche di comune interesse, che esistevano in misura maggiore prima del 2000, prima dell'avvento di questo secondo intervento di depenalizzazione, il 507 del 1999, in attuazione della legge 205 del 1999. Problemi però ce ne sono ancora, ma in misura minore, perché la depenalizzazione si è fatta sentire. Devo dire che Pacileo di Torino nel primo scritto, a commento del d.lgs attuativo della legge 205, si era espresso in termini ottimistici. Restavano gli artt. 5 e 6 della legge 283 del 1962, salvaguardati con il principio di specialità, con un ampio spettro di applicazione in tutto il settore della produzione e commercializzazione degli alimenti, che non avrebbero eliso, anzi addirittura avrebbero lasciato forse nella stessa misura la presenza dell'autorità giudiziaria penale.

A mio avviso direi che questa presenza è diminuita. Io coordino la Sezione 4^a della Procura della Repubblica di Milano, che si occupa di ambiente e di alimenti e da un anno e mezzo devo dire che vi è stato indubbiamente un decremento. Tanto è vero che ogni tanto prendo l'iniziativa di sollecitare gli organi della vigilanza ad una maggiore presenza. Quando ciò non avvenga e si promuovono azioni dirette dell'autorità giudiziaria, attraverso la Polizia Giudiziaria, per l'appunto coordinata direttamente dal Magistrato, vedo che violazioni degli artt. 5 e 6 della legge 283 emergono, vengono fuori.

Questa presenza, a mio avviso, è notevolmente diminuita per effetto della depenalizzazione e poi in conseguenza dell'avvento della normativa sull'autocontrollo,

che ho la netta impressione sia stato travisato nella sua funzione. Lo dico e lo ripeto, su questo sono in linea con il Dott. Pasquale Iodice e non abbiate paura se vi accusano di essere poliziotti o dei repressori. L'autocontrollo ha un significato se è un autocontrollo verificato, sottoposto a vigilanza. Ma l'autocontrollo lasciato alla esclusiva determinazione del datore di lavoro o dell'imprenditore non è tale.

Io temo che questo sia diventato un alibi, che si faccia molta minore vigilanza rispetto a quella che si faceva prima, reputando che l'autocontrollo abbia occupato uno spazio tale da aver necessariamente delimitato quello riservato al controllo oggettivo, *super partes*, che è dell'organo esterno.

Non mi aspettavo, onestamente, di trovare una atmosfera così incandescente sull'art. 8, sul tema specifico che mi pare sia il *clou* dell'incontro di oggi. Non me l'aspettavo perché gli aspetti applicativi del d.lgs 507 sono emersi da una serie di incontri e di convegni proprio organizzati dagli Enti amministrativi competenti, dalle Amministrazioni competenti, in particolar modo dalle ASL. In Lombardia ne sono stati organizzati vari. Dirò di più. Alla pubblicazione e all'entrata in vigore del d.lgs 507 del 1999 sono stato immediatamente contattato a livello regionale lombardo e dai vostri colleghi più sensibili, che mi hanno posto concretamente gli aspetti problematici, che poi ho affrontato in un mio scritto. Vi dirò che, dopo le preoccupazioni del primo momento, cioè a dire dei primi mesi del 2000, l'atmosfera si è piuttosto rasserenata. Faccio riferimento all'atmosfera e alle preoccupazioni di coloro che operano quotidianamente sul territorio, cioè dei vostri colleghi. Grosse questioni non mi risulta che ne siano venute fuori.

Onestamente, non sono in grado di dirvi quali sono state le soluzioni adottate per gli aspetti in discussione oggi, che sono in particolar modo indicati dal Dott. Pasquale Iodice, che poi sono fondamentalmente della competenza e dei requisiti necessari per dei presupposti giuridici necessari per poter arrivare alla adozione del provvedimento di chiusura ex art. 8 del d.lgs 507. Anche recentemente ho avuto modo di partecipare come docente ad un corso organizzato dalla ASL Milano/2 di Melegnano, in cui sono state esaminate a 360 gradi tutte le problematiche relative all'applicazione della normativa sulla produzione e commercializzazione degli alimenti. Debbo riconoscere onestamente che sono stati soltanto sfiorati o comunque sono stati trattati con estrema tranquillità anche gli aspetti che sono emersi oggi e che in questo dibattito segnalano una forte preoccupazione. Non riesco a intuire perché. Probabilmente c'è stato qualche scontro interno. È vero

che al corso organizzato recentemente a Milano, proprio dall'UNPISI se non vado errato, ho colto dei dati di preoccupazione e di specifica attenzione, in particolar modo rivolta all'art. 8, ma non ne ho inteso onestamente quale possa essere stato il *casus bellis*, l'occasione che lo ha definito.

I problemi interpretativi delle norme in genere esistono, perché la norma è un dato prodotto dall'uomo. Fosse un risultato sempre e senza eccezione di certezza, non dovremmo stare a incontrarci qui, per trovarne la chiave di lettura.

Io non avevo inteso che si volesse trattare dell'art. 8 e, in particolar modo, del profilo concentrato sulla parola organo; il tema mi pareva invece più generico. Scomodare addirittura un costituzionalista per applicare una norma, che dovrebbe essere di quasi quotidiano utilizzo, impiego, è drammatico, vi assicuro, è preoccupante! Perché? Perché onestamente io mi sono dato una linea interpretativa di maggiore prudenza probabilmente perché qui nel Meridione, se si adottano provvedimenti di questo genere nei confronti di realtà produttive e commerciali non vi è reazione o vi è scarsa probabilità di reazione. Ma se questo succede al Nord e succede con realtà produttive agguerrite dal punto di vista del censo, state sicuri che, se sbagliate, reagiscono e reagiscono con l'azione civile di risarcimento danni. Quindi bisogna stare un po' attenti e muoversi con cautela. Mi sono mosso su questa linea perché non lo ritengo un provvedimento da assumersi con tranquillità e serenità, comunque e sempre, in presenza della assoluta genericità della norma stessa.

Ho scritto io, ha scritto il collega Vincenzo Pacileo, ma non ci siamo messi d'accordo. Vi sono ben poche linee di coincidenza tra quello che dice il collega e quello che dico io ed è preoccupante, vi assicuro, se soprattutto voi operatori, che non avete a monte una preparazione giuridica del livello che necessariamente dobbiamo avere noi come magistrati, dovete utilizzare quotidianamente questa norma. Vi dico che è preoccupante. Le norme espresse dal legislatore sono sempre il risultato di un'azione umana, quindi possono essere incomplete, generiche, di difficile interpretazione e porre dei problemi quando si va ad applicarle, con i rischi che dicevo.

Io mi sono vista arrivare una volta una azione civile di risarcimento danni per un miliardo come magistrato. Era un grosso costruttore che la fece, perché avevo sequestrato un grosso complesso. Vi dico che non è piacevole vedersela arrivare! Poi tutto è andato bene. Allora, se questo è vero, perché non si prevede un meccanismo, un sistema immediato per chiarire i problemi che sono emersi? I profili che

voi avete prospettato e che si discutono oggi sono emersi immediatamente nel momento in cui, tra gennaio e febbraio mi sono incontrato con i vostri colleghi e ci siamo messi a discutere della applicazione del 507, dalla procedura ex art. 16 della legge 689 del 1981, per ciò che concerne le sanzioni amministrative ed accessorie, fino all'art. 8. Gli aspetti della competenza o quelli relativi ai presupposti per la adozione del provvedimento non sono di oggi, ma sono di un anno e mezzo fa e, se non è previsto a monte un meccanismo di pronto adeguamento, di pronto chiarimento delle nonne (a questo è chiaro che ci deve pensare il legislatore) ci rivediamo dopo un anno e mezzo a discutere di queste questioni addirittura drammaticamente. Evidentemente a monte ci deve essere stato qualcosa, ci deve essere stato qualche conflitto. A Milano non l'ho registrato, ma qui sì.

Veniamo agli aspetti considerati dal Dott. Pasquale Iodice e dal Prof. Aldo Loiodice. Indubbiamente quando mi sono preoccupato di cercare di individuare chi fosse l'entità, persona fisica, competente ad assumere il provvedimento di cui all'art. 8, certo, ho tenuto presente l'organo, tanto è vero che richiamo alcune altre disposizioni, sempre in materia di legislazione alimentare, in cui viene utilizzata questa parola in forma analoga e mi sono sentito in dovere di concludere su una linea estremamente prudentiale, perché il provvedimento di chiusura va valutato attentamente e richiede a monte tutta quella serie di conoscenze tecnico - scientifiche, di esperienza, di capacità valutativa, di ponderazione in genere che, a mio avviso, può far capo solo al responsabile di un servizio. Certo, questa scelta va a detrimento dell'efficacia dell'intervento, perché l'effetto dissuasivo è più rilevante e più rapidamente viene adottato, però c'è il rischio dell'errore con tutto ciò che questo comporta. Al di là della stretta interpretazione di carattere giuridico e dell'analisi indubbiamente puntuale dal punto di vista costituzionale del Prof. Aldo Loiodice, onestamente mi sembra eccessivo per una nonna scomodare la teoria dell'organo. Vi dirò, tra l'altro, che ho fatto pure il tema in magistratura su questa teoria, quindi la ricordo chiaramente: il concorso in magistratura riguardava proprio la teoria dell'organo nella struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione.

E vengo al parametro della salute. Io mi rendo conto ed è corretto il richiamo dell'art. 15 della legge 283 del 1962 e delle rispettive norme di attuazione del DPR 327 del 1980, ma la teoria cosiddetta massimalista mi preoccupa, perché c'è il rischio di estenderla oltre modo, al di là della proporzione dell'effetto. È una

norma diretta a garantire, seppure in via indiretta, la igienicità degli alimenti. Signori, ci sono degli aspetti che vanno considerati con estrema preoccupazione ed attenzione, ecco perché dico che ci dovrebbe essere un meccanismo di intervento che me li venga a chiarire, al di là delle esigenze singole e regionali. Questi esempi mi sono stati fatti dai vostri colleghi quando discutevamo della portata di queste norme e mi hanno indotto a seguire la via della estrema attenzione, considerato l'effetto dirompente di un provvedimento di questo genere. Pensate a piccoli esercizi, che vivono giorno per giorno sugli introiti assicurati giorno per giorno, che cosa significa chiuderli per 10 - 15 giorni. Allora io non vedo che altra via ci sia, se non quella per garantire una uniformità di comportamenti sul piano nazionale.

A mio avviso il silenzio a livello centrale - a questo proposito debbo rivolgere un'accusa al Ministero - significa quello che sempre ha significato: facciamo fare alla giurisprudenza. Quando le norme non sono chiare, sono generiche e si prestano ad applicazioni addirittura in contrasto fra loro o comunque per ambiti differenti non vengono lette bene, il legislatore dice "Lasciamo fare alla giurisprudenza, vediamo che cosa succede e saranno i giudici che ci diranno come quella norma deve essere applicata e quale ambito di applicazione deve avere". Questa è purtroppo la realtà quando voi non avete risposte pronte, neppure a livello centrale, per le vostre preoccupazioni.

Forse ci dovrebbero essere, almeno quando ci sono profili di carattere penale, delle Procure più e dei Pubblici Ministeri più disponibili a sentire. Vi assicuro tuttavia che non è facile. Io cerco di farlo con la massima disponibilità possibile, però in genere si è assorbiti dal proprio carico di lavoro e si ha difficoltà a dare udienza a tutte le richieste interpretative che magari solo indirettamente riguardano la materia che noi trattiamo.

D'altra parte non vedo altra via, Dott. Pasquale Iodice, che sul piano dell'aggiustamento della norma, visto che questa si presta a differenti letture. Io vi suggerisco quella prudenziale, vi garantisco che non torno indietro, non perché non ritenga idonei i tecnici di igiene, i vigili sanitari, ovviamente adeguatamente preparati, sia ben chiaro, e questo sta anche alla vostra responsabilità! Adeguatamente preparati e in grado di esprimere una valutazione corretta sul piano tecnico - giuridico, altrimenti è bene astenersi. Non per questo, riprendo il discorso, mi allontano dalle posizioni che ho già espresso, ma perché gli effetti della chiusura sono quelli che sono. In alternativa c'è poco da fare, dobbiamo aspettare le sentenze. Vi ringrazio.

Iniziative della regione Lombardia in materia di vigilanza negli ambienti di vita e di lavoro

Maurizio Salamana, Unità Organizzativa Prevenzione Regione Lombardia

Buongiorno a tutti. Approfitto dell'occasione per ringraziare non solo dell'invito che questa Azienda Unità Sanitaria Locale ha rivolto alla Regione Lombardia per partecipare a questo convegno molto interessante, ma anche per ringraziare per l'ospitalità dimostrata. Invito, quindi, il Direttore Sanitario a porgere i dovuti ringraziamenti a tutte le persone che, a tal fine, si sono impegnate. L'occasione è doppiamente gradita anche perché la Regione Lombardia è, in un certo senso, gemellata con questa Azienda Unità Sanitaria Locale, in quanto le due strutture partecipano alla realizzazione di un progetto di ricerca finalizzata nel settore della nutrizione, progetto che si pone come obiettivo la prevenzione delle patologie degenerative derivanti da una alimentazione non corretta. Vorrei anche porgere i saluti da parte del Dott. Vittorio Carreri, che oggi era impossibilitato ad intervenire.

Fatte queste doverose premesse, entro nell'argomento. Sicuramente sarà un argomento che determinerà meno tensioni di quanto ne possano avere determinato gli interventi precedenti, cercherò, quindi, di contenere l'intervento, perché quello che è stato affrontato fino ad ora è un argomento che veramente è degno di attenzione e che merita, quindi, il necessario spazio per una approfondita discussione.

Il settore della prevenzione in Regione Lombardia, per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, si basa su due disposizioni regionali che sono state adottate nel 1997 e nel 1998, in conseguenza delle quali ci sono oggi 15 Aziende Sanitarie Locali. All'interno di queste Aziende Sanitarie Locali – che, ad eccezione della provincia di Milano e della provincia di Brescia, hanno dimensioni provinciali – ci sono 7 servizi. È una sorta di via lombarda all'attuazione della riforma sanitaria, in quanto è stato previsto anche il Servizio di Medicina Preventiva delle Comunità, in aggiunta a quelli previsti dalla normativa nazionale e cioè: igiene e sanità pubblica, prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro, igiene degli alimenti e della nutrizione, nonché i servizi che fanno riferimento all'area veterinaria, quindi sanità animale, igiene della produzione, igiene degli allevamenti.

Gli operatori presenti nei Dipartimenti di Prevenzione, allo stato attuale, assommano a circa 2.800 persone. Prima dell'attuazione della legge di applicazione

dei referendum riguardanti i controlli ambientali, vi erano circa 200 persone in più che, per effetto dell'applicazione di dette norme, sono stati trasferiti all'ARPA. Per quanto riguarda invece il settore veterinario ci sono 1.098 operatori.

C'erano, sempre all'interno dell'area della prevenzione, anche i presidi multinazionali, che, con l'istituzione e l'avvio dell'ARPA hanno subito una certa falciatura di personale, in quanto tutto il personale che svolgeva attività in materie attinenti agli argomenti dei quesiti referendari (aria, acqua, suolo, ecc.) è stato trasferito all'ARPA con le relative attrezzature.

È evidente che nessuno contesta la necessità di approfondire, di rendere più efficaci i controlli ambientali, ma se questo deve essere fatto sottraendo forze ad altri settori della prevenzione, se di protezione ambientale da un lato se ne fa poca, ciò vale allo stesso modo per quanto riguarda la tutela della salute della popolazione.

Le attività che devono svolgere i Servizi dei Dipartimenti di Prevenzione sono molto consistenti sia come tipologia sia come numero di prestazioni. Cito molto brevemente alcuni dati. Prendiamo ad esempio un'attività che dovrebbe e ci si augura in via di estinzione, ma che, purtroppo, è ancora una delle voci maggiori, cioè quella che riguarda il rilascio dei libretti di idoneità sanitaria: in Regione Lombardia, nel 1999, si sono avute circa 500.000 prestazioni. Per quanto invece riguarda le acque destinate al consumo umano sono stati effettuati oltre 100.000 campioni. Nel settore degli alimenti, tra vigilanza programmata e non programmata, si arriva a circa 30 - 40 mila interventi. A ciò si deve aggiungere l'attività di campionamento i programmi mirati (attualmente il piano regionale prevede una campagna di controlli sulla ristorazione). Vi è, poi, tutta l'attività nuova che riguarda l'igiene della nutrizione, quindi l'attività di educazione alimentare, l'attività di sorveglianza nutrizionale e le visite dietologiche. Per quanto riguarda l'educazione alimentare, nel 1999, si sono avuti 35.000 contatti.

Poi c'è tutta la parte legata al settore delle vaccinazioni e un altro settore che è oggetto dell'intervento da parte dei Servizi del Dipartimento di Prevenzione e, in particolare dei SIAN, è quello legato alla prevenzione delle intossicazioni da funghi che in Lombardia è particolarmente sviluppato (debbo riconoscere che non mi è nota la realtà pugliese). La Regione Lombardia, ancora prima che uscisse la Legge Statale, aveva istituito i centri di controllo micologico; ora si chiamano ispettorati micologici. In media, ogni anno, circa 7000 persone accedono agli ispettorati micologici per farsi controllare i funghi che hanno raccolto. Deve essere precisato

che tale attività è correlata alla quantità di funghi presente (nel 1998 vi è stato un afflusso di oltre 11 mila). Dato significativo è che, comunque, un buon 80% dei funghi presentati vengono riconsegnati ai raccoglitori, in quanto riconosciuti idonei per il consumo. Inoltre, ogni anno sono sottoposte a certificazione sanitaria circa 500 tonnellate di funghi destinati al circuito commerciale.

La Regione Lombardia ha attivato, con il prezioso contributo dei propri collaboratori dei servizi dei dipartimenti di prevenzione, una serie di gruppi di lavoro che hanno affrontato le varie tematiche di propria competenza, soprattutto per quanto riguarda il settore dell'igiene degli alimenti e della nutrizione.

È già stato prodotto un primo documento, approvato con Decreto della Direzione Generale della Sanità dal titolo "Linee Guida della Regione Lombardia per i Servizi d'Igiene degli Alimenti e della Nutrizione delle Aziende Sanitarie Locali", nell'ambito del quale vengono affrontate le tematiche e le competenze che questi servizi hanno all'interno del dipartimento, quindi anche con un discorso di collaborazione con gli altri servizi esistenti: igiene pubblica, medicina di comunità, servizi veterinari, eccetera.

Per ognuna delle tematiche affrontate sono state prodotte delle linee guida o Circolari in fase di emanazione. I documenti prodotti riguardano i seguenti argomenti:

1. il Controllo Ufficiale visto non soltanto sotto l'aspetto delle procedure operative, ma anche visto in funzione di un raggiungimento di un sistema di qualità nello svolgimento del controllo medesimo;
2. le procedure relative al rilascio e al rinnovo del Libretto di idoneità sanitaria per gli alimentaristi;
3. la gestione delle tossinfezioni alimentari;
4. la prevenzione delle intossicazioni da funghi, dove, addirittura, sono state previste non solo le attività, le procedure e la modulistica per l'attività degli Ispettorati Micologici, ma le attività, le procedure e la modulistica per quanto riguarda gli interventi in caso di intossicazione, quindi il rapporto con gli ospedali, con i Pronto Soccorso, con i centri antiveleni (la circolare riguardante questo argomento è stata anche pubblicata sul giornale dell'UNPISI);
5. l'organizzazione dei controlli e la gestione dei casi di non conformità per le acque destinate al consumo umano;
6. l'educazione alimentare e la sorveglianza nutrizionale;
7. la ristorazione collettiva.

È stato prodotto anche un documento che si occupa di un tipo particolare di ristorazione collettiva, quello della *ristorazione ospedaliera*. Questo documento si inserisce in un più ampio progetto che riguarda la prevenzione dei rischi da lavoro del comparto sanitario, nel quale è stato inserito anche l'aspetto della ristorazione visto, da un lato, come tutela dell'operatore che svolge l'attività nell'ambito della struttura ospedaliera, e dall'altro, di conseguenza, anche come tutela del paziente in quanto utente con particolari problematiche.

Anche per quanto riguarda l'evento *BSE* la Regione è intervenuta predisponendo delle linee guida, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della tutela delle persone al fine di rendere operativo un sistema di organizzazione di prevenzione per quanto riguarda il trattamento delle persone che potrebbero essere riscontrate positive per quanto riguarda la presenza dei *prioni*.

Nell'ambito degli aspetti riguardanti gli ambienti di vita, sono ormai sulla linea del traguardo due linee guida di particolare importanza, che riguardano gli *incidenti domestici* e il *traffico veicolare*. Sono, questi, aspetti particolarmente importanti, in quanto vedono coinvolte un notevole numero di persone (basta pensare a quante sono le vittime degli incidenti stradali, o, ad esempio, quanti sono gli incidenti domestici causati dal monossido di Carbonio).

Anche nel settore delle *radiazioni ionizzanti* la Regione Lombardia ha provveduto a impartire disposizioni, non solo per quanto riguarda la tutela degli operatori addetti, per i quali, del resto, esistono diverse e specifiche disposizioni, ma, soprattutto relativamente ai rischi che possono verificarsi nei confronti delle persone che sono sottoposte a trattamenti, cioè i pazienti. Da un censimento risulta che in Regione Lombardia, con tipologia e potenza diversa, ci sono oltre 12.000 apparecchiature radiologiche.

Un altro aspetto particolarmente importante è per quanto riguarda la *tutela della salute nei luoghi di lavoro*.

La Regione Lombardia ha approvato un progetto obiettivo che ha questo titolo, all'interno del quale ci sono diversi progetti speciali che riguardano l'agricoltura, l'edilizia, il comparto sanitario. Soprattutto quest'ultimo aspetto ha avuto una notevole attenzione e un altrettanto notevole sviluppo. In tal senso la Regione ha provveduto ad emanare alcuni importanti documenti al fine di garantire che attraverso un'adeguata e corretta gestione, nonché la messa in atto di procedure e comportamenti idonei, si possa prevenire il verificarsi di eventi, talvolta tragici.

Vanno citate a questo proposito le *Linee Guida per le sale operatorie*, le *Linee Guida per le camere iperbariche*.

Un altro documento molto importante, sia per gli aspetti sanitari sia per gli aspetti ambientali, è quello relativo ai *rifiuti sanitari*. L'indagine effettuata evidenziava che tale problema era gestito con modalità diversissime, con incidenze differenziate anche sui costi di gestione.

Anche nel settore della *medicina dello sport*, che comunque rientra nel discorso prevenzione, sono state elaborate delle linee guida, al fine di garantire un salutare svolgimento della pratica sportiva e di prevenire il ricorso a sostanze dopanti.

L'elenco delle attività sopra riportato, tra l'altro non esaustivo, nelle quali sono impegnati gli operatori dei servizi di prevenzione, fornisce un concetto abbastanza chiaro, da un lato, delle responsabilità che agli stessi vengono attribuite e della complessità dei compiti che devono svolgere e, dall'altro della stima che viene data agli operatori affidando loro detti compiti.

Quando poi i vari provvedimenti saranno adottati, saranno anche distribuiti alle varie Regioni e quindi avrete modo di verificare la validità degli operatori che hanno contribuito alla stesura di questi documenti.

La Regione Lombardia, tra le prime, aveva superato l'aspetto, concettuale terminologico, del vigile sanitario, introducendo una figura che non trovava riscontro negli ordinamenti giuridici esistenti o contrattuali, il "Tecnico di Igiene".

Questa scelta aveva l'obiettivo di dare una maggiore efficacia, quindi un maggior significato all'aspetto della prevenzione; come conseguenza l'operatore non era più un vigile, quindi un poliziotto, ma diventava, appunto, un tecnico di igiene, quindi anche di supporto nei confronti di quelle strutture che erano oggetto della sua attività di vigilanza, non in un rapporto di tipo conflittuale, ma, principalmente, di tipo collaborativo, pur nel rispetto del proprio ruolo.

Tuttavia, poiché la normativa prevedeva solo questo tipo di denominazione per diverso tempo le due terminologie hanno dovuto essere usate in combinazione.

Nel dibattito che mi ha preceduto è stata citata la circolare 38 del 1998 della Regione Lombardia, per quanto riguarda l'aspetto dell'applicazione del d.lgs 155/1997.

Due sono gli aspetti che in particolare ritengo sia opportuno evidenziare.

1. Le procedure derivanti dall'applicazione di detta norma hanno modificato sostanzialmente lo svolgersi dell'attività di controllo ufficiale. Non si tratta più

di limitarsi a verificare caratteristiche strutturali, ma anche le procedure operative e la loro conformità ai requisiti igienici specifici, ma, soprattutto, verificare che tali requisiti siano contenuti nel manuale di autocontrollo. Affrontare un manuale di autocontrollo e verificarlo in fase operativa non solo comporta più tempo, per cui risulta che numericamente i controlli sono inferiori, comporta anche una serie di acquisizioni, di capacità e di conoscenze non da poco. Tanto è vero che con la citata circolare era stata prevista la possibilità che il manuale potesse anche essere consultato a tavolino ed in anticipo, proprio per poter vedere e poter prendere atto di quelle che erano le procedure adottate nell'Azienda. Questo non voleva dire bypassare le norme; voleva soltanto dire *“Ammetto che non conosco tutte le procedure di tecnologia e di preparazione degli alimenti in una certa azienda e quindi approfondisco per verificare quello che è stato messo nel manuale e poi vado a fare la verifica”*. Su questa impostazione non si sono avute contrapposizioni da parte delle aziende, perché hanno anche loro apprezzato il fatto che ci fosse questa forma collaborativa tra le strutture oggetto della vigilanza e gli operatori della vigilanza, facendo salvo, come detto in precedenza, il ruolo e i compiti di ciascuno.

2. L'altro aspetto era legato alle procedure sanzionatorie: la circolare prevedeva che in fase di contestazione di qualche carenza legata all'autocontrollo ci fosse un momento di confronto con l'Azienda cui veniva offerta la possibilità di controdurre in merito alle contestazioni ricevute e, inoltre, prevedeva che solo in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni, venisse avviata la procedura sanzionatoria. Va precisato che la circolare 38 è stata emanata nel giugno 1998, mentre solo successivamente la normativa statale ha adottato simile impostazione.

Non voglio togliervi altro spazio e vi ringrazio per l'ascolto.

Rapporti dell'organo di vigilanza con l'Autorità giudiziaria ed amministrativa

Sergio Mario Tosi, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Brindisi

1. Premessa

Come è ben noto l'art. 57 del cpp, sulla falsariga dell'art. 221 dell'abrogato codice di procedura penale del 1930, dopo aver specificamente elencato, ai commi 1 e 2, gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria a competenza "generale" (riferita, cioè, a qualsiasi tipo di reato, anche se eventualmente limitata sul piano territoriale, com'è per le guardie provinciali e comunali), definisce al comma 3, con formulazione ampiamente comprensiva, la figura degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria con competenza "settoriale", riconoscendo segnatamente le anzidette qualità, "nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni" alle persone cui le leggi ed i regolamenti attribuiscono le funzioni tipiche della polizia giudiziaria previste dall'art. 55 cpp (*idest*, prendere notizia dei reati, anche d'iniziativa, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale).

L'appartenenza dei tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro - non compresi nella preliminare elencazione di cui ai commi 1 e 2 del citato art. 57 - alla categoria, da ultimo ricordata, degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria con competenza "settoriale" appare, per vero, ricavabile senza difficoltà dal Regolamento, adottato con decreto del Ministro della Sanità 17 gennaio 1997, n. 58, concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro.

L'art. 2 comma 1 prima parte del citato decreto stabilisce puntualmente, infatti, che «*il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria*».

Inoltre, il successivo comma 3 lettera h) prevede espressamente che, «*nell'ambito dell'esercizio della professione*», il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro «*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*».

A tal fine sono istituzionalmente riconosciute al tecnico della prevenzione una serie di speciali facoltà, per cui lo stesso, tra l'altro, vigila e controlla gli ambienti di vita e di lavoro, la rispondenza delle strutture e degli ambienti in relazione alle attività ad esse connesse, le condizioni di sicurezza degli impianti, la qualità degli alimenti e bevande destinate all'alimentazione, i prodotti cosmetici, nonché, con formula ellittica, «*vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale*»: facoltà puntualmente riconducibili, in quanto strumentali all'accertamento di violazioni anche integrative di reato, ai compiti tipici della polizia giudiziaria indicati dall'art. 55 cpp.

Questo quadro risulta essere stato da ultimo confermato dalla legge 10 agosto 2000, n. 251, che all'art. 4 riconosce ai tecnici della prevenzione autonomia tecnico - professionale nell'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 delle bevande, di igiene e sanità pubblica e veterinaria*».

2. Rapporti dell'organo di vigilanza con l'ufficio del pubblico ministero

Si è detto come il legislatore abbia affidato ai tecnici della prevenzione un'attività ontologicamente complessa, al contempo amministrativa e penale, che si rivolge nei confronti di fatti suscettibili di molteplici e simultanee qualificazioni.

Al riguardo nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di polizia giudiziaria si parla solitamente di dipendenza funzionale dall'autorità giudiziaria, specie del pubblico ministero, mentre quella gerarchica rimane in capo agli enti amministrativi di appartenenza, in considerazione del tradizionale rapporto burocratico che lega tali soggetti a detti enti.

Come è noto, l'art. 220 disp coord cpp costituisce lo strumento di collegamento del procedimento penale con le attività ispettive e di vigilanza previste da leggi e decreti, tra le quali vanno annoverate anche le attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza svolte dai tecnici della prevenzione.

Queste ultime, non di rado, evolvono nell'accertamento di un illecito penale. Orbene, qualora la verifica metta in evidenza indizi di reato, gli atti necessari ad assicurare le fonti di prova dovranno necessariamente assumere le forme del codice di rito. In tal caso si farà applicazione dell'art. 347 cpp che impone alla polizia giudiziaria di comunicare l'informativa di reato al pubblico ministero in base ad una scansione temporale variabile secondo i casi ivi contemplati.

La disposizione, nella sua formulazione originaria, stabiliva che l'adempimento dovesse avvenire entro il termine di 48 ore dalla acquisizione della notizia di reato, salvo casi particolari. La norma è da subito apparsa incongrua sia per l'eccessiva compressione dell'autonomia della polizia giudiziaria, vincolata al rispetto di un termine insuscettibile di adattarsi alle diverse esigenze investigative, che per il rischio di paralizzare l'ufficio del pubblico ministero con l'invio di un gran numero di notizie non sufficientemente verificate.

Spinto da queste considerazioni il legislatore, con l'art. 4 del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306, ha provveduto ad emendare il testo eliminando il termine in oggetto e sostituendolo con l'obbligo di comunicazione «*senza ritardo*». La norma non ha un significato necessariamente dilatorio rispetto a quella previgente. La nuova locuzione sottintende la necessità di una valutazione dei possibili sviluppi operativi delle indagini e dell'urgenza con la quale il pubblico ministero deve essere informato del fatto di da ritenersi presunta qualora si tratti di taluno dei reati indicati comma 2 lettera a) numeri da 1) a 6) cpp - ricorrendo la quale la comunicazione della notizia di reato è data immediatamente anche in forma orale. Il termine di 48 ore deve però essere rispettato qualora siano stati compiuti atti per i quali è prevista l'assistenza del difensore (cfr. artt. 364 e 365 cpp) ed in tal caso il termine decorre dal compimento dell'atto.

In particolare si è in presenza di un ritardo solo qualora la comunicazione avvenga con un indugio tale da porre in pericolo la persecuzione del reato. Al contrario deve ritenersi perfettamente legittima l'attività di approfondimento della notizia di reato da parte della polizia giudiziaria prima dell'informativa.

La nuova norma è tanto più opportuna in quanto la progressione dall'attività di polizia amministrativa a quella di polizia giudiziaria non risulta sempre palese nei primissimi momenti dei controlli. Appartiene infatti alla comune esperienza di ciascuno di noi che non tutti i reati si evidenziano da subito con eventi assolutamente visibili, ma richiedono da parte degli inquirenti iniziative investigative, ad esempio sotto forma di accertamenti conoscitivi preliminari. I tecnici della prevenzione dovranno esercitare le loro funzioni di polizia giudiziaria solo dal momento in cui emergano indizi di reato, il che consente l'immediata applicazione dell'art. 347 cpp e l'avvio delle indagini preliminari.

Anche dopo la comunicazione della notizia di reato la polizia giudiziaria continua tuttavia a svolgere attività investigative di propria iniziativa, nel rispetto

dei limiti fissati dall'art. 55 cpp, e ciò persino dopo l'intervento del pubblico ministero, cui l'art. 327 cpp riserva la direzione delle indagini. In particolare a norma dell'art. 348 comma 3 cpp (nella versione così modificata dalla legge 26 marzo 2001, n. 128, il cosiddetto "pacchetto sicurezza") dopo l'intervento del pubblico ministero la polizia giudiziaria oltre che compiere gli atti delegati dal Pm ed eseguirne le direttive, svolge di propria iniziativa le attività di indagine per accertare i reati e per assicurare le fonti di prova.

3. Rapporti dell'organo di vigilanza con l'Autorità Amministrativa

Costituisce affermazione ricevuta in dottrina quella secondo la quale nel nostro sistema positivo le organizzazioni pubbliche - lo Stato, gli altri pubblici poteri e gli enti pubblici - sono configurate come persone giuridiche pubbliche. Con questa affermazione si evidenzia che le organizzazioni pubbliche sono dotate della piena soggettività giuridica generale, spettante, come noto, alle persone fisiche e alle persone giuridiche (artt. 1 e ss., cc). La soggettività giuridica comporta la capacità giuridica generale, che significa attitudine alla imputazione di tutte le situazioni soggettive positivamente ammissibili.

Pur rinviando (ovviamente) su questi temi, alle trattazioni di teoria generale e diritto amministrativo, sorge a questo riguardo una domanda. Come fa la persona giuridica a produrre effetti giuridici nella sfera propria o altrui? Ebbene alla questione posta si risponde con un'affermazione, pacifica nel nostro ordinamento, che è tuttavia il risultato di complesse elaborazioni concettuali: le persone giuridiche agiscono giuridicamente attraverso i loro organi, la cui attività è giuridicamente trattata come attività della persona giuridica, venendo ad essa direttamente imputata.

Gli organi si distinguono in monopersonali (monocratici) e pluripersonali, a seconda che il loro titolare sia una persona fisica ovvero una pluralità di persone fisiche. Si suole dire inesattamente che l'organo esprime all'esterno la volontà dell'ente. Ma non si tratta di volontà: la volontà è delle persone fisiche titolari dell'organo.

Nell'organizzazione pubblica l'attività giuridica si estrinseca in funzioni ed è un'attività a formazione progressiva e procedimentalizzata, svolta da più soggetti. Tra costoro si possono distinguere quei soggetti cui la legge attribuisce l'adozione degli atti provvedimentali, direttamente e formalmente produttivi degli effetti

verso l'esterno (c.d. organi provvedimentali), dai soggetti destinati a compiere attività a rilevanza giuridica procedimentale meramente preparatoria e interna (c.d. organi procedimentali).

Sul punto bisogna tenere presente che il problema dell'indicazione dell'attività in concreto demandata ai vari organi che intervengono nel procedimento è di stretto diritto positivo, fermo restando il dato che la persona giuridica non può che agire attraverso l'opera di uomini.

Ciò che rileva, dunque, nell'individuazione della natura dei rapporti tra organi, nell'ambito dell'organizzazione pubblica, è la evidenziazione funzionale ad essi assegnata dalla legge: che l'ordinamento giuridico abbia individuato un determinato organo come quello cui viene affidato il compito di adottare una determinata attività giuridica.

Per quanto concerne il profilo professionale dei tecnici della prevenzione si è visto che, in generale, l'art. 4 della legge 10 agosto 2000, n. 251 attribuisce agli stessi, nei settori di competenza, funzioni di mera prevenzione, verifica e controllo, senza alcun potere in ordine alla irrogazione di misure sanzionatorie nei confronti di terzi. Questa circostanza induce a collocare i tecnici della prevenzione nella categoria sopra individuata degli organi procedimentali.

Tale disposizione, peraltro, conferma la disciplina ricavabile dal citato comma 3 dell'art. 1 del decreto del Ministro della Sanità n. 58/1997, che determina in modo analitico i compiti e le attività demandati ai tecnici della prevenzione, limitati alla fase della vigilanza, accertamento, contestazione e successiva notifica delle violazioni amministrative rilevate.

Sembra pertanto conforme al sistema la previsione dell'art. 12 del Regolamento del Nucleo degli Operatori di Vigilanza ed Ispezione (NOVIS) della AUSL BR/1, secondo cui *«Il personale di vigilanza e ispezione è tenuto a compiere l'attività amministrativa conseguente all'attività di vigilanza e ispezione effettuata. Da tali attività sono esclusi gli atti prescrittivi ed i provvedimenti amministrativi la cui decisione è propria dei Responsabili dei Servizi»*, attribuendo in tal modo in via esclusiva ai soggetti responsabili dei servizi cui fa capo il controllo il potere di adottare provvedimenti di carattere sanzionatorio aventi rilevanza esterna.

Questo, naturalmente non esclude che il legislatore, nell'ambito delle varie normative di settore ed avvalendosi della propria discrezionalità normativa, possa comunque attribuire direttamente agli operatori delle professioni tecniche della

prevenzione la funzione di adottare misure tipicamente sanzionatorie o comunque *latu sensu* repressive, anche di natura cautelare.

4. Rapporti tra attività di polizia amministrativa e indagine penale

Le funzioni di polizia giudiziaria si intrecciano con le funzioni di natura squisitamente amministrativa che non sembrano in alcun modo riconducibili allo schema del procedimento penale, neppure se inteso in senso lato, e che non mancano di presentare interferenze reciproche nel concreto svolgimento del servizio.

Di qui il sorgere di un primo problema, scaturente dalla necessità di una corretta perimetrazione concettuale dell'attività di natura amministrativa svolta dai tecnici della prevenzione rispetto a quella di polizia giudiziaria, il cui carattere distintivo è l'investigazione per l'accertamento della verità dopo la violazione della legge penale. Il discrimine temporale e logico tra le due attività non può che essere rappresentato dall'avvenuta acquisizione di una notizia di reato - della quale peraltro il codice di rito non offre alcuna definizione normativa - momento in cui sorge e si perfeziona il potere, sancito dall'art. 109 della Costituzione, dell'autorità giudiziaria di disporre direttamente della polizia giudiziaria nel cui ambito, come si è visto, rientrano pure i tecnici della prevenzione, sia pure con competenza "settoriale".

Un secondo problema deriva dalla considerazione che, sovente, dall'attività amministrativa scaturiscono *notitiae criminis* o comunque elementi conoscitivi utili per la prosecuzione di indagini preliminari già avviate. In relazione ai settori in cui i tecnici della prevenzione sono sprovvisti dei poteri di polizia giudiziaria, si fa luogo all'art. 331 cpp che impone ai pubblici ufficiali l'obbligo, penalmente sanzionato, di denunciare per iscritto al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria le notizie di reato perseguibili di ufficio apprese durante o a causa dell'esercizio delle loro funzioni.

Non è raro poi imbattersi nella situazione inversa, qualora, durante gli adempimenti investigativi contemplati dal codice di procedura penale, emergano dati rilevanti ai fini dell'attività amministrativa. In particolare, occorre chiedersi se, in caso di interferenze, i diversi accertamenti debbano procedere parallelamente e simultaneamente o se, piuttosto, si debba assicurare la priorità al procedimento penale sospendendo gli altri procedimenti in attesa della sua definizione.

Un terzo problema di rilievo attiene ai limiti che si oppongono all'osmosi di

elementi informativi tra procedimenti di accertamento così diversi per finalità e disciplina, problema che involge quello della qualificazione da attribuire agli atti "importati" da un procedimento di accertamento funzionalmente differente da quello di destinazione. Il caso più emblematico è costituito dal verbale redatto dai tecnici della prevenzione all'esito di un controllo di natura amministrativa (si veda, ad esempio, l'art. 8 comma 2 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 recante l'«Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari», che così dispone: «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»). È importante determinare se, in sede penale, tale atto debba farsi rientrare nella categoria dei documenti ricognitivi di natura amministrativa o in quella degli atti di indagine preliminare. La questione della natura giuridica di tale verbale è di notevole rilievo pratico stante la differenza di disciplina, in termini di acquisizione e di utilizzabilità, cui sono soggetti, rispettivamente, i documenti ex art. 234 cpp e gli atti di polizia giudiziaria.

L'attuazione dell'art. 220 disp coord cpp non produce alcun effetto sospensivo automatico dell'attività di verifica e controllo amministrativo. Tuttavia, tale articolo solleva la più generale questione dell'utilizzo a fini amministrativi di elementi conoscitivi come documenti, informazioni e dati raccolti nell'esercizio dell'attività di polizia giudiziaria.

Qualora gli atti di Pg non siano più segreti, è indubbia la loro utilizzabilità ai fini amministrativi. In caso contrario la risposta si rinvia nella disciplina dettata dall'art. 329 cpp, il quale prevede un obbligo di mantenere il segreto sugli atti di indagine preliminare «fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari», che segna come detto il momento in cui sarà sempre possibile utilizzare a fini amministrativi gli atti raccolti nel corso dell'attività svolta a fini penali e trasmessi al magistrato del pubblico ministero precedente.

L'analisi testuale consente di ritenere che il vincolo posto dall'art. 329 cpp all'utilizzo a fini amministrativi, è da considerare operante solo relativamente a quei documenti e notizie acquisiti nell'attività di polizia giudiziaria, sia essa delegata o di iniziativa. Ne discende che qualora l'acquisizione di detti elementi sia stata effettuata nel corso di attività ispettive di natura amministrativa, prima dell'emersione

di indizi di reato, l'utilizzo degli stessi non dovrà essere preventivamente autorizzata dal Pm procedente. Analogamente, nessuna autorizzazione appare necessaria da parte dell'autorità giudiziaria procedente per quegli elementi acquisiti fuori del procedimento penale, pur se materialmente documentati in pendenza dello stesso.

Si può pertanto affermare che nel sistema attuale le attività svolte dai tecnici della prevenzione in sede amministrativa e penale, al pari dei rispettivi procedimenti, sono sostanzialmente autonome tra loro. Esiste tuttavia un momento di possibile interferenza fisiologica, costituito dal periodo di svolgimento delle indagini preliminari, in cui gli atti di indagine sono coperti dal segreto investigativo.

Un altro profilo di notevole interesse attiene alla qualificazione giuridica in sede penale degli atti compiuti dai tecnici della prevenzione durante l'attività di vigilanza di natura amministrativa.

Il verbale che condensa le risultanze di tale attività (denominato, in genere verbale di accertamento o di constatazione, a secondo delle eterogenee normative di settore) è comunemente sottoposto ad una duplice classificazione. Adottando il momento di emersione degli indizi di reato come discriminante di disciplina, si è soliti qualificarlo quale prova documentale ex art. 234 cpp per la parte redatta prima dell'emersione della *notitia criminis* e come atto di indagine per la parte successiva, che pertanto non può assumere alcuna efficacia probatoria e, quindi, non è utilizzabile quantomeno nel giudizio che si svolge nelle forme ordinarie del dibattimento (Cass. 1 aprile 1998, Malayen, Ced 211225; Cass. 21 gennaio 1997, Basile, Ced 206944).

Il verbale di accertamento o di constatazione appare, invece, rivestire nella sua interezza pieno valore probatorio in sede di riti alternativi al dibattimento (giudizio abbreviato, applicazione della pena su richiesta delle parti, procedimento per decreto), nei quali il giudice fonda la propria decisione alla stregua di tutti gli atti legittimamente acquisiti al fascicolo del pubblico ministero.

Non si deve ritenere che tale orientamento precluda al Pm la prova dei fatti contenuti nel verbale in questione ove si pervenga al giudizio dibattimentale, ancorché renda certamente meno agevole l'acquisizione del contributo conoscitivo del verbalizzante. Costui infatti dovrà essere sentito quale teste e riferire in dettaglio tutti i fatti che sono stati accertati nel corso della verifica, anche se in aiuto della memoria potrà essere autorizzato dal giudice ad esaminare gli atti a propria firma.

In ossequio a tale orientamento non appare pertanto corretta la prassi di differire

l'insorgenza della notizia di reato al termine della verifica amministrativa. In tal caso, infatti, si perviene al risultato di portare a termine l'attività di controllo senza le forme procedurali, e in particolare le garanzie difensive, previste dal codice di rito.

Ancora, va ricordato come i tecnici della prevenzione, nella qualità di ufficiali di polizia giudiziaria, a norma dell'art. 354 cpp, sono legittimati a compiere i rilievi e gli accertamenti urgenti, su luoghi, su cose e su persone (eccetto le ispezioni personali), nonché i sequestri, nei casi in cui vi è pericolo che le cose, le tracce pertinenti al reato o i luoghi si modificano, e ciò non solo quando il pubblico ministero non possa intervenire tempestivamente, ma anche quando non abbia ancora assunto la direzione delle indagini. Secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza si ritiene che tutti gli atti di natura descrittiva di situazioni soggette a modificazione, come i verbali effettuati dagli operatori della AUSL in tema di prevenzione degli infortuni con annessi rilievi fotografici e planimetrici, come pure i verbali di sopralluogo descrittivi dei luoghi (Cass. Sez. Un., 28 ottobre 1998, Barbagallo) siano atti irripetibili, e come tali debbano far parte del fascicolo del dibattimento.

Sul piano della validità di tali atti, è necessario sottolineare che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 114 disp att cpp e 356 cpp i rilievi e gli accertamenti urgenti devono essere preceduti a pena di nullità a regime intermedio - come del resto accade per le perquisizioni e i sequestri - dall'avvertimento dato dall'ufficiale di Pg all'indagato, se presente, del diritto di farsi assistere da un difensore di fiducia. Sempre nell'ambito dell'attività irripetibile svolta nel corso delle indagini dai tecnici della prevenzione vengono in rilievo anche le analisi dei campioni di cui all'art. 223 disp coord cpp, i cui verbali vanno inseriti nel fascicolo del dibattimento purché siano state rispettate le garanzie previste dalla norma citata, ossia in primo luogo l'avviso all'interessato, anche in forma orale, del giorno, dell'ora e del luogo ove le analisi verranno effettuate (secondo Cass. 25 settembre 1997, Serva, Ced 209412, l'omesso avviso concreta una nullità a regime intermedio). Sembra invece doversi escludere il dovere di avvertire l'indagato se presente della facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia nel momento del prelievo del campione. È infatti opinione comune che tale attività è compiuta nell'esercizio di funzioni amministrative e non di polizia giudiziaria (Cass. 16 ottobre 1998, Fecchio, Ced 212374), poiché chi procede al prelievo di regola agisce in assenza

di una previa notizia di reato e ciò esclude l'applicabilità delle norme del codice di rito. Tale tesi appare del resto confermata dal citato art. 220 disp coord cpp, dal quale - come si è già detto - si evince chiaramente che le norme del cpp vanno applicate nel corso di attività ispettive o di vigilanza solo quando emergono indizi di reato.

5. Conclusioni

Dalla disamina dei rapporti tra tecnici della prevenzione e pubblico ministero si evince che la materia è completamente disciplinata e non sussistono lacune nel sistema.

Le prospettive future vanno semmai nel senso di una profonda depenalizzazione, che va salutata con favore in un ordinamento penale inflazionato come quello italiano. Tuttavia non può sottacersi una preoccupazione di fondo. La trasformazione dei reati in illeciti amministrativi sarà accompagnata da una puntuale applicazione delle sanzioni da parte delle autorità competenti? Non sfugge infatti che la degradazione degli illeciti penali a fattispecie amministrative comporterebbe una maggiore autonomia da parte degli operatori della prevenzione nello svolgimento delle attività di verifica e controllo, che richiedono un elevato standard di qualificazione professionale, anche sotto il profilo della capacità di coordinare gli interventi in campo igienico - sanitario con gli ordinamenti organizzativi delle Aziende Unità Sanitarie Locali in termini di efficienza operativa.

Ciò che non si vorrebbe, in altre parole, è che alla positiva finalità di depenalizzazione si accompagnasse una "irrilevanza" (in via di fatto) dell'illiceità, non più perseguita penalmente ma nemmeno punita in sede amministrativa.

Igiene e Sanità Pubblica

Numero monografico

La valutazione della performance dei sistemi sanitari

Una libera traduzione del Rapporto
dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) anno 2000
"Migliorare la performance dei sistemi sanitari", integrata per la realtà italiana

Vol. LVII - n. 1-2 - 176 pagine

24 euro (46.470 Lit)



Abbonamenti 2002

Ordinario	65,0 euro	(125.858 Lit.)
Individuale	40,0 euro	(77.451 Lit.)
Socio SItI, Mess, studente	30,0 euro	(58.088 Lit.)
Esteri	75,0 euro	(145.220 Lit.)

Costo estratti in formato pdf

(diffondibile via internet / e-mail) per ciascun articolo:

Pubblicato da gennaio 2000	60,0 euro	(116.176 Lit.)
Pubblicato precedentemente, se disponibile	150,0 euro	(290.441 Lit.)

Per le modalità di pagamento vedi terza di copertina o visita il sito www.igiene.org.

**Per informazioni scrivi a redazione@igiene.org
oppure telefona allo 0639751674.**

Atlante della Sanità Italiana 2001

“**Prometeo - Atlante della sanità italiana**”, giunto alla sua terza edizione, è finalizzato alla conoscenza di indicatori sanitari, sociali ed economici a partire dal livello nazionale fino a quello di singola Azienda Unità sanitaria locale.

Tra le innovazioni dell'edizione 2001, uno studio pilota sulle “**Schede di Dimissione Ospedaliera**” condotto per Usl di residenza di tutti i ricoverati dell'anno 1998.

La ricerca consente, pur con le dovute cautele, di estendere la conoscenza dello stato di salute degli italiani da analisi riferite alle cause di morte di circa 500 mila decessi ad una popolazione di circa 12 milioni di casi di ricovero ogni anno.

Prometeo è fruibile anche sul Cd allegato, dal quale è inoltre possibile scaricare sul proprio computer il **Mess - Modello di Indicatori di Epidemiologia dei Servizi Sanitari**, che costituisce il cuore informativo della ricerca e utilizza tecniche di posizionamento competitivo, ed è consultabile “on line” sul sito www.sanitamess.it.

Prometeo 2001 è stato realizzato con il contributo dell'Università di Roma “Tor Vergata”, Dip. di Sanità Pubblica, Cattedra di Igiene; dell'Istituto Nazionale di Statistica, Direzione Centrale per le Indagini sulle Istituzioni Sociali; dell'Ilesis, Ricerca e Formazione per i Sistemi Sanitari; della Nebo Ricerche PA; della Farminindustria.

Tutta l'edizione Prometeo 2001 è scaricabile dai seguenti siti:
www.sanitamess.it
www.ihg.it
www.farminindustria.it

Per informazioni
tel. 0639751674
e-mail: prometeo@igiene.org



Dal 18 gennaio 2002
il “MESS - Modello di indicatori
di Epidemiologia dei Servizi Sanitari”
è consultabile ‘on line’
sul nuovo sito www.sanitamess.it.

Il sito, in allestimento, permette
di “navigare” fra 300 indicatori
elaborati per singola USL,
provincia e regione.

Dal 2 aprile 2002 il sito
metterà a disposizione
dati e informazioni
sulla sanità
italiana in una
originale area
download.

*Per
informazioni,
richieste,
approfondimenti,
suggerimenti
scrivi a
sanitamess@nebo.it*

*Il sito ospita “Prometeo
Atlante della Sanità Italiana”,
ricerca realizzata da
Università di Roma Tor Vergata
Istituto Nazionale di Statistica
Ilesis
Nebo Ricerche PA
Farindustria.*

Editoriale

La professionalizzazione dei medici di sanità pubblica	417
--	-----

Speciale**Atti del Convegno**

Attività di vigilanza in materia di prevenzione sanitaria, ambientale e del lavoro:
accertamento, controllo, provvedimenti amministrativi e sanzionatori

Interventi di D. Lagravinese, V. Martucci, A. Loiodice,

F. Oleari, P. Iodice, F. Dettori, M. Salamana, S.M. Tosi 423

Parte Scientifica e Pratica**G. Aloï, G. Fabiano, F. Fabiano, M. Cesario**

Problematiche relative alle verifiche ed alle ispezioni
degli esercizi interessati all'autocontrollo 477

P. Piscopo, M. Muto, A. Oliviero, U. Del Prete

Migrazione sanitaria all'estero
di pazienti residenti nella Regione Campania 491

P. De Filippis, F. Papalia, A. Spinaci,

M. Coia, O. Maggi, R. Montacutelli, A. Panà

Indagine microbiologica
sulla qualità dell'aria in un edificio pubblico 499

Note di Storia dell'Igiene**A. Boccia, G. Ricciardi, M. McKee**

L'evoluzione della sanità pubblica in Europa 513

Note di Approfondimento**P. Zaninetti, M.E. Donna, M. Valenti, C. Petrulli, R. Antonioletti,**

C. Bava, S. Censini, P. Cerruti, P. Dresco, R. Leo, A. Lillo, D. Passerini,

M. Poppi, P. Prola, C. Ravandoni, R. Rigamonti, L. Serra

L'ambulatorio di Medicina Generale come osservatorio epidemiologico:

un'esperienza nella Asl 14 di Omegna della Regione Piemonte 529

A. Barbato, G. Damiani, A. Tomasi

Uso sperimentale dei DRG applicato sulla nosologia ospedaliera in Sanità Militare:

il caso dell'Ospedale militare della Marina Militare Italiana di La Maddalena (Sassari) 536