

PACCHETTO IGIENE

Il Decreto legislativo 194

Giuseppe De Angelis
 Servizio Veterinario ASL RM B

Considerazioni di un veterinario addetto ai controlli ufficiali

E arrivato come un temporale estivo, senza preavviso. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 289 del 11 dicembre 2008 e subito in vigore dal giorno successivo, ha colto di sorpresa un po' tutti. Era certamente previsto a corollario dei nuovi regolamenti del "pacchetto igiene" e in particolare del regolamento (CE) n. 882/04, e si erano tenuti incontri nella sede tecnica della Conferenza Stato-Regioni. Ma, a quanto sembra, il testo emanato risulta essere un provvedimento diverso da quello uscito dalla fase concertativa. Inoltre, a differenza di altre norme in via di emanazione, non erano circolate bozze sottoposte al vaglio delle organizzazioni interessate. E dai resoconti delle innumerevoli riunioni, vertici, incontri, tenutisi a vari livelli per cercare di armonizzare i tanti aspetti poco chiari e le non poche incongruenze presenti nel decreto, traspare l'impressione che non solo i servizi di controllo territoriali e gli uffici regionali, piuttosto che le imprese alimentari o le diverse organizzazioni di categoria, sono stati colti di sorpresa, ma che anche ai piani alti del Dipartimento Sanità Pubblica Veterinaria, Nutrizione e Alimenti del Ministero si è avvertito un qualche deficit di coordinamento. Tant'è che il decreto ministeriale previsto all'art. 10 del D.L.vo n. 194/08, che avrebbe dovuto stabilire, «entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore» del decreto stesso, le

modalità tecniche di versamento delle tariffe, a tutt'oggi sembra ben lungi dall'essere emanato con la conseguenza, ad esempio, che non sono disponibili i bollettari ufficiali per la riscossione.

Le organizzazioni imprenditoriali, dal canto loro, lamentando l'assenza di un coinvolgimento preliminare nella fase preparatoria, hanno criticato pesantemente il decreto che, a loro parere, dietro le modalità di finanziamento dei controlli ufficiali, celerebbe di fatto una vera e propria tassa aggiuntiva per le aziende del settore alimentare, con l'ulteriore effetto negativo dato dalla sommatoria delle diverse tariffe imposte ai differenti segmenti di attività lungo la filiera produttiva.

Chi scrive vuole rappresentare il punto di vista del «soggetto incaricato a svolgere i controlli», focalizzando alcuni tra gli aspetti più problematici subito emersi con l'applicazione pratica del decreto. Evitando di entrare nel merito delle tariffe previste per le diverse imprese alimentari, in linea generale maggiorate rispetto alla precedente normativa a parità di livello di produzione, nonché dell'innovativo e consistente allargamento delle tipologie di attività assoggettate al pagamento, si vuole focalizzare l'attenzione su alcune criticità connesse soprattutto con l'impostazione "concettuale" del decreto stesso, piuttosto che con i cavilli interpretativi e le macchinosità

attuative. Veterinari e medici dei Dipartimenti di Prevenzione delle Asl, sono stati chiamati ad applicare da subito, a diretto confronto con gli operatori del settore, disposizioni in alcuni casi di difficile comprensione, che sembrano concepite, a volte, in maniera avulsa dal contesto in cui dovrebbero essere attuate e appaiono lontane dallo spirito del regolamento da cui il decreto trae origine.

È paradigmatico in tal senso il disposto del comma 3 dell'art. 10 che richiede il pagamento anticipato delle tariffe da parte dell'operatore «prima dell'effettuazione della prestazione», tariffe il cui importo è determinato «dal soggetto incaricato a svolgere i controlli», come recita il comma 2 dello stesso articolo. Ciò esprime una concezione del controllo ufficiale distante dalla realtà, ascrivibile a una prestazione ambulatoriale piuttosto che a un'attività di valutazione e di verifica da eseguirsi periodicamente sul territorio, in base alla valutazione dei rischi, controllando gli operatori con frequenza appropriata, in qualunque fase della produzione e, soprattutto, senza preavviso. Senza

considerare poi il fatto che, in alcuni contesti, è oggettivamente difficoltoso, se non impossibile, poter determinare a priori gli importi, così come effettuare praticamente il versamento degli stessi.

Da non sottovalutare, inoltre, il possibile senso di vaga vessazione che può essere percepito da un operatore, nonché di sfiducia nei suoi confronti da parte dell'autorità di controllo, la quale, al contrario, è chiamata nello spirito del regolamento a instaurare un rapporto collaborativo basato sul reciproco riconoscimento con il produttore, finalizzato alla sicurezza degli alimenti.

Sarebbe quindi opportuno che il previsto decreto ministeriale, riguardante le modalità tecniche di versamento delle tariffe e i conseguenti provvedimenti regionali tenessero nel dovuto conto anche questi aspetti così come le esigenze delle aziende, prevedendo ad esempio la possibilità di concentrare i pagamenti e favorendo forme di versamento pratico e veloce, in linea con lo sviluppo dell'informatizzazione.

Anche l'immediata entrata in vigore del decreto stesso, senza un congruo periodo d'adeguamento, necessario per i servizi regionali e per quelli territoriali preposti ai controlli ufficiali, ha rappresentato e rappresenta una delle principali criticità. Alla luce dello sviluppo degli eventi, sarebbe stato opportuno procrastinarne l'applicabilità almeno di un anno.

L'urgenza di rendere subito operativo il decreto in questione è ancor meno comprensibile alla luce del fatto che il pagamento, da parte di determinate imprese alimentari, dei contributi dovuti per il finanziamento dei controlli ufficiali, era già regolamentato da disposizioni precedenti. Infatti, il decreto legislativo 19 novembre 1998, n. 432, abrogato e sostituito dal D.L.vo n. 194/08, stabiliva, recependo la direttiva 85/73 CEE, gli importi dovuti dai medesimi settori produttivi ripresi e inseriti nelle diverse sezioni dell'allegato A del decreto citato. E del resto, era stata già superata la scadenza, fissata al 1° gennaio 2008, del periodo transitorio previsto dal regolamento (CE) n. 882/04 all'art.27, durante il quale «per quanto riguarda le attività di cui all'allegato IV, sezione A, gli Stati membri possono continuare a utilizzare gli importi attualmente applicati ai sensi della direttiva 85/73 CEE». Evidentemente esistono motivazioni significative, rispondenti ad altre logiche, che hanno impedito e continuano a impedire di fissare la data di applicazione del decreto, ad esempio, al 1° gennaio 2010.

In assenza di chiare norme di attuazione, solo in parte vicariate da disposizioni regionali, frutto di faticosi incontri di coordinamento tecnico interregionale, si è generata una difformità applicativa di articoli di difficile e discordante interpretazione da parte delle autorità competenti. Il panorama nazionale appare alquanto variegato con indicazioni applicative del decreto emesse in modo puntuale in alcune



regioni e assenti in altre, fino alla decisione di un assessorato regionale di far sospendere la riscossione delle tariffe. Ciò pone soprattutto i servizi territoriali in una situazione delicata in quanto comunque sono chiamati a determinare ed esigere il pagamento di tariffe (almeno in alcuni casi sarebbe più corretto definirle tasse) da parte delle imprese alimentari le quali, operando in condizione di libero mercato, dovrebbero invece sottostare ai medesimi vincoli.

Altro elemento nodale è il concetto, richiamato in diversi articoli, di copertura dei costi del servizio connessi ai controlli sanitari ufficiali eseguiti dall'autorità competente e contemplati dal Titolo II del Regolamento CE n.882/04. Sembra ormai definitivamente risolto il dubbio interpretativo che vedeva confondere il costo orario del servizio, inteso come prestazione, e fissato inizialmente in € 50,00/ora forfettari omnicomprensivi (allegato C Sezione 1), con il costo effettivo del servizio, la cui determinazione deriva dai criteri previsti dall'allegato VI del regolamento (stipendi e costi del personale addetto ai controlli, ivi compresi strutture, strumenti, attrezzature, formazione, costi di viaggio e costi correlati).

A copertura di detti costi, il decreto stabilisce per alcuni settori produttivi già previsti negli allegati IV e V del regolamento stesso, tariffe calcolate con diverse modalità di conteggio: a capo macellato, a tonnellata di carne introdotta o di latte o di prodotti ittici immessi (allegato A Sezioni da 1 a 5). Per altre attività non contemplate dal regolamento, fissa *motu proprio* tariffe forfettarie annue articolate in tre diverse fasce di attività (allegato A sezione 6).

La scelta di fissare parametri di calcolo oggettivi denota l'intelligente orientamento a voler ridurre al minimo i fattori di valutazione soggettiva e quindi di disomogeneità nella determinazione delle somme dovute, rendendo abbastanza agevole la quantificazione degli importi. Per

cui, evitando valutazioni sulle tariffe, l'entità, le maggiorazioni o i tecnicismi applicativi, almeno sotto quest'aspetto sembrerebbe esserci chiarezza nell'interpretazione applicativa.

Evidentemente però i problemi potrebbero sorgere su diverse questioni per cui sono state emesse dal Dipartimento Sanità Pubblica Veterinaria, Nutrizione e Alimenti del Ministero, con atto del 17.4.2009, indicazioni per l'applicazione del decreto. Scorrendone il testo, si ritrovano diversi richiami al "costo del servizio". In particolare nell'indicazione applicativa riferita all'articolo 10 del decreto è riportato: «le tariffe per le sezioni da 1 a 5 vengono determinate mediante l'utilizzo dell'apposita bolletta [...]; laddove la tariffa calcolata superi il costo del servizio, si applica una tariffa pari ad essa». Tale indicazione trae origine dal citato regolamento (CE) n.882/2004 (art. 27, comma 4), in base al quale «le tasse riscosse non sono superiori ai costi sostenuti dalle autorità competenti in relazione ai criteri elencati all'allegato VI». Principio assolutamente condivisibile nella misura in cui venga applicato al termine della rendicontazione dei costi sostenuti e delle tariffe riscosse, che deve essere effettuata annualmente dalle regioni e comunicata al Ministero, al fine di verificare l'effettiva copertura dei costi del servizio.

Ma se l'indicazione di questo principio dovesse intendersi applicabile da subito, diventa necessario confrontare l'importo ottenuto calcolando le tariffe indicate con l'entità del costo del servizio. E in tal caso, con quali parametri si dovrebbe calcolare il costo del servizio? Quelli indicati nell'allegato VI del regolamento 882/04, valutati in maniera a dir poco soggettiva in ogni singolo servizio territoriale? Oppure prendendo come riferimento il "costo orario del servizio prestato" stabilito in maniera omnicomprensiva in € 50,00/ora (All. C sez I del decreto)?

La questione potrebbe considerarsi capziosa ma non lo sembra almeno per quanto concerne l'applicazione delle tariffe previste dall'allegato A sez. 1 per gli impianti di macellazione dove, in calce alla tabella del punto 1.1

- *macelli per animali a carni rosse* -, che prevede la possibilità di applicare tariffe ridotte, è riportato: «qualora, anche applicando gli importi ridotti, si superi il costo del servizio si applica un importo pari ad esso». È facilmente verificabile, soprattutto riferendosi a grossi impianti di macellazione, la sostanziale differenza di cifre derivanti dalle tre diverse modalità di calcolo. Appare chiaro, al fine di prevenire errori e/o contenziosi da parte delle aziende produttrici, che il veterinario ufficiale non può essere chiamato a decidere da solo in tal senso. Probabilmente, a livello di singole regioni sono già in essere gli opportuni aggiustamenti, ma questo esempio dimostra come sia fondamentale che l'analisi della copertura dei costi dei controlli e la determinazione delle relative tariffe rimangano elementi gestiti a livello centrale e non derubricate a livello regionale o, ancor peggio, locale. In tal senso appare necessario anche definire criteri condivisi, univoci e oggettivi, per l'applicazione omogenea su tutto il territorio nazionale dei parametri previsti dai punti 5 e 6 dell'art. 27 del regolamento. Altrimenti, in futuro, nell'eventuale adeguamento delle tariffe previste negli allegati del decreto, si potrebbe assistere alla deliberazione di 21 diverse tariffazioni.

Scelte orientate a risolvere tali perplessità possano concorrere a eliminare o quanto meno a mitigare, in chi è chiamato a far osservare il decreto, quella sgradevole sensazione di dover connotare la propria attività di veterinario di sanità pubblica anche di elementi molto più consoni a quella dell'esattore delle tasse, figura professionale rispettabile ma mai vista così prossima.