PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 19 - numero 4119 di venerdì 10 novembre 2017

Come si attua l'intervento di vigilanza e ispezione?

Linee guida regionali sulle attività di controllo, vigilanza e ispezione negli ambienti di vita e di lavoro o di competenza dei Dipartimenti Medici di Prevenzione delle e ASL.

Pubblicità
<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[EL0452] ?#>

Pubblichiamo un estratto del documento "Linee guida regionali sulle attività di controllo, vigilanza e ispezione negli ambienti di vita e di lavoro o di competenza dei Dipartimenti Medici di Prevenzione delle e ASL" della regione Lombardia

2.4 Attuazione dell'intervento di vigilanza e ispezione

[...]

2.4.3 L'effettuazione del sopralluogo

2.4.3.1 Accesso al luogo e ai documenti da ispezionare

In ottemperanza ai princìpi generali che riguardano l'attività amministrativa (legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione) e l'esercizio delle potestà amministrative, al personale addetto alle attività di vigilanza spettano i poteri previsti da norme giuridiche, riconducibili a:

a) potere di accesso, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, nei locali e relative pertinenze ove si svolge l'attività che potrebbe costituire un rischio sanitario imminente (conferito dalle leggi comunitarie, nazionali e regionali) o nell'esercizio di funzioni di UPG ex art. 21 L. 833/78;

b) potere di chiedere ed ottenere informazioni e notizie, eseguire rilievi anche fotografici, di prelevare campioni per analisi, etc;

c) potere di prescrizione, atto obbligatorio che ha per scopo l'eliminazione delle contravvenzioni accertate in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro;

d) potere di disposizione, provvedimento amministrativo che impone un obbligo nuovo che specifica quello solo genericamente previsto dalla legge, in quanto da questa non regolamentato fin nei dettagli (in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro);

e) potere di diffida, laddove applicabile;

f) potere e dovere di accertare e contestare illeciti amministrativi e segnalare ipotesi di reati;

g) potere di sospensione dell'attività, con provvedimento assunto in via urgente per motivi di tutela della salute pubblica da convalidarsi da parte dell'Autorità sanitaria;

h) potere di sequestro, con efficacia immediata, ma da convalidarsi da parte dell'Autorità giudiziaria;

i) potere di sospensione dell'attività dell'impresa in relazione all'accertamento di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. 81/2008.

Gli operatori addetti all'attività di vigilanza devono presentarsi muniti di tessera di riconoscimento.

I titolari/datori di lavoro dell'attività oggetto di controllo, i dirigenti, i preposti, gli addetti hanno l'obbligo di consentire l'accesso per le finalità connesse alla vigilanza. Il segreto industriale non può essere opposto per evitare od ostacolare le attività di verifica o di controllo. Il rifiuto può comportare la segnalazione all'Autorità Giudiziaria competente per valutazioni in ordine alla sussistenza di reati, fatta salva la facoltà di segnalare immediatamente la circostanza alle forze dell'ordine per un intervento sul luogo atto a consentire l'accesso, soprattutto in ipotesi di interventi di carattere emergenziale.

Si ricorda la norma di carattere generale contenuta nell'art. 13 della L. n. 689/1981, in base alla quale 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, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.

L'operatore addetto alla vigilanza ha il potere di raccogliere tutte le notizie e le informazioni pertinenti ed attinenti all'attività svolta, con la finalità di verificare la corrispondenza tra quanto previsto nei documenti o attestato nelle registrazioni e quanto effettivamente accertato nel corso dell'ispezione e di valutare se quanto previsto a livello documentale, anche in relazione alle modalità con cui lo si attua, sia adeguato a prevenire tutti i possibili rischi per la salute evidenziabili dalla ispezione. La documentazione e le registrazioni prodotte dall'impresa, anche se non detenute presso la stessa, possono essere oggetto di esame e verifica al pari degli altri aspetti. A tal fine, gli operatori addetti all'attività di vigilanza devono avere libero accesso ad ogni documento e registrazione, anche di carattere commerciale o fiscale, del quale può acquisire copia, purché inerente lo specifico ambito di vigilanza.

Nel caso in cui la documentazione e le registrazioni di interesse non siano immediatamente disponibili, l'operatore chiederà al titolare di renderli disponibili entro un termine temporale definito e congruo. Il titolare ha l'obbligo di fornire la documentazione richiesta nei termini indicati dagli operatori. La mancata osservanza di detto obbligo sarà oggetto di valutazione in sede di esame complessivo delle risultanze dell'attività di vigilanza, potendo rilevare sia sotto l'aspetto amministrativo che penale.

Infine si deve verificare la presenza di procedure da applicare per la gestione di eventuali emergenze.

2.4.3.2 L'ispezione di impianti, attrezzature, installazioni, materiali, prodotti, modalità di lavorazione

Il controllo si esercita innanzitutto sui luoghi, strutture materiali, edifici, impianti, macchine, apparecchi, utensili, mezzi di trasporto e depositi, ... verificando che il loro stato di conservazione, d'uso e manutenzione ordinaria e programmata non siano causa di rischio per la salute e la sicurezza. In particolare, il controllo è teso a verificare gli aspetti di igiene e di sicurezza delle

strutture, evidenziando eventuali situazioni di rischio in atto, ovvero di mancato rispetto di requisiti tale da comportare situazioni di disagio o di danno anche a medio e lungo termine; situazioni che, ove osservate, sono accertate e verbalizzate con l'adozione o la proposta di adozione di provvedimenti atti a sanarle o a limitarne i possibili danni ed in relazione alla loro pericolosità e/o violazioni di norme.

Nel caso di attività oggetto di controllo caratterizzate da un ciclo produttivo, l'ispezione interessa tutte le materie prime compresi i loro contenitori e le etichettature, i semilavorati e i prodotti finiti all'interno del perimetro dello stabilimento e nelle sue pertinenze, compresi i prodotti finiti, i semilavorati o le materie prime caricati sui mezzi di trasporto di pertinenza dell'impresa. Dei prodotti finiti si accerta in particolare la completezza e correttezza dell'etichettatura e delle dovute informazioni al consumatore o utilizzatore finale.

In merito agli aspetti gestionali ed operativi, durante l'ispezione si devono verificare le procedure adottate dall'impresa al fine di prevenire situazioni di rischio, nel corso delle operazioni di preparazione, manipolazione, lavorazione, trasformazione, stoccaggio delle materie in deposito, impiegate o prodotte. Si devono verificare anche i rapporti codificati ed attuati fra la direzione e gli addetti, i livelli e le modalità di passaggio delle informazioni, nonché i rapporti dell'impresa ed i propri addetti con gli utilizzatori dei beni o servizi prodotti.

2.4.4 Rilievo di non conformità

Il rilievo di un rischio per la salute della popolazione o per i lavoratori nasce dalla constatazione da parte dell'operatore della ASL di una situazione che, in base alla propria competenza ed esperienza professionale, viene ritenuta pericolosa di fatto o che lo potrebbe diventare anche in relazione alle carenze di quanto osservato rispetto ai requisiti/prescrizioni stabiliti in materia dalle norme ovvero di situazioni o fatti che costituiscono reati o illeciti nelle materie di competenza.

Nel rispetto delle normative applicabili nell'ambito dell'attività in esame, o anche in assenza di un preciso riferimento normativo o quando non sia chiaro il riferimento, l'operatore della ASL in relazione all'urgenza e alla gravità del pericolo adotta i provvedimenti del caso.

Le eventuali carenze accertate possono riguardare uno o più degli aspetti presi in considerazione, strutturali, procedurali, documentali, ecc. Nel documentare le carenze rilevate, particolare cura deve essere assicurata alla esatta descrizione del problema, alle circostanze nelle quali lo stesso è stato notato, se del caso, al motivo per cui tale aspetto debba essere considerato problematico e quindi affrontato e risolto e al requisito normativo violato. Circostanziare, cioè descrivere esattamente e contestualizzare correttamente le carenze rilevate, è infatti essenziale al fine di evitare contenziosi e per un confronto e rilettura nel tempo di quanto rilevato e delle modifiche intervenute.

Lo stato di cattiva igiene o di inadeguata manutenzione dei locali, di un impianto o di una attrezzatura, dovrebbe essere messo in relazione con il ciclo tecnologico dello stabilimento e/o del reparto o dell'attività in atto.

Il mancato funzionamento di una apparecchiatura dovrebbe essere riportato contestualmente ai motivi che ne richiederebbero la corretta operatività.

Il rilievo di una attrezzatura o un impianto guasto dovrebbe portare a verificare se il fatto è stato oggetto di segnalazione e se sono state prese dal responsabile le opportune misure. A seguito del rilievo di una carenza l'operatore che conduce il controllo deve valutarne l'estensione e le conseguenze, rivalutare e modificare eventualmente il campo dell'ispezione pianificato.

A prescindere dall'applicazione delle eventuali misure da adottarsi (prescrizioni, sanzioni, notizie di reato, disposizioni), quando l'ispezione porti a rilevare delle carenze, queste devono essere riportate nel verbale di sopralluogo e comunicate al titolare/datore di lavoro dell'attività oggetto di controllo insieme alla richiesta di porre rimedio alla situazione entro un termine stabilito, trascorso il quale deve essere verificato il rispetto delle prescrizioni impartite anche attraverso comunicazioni documentate da parte dell'impresa.

Vi sono infine i casi in cui sia necessario un immediato intervento a tutela della sicurezza dei lavoratori o della popolazione o dei consumatori: deve essere garantito che nessun rischio per la salute prevedibile e prevenibile, o situazioni di illegalità possano permanere e produrre effetti e che nessun prodotto potenzialmente pericoloso per la salute possa essere immesso sul mercato.

2.4.5 Verbale di sopralluogo

Al termine del sopralluogo va compilato sul posto un verbale limitatamente alle attività svolte, di cui dare conto in modo puntuale e preciso potendosi rinviare a specifici atti che seguiranno eventuali disposizioni, contravvenzioni e prescrizioni.

Chi ha effettuato il sopralluogo deve descrivere in sintesi i rilievi e le valutazioni svolte e vanno rilasciati, ove possibile, gli eventuali verbali di accertamento di contestazione, di violazione, di prescrizione, di sequestro, di campionamento, ecc., informando, infine, il titolare dell'attività oggetto del controllo su tempi e fasi di eventuali azioni seguenti.

In una prospettiva di trasparenza ed allo scopo anche di tutela degli operatori della ASL, i contenuti di tutti i verbali di sopralluogo in uso nelle ASL devono essere conformi al combinato disposto degli artt. 126 e 180 del C.P.C. e artt. 136 e 481 del C.P.P.; in particolare nel testo devono essere esplicitati:

- l'individuazione degli operatori incaricati dell'ispezione e di tutte le persone presenti;

- i tempi, ovvero la data e l'ora d'inizio e fine della visita;

- gli obiettivi ed il campo di azione dell'intervento;

- le azioni ed attività intraprese, gli elementi verificati, le evidenze raccolte ed i risultati delle rilevazioni;

- le eventuali dichiarazioni dei presenti al sopralluogo e l'eventuale rifiuto alla sottoscrizione da parte del titolare o dei presenti.

Vanno inoltre menzionate eventuali condizioni o situazioni tali da portare il personale incaricato dell'esecuzione del controllo a modificare o integrare il campo di azione iniziale dell'ispezione, oppure attività di controllo quali misurazioni, con strumenti propri o dell'impresa, prelievo di campioni, ecc.; nel caso in cui nella conduzione delle ispezioni si impieghino strumenti soggetti a taratura periodica, è necessario riportare anche gli estremi della taratura dello strumento specificandone l'intervallo e il periodo di validità.

La verbalizzazione costituisce una fase rilevante del sopralluogo, sia per il valore probatorio di questa, sia quale atto su cui poi fondare tutte le valutazioni tecniche ed amministrative che possono condurre alla apertura di un procedimento amministrativo.

Per questa ragione si raccomanda di:

- utilizzare una terminologia chiara, non suscettibile di interpretazioni, e facilmente comprensibile; l'utilizzo di termini tecnici o specialistici è a volte indispensabile, in questi casi si avrà l'accortezza di fornire una spiegazione alla persona che assiste al sopralluogo, annotando a verbale di averla fornita;
- evitare di annotare a verbale valutazioni personali, ma limitarsi al racconto dei fatti ed alla descrizione degli accertamenti, delle persone presenti e sentite, delle operazioni compiute e delle dichiarazioni rese o assunte;
- evitare di far riferimento alle risultanze di precedenti sopralluoghi (ad es. "la situazione è rimasta invariata", oppure "è come quella accertata il ..."), ma dar conto della situazione attualmente ed oggettivamente rilevata in modo più completo e preciso possibile;
- descrivere i fatti in modo dettagliato e non limitarsi ad utilizzare la terminologia della legge;
- tenere distinti i fatti accertati direttamente dall'operatore da quelli dichiarati dai presenti al sopralluogo.
- redigere atti o verbali distinti per operazioni distinte, anche se avvengono contestualmente e nello stesso luogo.

Il verbale deve essere firmato da tutti gli operatori che hanno eseguito il sopralluogo con specificato il loro titolo e ruolo.

L'ispezione si conclude con la consegna di una **copia del verbale** alla persona che ha assistito al sopralluogo, anche qualora questa si rifiuti di firmare il verbale. L'operatore che ha eseguito il sopralluogo ha cura di informarla circa gli eventuali esiti dell'accertamento e l'ufficio a cui rivolgersi per eventuali informazioni.

Qualora l'attività di vigilanza non si esaurisca con il sopralluogo in loco, ma necessiti di successivi approfondimenti, verifiche documentali o valutazioni ulteriori, nell'ambito del verbale deve essere dato conto di detta evenienza.

Si rammenta che il verbale di sopralluogo è un atto pubblico, redatto da un incaricato di un pubblico servizio o da un pubblico ufficiale, assistito da fede privilegiata ai sensi dell'art. 2700 cod. civ. e che fa fede fino a querela di falso in relazione a quanto accertato che non si concretizzi in apprezzamenti del tutto personali dell'esecutore.

Si ricorda infine che, ai sensi dell'art. 223 delle norme di coordinamento del C.P.P.., qualora nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione, è fatto obbligo di avvisare l'interessato in ordine al giorno, ora e luogo ove le analisi verranno effettuate affinché lo stesso o persona di sua fiducia appositamente designata possa presenziarvi, eventualmente con l'assistenza di un consulente tecnico. Il mancato rispetto di detta disposizione, posta a garanzia del diritto al contraddittorio dell'interessato, concretizza una violazione di legge ed i risultati delle analisi, qualora sfavorevoli, non possono essere utilizzati al di fuori di un ambito meramente conoscitivo.

2.4.6 Relazione finale

Conclusa l'ispezione, che potrebbe anche articolarsi in più sopralluoghi ed in attività diverse dalla ispezione dei luoghi (ad es.

analisi documentale, esiti di campionamenti, ecc.) in relazione alle procedure adottate da ciascuna ASL, potrà essere redatta una relazione finale completa sui controlli effettuati e sugli esiti dei controlli, con allegata copia del/dei verbale/i di sopralluogo e contenente:

- informazioni di dettaglio sull'attività oggetto del controllo (situazione amministrativa, precedenti controlli e provvedimenti)
- valutazioni tecniche, giuridiche e amministrative su quanto accertato
- giudizio e valutazione complessiva di merito sulla situazione
- eventuali provvedimenti adottati e/o proposte di provvedimenti ad altre autorità precisando le norme in base alle quali si propone l'adozione di un determinato provvedimento
- nel caso, identificazione delle ipotesi di reato, generalità degli indagati, ed eventuali deleghe conferite, individuazione delle parti offese, eventuali prescrizioni impartite per la regolarizzazione della situazione e/o per rimuovere le conseguenze del reato.

Le informazioni riguardo agli esiti dell'ispezione, oltre ad essere naturalmente inserite nel sistema di rendicontazione delle attività svolte, saranno rese disponibili in forma sintetica nel sistema informativo della prevenzione, al fine di condividere con gli altri operatori tutti gli elementi di conoscenza dei fattori di rischio connessi alla attività di impresa o di servizi considerata ed i risultati degli interventi di controllo svolti.

RTM

Scarica il documento integrale:

Linee guida regionali sulle attività di controllo, vigilanza e ispezione negli ambienti di vita e di lavoro o di competenza dei Dipartimenti Medici di Prevenzione delle e ASL. (pdf, 0.6 MB)

Questo articolo è pubblicato sotto una Licenza Creative Commons.

www.puntosicuro.it