

PROCESSI DI FILIERA

La figura del consulente aziendale nell'ambito dell'autocontrollo aziendale

Il ruolo del veterinario libero professionista nella produzione primaria

L'esperienza accumulata negli ultimi 15 anni nell'ambito degli stabilimenti del settore successivo al primario che trasformano prodotti di origine animale, *in primis* negli stabilimenti di macellazione, ha mostrato come l'ampio e generale ricorso quali consulenti a figure professionali diverse dal veterinario, nei compiti di assistenza e consulenza tecnica degli operatori del settore, non sempre ha sortito gli effetti sperati. Nella maggioranza dei casi la presenza di figure diverse ha determinato un eccessivo approccio formale al tema dell'autocontrollo e un eccessivo e non giustificato ricorso alle ricerche di laboratorio, senza tuttavia incidere in maniera sostanziale sull'implementazione di effettivi ed efficaci strumenti di autocontrollo del processo di fabbricazione degli alimenti.

Questa lacuna, sia nel settore della produzione primaria sia nel settore della produzione successiva alla produzione primaria, è stata colmata dalla costante presenza dei veterinari ufficiali che di fatto svolgono un importante ruolo di supporto nell'implementazione dei sistemi di autocontrollo dei processi produttivi. Appare pertanto indispensabile, e in premessa, chiarire come, a

nostro parere, il veterinario sia l'unica figura professionale che può assicurare assistenza tecnica agli operatori del settore alimentare della produzione primaria, garantendo nel contempo qualità, appropriatezza, competenze specifiche, visione di filiera.

Nell'ambito della produzione primaria ciò è tanto più vero quanto negli allevamenti zootecnici la figura del veterinario è periodicamente presente, assicurando tramite le competenze tecnico-scientifiche possedute il buon stato di salute della mandria e l'uso equilibrato e professionalmente responsabile dei presidi farmacologici.

Tale consapevolezza ha acceso un intenso dibattito all'interno della categoria e, nell'ambito della nostra organizzazione sindacale, ha dato origine a un approfondito esame degli aspetti giuridici e professionali del ruolo del veterinario quale consulente nell'ambito della sicurezza alimentare nella produzione primaria, mediato dalla approfondita conoscenza delle diverse realtà produttive presenti nel nostro Paese e culminato nella stesura del documento pubblicato, ampiamente condiviso e che pertanto rappresenta la posizione ufficiale del nostro sindacato sul tema.



SINDACATO ITALIANO VETERINARI DI MEDICINA PUBBLICA

La figura del Veterinario libero professionista quale consulente aziendale degli operatori del settore alimentare e delle imprese zootecniche

Il parere dei Veterinari dipendenti del SSN

Si ritiene opportuno premettere una serie di osservazioni, che, su una base normativa già consolidata, consentano di motivare adeguatamente le conclusioni espresse.

Appare indispensabile in premessa chiarire che, a parere di questa O.S., il Veterinario è l'unica figura professionale che può assicurare assistenza tecnica agli operatori del settore alimentare della produzione primaria, garantendo nel contempo qualità, appropriatezza, competenze specifiche, visione di filiera.

Nell'ambito della produzione primaria ciò è tanto più vero quanto negli allevamenti zootecnici la figura del veterinario è periodicamente presente, assicurando tramite le competenze tecnico scientifiche possedute il buon stato di salute della mandria e l'uso equilibrato e professionalmente responsabile dei presidi farmacologici.

L'esperienza accumulata negli ultimi 15 anni nell'ambito degli stabilimenti del settore successivo al primario che trasformano prodotti di origine animale, *in primis* negli stabilimenti di macellazione, ha mostrato come l'ampio e generale ricorso quali consulenti a figure professionali diverse dal veterinario nei compiti di assistenza e consulenza tecnica degli operatori del settore non sempre ha sortito gli effetti sperati.

Nella maggioranza dei casi la presenza di figure diverse ha determinato un eccessivo approccio formale al tema dell'autocontrollo ed un eccessivo e non giustificato ricorso alle ricerche di laboratorio, senza tuttavia incidere in maniera sostanziale sull'implementazione di effettivi ed efficaci strumenti di autocontrollo del processo di fabbricazione degli alimenti.

Questa lacuna, sia nel settore della produzione primaria che nel settore della produzione successiva alla produzione primaria, è stata colmata dalla costante presenza dei veterinari ufficiali che di fatto hanno svolto un importante ruolo di supporto nell'implementazione dei sistemi di autocontrollo dei processi produttivi.

La principale preoccupazione per un professionista della salute inserito in un sistema di controllo ufficiale è operare nell'ambito di un quadro normativo chiaro ed in un contesto organizzativo trasparente. La chiarezza nelle responsabilità e negli obiettivi è di fondamentale importanza per evitare quelle discrasie operative che si sono tradotte in alcune tragiche esperienze del passato, di fatto all'origine di quel complesso normativo europeo che oggi comunemente definiamo pacchetto igiene, pertanto è opportuno definire con altrettanta chiarezza il ruolo e le responsabilità rispettivamente degli operatori del settore alimentare, delle Autorità di controllo, della figura del consulente.

Chiarezza e trasparenza nella definizione e attribuzione delle responsabilità hanno ispirato i principi di base che troviamo enunciati nel regolamento (CE) N. 178/2002 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:

«(9) Occorre far sì che i consumatori, gli altri soggetti interessati e le controparti commerciali abbiano fiducia nei processi decisionali alla base della legislazione alimentare, nel suo fondamento scientifico e nella struttura e nell'indipendenza delle istituzioni che tutelano la salute e altri interessi».

Il 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 recita «(6) Gli Stati membri dovrebbero applicare la normativa in materia di mangimi e di alimenti e le norme sulla salute e il benessere degli animali nonché controllare e verificare il rispetto delle pertinenti disposizioni delle medesime da parte degli operatori del settore in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tal fine si dovrebbero organizzare i controlli ufficiali».

Ed ancora «(11) Le autorità competenti per l'esecuzione di controlli ufficiali dovrebbero soddisfare un certo numero di criteri operativi in modo da assicurare la loro imparzialità ed efficacia. Esse dovrebbero disporre di un numero sufficiente di personale adeguatamente qualificato ed esperto e disporre di adeguate strutture e attrezzature per ben espletare i loro compiti».

Il medesimo regolamento testualmente recita: «4. L'esecuzione dei controlli ufficiali ai sensi del presente regolamento lascia impregiudicata la responsabilità legale, in via principale, degli operatori del settore per la sicurezza dei mangimi e degli alimenti, come previsto dal regolamento (CE) n. 178/2002 e la responsabilità civile o penale risultante dalla violazione dei loro obblighi».

Il regolamento (CE) N. 178/2002 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 così definisce l'operatore del settore alimentare:

«Operatore del settore alimentare, la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo» e rispetto agli obblighi così recita «Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte».

Il Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, applicabile alla produzione primaria come definita dall'art. 3 Reg. 178/2002 CE, nel definire le responsabilità degli attori del sistema così recita: «1. Il presente regolamento stabilisce norme generali in materia di igiene dei prodotti alimentari destinate agli operatori del settore alimentare, tenendo conto in particolare dei seguenti principi:

a) la responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare» ed ancora relativamente agli obblighi «Gli operatori del settore alimentare garantiscono che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento».

Tutte le disposizioni citate affermano e ribadiscono i principi della responsabilità legale in via principale per la sicurezza degli alimenti dell'operatore del settore alimentare, e della separazione delle responsabilità tra Operatore del Settore Alimentare e Autorità di Controllo: queste sono le uniche figure per le quali sono contemplate responsabilità nell'attuale quadro giuridico europeo inerente la sicurezza alimentare.

Dalla disamina normativa citata è evidente che la responsabilità primaria è in capo all'operatore del settore alimentare, ne consegue che la titolarità di tale responsabilità non può essere istituzionalmente attribuita ad altre figure.

In tale compito l'operatore può farsi assistere da figure professionali, il rapporto che ne consegue, sia esso di tipo libero professionale o di dipendenza, si esaurisce nel contratto tra privati, di conseguenza è sottoposto alle norme inerenti i rapporti di lavoro nel settore privato, alle norme inerenti le prestazioni d'opera intellettuale, alle norme deontologiche inerenti la libera professione, al codice civile e penale per quanto di rilevanza.

Il coinvolgimento di altre figure nella gestione delle responsabilità in capo all'operatore del settore alimentare è descritto dal Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, applicabile alla produzione primaria come definita dall'art. 3 Reg. 178/2002 CE che all'allegato I parte A capo III "Tenuta delle registrazioni" recita testualmente «7. Gli operatori del settore alimentare devono tenere e conservare le registrazioni relative alle misure adottate per il controllo dei pericoli in modo appropriato e per un periodo di tempo adeguato e commisurato alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare e devono mettere a disposizione delle autorità competenti e degli operatori del settore alimentare che ricevono i prodotti le pertinenti informazioni contenute in tali registrazioni a loro richiesta.

10. Gli operatori del settore alimentare possono essere assistiti da altre persone, quali i veterinari, gli agronomi e i tecnici agricoli, nella tenuta delle registrazioni».

In tal senso l'affermazione contenuta nella carta fondativa della FNOVI del 28 novembre 2010 «Il veterinario aziendale è il consulente dell'allevatore, responsabile della gestione sanitaria dell'allevamento, delegato dall'allevatore all'assolvimento dei compiti di gestione e di registrazione che la norma gli mette in capo» è condivisibile, nella misura in cui tali compiti non sono istituzionali, permanendo in capo all'operatore del settore alimentare la piena responsabilità legale della gestione dei processi produttivi e dei prodotti da essi ottenuti, fatto salvo l'esercizio di delega con le caratteristiche e la definizione delle responsabilità specificate dalla giurisprudenza.

Per quanto concerne la legislazione in preparazione si vuole fare riferimento al documento di lavoro della Commissione denominato "Animal health law" versione 10-12-2010.

In particolare la bozza di regolamento in questione formalizza un approccio alla sanità animale legata alla gestione dell'allevamento, sulla falsariga dell'evoluzione del controllo sugli alimenti che da controllo di prodotto sono evoluti in controllo di processo.

Parole chiave del regolamento sono biosicurezza, buone pratiche e corretta gestione dei farmaci, sorveglianza e gestione dei dati ottenuti dalla sorveglianza, zonizzazione e compartimentazione, livello di rischio, formazione, benessere animale, il documento contempla anche la fauna selvatica e gli animali dei circhi.

Il documento richiama in più punti i principi del regolamento (CE) 178/2002, i regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004, 882/2004 già citati e le loro definizioni.

Il documento così richiama la responsabilità dell'operatore del settore alimentare "Responsibilities for animal health": «Every person keeping/owing animals is responsible for the health of the animals under his/her responsibility». (art.9 c.1) con ciò confermando il principio già richiamato nel citato regolamento 852/2004 «La responsabilità principale per la sicurezza degli alimenti incombe all'operatore del settore alimentare» e successivamente «Animal keepers, owners and operators shall take every possible measure to prevent the introduction and spreading of diseases while taking into consideration animal welfare» (art. 10) con ciò confermando la esclusiva responsabilità degli operatori del settore sulla gestione dei processi di allevamento.

Il documento così descrive le reti di epidemiosorveglianza (art. 31):
«Surveillance network»

1. 1. «Member States shall, for effective implementation of surveillance as referred to in Section 1 of this Chapter, run a system of surveillance networks that shall comprise of the following elements».

Gli Stati membri, per l'effettiva attuazione della sorveglianza di cui alla Sezione 1 del presente capitolo, implementano un sistema di reti di sorveglianza, che comprendono gli elementi seguenti:

«(a) *the herds, holdings, farms, owners or any other natural or legal person responsible for the holding or farm, the keepers or operators*»: gli allevamenti, le aziende agricole, i proprietari o qualsiasi altra persona fisica o giuridica responsabile per la holding o l'allevamento, i custodi o gestori;

«(b) *the approved veterinarian or the official veterinarian responsible for the holding, or in case of aquaculture any other official, authorised for that task by the competent authority*»: il veterinario autorizzato (art. 2 lett. G reg 854/2004 – *approved veterinarian* anche nel testo inglese del regolamento 854/2004; definizione di *approved veterinarian* = Veterinario autorizzato: un veterinario designato dalla l'autorità competente ad effettuare controlli specifici per suo conto su imprese – (n.d.r.: in Italia i veterinari convenzionati con le ASL) o il veterinario ufficiale responsabile dell'azienda, o in caso di acquacoltura con altri funzionari, che l'autorità competente ha autorizzato per tale attività;

«(c) *official veterinarians in the slaughtering establishments and approved assembly centres associated to the network system*»: i veterinari ufficiali degli stabilimenti di macellazione e dei centri di raccolta autorizzati associati al sistema di rete;

«(d) *the competent authority and veterinary services of the Member State*»: l'autorità competente e i servizi veterinari dello Stato membro;

«(e) *network of official veterinary diagnostic laboratories or any other laboratories approved by the competent authority*»: la rete dei laboratori ufficiali di diagnosi veterinaria o qualsiasi altro laboratorio riconosciuto dall'autorità competente;

«(f) *animal health information system in accordance with Article 34*»: il sistema informativo sulla salute degli animali di cui all'art. 34.

I compiti dei veterinari liberi professionisti sono evidenziati in vari passaggi del documento in oggetto, si evidenzia l'art. 28 "Sistema di diagnosi precoce" «*Gli Stati membri devono stabilire e mantenere un sistema per la rilevazione precoce e l'identificazione di sintomi o insorgenza di malattie/infezioni in una zona o compartimento rurale. Il sistema di individuazione precoce deve essere sotto il controllo del servizio veterinario di cui all'articolo 32 e deve comprendere le seguenti caratteristiche: e) l'obbligo giuridico dei veterinari privati e dei servizi di salute degli animali acquatici a riferire all'Autorità competente*»; l'art. 30 "Sistema nazionale di segnalazione e notifica" «*L'obbligo di segnalazione all'autorità competente è posta in capo ai proprietari, ai detentori, ai custodi, ai veterinari liberi professionisti ed altre professionalità che abbiano in cura gli animali, ai veterinari ufficiali e a qualunque altra persona abbia rapporti professionali con animali o con i loro prodotti*».

Conclusioni

Questa OS è favorevole ad una figura di veterinario aziendale, unica figura professionale che può assicurare assistenza tecnica agli operatori del settore alimentare della produzione primaria garantendo qualità, appropriatezza, competenze specifiche, visione di filiera, che acquisisca delega giuridicamente valida dall'operatore del settore alimentare relativamente ad alcune sue specifiche responsabilità.

Tale delega però non può, e pertanto non deve, essere resa obbligatoria da atti normativi che in tal caso sarebbero in contrasto con i principi ed i dettami della normativa europea, ma può e deve derivare dal contratto tra privati; si veda in tal senso ad esempio quanto previsto dal libro V del Codice Civile e dalla normativa inerente la sicurezza negli ambienti di lavoro.

In tal senso la figura di veterinario aziendale, così come delineata nella carta fondativa della FNOVI del 28 novembre 2010 delinea quel sovrapporsi di ruoli, responsabilità ed interessi che le norme comunitarie citate, ma anche le norme nazionali inerenti gli obblighi di riservatezza, fedeltà ed assenza di conflitto di interessi dei pubblici dipendenti, vogliono evitare.

Il veterinario aziendale, come tratteggiato nel documento FNOVI di istituzione, violerebbe infatti il principio della separazione delle responsabilità laddove, erogando prestazioni relative all'autocontrollo su richiesta dell'allevatore in qualità di veterinario di fiducia, fosse in contemporanea istituzionalizzato e reso obbligatorio dal Ministero della Salute, finanziato con fondi pubblici, responsabile di processi gestionali propri dell'allevatore e soprattutto partecipante dell'attività di controllo svolta dall'autorità competente (punti 4., 10. e 11. Doc FNOVI 28.11.2010).

Questa OS è pertanto contraria ad una figura di veterinario aziendale che, resa istituzionalmente obbligatoria, da un lato sostituisca l'operatore del settore alimentare in alcune sue specifiche responsabilità mentre dall'altro, e contemporaneamente, partecipi alle responsabilità delle autorità di controllo mediante svolgimento di compiti ispettivi o di gestione propri ed esclusivi dell'Autorità Competente.

Dai veterinari ufficiali dell'Autorità Competente è ritenuto utile al sistema italiano di controllo della sicurezza alimentare il privilegiare il medico veterinario quale consulente dell'operatore del settore primario, peraltro tale ruolo di consulenza è sempre stato svolto da medici veterinari operanti sia quali singole figure professionali, sia attraverso le associazioni degli allevatori; ma tale ruolo di consulenza non deve assumere valenze che inficino l'efficacia e l'imparzialità dei controlli, basilari nel garantire la sicurezza delle produzioni animali e la difesa della salute delle popolazioni zootecniche, nonché ingenerare nei consumatori una sfiducia verso un sistema nel quale non vi fosse chiarezza nella distinzione di ruoli e responsabilità.

La scrivente OS, rappresentante la maggioranza dei veterinari ufficiali delle Autorità Competenti Italiane, è pertanto favorevole ad un processo politico culturale che riaffermi la figura del veterinario libero professionista quale consulente degli operatori della produzione primaria, ritenendo il medico veterinario la migliore figura professionale che possa fornire adeguata consulenza negli allevamenti zootecnici attraverso un libero rapporto fiduciario tra operatore del settore alimentare e professionista, assumendo che il rapporto che ne consegue, sia esso di tipo libero professionale o di dipendenza, si esaurisca nel contratto tra privati, senza alcuna valenza sussidiaria delle funzioni di pubblico interesse.

In tal senso il ruolo del veterinario aziendale non è quello di assumere pubbliche funzioni di controllo, ma nell'ambito dei rapporti tra privati di assumere funzioni proprie dell'allevatore tramite gli opportuni atti di delega i cui requisiti, per assicurarne la correttezza e l'efficacia, non possono essere che quelli propri specificati dalla giurisprudenza.