

SICUREZZA ALIMENTARE

Uniformare le linee di indirizzo comuni diventa imperativo

Nevio Guarini
Segreteria Nazionale

Dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome emergono i punti deboli

A distanza di cinque anni dall'emanazione del Regolamento (Ce) N. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, il sistema regionale della Sanità pubblica e Sicurezza alimentare italiana mostra le sue intrinseche debolezze, legate sia a ragioni di ordine strutturale sia a difformità organizzative.

Questo il messaggio del documento della Conferenza delle Regioni e Province autonome del 27 gennaio 2010 (riquadro 1), che pone l'accento sulla necessità di linee di indirizzo comuni delle Regioni e Province autonome per la corretta, uniforme ed efficace implementazione dei principi contenuti nel regolamento 882/2004.

Particolarmente significative risultano essere le problematiche organizzative e strutturali della Autorità competente in sede regionale, sia per ciò che riguarda una sua univoca individuazione sia per quanto concerne la definizione della sua struttura in termini di dotazione organica e inquadramento contrattuale del personale. I problemi ammessi dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome non sono nati con il regolamento 882/2004, ma la nuova filosofia europea di approccio ai temi della sicurezza alimentare di cui le norme del Pacchetto igiene rappresentano la fase applicativa

pongono in rilievo punti deboli oggi non più tollerabili; la necessità di disporre di una Autorità competente di controllo ufficiale riconosciuta, al più elevato livello, dagli operatori della filiera alimentare e dai consumatori rende improcrastinabile la necessità di adeguare il livello regionale e di uniformare le linee di indirizzo in materia.

«La crisi che registrano da un lato i consumatori e dall'altro gli operatori sanitari è sostanzialmente legata a due tipi di fattori: quelli connessi a una notevole disomogeneità degli strumenti (Dipartimenti e Servizi specialistici delle Regioni, delle ASL e degli IZS); quelli conseguenti a discrasie istituzionali tra Stato e Regioni, con conseguente riduzione delle potenzialità effettive, e all'assenza di una strategia unitaria e delle indispensabili assunzioni di responsabilità reciproche in termini di appropriatezza, efficacia ed efficienza, documentazione».

Questa l'analisi che la nostra organizzazione sindacale presentava agli interlocutori della politica, delle istituzioni e delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori il 14 giugno 2007, una analisi a cui segue una precisa proposta di ammodernamento del sistema nazionale di gestione e garanzia della Sicurezza alimentare e Sanità pubblica veterinaria (Argomenti 1/2007).

Se le problematiche concernenti l'inquadramento contrattuale del personale delle strutture regionali potrebbe trovare soluzione con la

costituzione del comparto di contrattazione Sanità e Regioni, la soluzione dei Livelli essenziali di Organizzazione in ambito regionale e territoriale appare prioritaria e improcrastinabile. Un obiettivo nazionale così decisivo per la salute dei consumatori e per la tutela della nostra economia come la Sicurezza alimentare richiede una scelta organizzativa appropriata in tutte le Regioni e le Asl, anche per ovviare alle

criticità rilevate dalle recenti ispezioni della Ue in ordine alla mancanza di connessione funzionale (catena di comando) tra i livelli centrale, regionale e territoriale, l'ormai indispensabile istituzione di Dipartimenti di Sanità pubblica veterinaria e Sicurezza alimentare. La definizione, oggi, di una univoca struttura per la Spv e la Sa a livello regionale e territoriale consente di dare all'utenza un'unica interfaccia,

aumentare l'omogeneità dei livelli e l'efficacia delle prestazioni, ottimizzare la spesa, in un'ottica di integrazione e interdisciplinarietà, garantendo il coordinamento funzionale tra le strutture organizzative della Spv-Sa e le altre professionalità che concorrono a garantire la Sicurezza alimentare, sviluppando la partecipazione della Spv-Sa alle attività trasversali di promozione, tutela della salute e prevenzione primaria.

Riquadro 1. Documento della Conferenza delle Regioni e Province autonome del 27 gennaio 2010 *Criteri per il funzionamento e il miglioramento delle attività di controllo ufficiale da parte delle Regioni e delle Province autonome in materia di sicurezza alimentare.*

Il nuovo modello di sicurezza alimentare, contenuto nella legislazione europea, a partire dal regolamento 178/2002, si basa sulla applicazione di un metodo scientifico che prevede la valutazione, la gestione e la comunicazione del rischio.

In questo scenario le responsabilità prioritarie sono in carico alle imprese, mentre, al servizio pubblico, in qualità di "Autorità competente", spetta, tra l'altro, la verifica dell'operatore della filiera alimentare, attraverso l'implementazione di un sistema ufficiale di controllo.

Il controllo ufficiale non si basa più su adempimenti a norme dettagliate, ma sulla valutazione che le azioni messe in atto dalle imprese (allevamento o industria), siano sufficienti al raggiungimento del livello di sicurezza atteso.

Lo sviluppo di un armonico sistema di controlli ufficiali assicura ai consumatori, un valido e trasparente livello di sicurezza degli alimenti e alle imprese un valido sistema di relazioni; pertanto i servizi pubblici vengono ad assumere il ruolo di parte "terza" tra il consumatore e gli operatori.

È pertanto necessario disporre di una Autorità di controllo ufficiale riconosciuta, al più elevato livello, dagli operatori della filiera alimentare dai consumatori. Essa deve essere "idonea" alla effettuazione di tali controlli; ispirarsi a criteri di efficienza in linea con le disposizioni nazionali in tema di pubblica amministrazione; ispirarsi ai principi di imparzialità ed efficacia per l'organizzazione e l'esecuzione dei controlli; non ingenerare, nell'effettuazione dei controlli situazioni distorsive del mercato.

A cinque anni dall'emanazione del Regolamento 882/2004 si è evidenziata una difforme applicazione dei contenuti del regolamento da parte del sistema della Sanità pubblica italiana, così come evidenziato anche dai report delle ispezioni dell'Evo e di altre autorità sanitarie di Paesi terzi.

Risulta pertanto necessario definire una linea di indirizzo comune da parte delle Regioni e Province autonome in modo da poter espletare quanto previsto dagli obblighi comunitari soddisfacendo i criteri di efficacia e imparzialità

in un quadro di ricerca di efficienza da parte della Pubblica Amministrazione.

Si sottolinea inoltre le problematiche riguardanti il funzionamento dell'Autorità competente regionale (D.lgs 193/2007). Attualmente infatti le dotazioni organiche regionali sono condizionate dai vincoli sulle nuove assunzioni e sul reintegro del personale derivanti dalle leggi finanziarie e dalla disparità dell'inquadramento contrattuale dei dipendenti regionali rispetto a quelli del Servizio sanitario nazionale, generando migrazione continua del personale della Regione verso le Asl. Da ciò ne deriva un potenziale indebolimento qualitativo dell'Autorità competente regionale che si trova infatti a operare con prevalenza di personale non di ruolo proveniente dalle Asl o da contratti temporanei. Questo continuo *turn over* limita lo sviluppo di solide competenze tecnico gestionali.

I criteri per il funzionamento e il miglioramento dell'attività di controllo ufficiale per il raggiungimento degli obiettivi di cui al Regolamento 882/2004 in materia di sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria sono contenuti nell'allegato 1 al presente documento.

A tal fine il coordinamento in materia di sanità pubblica e sicurezza alimentare composto dai responsabili Servizi veterinari (Svet) e Servizi igiene alimenti e nutrizione (Sian) delle Regioni e delle Province autonome individua un comitato tecnico a cui spetta l'elaborazione di documenti, indirizzi e protocolli operativi per: la diffusione e l'attuazione delle linee guida di funzionamento dell'Autorità competente di cui al Regolamento (CE) 882/2004; la formazione e l'addestramento degli operatori regionali e territoriali; la collaborazione/affiancamento alle Regioni e Province autonome nel loro percorso di adeguamento al Piano; lo sviluppo di un sistema di verifica dell'attuazione del Piano.

La proposta operativa sarà definita entro novanta giorni dall'approvazione del presente documento.

Risultano obiettivi operativi: a) la progettazione, realizzazione e partecipazione ai corsi di

formazione di primo livello per i formatori regionali che daranno attuazione al Piano presso le Regioni e Province autonome (docenti, discenti, missioni e spese organizzative); b) il tutoraggio solidale tra le Regioni e Province autonome; c) la gestione del sistema di audit interregionale.

Le risorse necessarie elencate al punto precedente e le attività di formazione a ricaduta sul personale dei Servizi veterinari e Servizi igiene alimenti e nutrizione delle Asl territoriali sono garantite da ciascuna Regione e Provincia autonoma.

Norme di riferimento

- Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.
- Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.
- Decisione della Commissione 2006/677/CE del 29/9/2006 che stabilisce le linee guida che definiscono i criteri di esecuzione degli audit a norma del Reg. CE 882/04.
- D.lgs 6 Novembre 2007, n. 193 sull'attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore.
- Articolo 115 del Decreto legislativo (D.Lvo) 31 marzo 1998, n. 112 recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997 n. 59, come modificato dall'articolo 16 del D.Lvo. 19 ottobre 1999 n. 143.
- Decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992 "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della Legge 23 ottobre 1992 n. 421" e successive modifiche e integrazioni.
- Decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997 n. 59. Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", che individua la tutela della salute come materia concorrente tra Stato e Regioni.
- Vista la Circolare Ministero della Salute prot. DG SAN 13/3/6238/P del 31 maggio 2007 avente per oggetto le Linee guida ministeriali per i controlli ufficiali ai sensi dei Regolamenti. 882/04 e 854/04.