

ANAGRAFI ZOOTECHNICHE

La responsabilità dei servizi veterinari nella registrazione dei nuovi allevamenti

Mauro Gnaccarini, Vincenzo Fedele, Giovanni Tedde, Mario Marino, Mauro Moretta, Alessandra Ceretto
 Servizio Veterinario - ASL TO3 di Collegno e Pinerolo (TO)

Nell'anno 2000, con l'entrata in vigore del Regolamento CE 17 luglio 2000 n. 1760, e nel pieno della crisi degli allevamenti bovini, determinata dal riscontro delle encefalopatie spongiformi (BSE-TSE), ha assunto effettiva esecutività il sistema anagrafico di registrazione e identificazione dei bovini e delle relative aziende e allevamenti.

I Servizi Veterinari, e in particolare le strutture di Sanità Animale e successivamente i relativi Uffici anagrafe, procedevano peraltro fin dal 1996, con l'entrata in vigore del DPR 30 aprile 1996 n. 317, all'attribuzione sistematica a ogni allevamento, non solo bovino, ma anche suino, ovino e caprino, di un codice aziendale univoco sul territorio nazionale (costituito come noto da una stringa alfanumerica composta dalle ultime tre cifre del codice ISTAT del Comune, dalla sigla della Provincia, e da ulteriori tre cifre progressive nell'ambito di ciascun Comune). Tuttavia, il nuovo sistema identificativo delle aziende non era stato subito percepito da altri Organismi ed Enti, che pure potevano essere interessati, come dopo si vedrà, come procedura che potesse avere ricadute anche diverse rispetto alle motivazioni che avevano indotto il legislatore a codificarne l'attuazione.

In effetti, l'avvio di una nuova attività di allevamento, in una nuova azienda piuttosto che in un'azienda dove già esistano altri allevamenti, e come tale già registrata, fu inizialmente codificato dalla nuova normativa come evento che necessitava di una specifica registrazione all'interno di un preciso sistema anagrafico nazionale e locale con il precipuo fine di garantire la rintracciabilità e la tracciabilità degli alimenti di origine animale fin dalle prime fasi della produzione; momento che oggi, dopo la promulgazione del cosiddetto Pacchetto Igiene, da

parte dell'Unione Europea, è più precisamente definito come "produzione primaria".

Successivamente, l'imponente evoluzione normativa degli ultimi anni, scaturita dalle innovative disposizioni europee sopra richiamate (in particolare il menzionato Pacchetto Igiene con l'ingente correlata legislazione, ma non solo), ha attribui-



Dal 1996 a ogni allevamento deve essere attribuito un codice aziendale. La registrazione delle aziende e degli allevamenti riveste un importante ruolo nella epidemio-sorveglianza veterinaria.

to alla registrazione anagrafica degli allevamenti, oltre che naturalmente degli animali, una valenza assai più estesa. Infatti il codice aziendale è oggi finalizzato all'univoca individuazione di una "Unità Epidemiologica", intesa come il luogo, ovvero il sito, in cui vengono «... *allevati, tenuti o governati animali...*» secondo le ricorrenti definizioni della legislazione europea e nazionale.

L'unità epidemiologica diviene, quindi, il riferimento per ogni considerazione di ordine sanitario che debba essere fatta in relazione all'intero insieme di animali allevati nel corrispondente sito. Così a tale intero gruppo di soggetti devono riferirsi, ad esempio e senza pretesa di esaustività, sia le misure di sanità animale eventualmente da adottarsi in conseguenza di un focolaio di malattia infettiva e/o diffusiva, sia le valutazioni strutturali da condursi al fine della tutela del benessere animale, sia ogni analisi in materia di impatto ambientale dei concentramenti animali, sia ogni altra valutazione che attenga allo stato di salute degli animali e insieme anche di tutti gli altri soggetti e/o elementi che abbiano con essi relazione (ad esempio, rapporti con altri insediamenti agricoli o residenziali e con gli occupanti umani o animali degli stessi, in riferimento anche allo strumento urbanistico locale vigente).

Se dunque non tutte le valenze di ordine sanitario del codice aziendale, come sopra richiamate, sono riconducibili a competenze veterinarie, bensì ad esempio a funzioni proprie del Servizio Igiene e Sanità Pubblica - SISP (come le problematiche legate alla distanza degli allevamenti dai confini di proprietà) ovvero dei Comuni (problematiche riferibili a discrepanze fra l'esistente e lo strumento igienico-edilizio, ovvero urbanistico vigente in ciascun Comune), occorre perciò evidenziare e sottolineare il significato che il codice assume sotto il profilo prettamente amministrativo unitamente al sistema autorizzativo che caratterizza i concentramenti animali.

Da un lato infatti i concentramenti animali temporanei (tipicamente quelli che si realizzano nel caso di fiere e manifestazioni "di piazza") necessitano di una autorizzazione che, ai sensi del Regolamento di Polizia Veterinaria (RPV) – DPR 8/2/1954 n. 320 Capo IV, avendo carattere amministrativo-sanitario, è atto da adottarsi per il primo aspetto a cura del Sindaco, ma previo parere che, per il secondo aspetto, ancorché non vincolante, deve comunque essere obbligatoriamente espresso dai Servizi Veterinari ed eventualmente anche dal Servizio Igiene Pubblica (RPV art. 160).

Diversamente, nessuna norma (salvo eventuali disposizioni locali specifiche) prevede che i concentramenti animali stabili (aziende/allevamenti) debbano essere attivati a seguito di qualsivoglia procedimento autorizzativo. Così che la registrazione anagrafica di competenza dei servizi veterinari assume appunto ed esclusivamente valenza sanitaria, seppure nei termini di cui sopra, oggi particolarmente estesi.

Diversa valenza, anche autorizzativa, assumono invece i procedimenti e provvedimenti talora di competenza dei servizi veterinari in quanto finalizzati a specifiche produzioni, talaltra solo di parziale competenza dei servizi veterinari, in quanto attribuiti alla sostanziale competenza comunale, come nel caso

del "permesso di costruire" ovvero della DIA (Dichiarazione di Inizio Attività, ove prevista) che precedono l'edificazione di una nuova azienda agricola (stalle, annessi ecc.).

Peraltro, se il procedimento finalizzato all'emissione del "permesso di costruire" è di evidente competenza del Comune, esiste tuttavia anche in esso un momento di espressione formale dei servizi veterinari, quando appunto si tratti dell'edificazione o modificazione di aziende agricole o allevamenti, ovvero di costruzioni destinate al ricovero e alla conduzione di concentramenti stabili di animali di qualsivoglia specie. L'espressione del parere dei servizi veterinari deve in tali casi essere considerato elemento necessario, nel contesto delle "attività di prevenzione" già definite dalla Legge 23/12/1978 n. 833 art. 20 co. 1 lettera f) e dalle altre correlate norme di legge nazionali e in particolare regionali (soprattutto ora), al pari del parere dei servizi medici (SISP *in primis*), pur costituendo soltanto endoprocedimento dell'anzidetto procedimento principale (nei termini definiti dalla Legge 7/8/1990 n. 241 s.m.i.). Ciò determina alcune significative conseguenze sul piano delle responsabilità dei servizi che si esprimono.

L'espressione del parere di competenza da parte dei servizi veterinari nell'ambito degli anzidetti procedimenti costituisce invero svolgimento di una funzione eventualmente preliminare alla successiva futura registrazione anagrafica dell'azienda edificata o ristrutturata e dei relativi allevamenti; ma le due procedure non possono essere legate né collegate; né la seconda, in quanto procedimento di specifica competenza degli anzidetti servizi, può dipendere dalla conoscenza dell'esito della prima (di cui i medesimi non hanno competenza). È responsabilità e deve essere cura del richiedente/interessato avere la conoscenza la regolarità strutturale, sotto il profilo dei regolamenti locali in materia urbanistica e/o igienico-edilizia, quando intenda presentare domanda di registrazione anagrafica dell'azienda o dell'allevamento. Così come rimane sotto la responsabilità del medesimo il rispetto di tutte le norme relative ai diversi impianti e in materia di sicurezza del lavoro (nei confronti di tutti gli operatori, anche sanitari, e specificamente veterinari, che accedano ai fabbricati in questione).

E dunque, il "permesso di costruire", ovvero la DIA, ma soprattutto e in particolare gli atti di registrazione sanitaria-anagrafica dell'azienda non possono mai essere considerati "autorizzazione sanitaria" ad alcun titolo, né generico nulla osta ai fini della conduzione degli allevamenti così identificati, né attribuzione di proprietà degli animali né tanto meno degli edifici in cui gli stessi risultino custoditi, e neppure certificazione relativa alla conduzione della mandria stessa (tenuto, anzi, conto che l'individuazione del detentore, con tutte le conseguenze sul piano della responsabilità che notoriamente la legislazione vigente gli attribuisce, deve essere formalmente esplicitata dal richiedente all'atto della domanda di registrazione).

Alla luce di quanto detto sopra, e considerate le diverse problematiche emerse nel corso degli anni passati, soprattutto in coincidenza con la fase di avvio del nuovo sistema anagrafico,



in relazione all'anzidetto "assetto autorizzativo e di registrazione sanitaria", nell'ambito del servizio veterinario in cui operano gli Autori (nella SC Sanità Animale, e attualmente nella nuova SC Epidemiologia Veterinaria e Servizio Sovrazonale Veterinario, cui afferisce la SS Ufficio anagrafe, nel vigente modello organizzativo della ASL TO3 di Collegno e Pinerolo), si è ritenuto utile e opportuno mettere a punto una specifica procedura di registrazione anagrafico-sanitaria delle aziende e degli allevamenti che rendesse chiaramente percettibili ai diversi attori del sistema le rispettive responsabilità, consentendo in ultimo all'utente, cui viene reso il servizio, di conoscere in modo non equivocabile l'interlocutore al quale rivolgersi in relazione alle diverse eventuali criticità sopra prospettate, evitando il devastante rimpallo di competenze che, in alcuni frangenti, non ha certamente giovato a nessuna delle pubbliche amministrazioni coinvolte, né tanto meno all'anzidetto utente.

Dall'anno 2002 è stato quindi sperimentato e successivamente perfezionato il procedimento schematizzato nel riquadro 1, che oggi si avvia al riconoscimento anche nell'ambito del sistema qualità aziendale.

Considerazioni conclusive

Nel procedimento indicato non sono riportati i criteri in funzione dei quali è opportuno procedere o meno a effettuare un sopralluogo prima che sia consentita all'Ufficio Anagrafe la registrazione sanitaria della nuova realtà, seppure siano stati precisamente individuati nella realtà dell'ASL TO3 dove è stata messa a punto dagli Autori la procedura qui descritta. Infatti, i sopralluoghi vengono di norma effettuati da veterinari dipendenti (è necessario che possano, verbalizzando, esprimere ufficialmente il potere autoritativo della PA) del Servizio di Sanità Animale, poiché l'esame di aspetti particolari (come quelli inerenti il benessere animale, le specifiche produzioni o lo smaltimento dei reflui o ancora le distanze dai confini ecc.) viene rimesso ai competenti Servizi/Uffici con la specifica comunicazione riportata in figura 2. I criteri di scelta della tipologia di nuove aziende o allevamenti in cui effettuare il sopralluogo, che devono comunque essere univocamente codificati pena l'aleatorietà dell'intero procedimento, dipenderanno dunque dall'organizzazione del Servizio, dalle correlate caratteristiche territoriali e delle aziende ivi ubicate (dalle quali non può prescindere l'anzidetto aspetto organizzativo) e dai rapporti con gli altri Servizi ed Enti. Si ritiene peraltro che, di massima, i sopralluoghi debbano essere eseguiti in via principale sulle nuove aziende (unità epidemiologiche), sugli allevamenti dimensionati e di nuove specie anche se si inseriscono in Unità epidemiologiche già esistenti e sugli allevamenti a conduzione non familiare (ditte con contratti di soccida ecc.), prevedendo comunque, e non solo per tali realtà, ma soprattutto per quelle tipologie di allevamenti che si vorrebbe escludere dal sopralluogo preventivo, una specifica valutazione del rischio sanitario.

Il procedimento condotto secondo il descritto sistema, a prima

Riquadro 1. Procedimento di registrazione sanitaria delle nuove aziende o dei nuovi allevamenti.

A) Coinvolge i seguenti diversi attori:

- il richiedente/legale rappresentante della ditta ovvero proprietario degli animali;
- impiegato amministrativo *front-office* del distretto di competenza;
- veterinario responsabile SS Ufficio Anagrafe;
- veterinario ufficiale/dirigente del distretto di competenza;
- veterinario ufficiale/dirigente responsabile del procedimento.

B) Richiede l'utilizzazione di modulistica standardizzata, inserita nel sistema qualità aziendale, periodicamente revisionata secondo necessità (evoluzione normativa ecc.) quale:

- modulo di domanda "apertura azienda e allevamento"*;
- modulo di domanda "apertura allevamento" (in azienda già registrata*);
- verbale di vigilanza-accertamento per sopralluogo preventivo;
- modello di comunicazione di "nuova registrazione sanitaria" a SISP, Area C e Comune*.

C) Si svolge secondo lo schema che segue (riquadro2), sia in ottemperanza alla vigente normativa in materia di anagrafi zootecniche, sia in riferimento alle ragioni di opportunità, sopra esaminate, che ne hanno consigliato la messa a punto e la successiva adozione.

*Modulistica tipo disponibile presso gli autori

vista molto articolato, ma nella realtà assai lineare e di facile attuazione, ha consentito di promuovere da parte di ciascun attore in modo competente e specifico le necessarie azioni sanitarie, svolgendo un complesso di attività preventive efficaci, rendendo altresì agevole fornire risposte coerenti e complete agli Organismi pagatori o a questi correlati, nel contesto dell'erogazione dei contributi UE che, oggi, come noto non possono più essere erogati ove per ciascuna azienda che vi ambisca non possa essere dimostrata la regolarità anche sotto i profili qui in esame.

D'altra parte, occorre anche sottolineare che un corretto e completo procedimento di registrazione, come già attuato in Piemonte e in altre realtà, permette alle aziende/unità epidemiologiche registrate di essere anche georeferenziate (individuate dalle coordinate geografiche – longitudine e latitudine – oltre che dal codice aziendale specifico). Così che il sistema non possa essere minato da situazioni particolari come quelle in cui si è costretti alla registrazione di allevamenti che, sulla base delle procedure anzi descritte, non avrebbero le caratteristiche perché ne fosse consentita l'apertura. Si tratta, ad esempio, del caso in cui l'allevatore, talora anche nel tentativo di forzare il sistema, immette gli animali in ricoveri inadeguati chiedendo solo "a cose fatte" la registrazione; la quale deve obbligatoriamente essere compiuta, poiché senza di essa non vi sarebbe la possibilità di procedere correttamente ai necessari accertamenti sanitari, ma in un sistema/procedimento capace di garantire la "tenuta" dei controlli al necessario livello, e contemporaneamente organizzato in modo che la precarietà della situazione possa esse-

Riquadro 2. Procedura di registrazione per nuove Aziende e/o Allevamenti.

FASE 1

Il richiedente presenta

- personalmente
- a mezzo terzi o fax >> con copia documento

il modulo richiesta registrazione

- Allevamento (se deve aggiungere un allevamento in una unità epidemiologica esistente e dotata di codice aziendale)
- Azienda e allevamento (nel caso di "nuovo" sito)

all'impiegato amministrativo presso lo sportello del Distretto di competenza

- il quale lo acquisisce formalmente (indicando il nome del ricevente ed il protocollo)

FASE 2

Il modulo viene

- **inoltrato in originale**
- al Responsabile Ufficio Anagrafe che

- "assegna" il codice (registrando in banca dati la sola azienda – se nuovo codice)
- inoltra copia del modulo – richiesta al veterinario ufficiale del Distretto

FASE 3

Il veterinario ufficiale del Distretto di competenza

esegue il sopralluogo preventivo secondo criteri prestabiliti
acquisisce ricevuta di versamento dei diritti sanitari previsti (in caso di sopralluogo)
redige il verbale di accertamento - sopralluogo emettendo il parere
invia il verbale (con copia modulo-richiesta) al Responsabile Ufficio anagrafe

FASE 4

Il Responsabile Ufficio anagrafe

procede alla registrazione dell'allevamento (in caso di esito favorevole)
trasmette al Responsabile del procedimento

- in caso di esito favorevole copia richiesta + verbale + codice confermato
- in caso di esito non favorevole copia richiesta + verbale
cancellando l'azienda già registrata e "liberando" il codice

FASE 5

Il Responsabile del procedimento

- in caso di esito favorevole comunica l'avvenuta registrazione sanitaria della nuova realtà a: Comune, Area A, Area C, SISP
- in caso di esito non favorevole gestisce la "non conformità" verificando le criticità al fine di concludere il procedimento
- con la registrazione a seguito di prescrizioni e accertamento sull'ottemperanza
- con la definitiva negazione della registrazione sanitaria

re ricondotta alla normalità. Del resto un'efficace attività prescrittiva, ordinativa e sanzionatoria (in senso lato comprendente anche e particolarmente i provvedimenti restrittivi) non potrebbe essere condotta senza il preventivo sistema di relazioni - sopra richiamato - con gli altri Servizi, Enti e Organismi interessati.

Il complessivo procedimento di registrazione delle aziende e degli allevamenti che si propone, sperimentato e revisionato più volte in molti anni dagli Autori, appare dunque oggi in

grado di interagire con sistemi di epidemiosorveglianza veterinaria anche estesi, accrescendone l'efficacia e l'efficienza e consentendo di meglio rispondere, anche e in particolare nelle situazioni di emergenza, alle esigenze più attuali di prevenzione. Percorso comunque non concluso, al cui miglioramento potrà giovare come sempre il confronto con altre eventuali esperienze, rimanendo perciò gradita e utile ogni segnalazione da parte del collega lettore relativa a procedure già sperimentate nel settore.