

DECRETO BALDUZZI

# La riqualificazione dei Dipartimenti di Prevenzione

Segreteria Nazionale

Un importante risultato

**A** chiusura di un lungo percorso chiarificatore il Governo, nell'art. 4 della Legge 8 novembre 2012, n. 189 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 13 settembre 2012, n. 158" ha recepito le nostre istanze ad esito di una lunga serie di azioni politiche che si sono concretizzate anche in diverse interrogazioni parlamentari sollevate dalla Segreteria nazionale. Il risultato è dato finalmente dalla definizione di un livello organizzativo minimo dipartimentale e dal chiaro riconoscimento del ruolo di "Autorità competente" in capo a specifiche strutture del Dipartimento di Prevenzione. Il percorso si è sviluppato inizialmente con la formale richiesta di un parere al Ministero della Salute circa alcuni interventi irrazionali operati da talune Regioni che, intervenendo sull'assetto organizzativo del Dipartimento, perfino con l'accorpamento di discipline mediche e veterinarie, stavano determinando una vera e propria destrutturazione dei Servizi e delle Unità operative dei Dipartimenti di Prevenzione. A seguito di un'interrogazione parlamentare appositamente richiesta dalla Segreteria nazionale, si è ottenuta la seguente risposta scritta del Sottosegretario Cardinale, che testualmente recita:

*«Il Ministero della Salute condivide le preoccupazioni degli interroganti*

*ed esprime parere favorevole al mantenimento dell'attuale assetto organizzativo dei Dipartimenti di prevenzione delle Aziende sanitarie locali, in particolare dei Servizi veterinari, in quanto un eventuale loro accorpamento comporterebbe una riduzione della qualità dei servizi e una minore incisività dell'attività di prevenzione, con ripercussioni negative sulla sicurezza alimentare e, conseguentemente, sullo stato di salute della popolazione umana e animale. Questo Ministero condivide pienamente anche la proposta di promuovere iniziative di carattere normativo, comprensive della definizione di linee guida, da approvare in sede di conferenza Stato-Regioni, allo scopo di assicurare uniformemente, sull'intero territorio nazionale, gli attuali apparati organizzativi dei Dipartimenti di prevenzione, i quali hanno garantito, finora, una uniforme e corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza».*

Questa dichiarazione non è rimasta evidentemente lettera morta se, come poi effettivamente accaduto, è stato finalmente riscritto l'art. 7 quater del D.Lgs. 502/92, raccogliendo una nostra proposta, trasformata poi in emendamento dai Parlamentari Onorevoli Viola, Miotto, Pedoto, Grassi e Mancuso. Successivamente all'audizione del Segretario nazionale Aldo Grasselli in Commissione Affari Sociali della

Camera, il relatore del DDL Barani (PDL) e il correlatore Turco (PD) hanno riassorbito l'emendamento in una loro nuova e definitiva stesura. Analizzando attentamente le modifiche previste dall'art. 4 del D.L. 158/2012, in riferimento all'organizzazione dei Dipartimenti di Prevenzione e in particolare dei Servizi veterinari, si comprende bene come il momento innovativo portante della legge in questione, in materia di organizzazione del Dipartimento di Prevenzione, risieda indubbiamente nella sostituzione del quarto comma.

Il legislatore ha sostituito il precedente 4° comma, che recitava «*I Servizi veterinari operano quale centro di responsabilità, dotati di autonomia tecnico-funzionale e organizzativa nell'ambito della struttura dipartimentale, e rispondono del perseguimento degli obiettivi del servizio, nonché della gestione delle risorse economiche attribuite*», con un nuovo 4° comma che ora recita: «***Le strutture organizzative dell'area di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare operano quali centri di responsabilità, dotati di autonomia tecnico-funzionale e organizzativa nell'ambito della struttura dipartimentale, e rispondono del perseguimento degli obiettivi dipartimentali e aziendali, dell'attuazione delle disposizioni normative e regolamentari regionali, nazionali e internazionali, nonché della gestione delle risorse economiche attribuite***». Sicché il nuovo dettato normativo risulta oggi aver finalmente fornito un chiaro indirizzo fuori dal quale le Amministrazioni locali adotterebbero provvedimenti illegittimi - sia ove palesemente in contrasto con i nuovi indirizzi formulati sia quando produttivi di nuovi sistemi organizzativi e operativi ingiustificatamente disomogenei - come tali anche indubbiamente peggiorativi dei livelli, attualmente raggiunti, di efficienza ed efficacia dei servizi. Per meglio comprendere l'indirizzo

riaffermato in Parlamento con la nuova formulazione del comma 4, questo deve necessariamente essere letto congiuntamente a quanto già prospettato dall'immutato secondo comma: «*Le Regioni disciplinano l'articolazione delle aree dipartimentali di sanità pubblica, della tutela della salute negli ambienti di lavoro e della sanità pubblica veterinaria, prevedendo strutture organizzative specificamente dedicate a:*

a) igiene e sanità pubblica; b) igiene degli alimenti e della nutrizione; c) prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro; d) sanità animale; e) igiene della produzione, trasformazione, commercializzazione, conservazione e trasporto degli alimenti di origine animale e loro derivati; f) igiene degli allevamenti e delle produzioni zootecniche [...]». Infatti, tale congiunta lettura ben consente di comprendere come nel Dipartimento di Prevenzione debbano essere previste tutte le strutture che, in quanto caratterizzate da discipline specialistiche della sanità pubblica veterinaria e della tutela della sicurezza alimentare, compongono una specifica area operativa omogeneamente vocata, perciò in detto quarto comma parimenti denominata. Difatti, proprio per adattare la strutturazione del Dipartimento di Prevenzione alle esigenze e all'importanza che la UE attribuisce al livello organizzativo territoriale della "Autorità competente", il legislatore ha voluto precisare che nella menzionata "Area di Sanità Pubblica Veterinaria e Sicurezza Alimentare" si collocano:

1) innanzi tutto ogni funzione propria dell'Autorità competente locale in materia di sicurezza alimentare, con ciò fugando ogni dubbio sulla collocazione operativa di tale Autorità, disciplinata ormai da tempo dalla UE;

2) ogni altra funzione propria dei Servizi che non svolgono attività riferibili invece alle altre Aree funzionali del Dipartimento ovvero Sanità pubblica e Tutela della salute

nei luoghi di lavoro.

Tale Area costituisce dunque, in ambito dipartimentale, l'insieme di quelle strutture che, se da un lato omogeneamente svolgono le funzioni proprie «della Sanità Pubblica Veterinaria e della Sicurezza Alimentare», dall'altro devono tuttavia mantenere la propria completa autonomia organizzativa, per le sottese garanzie di efficacia dell'azione di prevenzione in relazione anche a quanto di seguito si dirà.

Non è invero incidentale, bensì fondamentale, quanto ulteriormente precisa il nuovo quarto comma relativamente al mandato delle suddette quattro strutture organizzative che, in armonia con il nuovo dettato, «*Rispondono del perseguimento degli obiettivi dipartimentali e aziendali*»; obiettivi che dunque devono essere oggetto di diretta negoziazione aziendale e dipartimentale (perciò legati al necessario confronto in sede di Comitato di Dipartimento). Come tali, gli obiettivi delle quattro strutture in questione non sono conferibili da altro (inferiore) livello strutturale (ad esempio una struttura complessa). Infine il nuovo quarto comma precisa, all'ultimo capoverso, che le strutture organizzative «*rispondono [...] della gestione delle risorse economiche attribuite*».

Ne consegue la chiara conclusione che dette strutture devono essere caratterizzate da entrambi i requisiti: sia quello di centro di responsabilità, sia quello di centro di costo. Ciò peraltro in ulteriore sintonia con quanto in proposito già previsto dal primo comma.

Ulteriore, ma non secondario dettaglio, nella riforma dell'art. 7 quater viene sancito, seppure già più generalmente previsto dal D.Lgs. 502/92, che la direzione del dipartimento di prevenzione deve essere tassativamente assegnata a uno dei «*direttori di struttura complessa del dipartimento*». Il fatto, per ovvi motivi legati alla necessaria ragionevolezza, trasparenza, efficacia... dell'azione

## ATTO CAMERA

**Interrogazione a risposta in Commissione 5-08619  
presentata da Rodolfo Giuliano Viola**

Venerdì 7 dicembre 2012, seduta n.731

VIOLA

Al Ministro della Salute.  
Per sapere - premesso che:

i Servizi Veterinari del Servizio Sanitario Nazionale rappresentano da sempre un presidio fondamentale nella prevenzione del rischio delle malattie trasmissibili all'uomo dagli animali, direttamente o attraverso il consumo di alimenti di origine animale, e offrono un determinante contributo scientifico e professionale per una più moderna visione del rapporto uomo animale nella nostra società;

tale attività ha permesso al nostro Paese di affrontare con successo le ricorrenti crisi legate ad eventi quali l'influenza aviaria, la BSE, la Blue Tongue, la rabbia, la West Nile Disease e altre e, in anni più lontani, l'afta e altre epidemie che tanto hanno preoccupato l'opinione pubblica, ma soprattutto ha garantito nel tempo un efficace (e spesso silenzioso) sistema di controllo sulla intera filiera degli alimenti di origine animale, dal campo al piatto del consumatore, a tutela della salute pubblica;

i dipartimenti di prevenzione della maggior parte delle ASL del nostro Paese, sono strutturati, con il livello minimo organizzativo previsto dall'articolo 7-*quater* della Legge n. 229 del 1999 e dall'articolo 7-*quater* del decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni;

a causa del susseguirsi di variegata interpretazioni e applicazioni a livello locale, anche estranee alla *ratio* originaria della norma nazionale, in risposta ad una sollecitazione degli onorevoli Schirru e Viola, il Governo si impegnava ad intervenire per chiarire in modo inequivocabile quanto previsto dalla norma sopra-citata;

l'articolo 7-*quater*, di cui sopra, rubricato "Organizzazione del dipartimento di prevenzione", è stato quindi recentemente novellato dal Decreto-Legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla Legge 8 novembre 2012, n. 189;

in particolare, il Governo e il Parlamento hanno ravvisato la necessità, di modificare il quarto comma del succitato articolo 7-*quater* al fine di rendere più chiara la rilevanza e le corrette allocazioni organizzative delle strutture dei dipartimenti di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali che si occupano di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare. Pertanto, il quarto comma è stato così sostituito: «4. *Le strutture organizzative dell'area di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare operano quali centri di responsabilità, dotati di autonomia tecnico-funzionale e organizzativa nell'ambito della struttura dipartimentale, e rispondono del perseguimento degli obiettivi dipartimentali e aziendali, dell'attuazione delle disposizioni normative e regolamentari regionali, nazionali e internazionali, nonché della gestione delle risorse economiche attribuite.*»;

il recentissimo intervento legislativo ha, dunque, superato ogni possibile equivoco circa una presunta obsolescenza dell'originario decreto legislativo n. 502 del 1992, riaffermando l'attualità dei suddetti dipartimenti di prevenzione e tracciandone un modello rispondente alle attuali norme internazionali;

tuttavia la Regione Piemonte avrebbe predisposto un piano di "revisione organizzativa" dei dipartimenti di prevenzione in senso fortemente riduttivo, senza peraltro alcun opportuno confronto con i medici e i veterinari che quotidianamente svolgono le funzioni di vigilanza sulle filiere alimentari;

i servizi di prevenzione sono già stati fortemente ridotti nel 2008 e, ad oggi, rispettano i parametri di contenimento dei costi stabiliti a livello nazionale;

l'ASL TO1 avrebbe già deliberato il proprio piano di «demolizione» dell'area di sanità pubblica veterinaria e di sicurezza alimentare;

tale "destrutturazione" dei servizi che tutti i giorni controllano gli alimenti - se portata a compimento - metterebbe in serio pericolo la salubrità e qualità della filiera, la salute dei cittadini, nonché sarà foriera di gravi danni per il commercio, l'industria e l'esportazione, sia regionali che nazionali;

è dunque assolutamente necessario assicurare la salvaguardia dei livelli di eccellenza già raggiunti in Piemonte dai servizi di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare, senza intaccarli in alcun modo per evitare danni irreparabili all'intero comparto;

la Federazione veterinari e medici della regione Piemonte ha già avviato una forte azione di protesta pubblica contro il suddetto piano di «revisione organizzativa» dell'amministrazione regionale, con lo stato di agitazione dal 21 novembre 2012 e due ore di sciopero virtuale con devoluzione del corrispettivo alle mense sociali.

La stessa Federazione ha, inoltre, annunciato che - se inascoltata - la protesta proseguirà anche mediante astensione dal lavoro -:

quali iniziative di competenza intenda assumere il Governo, anche ricorrendo a forme di concertazione in sede di Conferenza Stato-Regioni, per la piena applicazione del nuovo articolo 7-*quater* del decreto legislativo n. 502 del 1992, come novellato dal decreto-legge n. 158 del 2012, (convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189), da cui discende la prioritaria funzionalità ed efficacia di uno specifico settore sanitario come quello costituito dalle strutture organizzative dell'area di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare poste a presidio della salute pubblica.

amministrativa, in termini anche più alti di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), rende ulteriormente indubitabile come le quattro strutture in questione debbano avere la dignità di struttura complessa.

Tutto quanto sopra considerato, il legislatore risulta oggi aver chiarito: - che le funzioni di Autorità competente sono proprie delle strutture riconducibili all'Area di Sanità pubblica veterinaria e della Sicurezza alimentare;

- che le strutture organizzative del Dipartimento titolari di dette funzioni sono sia quelle "minime obbligatorie" di cui alle lettere b/d/e/f del secondo comma, sia quelle eventualmente "aggiunte" ai sensi del nuovo quinto comma che ora recita: *«Nella regolamentazione del dipartimento di prevenzione, le Regioni possono prevedere, secondo le articolazioni organizzative adottate, la disciplina delle funzioni di Medicina legale e necroscopica, ovvero di altre funzioni di prevenzione comprese nei livelli essenziali di assistenza»*.

- che tutte le strutture di cui sopra, essendo: autonome - sotto il profilo sia organizzativo sia tecnico-funzionale - e tributarie di risorse economiche proprie - perciò "centro di costo" - non potranno essere qualificate diversamente da strutture complesse.

L'azione della Segreteria nazionale, sia in corso di stesura della proposta di emendamento sia in sede di lettura del testo finale, è stata efficacemente supportata dai nostri ufficio e Studio legali e dall'Avv. Lucia Monacis in particolare, il cui parere integrale (cui questo articolo attinge) è disponibile presso le Segreterie regionali e aziendali per chiunque ne voglia prendere visione e per ogni eventuale opportuno approfondimento.

Ultima considerazione, ma non meno rilevante delle precedenti: rimane chiaramente fatta salva, in riferimento ai singoli ambiti aziendali, la possibilità di mantenere o prevedere assetti organizzativi in cui la complessiva area dipartimentale della prevenzione venga strutturata in un Dipartimento di Sanità Pubblica Veterinaria (comprendente le Aree disciplinari veterinarie ex D.M. 30/1/1998) e in un Dipartimento di Sanità Pubblica (comprendente le discipline dell'Area disciplinare di Sanità Pubblica ex D. M. 30/1/1998), come del resto già da lungo tempo efficacemente avvenuto nella Regione Lombardia.

Oppure, in ulteriore alternativa, con riferimento all'ambito territoriale e al bacino di utenza delle strutture in questione, altra e diversa riorganizzazione potrebbe aver luogo dove l'Area dipartimentale di cui al nuovo comma 4 assurgesse a Dipartimento di Sanità pubblica veterinaria e Sicurezza alimentare, specie in aree territoriali di particolare ampiezza o di peculiare operatività.

Da parte nostra, come Segreteria nazionale, pensiamo di poter rivendicare un successo importante, e non a caso, al momento andare in stampa con questo numero della rivista, possiamo con soddisfazione rimarcare come in Veneto il Consiglio regionale abbia dovuto modificare il nuovo piano sociosanitario per rimuovere i motivi che ha avevano indotto il Governo a impugnare la corrispondente legge regionale, intervenendo tra l'altro anche sulla riorganizzazione dei Servizi veterinari, garantendone l'articolazione nelle tre menzionate Aree disciplinari, ottenendo quindi il plauso, oltre che della Segreteria regionale, anche del collega On.le Rodolfo Viola che, come ricordato, è stato uno dei firmatari della pro-

posta di legge.

Ci auguriamo che analoga ragionevolezza possa estrinsecarsi anche nei provvedimenti in corso di adozione in Piemonte dove al contrario si sta prospettando una pesante quanto irragionevole, se non anche illegittima, destrutturazione dei Servizi veterinari a fronte della quale è in corso una forte mobilitazione degli iscritti supportata pure dall'azione politica, oltre che di consiglieri regionali, anche da parte di un altro dei firmatari della menzionata proposta di legge, il collega On.le Gianni Mancuso. Lo stesso Ministro Balduzzi ha compreso e giudicato meritevoli le istanze portate avanti da FVM Piemonte e interverrà presso l'Assessore regionale alla sanità al fine di salvaguardare i livelli di eccellenza raggiunti dalla Sanità pubblica veterinaria e Sicurezza alimentare della Regione.

Quanto sopra deve pertanto sollecitare l'attenzione di tutti circa la sempre più indispensabile, forte e incisiva azione locale per la rivendicazione, anche "preventiva" (presidiando cioè attentamente ogni situazione che appaia pure al momento correttamente stabile), a tutela di diritti chiaramente sanciti da una norma nazionale recentissima, come tale non controvertibile da alcun livello locale poiché pure posta a salvaguardia di una "sicurezza alimentare" di cui devono poter beneficiare cittadini, consumatori, utenti e imprenditori in modo evidentemente uniforme nell'intero Paese.

Infatti, pur con tutti i limiti legati a un meccanismo legislativo in cui la sanità rimane materia di legislazione concorrente, le norme quadro nazionali debbono essere comunque fatte valere, pretendendone ovunque il rispetto, quale ultimo baluardo verso una deriva in cui un malinteso federalismo rischia di trasformarsi in insensato feudalesimo.