



della stessa
collana



vai alla scheda
del libro



ALIMENTI

Il controllo ufficiale nella sicurezza alimentare



gli autori

Andrea Guerrini, Luigi Silvestrini



Guida per il Tecnico della Prevenzione

Evoluzione della normativa dalla L. 283/62 alla "Riforma Cartabia"

Con il patrocinio di:



Ordine
dei tecnici sanitari di radiologia medica
e delle professioni sanitarie tecniche
della riabilitazione e della prevenzione
Perugia e Terni



Ordine
dei tecnici sanitari di radiologia medica
e delle professioni sanitarie tecniche
della riabilitazione e della prevenzione
Forlì-Cesena e Rimini



Come scaricare i contenuti digitali

accedi alla sezione **My EPC**

nel sito www.epc.it (inserisci le credenziali utilizzate per l'acquisto o effettua una nuova registrazione)



attiva il tuo **contenuto digitale**

- entra nella sezione **Contenuti digitali** cliccando su ***I tuoi contenuti digitali***
- inserisci il **codice etichetta** che si trova **qui sotto** e premi **Attiva**
- ne **La mia libreria** saranno attivi i contenuti predisposti per te, clicca su ***Vedi contenuti*** per visualizzarli o scaricarli

codice etichetta

sulla copia cartacea



Per informazioni e chiarimenti

Servizio assistenza 06 33245273 – tecnico@epclibri.it

Andrea Guerrini - Luigi Silvestrini

IL CONTROLLO UFFICIALE NELLA SICUREZZA ALIMENTARE

Guida per il Tecnico della Prevenzione

*Evoluzione della normativa
dalla L. 283/62 alla "Riforma Cartabia"*



IL CONTROLLO UFFICIALE NELLA SICUREZZA ALIMENTARE
ISBN: 978-88-9288-252-2

Copyright © 2023 EPC S.r.l. Socio Unico

EPC S.r.l. Socio Unico – Via Clauzetto, 12 – 00188 Roma – www.epc.it
Servizio clienti: 06 33245277/271 – clienti@epc.it
Redazione: 06 33245264/205

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione o trasmissione in qualsiasi forma e/o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione anche digitale su supporti di qualsiasi tipo (inclusi magnetici e ottici), i diritti di noleggio e di prestito, sono riservati per tutti i Paesi.

L'Editore declina ogni responsabilità per eventuali errori, refusi o inesattezze nonché per eventuali danni risultanti dall'uso delle informazioni presenti nel volume, pur curato con la massima diligenza ed attenzione.



Il codice QR che si trova sul retro della copertina, consente attraverso uno smartphone di accedere direttamente alle informazioni di questo volume.
<https://www.epc.it/Prodotto/Editoria/Libri/Il-controllo-ufficiale-nella-sicurezza-alimentare/5351>

SOMMARIO

PREFAZIONE	9
------------------	---

PARTE PRIMA

NOZIONI GENERALI E INQUADRAMENTO GIURIDICO DELLA PROFESSIONE

capitolo 1

IL PROFILO PROFESSIONALE: OBBLIGHI E DOVERI	13
1.1. Fonti normative - Decreto Ministeriale 17 gennaio 1997, n. 58	13
1.2. I reati contro la pubblica amministrazione.....	16
1.3. I reati dei privati contro la pubblica amministrazione.....	19

capitolo 2

ELEMENTI DI ORGANIZZAZIONE

DEI DIPARTIMENTI DI PREVENZIONE	21
2.1. Dipartimento di prevenzione delle Aziende USL	21
2.2. Funzioni del dipartimento di prevenzione	22
2.3. Organizzazione dipartimento di prevenzione	22
2.4. Area dipartimentale igiene e sanità pubblica.....	23
2.5. Area dipartimentale igiene degli alimenti e della nutrizione	24
2.6. Area dipartimentale tutela della salute negli ambienti di lavoro.....	26
2.7. Area dipartimentale sanità pubblica veterinaria	27

capitolo 3

ORDINAMENTO GIURIDICO	29
3.1. Nozioni	29
3.2. La norma giuridica	29
3.3. Le fonti del diritto	30
3.4. Gerarchia delle fonti del diritto (europeo e nazionale).....	30

capitolo 4

I REATI ALIMENTARI	33
4.1. I delitti contro la salute pubblica e il commercio.....	33
4.2. Frodi alimentari e sanitarie	35

PARTE SECONDA

CONTROLLO UFFICIALE: NORMATIVA, CRITERI E METODO

capitolo 5

I CONTROLLI UFFICIALI	39
5.1. Evoluzione della normativa.....	39
5.2. Organizzazione dei controlli ufficiali	45

capitolo 6

PLAN: PIANIFICAZIONE/PROGRAMMAZIONE

DEI CONTROLLI UFFICIALI	51
6.1. Gestione dell’anagrafe degli operatori della filiera agroalimentare	51
6.1.1. <i>Registrazione OSA</i>	52
6.1.2. <i>Registrazione OSM</i>	52
6.1.3. <i>Disciplina normativa in materia di SCIA e “notifica ai fine della registrazione”</i>	53
6.1.4. <i>Regolamento (CE) 625/2017 – riconoscimento degli OSA/OSM</i>	54
6.1.5. <i>Regolamento (CE) 852/2004 – riconoscimento OSA</i>	55
6.1.6. <i>Regolamento (CE) 183/2005 – riconoscimento OSM</i>	57

6.1.7.	<i>Gestione delle anagrafi degli operatori economici nel settore dei MOCA</i>	58
6.2.	Categorizzazione del rischio degli OSA/OSM	58
6.3.	Pianificazione e programmazione dei controlli ufficiali	63
6.3.1.	<i>Programmazione/pianificazione a livello ministeriale, regionale e locale</i>	65
6.4.	Pianificazione della risposta in caso di emergenza e/o crisi	69
6.4.1.	<i>Regolamento (CE) 178/2002: situazioni di emergenza</i>	69
6.4.2.	<i>Regolamento (CE) 178/2002: gestione delle crisi</i>	70
6.4.3.	<i>Decisione della Commissione 2004/478/CE</i>	71
6.4.4.	<i>Regolamento (CE) 625/2017</i>	72
6.4.5.	<i>Piano di emergenza per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi – Intesa Stato – Regioni rep. atti 61/CSR dell'8 aprile 2020</i>	73
6.4.6.	<i>Unità di crisi nazionale</i>	74
6.4.7.	<i>Unità di crisi regionale e delle Provincie autonome di Trento e Bolzano</i>	75
6.4.8.	<i>Unità di crisi locale</i>	75

capitolo 7

DO: ESECUZIONE DEI CONTROLLI UFFICIALI E GESTIONE DELLE EMERGENZE

7.1.	Esecuzione dei controlli ufficiali – metodi e tecniche del controllo ufficiale	77
7.1.1.	<i>Le forme di controllo</i>	81
7.1.2.	<i>Documentazione e strumenti per la registrazione dell'attività</i>	88
7.1.3.	<i>Esecuzione dei controlli ufficiali mediante campionamento ed analisi</i>	93
7.1.4.	<i>Il controllo ufficiale sui laboratori di autocontrollo che effettuano analisi nell'ambito delle procedure di autocontrollo delle imprese alimentari</i> ..	108
7.1.5.	<i>Audit sugli OSA/OSM</i>	115
7.2.	Azioni esecutive in materia di filiera agroalimentare	124
7.2.1.	<i>Disposizione nazionali per la gestione dei casi di non conformità di rilevanza penale</i>	154
7.2.2.	<i>La riforma «Cartabia» e la legge 283/1962</i>	159

7.3.	Il sistema di allerta rapido per alimenti e mangimi (RASFF).....	168
7.3.1.	<i>Regolamento (CE) 178/2002: rintracciabilità</i>	170
7.3.2.	<i>Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715</i>	175
7.3.3.	<i>Linee guida nazionali per la gestione operativa del sistema RASFF</i>	182
7.3.4.	<i>Attivazione del sistema di allerta e procedure di notifica</i>	189
7.3.5.	<i>Casi in cui il RASFF non trova applicazione</i>	192
7.3.6.	<i>Casi in cui un rischio richiede o potrebbe richiedere un'azione rapida in un altro paese membro (notifiche di allerta)</i>	193
7.3.7.	<i>Alcuni casi in cui può essere richiesta una valutazione del rischio ad hoc</i>	195
7.3.8.	<i>Trasparenza e riservatezza</i>	197
7.4.	La certificazione ufficiale.....	198
7.4.1.	<i>La certificazione ufficiale secondo il Regolamento (CE) 625/2017</i>	199
7.4.2.	<i>I certificati e l'attività di certificazione in base all'ordinamento italiano</i>	210
7.4.3.	<i>Linee di indirizzo ed indicazioni inerenti il processo di certificazione ufficiale</i>	213

capitolo 8

CHECK AND ACT: VERIFICA DEI CONTROLLI UFFICIALI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO..... 217

8.1.	La verifica dell'efficacia dei controlli ufficiali.....	217
8.1.1.	<i>Supervisione professionale (esperienza in Emilia – Romagna)</i>	221
8.2.	Verifica dell'efficacia e indicatori di prestazione.....	229
8.3.	Monitoraggio periodico dell'esecuzione dei controlli ufficiali, loro rendicontazione e verifica degli adempimenti.....	232
8.3.1.	<i>Il monitoraggio periodico dell'esecuzione delle attività pianificate</i>	234
8.3.2.	<i>La rendicontazione delle attività</i>	237
8.4.	Audit sulle autorità competenti in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria ai sensi del Regolamento (CE) 625/2017 ..	285

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA..... 291

PREFAZIONE

Il presente libro, attraverso un approccio sistematico e globale, ha come obiettivo quello di analizzare tutti gli aspetti che caratterizzano il sistema dei Controlli Ufficiali in tema di Sicurezza Alimentare dal punto di vista del Tecnico della Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di Lavoro. L'idea nasce dall'esigenza di fornire in un unico testo le risposte alle numerose tematiche in capo alla sicurezza alimentare che tale figura professionale riscontra durante l'esercizio della propria professione.

Quando iniziammo lo sviluppo e la redazione del testo il nostro obiettivo era ben chiaro: fornire ai colleghi uno strumento operativo in cui trovare tutte le risposte per lo svolgimento della pratica quotidiana. Per assicurare tale risultato prima di tutto è stato necessario ribadire ed analizzare il profilo professionale del Tecnico della Prevenzione, i diritti e doveri dello stesso in qualità di dipendente pubblico ed il ruolo svolto in materia di sicurezza alimentare, solo successivamente abbiamo cercato di approfondire il Sistema dei Controlli Ufficiali.

Nel corso della presente pubblicazione si è cercato di offrire una visione il più possibile ampia ed esaustiva sulle diverse fasi e aspetti che interessano la materia del Controllo Ufficiale, vagliando i concetti in seno alla regolamentazione europea con quelli indicati dalla normativa nazionale.

Ci siamo soffermati su processi, attività e criteri operativi sia di carattere trasversale, i quali devono essere gestiti attraverso apposite procedure documentate, sia processi a carattere verticale, che riguardano la fase della pianificazione, esecuzione, verifica dell'efficacia dei controlli ufficiali e di rendicontazione dell'attività svolta.

Gli autori

PARTE PRIMA

**NOZIONI GENERALI
E INQUADRAMENTO GIURIDICO
DELLA PROFESSIONE**

capitolo 1

IL PROFILO PROFESSIONALE: OBBLIGHI E DOVERI

1.1. Fonti normative - Decreto Ministeriale 17 gennaio 1997, n. 58⁽¹⁾

IL MINISTRO DELLA SANITÀ

Visto l'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante: «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», nel testo modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517;

Ritenuto che, in ottemperanza alle precitate disposizioni, spetta al Ministro della sanità di individuare con proprio decreto le figure professionali da formare ed i relativi profili, relativamente alle aree del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione;

Ritenuto di individuare con singoli provvedimenti le figure professionali;
Ritenuto di individuare la figura del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro;

Visto il parere del Consiglio superiore di sanità, espresso nella seduta del 15 maggio 1996;

Udito il parere del Consiglio di Stato espresso nella adunanza generale del 19 dicembre 1996;

Vista la nota, in data 17 gennaio 1997, con cui lo schema di regolamento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al Presidente del Consiglio dei Ministri;

1. Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro. GU Serie Generale n. 61 del 14/03/1997

Adotta il seguente regolamento:

Art 1.

1. È individuata la figura professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, con il seguente profilo: il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro è l'operatore sanitario che, in possesso del diploma universitario abilitante, è 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.

2. 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; svolge attività istruttoria, finalizzata al rilascio di autorizzazioni o di nulla osta tecnico sanitari per attività soggette a controllo.

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

- a) *istruisce, determina, contesta e notifica le irregolarità rilevate e formula pareri nell'ambito delle proprie competenze;*
- b) *vigila e controlla gli ambienti di vita e di lavoro e valuta la necessità di effettuare accertamenti ed inchieste per infortuni e malattie professionali;*
- c) *vigila e controlla la rispondenza delle strutture e degli ambienti in relazione alle attività ad esse connesse;*
- d) *vigila e controlla le condizioni di sicurezza degli impianti;*
- e) *vigila e controlla la qualità degli alimenti e bevande destinati all'alimentazione dalla produzione al consumo e valuta la necessità di procedere a successive indagini specialistiche;*
- f) *vigila e controlla l'igiene e sanità veterinaria, nell'ambito delle proprie competenze, e valuta la necessità di procedere a successive indagini;*
- g) *vigila e controlla i prodotti cosmetici;*
- h) *collabora con l'amministrazione giudiziaria per indagini sui reati contro il patrimonio ambientale, sulle condizioni di igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e sugli alimenti;*
- i) *vigila e controlla quant'altro previsto da leggi e regolamenti in materia di prevenzione sanitaria e ambientale, nell'ambito delle proprie competenze.*

4. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svol-

ge con autonomia tecnico professionale le proprie attività e collabora con altre figure professionali all'attività di programmazione e di organizzazione del lavoro della struttura in cui opera. È responsabile dell'organizzazione della pianificazione, dell'esecuzione e della qualità degli atti svolti nell'esercizio della propria attività professionale.

5. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro partecipa ad attività di studio, didattica e consulenza professionale nei servizi sanitari e nei luoghi dove è richiesta la sua competenza professionale; contribuisce alla formazione del personale e collabora direttamente all'aggiornamento relativo al proprio profilo e alla ricerca.

6. Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro svolge la sua attività professionale, in regime di dipendenza o libero professionale, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, presso tutti i servizi di prevenzione, controllo e vigilanza previsti dalla normativa vigente.

Art. 2.

Il diploma universitario di tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, conseguito ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, abilita all'esercizio della professione.

Digressione

Con l'emanazione del D.M. 17/01/1997, n. 58 abbiamo assistito alla creazione ufficiale del profilo del tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro (ex Vigile Sanitario e ex Operatori di vigilanza e ispezione), con funzioni e competenze specifiche, comportando una emancipazione della professione stessa con la garanzia di un percorso universitario e formativo specifico e di un percorso di carriera professionale, all'interno delle strutture pubbliche, chiaro e definito.

Ad oggi il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro rientra nell'elenco delle professioni sanitarie che, a seguito della Legge n. 3 del 11/01/2018⁽²⁾ ha visto costituire, con altre Professioni Sanitarie, il proprio ordine professionale di riferimento (TSRM-PSTRP) ed a seguito del Decreto Ministeriale 13/03/2018⁽³⁾ il proprio Albo di appartenenza.

-
2. Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute.
 3. Costituzione degli Albi delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione. (18A02393) (GU Serie Generale n. 77 del 03/04/2018).

Poteri

Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, nei limiti delle proprie attribuzioni, qualora si trovi in presenza di una ipotesi di reato o su espressa delega dell'Autorità Giudiziaria riveste, nella materia di competenza e solo per quella, la qualifica di polizia giudiziaria. In altre occasioni e sempre nella materia di competenza, riveste la qualifica di polizia amministrativa, per la quale è abilitato ad attestare le situazioni che si presentano all'atto del sopralluogo.

Obblighi

Il tecnico della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro risponde agli stessi obblighi di tutti i pubblici dipendenti. Le fonti principali degli obblighi e delle responsabilità sono rintracciabili presso:

- a) art. 97 e 98 della Costituzione Italiana;
- b) art. 2104, 2105 e 2106 del Codice Civile;
- c) il codice di comportamento dei dipendenti della Pubblica Amministrazione.

I principali obblighi sono: fedeltà, segretezza, rettitudine, subordinazione, correttezza, diligenza, collaborazione, imparzialità, efficienza, esclusività e condotta rigorosa.

Di tutti questi obblighi deve considerarsi in maniera più significativa quello di segretezza, qualora ci si trovi innanzi ad indagini disposte dall'Autorità Giudiziaria e si riveste la qualifica di U.P.G.

Oltre alle conseguenze disciplinari connesse alla inosservanza degli obblighi sopra cennati, il pubblico dipendente può incorrere nei reati di: concussione, peculato, rivelazione atti d'ufficio, omissione atti d'ufficio più altre fattispecie minori dei reati predetti.

1.2. I reati contro la pubblica amministrazione

Il titolo II – capo I del Codice Penale elenca i delitti che vengono commessi dai pubblici ufficiali, o coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio, contro la pubblica amministrazione. Prima di elencare i delitti è utile dare una definizione sia di pubblico ufficiale che di persone incaricate di pubblico servizio:

- Ai sensi dell'art. 357 c.p. i pubblici ufficiali sono tutti coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.

- Ai sensi dell'art. 358 c.p. gli incaricati di pubblico servizio sono coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio, come ad esempio il custode del cimitero e la guardia giurata che conduca un furgone portavalori.

I reati più rilevanti e gravi includono:

Peculato (art. 314 c.p.)

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro anni a dieci anni e sei mesi. Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

Peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.)

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, il quale, nell'esercizio delle funzioni o del servizio, giovandosi dell'errore altrui, riceve o ritiene indebitamente, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Malversazione a danno dello Stato

(art. 316/bis c.p. aggiornato dal Decreto Legge 13/2022)

“Chiunque, estraneo alla pubblica amministrazione, avendo ottenuto dallo Stato o da altro ente pubblico o dalle Comunità Europee, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, destinati alla realizzazione di una o più finalità, non li destina alle finalità previste, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni.”

Concussione (art. 317 c.p.)

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da sei a dodici anni.

Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.)

Il pubblico ufficiale, che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi

poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da tre a otto anni.

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.)

Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.

Abuso d'ufficio (art. 323 c.p. aggiornato dall'articolo 23 comma 1 del Decreto Legge 16 luglio 2020 n. 76)

Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità.

Rilevazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326 c.p.)

Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno. Il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, è punito con la reclusione da due a cinque anni. Se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

Rifiuto di atti d'ufficio – Omissione (art. 328 c.p.)

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamen-

te rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni. Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa.

Interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331 c.p.)

Chi, esercitando imprese di servizi pubblici o di pubblica necessità, interrompe il servizio, ovvero sospende il lavoro nei suoi stabilimenti, uffici o aziende, in modo da turbare la regolarità del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a un anno e con la multa non inferiore a euro 516. I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da tre a sette anni e con la multa non inferiore a euro 3.098.

1.3. I reati dei privati contro la pubblica amministrazione

Il titolo II – capo II del Codice Penale elenca invece i delitti che vengono commessi dai privati nei confronti della pubblica amministrazione.

Di seguito si riportano i più rilevanti:

Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.)

Chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. La pena è della reclusione fino a tre anni, se il fatto è commesso per costringere alcuna delle persone anzidette a compiere un atto del proprio ufficio o servizio, o per influire, comunque, su di essa.

Resistenza a pubblico ufficiale (art. 337 c.p.)

Chiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

Oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341/bis c.p.)

Chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. La pena è aumentata se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato. Se la verità del fatto è provata o se per esso l'ufficiale a cui il fatto è attribuito è condannato dopo l'attribuzione del fatto medesimo, l'autore dell'offesa non è punibile. Ove l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima, il reato è estinto.

Usurpazione di funzione pubblica (art. 347 c.p.)

Chiunque usurpa una funzione pubblica o le attribuzioni inerenti a un pubblico impiego è punito con la reclusione fino a due anni. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale o impiegato il quale, avendo ricevuto partecipazione del provvedimento che fa cessare o sospendere le sue funzioni o le sue attribuzioni, continua ad esercitarle. La condanna importa la pubblicazione della sentenza.

Esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.)

“Chiunque abusivamente esercita una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni con la multa da euro 10.000 a euro 50.000. La condanna comporta la pubblicazione della sentenza e la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e, nel caso in cui il soggetto che ha commesso il reato eserciti regolarmente una professione o attività, la trasmissione della sentenza medesima al competente Ordine, albo o registro ai fini dell'applicazione dell'interdizione da uno a tre anni dalla professione o attività regolarmente esercitata. Si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 15.000 a euro 75.000 nei confronti del professionista che ha determinato altri a commettere il reato di cui al primo comma ovvero ha diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato medesimo.

Pagine omesse dall'anteprima del volume

capitolo 8

CHECK AND ACT: VERIFICA DEI CONTROLLI UFFICIALI E AZIONI DI MIGLIORAMENTO

In questo capitolo vengono enunciati i processi riguardanti la fase del *check-act* inseriti all'interno del Regolamento (CE) 625/2017.

I processi che si andranno ad analizzare e ad approfondire sono:

- assicurazione dell'efficacia e dell'adeguatezza dei controlli ufficiali;
- predisposizione di procedure di verifica dei controlli ufficiali;
- adozione, a seguito delle attività di verifica, di azioni correttive nel caso in cui si riscontrano delle carenze;
- monitoraggio periodico delle attività programmate al fine di valutare lo stato di avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi (come stabilito nell'Intesa 212/CSR 2016, cap. 11 sez. 3);
- esecuzione di audit interni al Servizio Sanitario Nazionale con meccanismo a cascata e adozione di adeguate misure alla luce delle risultanze emerse (come previsto all'Accordo 46/CSR del 2013);

8.1. La verifica dell'efficacia dei controlli ufficiali

In linea con quanto previsto dal Regolamento (CE) 625/2017 le autorità competenti sono tenute a garantire la qualità, la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali. Nello specifico risulta necessario che le autorità competenti garantiscano e verifichino l'efficacia e la coerenza dei controlli ufficiali che svolgono. A tal fine essi dovrebbero seguire procedure documentate per iscritto e fornire informazioni e istruzioni al personale che esegue i controlli ufficiali. È opportuno che esse dispongano altresì dei meccanismi e delle procedure documentate appropriati per verificare continuamente che la loro azione sia efficace e coerente e adottare azioni correttive quando si riscontrano carenze.

Lo stesso regolamento fornisce una definizione di “procedure di verifica dei controlli”: *le disposizioni adottate e le azioni poste in essere dalle autorità competenti al fine di garantire che i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali siano coerenti ed efficaci.*

Nonostante che i concetti di “efficienza”, “efficacia” “appropriatezza” e “qualità” siano citati a più riprese nel suddetto regolamento, c’è da dire che non vi è nessuna definizione precisa di tali termini; a garanzia di ciò è stato necessario riprendere le definizioni descritte dalla norma ISO 9000, inserite poi nell’Allegato A di cui all’Accordo Stato Regioni 46/CSR del 07/02/2013 (Linee guida sul funzionamento delle Autorità Competenti).

- Qualità: grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti.
- Efficienza: rapporto tra i risultati ottenuti e le risorse utilizzate per ottenerli.
- Efficacia: grado di realizzazione delle attività pianificate e di conseguimento dei risultati pianificati.
- Appropriatezza: tale definizione viene fornita direttamente dal Ministero della Salute in tema di governo clinico, qualità e sicurezza delle cure e del paziente, nello specifico *“è un intervento sanitario (preventivo, diagnostico, terapeutico, riabilitativo) correlato al bisogno del paziente (o della collettività), fornito nei modi e nei tempi adeguati, sulla base di standard riconosciuti, con un bilancio positivo tra benefici, rischi e costi”*

Le nozioni giuridiche essenziali in tema di efficacia, verifica dell’efficacia dei controlli ufficiali e procedure di verifica sono contenute in due articoli del Regolamento (CE) 625/2017, nello specifico:

Articolo 5 “obblighi generali relativi alle autorità competenti e alle autorità di controllo competenti per il settore biologico”

Le autorità competenti e le autorità di controllo competenti per il settore biologico tra i vari adempimenti dispongono di procedure e/o meccanismi atti a garantire **l’efficacia** e **l’adeguatezza** dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali

Articolo 12 “Procedure documentate di controllo”

Le autorità competenti, ai sensi del Regolamento (CE) 625/2017, articolo 12, paragrafo 2, dispongono di procedure di verifica dell’efficacia

dei controlli ufficiali, adottano azioni correttive in tutti i casi in cui le procedure documentate rilevano carenze e aggiornano, secondo necessità, le stesse.

Le aree tematiche per le procedure di controllo, indicate nell'allegato II capo II del regolamento sono le seguenti:

- 1) Organizzazione delle autorità competenti e relazione tra autorità competenti centrali e autorità cui esse hanno conferito il compito di eseguire i controlli ufficiali o altre attività ufficiali;
- 2) Relazione tra le autorità competenti e gli organismi delegati o persone fisiche cui esse hanno delegato compiti connessi ai controlli ufficiali o ad altre attività ufficiali;
- 3) Dichiarazione sugli obiettivi da raggiungere;
- 4) Compiti, responsabilità e obblighi del personale;
- 5) Procedure di campionamento, metodi e tecniche di controllo comprese analisi, prove e diagnosi di laboratorio, interpretazione dei risultati e successive decisioni;
- 6) Programmi di screening e screening mirato;
- 7) Assistenza reciproca qualora i controlli ufficiali richiedano l'intervento di più di uno Stato membro;
- 8) Azioni da adottare a seguito dei controlli ufficiali;
- 9) Collaborazione con altri servizi e dipartimenti che possano avere responsabilità in materia o con operatori;
- 10) Verifica dell'adeguatezza dei metodi di campionamento e di analisi, prova e diagnosi di laboratorio;
- 11) Qualsiasi altra attività o informazione necessaria per il buon funzionamento dei controlli ufficiali.

In riferimento all'adozione delle azioni correttive, l'accordo 46/CSR 2013 fornisce le seguenti indicazioni:

- azione correttiva: "azione tesa ad eliminare la causa di una non conformità rilevata o di un'altra situazione indesiderata rilevata";
- azione preventiva: "azione tesa ad eliminare la causa di una non conformità potenziale o di un'altra situazione potenziale indesiderabile";
- miglioramento continuo: "attività ricorrente mirata ad accrescere la capacità di soddisfare i requisiti"

La verifica dell'efficacia dei controlli comprende diverse fasi:

- a) a priori;
- b) in tempo reale/fase di attuazione;
- c) a posteriori.

Per verifica "a priori" si intende una verifica della qualità e della coerenza dei documenti di pianificazione (ad es: piani di lavoro) e delle procedure documentate, modulistica, circolari, istruzioni.

La verifica "in tempo reale" si basa sulla valutazione di criteri predefiniti, tenuto conto dell'efficacia e dell'appropriatezza dei controlli ufficiali. Un esempio è la verifica sul campo, su base annuale, delle modalità di esecuzione di una ispezione da parte dei Tecnici della Prevenzione presso industrie alimentari. Questa attività può essere inquadrata come "un'attività di supervisione" che a sua volta può essere considerata come un particolare aspetto delle attività di formazione/addestramento/affiancamento che serve ad "affinare" le capacità tecniche degli operatori mediante la "socializzazione" delle migliori conoscenze disponibili nei servizi, mediante un confronto diretto e sul campo tra operatori.

Da un punto di vista operativo è un'attività congiunta tra uno o più operatori che svolgono le attività di controllo ufficiale, in qualità di supervisionati, ed un operatore, con specifico profilo professionale e formazione che svolge il ruolo di supervisore.

Tale attività consente:

- Una verifica "di campo", del supervisore, della applicazione di procedure operative ed istruzioni operative, da parte dell'operatore/i oggetto di supervisione;
- Evidenziazione di problemi interpretativi ed operativi in relazione alla situazione di campo;
- Valutazione congiunta dell'applicazione di procedure documentate al caso concreto, come verifica ulteriore della loro applicabilità;
- Sintesi, tra supervisore e supervisionato/i, della corretta esecuzione del controllo ufficiale espletato presso l'OSA e delle conclusioni raggiunte;
- Evidenziazione di problemi interpretativi o applicativi, in esito alle attività di cui sopra su cui necessitano approfondimenti o modifiche procedurali da proporre alla Direzione che ha emanato le procedure ed istruzioni.

La verifica “a posteriori” consiste nella valutazione, sulla base di criteri predefiniti, delle relazioni elaborate ai sensi dell’articolo 13 del Regolamento (CE) 625/2017.

Ad esempio verifica periodica di una percentuale significativa dei verbali di ispezione, *check-list*, verbali di campionamento ecc, elaborati dal personale preposto all’esecuzione dei controlli ufficiali.

8.1.1. Supervisione professionale (esperienza in Emilia – Romagna)⁽¹⁾

Il Regolamento (CE) 625/2017 prevede per le Autorità Competenti di verificare l’efficacia dei controlli ufficiali eseguiti, valutandone il grado di appropriatezza, di efficacia ed uniformità dei Controlli Ufficiali stessi: l’attività di supervisione, intesa come un particolare aspetto dell’attività di formazione ed addestramento degli operatori che eseguono i controlli ufficiali, è lo strumento utilizzato per assicurare tale scopo.

La supervisione deve essere in grado di supportare gli operatori a raggiungere gli obiettivi previsti durante l’espletamento dei Controlli Ufficiali, è altresì finalizzata alla valorizzazione delle risorse umane, affinando le competenze valutative degli operatori tramite la condivisione delle conoscenze all’interno di un confronto diretto e sul campo.

In questa ottica la funzione della supervisione si inserisce a pieno titolo fra gli strumenti del governo clinico, inteso nella sua accezione di autoregolamentazione professionale, di partecipazione dei professionisti alla realizzazione della missione aziendale, di disponibilità alla verifica della qualità del lavoro svolto e di tensione al miglioramento continuo dell’attività istituzionale.

La supervisione inoltre ha lo scopo di:

- sostenere il mantenimento di coerenza fra il mandato istituzionale e l’esercizio tecnico – professionale;
- promuovere inoltre un contesto favorevole alla socializzazione delle migliori conoscenze disponibili, al miglioramento e allo sviluppo professionale.

1. Linee guida per l’attività di supervisione della Regione Emilia-Romagna PG/2014/466507 del 03/12/2014.

Esistono due possibili approcci alla definizione della supervisione:

- 1) Approccio “gerarchico – organizzativo”. In tale visione la supervisione è una funzione del management ed è orientata alla realizzazione degli obiettivi stabiliti attraverso il controllo del lavoro del personale sottoposto – di cui è responsabile – e la soluzione dei problemi emergenti. La direzione può delegare tale tipo di responsabilità: il supervisore delegato ha il potere di modificare il modo e i contenuti del lavoro, ma non quello di premiare e sanzionare le persone controllate, né di gestire budget.
- 2) Approccio “paritario”. Una seconda interpretazione della supervisione è stata sviluppata nell’ambito delle scienze sociali e delle burocrazie professionali, dove i membri di una équipe hanno pari dignità tecnico professionale, sulla base del principio che la professionalità richiede di essere alimentata, al fine di fornire la migliore possibile “qualità erogata”. La supervisione diventa così una forma di autoregolazione professionale in cui, a livello individuale o di gruppo, con l’aiuto di una persona “adatta” i professionisti rafforzano la propria identità professionale, prendono coscienza dei problemi relativi all’esercizio della professione, ne comprendono la natura e la genesi - individuale o organizzativa -, trovano soluzioni, ricevono un impulso motivazionale.

Quanto sopra detto può essere indicato come un insieme numerose finalità generali della supervisione; a completare il quadro si inseriscono anche le finalità generali:

- condividere le conoscenze e le migliori pratiche tra gli operatori addetti al Controllo Ufficiale;
- uniformare le modalità di Controllo Ufficiale (utilizzo strumenti, interpretazione dei requisiti, sistema di valutazione);
- ottimizzare l’utilizzo delle risorse umane (la persona giusta al posto giusto);
- rilevare le criticità degli strumenti;
- ottenere elementi per il riesame della Direzione per re-indirizzare la pianificazione delle attività e le modalità di erogazione delle prestazioni e la formazione del personale.

Aspetti metodologici relativi alla supervisione

Deve essere definita supervisione l’effettuazione di ispezioni su OSA in compresenza sul campo (supervisionato e supervisore), con discussione delle risultanze.

Pagine omesse dall'anteprima del volume