

Codice DB2017

D.D. 14 marzo 2013, n. 172

Indirizzi per l'esercizio della competenza ad effettuare i "Controlli ufficiali" di cui al Reg. (CE) 882/2004 all'interno delle aziende unità sanitarie locali.

Visto il D. Legislativo 06.11.2007, n. 193 "Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore"; che all'art. 2.1 nel definire le Autorità competenti ai fini dell'applicazione dei Regg. CE n. 852/2004, n. 853/2004, n. 854/2004 e n. 882/2004, individua tra l'altro le Aziende unità sanitarie locali.

Visto il Reg. (CE) 29.04.2004, n. 882 "Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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";

Vista la Legge Regionale 26.10.1982, n. 30 "Riordino delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie, polizia e servizi veterinari" che stabilisce che le funzioni amministrative di vigilanza in materia di igiene e sanità pubblica e igiene e polizia veterinaria non espressamente attribuite alla Stato o alla Regione, siano esercitate dai comuni tramite le Unità Sanitarie Locali che, per le attività di vigilanza, ispezione e controllo si avvalgono del proprio personale tecnico, assegnato ai servizi competenti per materia;

Vista la Legge Regionale 24.01.1995, n. 10 "Ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Aziende Sanitarie Regionali" che attribuisce, al comma 2 dell'articolo 4, alle aziende unità sanitarie locali la gestione delle attività sanitarie ivi comprese quelle di prevenzione;

Considerati l'articolo 2 della Legge regionale 03.07.1996, n. 35 "Delega o subdelega delle funzioni amministrative sanzionatorie in materia di igiene alimenti e bevande, sostanze destinate all'alimentazione, sanità pubblica e veterinaria, disciplina dell'attività urbanistico-edilizia" e l'articolo 109 della Legge Regionale 26 aprile 2000, n. 44 che attribuiscono espressamente le funzioni amministrative in materia di igiene alimenti e bevande, di sostanze destinate all'alimentazione, sanità pubblica e veterinaria alle Aziende sanitarie, Unità sanitarie locali (USL) competenti per territorio;

Richiamato il D. Legislativo 31.03.1998, n. 112 sul Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15.03.1997, n. 59 che con l'art. 117 approva, in tema di tutela della salute, per i casi di emergenza sanitaria o di emergenza di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti emesse dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale;

Richiamato il D. Legislativo 18.08.2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", in particolare visto l'art. 50 comma 4) ove al Sindaco è attribuita la funzione di autorità locale in materie previste da specifiche disposizioni di legge e comma 5) ove sono sancite che in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale;

Richiamato il D. Legislativo 18.08.2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", in particolare visto l'art. 54 comma 2) ove il Sindaco quale ufficiale del Governo adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica;

Tenuto conto che resta attribuita al Sindaco la possibilità di intervento, se necessario, in via d'urgenza mediante l'esercizio di poteri *extra ordinem*, emettendo propri provvedimenti in materia di igiene e sicurezza degli alimenti in due circoscritte situazioni quali le emergenze sanitarie di carattere territoriale e le esigenze contingibili legate a pericoli che minaccino l'incolumità generale;

Preso atto che Reg. (CE) 29.04.2004, n. 882 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 prevede:

- che le autorità competenti per l'esecuzione di controlli ufficiali soddisfino criteri operativi in modo da assicurare la loro imparzialità ed efficacia, assicurino, in caso siano coinvolte diverse unità di controllo, la presenza e l'applicazione di appropriate procedure di coordinamento;
- che i controlli siano svolti con frequenza regolare, proporzionata al rischio, e in caso di non conformità, ad hoc individuati, secondo procedure documentate in modo da assicurarne una applicazione uniforme e di alto livello;

Atteso che le regole comunitarie vigenti in tema di alimenti, mangimi e benessere animale hanno previsto (Reg. CE n. 882/2004 art. 54) per i casi di non conformità alla normativa, che l'autorità competente intraprenda una serie di azioni, anche immediate, secondo la natura della non conformità e dei dati precedenti relativi all'operatore controllato e considerato che l'art. 2 del Decreto Legislativo 06.11.2007, n. 193 individua come autorità competente, tra le altre le Aziende unità sanitarie locali;

Ritenuto che ogni atto amministrativo che derivi da accertate situazioni nel proprio territorio di competenza e riconducibili a quelle previste dall'art. 54 del Reg. CE n. 882/2004 sia adottato, in coerenza con l'art. 2 del D. Legislativo 06.11.2007, n. 193, dalla autorità competente costituita presso ogni azienda sanitaria locale, fatta salva l'autorità sanitaria locale del Sindaco di intervenire in ogni altra situazione *extra ordinem* e comunque riferibile alla ancora vigente normativa nazionale;

Considerato che la Direzione Affari Generali ed Avvocatura è stata chiamata ad esprimersi in riferimento alla competenza sanzionatoria relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare di cui al Regolamento CE n. 882/2004 confermando, nelle sua risposta del 22.02.2010 prot.n. 0003296/DB0505, il ruolo dell'ASL e non del Sindaco in qualità di autorità competente per la sicurezza alimentare;

Ritenuto necessario, per assicurare requisiti essenziali e di competenza, uniformità e trasparenza alle funzioni amministrative di vigilanza in materia di sicurezza alimentare attribuite alle aziende sanitarie locali, che le stesse si conformino agli indirizzi formulati all'allegato A) parte integrante e sostanziale del presente atto;

Tutto ciò premesso

IL DIRETTORE

Visti gli artt. 4 e 6 del D.lgs n. 165/2001;

Visti gli artt. 17 e 18 della L.R. n. 23 del 28 luglio 2008;

Vista la Legge Regionale n. 30 del 26 ottobre 1982;

Vista la Legge Regionale n. 10 del 24 gennaio 1995,

Vista la Legge regionale n. 35 del 03 luglio 1996,

determina

- l'esercizio delle funzioni di Autorità Competente per la sicurezza alimentare finalizzate ad assicurare il rispetto di quanto previsto dal Regolamento CE n. 882/2004 già in parte individuate dalle Leggi Regionali n. 30/1982, n. 35/1996 e n. 44/2000 è in capo alle aziende unitarie locali;
- rimangono in capo al Sindaco i poteri di adozione di provvedimenti inerenti emergenze sanitarie di carattere territoriale, in cui il Sindaco agisce come rappresentante della comunità locale;
- sono, altresì, in capo al Sindaco i poteri di adozione di provvedimenti inerenti ed esigenze contingibili ed urgenti legate a pericoli che minaccino l'incolumità generale, in relazione alle quali il Sindaco esercita i poteri conferitigli dalla legge quale "ufficiale di Governo";
- si approvano gli indirizzi in merito alla competenza ad adottare le misure di cui all'art. 54 del Regolamento CE N. 882/2004 di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente atto;
- le aziende unità sanitarie locali sono invitate a regolamentare l'esercizio delle funzioni previste dal Regolamento CE n. 882/2004, già in parte individuate dalle Leggi Regionali n. 30/1982, n. 35/1996 e n. 44/2000 in conformità agli indirizzi formulati nell'allegato A;

- le medesime aziende sono tenute a trasmettere alla Direzione Sanità, Settore Prevenzione e Veterinaria entro settembre 2013 i provvedimenti di attuazione riferiti alla presente determinazione. La presente determinazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della L.R. 22/2010.

Il Direttore
Sergio Morgagni

Allegato

**INDIRIZZI IN MERITO ALLA COMPETENZA AD ADOTTARE LE MISURE
DI CUI ALL'ART. 54 DEL REGOLAMENTO CE N. 882/2004**

La riforma comunitaria della disciplina sull'igiene ed il controllo ufficiale degli alimenti e delle bevande, avviata nel 2004 con la pubblicazione dell'insieme delle norme denominato "pacchetto igiene" e tutt'oggi in corso di completamento, ha imposto agli Stati membri una complessa opera di revisione delle proprie normative nazionali in materia, sia per dar seguito all'abrogazione di una pluralità di disposizioni verticali operata dalla direttiva 2004/41 CE, sia per valutare la compatibilità delle norme interne "sopravvissute" con i contenuti dei nuovi regolamenti comunitari.

I commi 3 e 5 dell'art. 4 del Regolamento CE n. 882/2004, infatti, ribadiscono in termini tassativi che, laddove lo Stato membro intenda strutturare il sistema di controllo ufficiale in più livelli, o ripartire le competenze fra diversi uffici del medesimo organo, deve garantire il coordinamento fra tutti gli operatori, nonché pari competenze in tutti i soggetti coinvolti.

In altre parole il Legislatore comunitario, riconoscendo che il controllo ufficiale ha un potenziale impatto sulla tutela della salute dei consumatori e sulle transazioni commerciali, e che deve essere svolto con un elevato grado di specializzazione, ha inteso imporre una struttura organizzativa ed operativa coerente, omogenea ed efficiente.

Laddove, infatti, si dovesse accertare che i diversi soggetti elencati e gli altri che pure in forza della loro qualifica di P.G. possano quantomeno per le fattispecie riconducibili alla L. 689/81 compiere accertamenti sul rispetto della normativa alimentare non rispondano ai requisiti previsti dal Regolamento CE n. 882/2004, si potrebbe arrivare, per il contrasto delle disposizioni interne attributive delle relative competenze con la legislazione comunitaria citata e per il conseguente obbligo da parte della P.A. in sede amministrativa e/o del Giudice in sede contenziosa di disapplicare le norme nazionali, all'annullamento di tutti gli atti da questi compiuti.

La formulazione dell'art. 2 D.lgs. 193/07 pone problemi interpretativi in ordine alla possibile sopravvivenza della competenza del Sindaco ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sicurezza alimentare, o, più in generale, provvedimenti che investano l'ambito in oggetto. La sua esclusione dall'elenco delle Autorità competenti, infatti, potrebbe essere intesa come implicita volontà del Legislatore italiano di sopprimerne la funzione nel contesto del nuovo controllo ufficiale, soprattutto ove si consideri che il potere in questione è riconducibile a materie comunque oggetto delle abrogazioni di cui all'art. 3 del decreto.

La facoltà del Sindaco di intervenire con propri provvedimenti in materia di igiene e sicurezza degli alimenti è prevista da una pluralità di norme nel nostro ordinamento, ed è oggi riconducibile a due distinte situazioni:

- emergenze sanitarie di carattere territoriale, in cui il Sindaco agisce come rappresentante della comunità locale,
- esigenze contingibili legate a pericoli che minaccino l'incolumità generale, in relazione alle quali il Sindaco esercita i poteri conferitigli dalla legge quale "ufficiale di Governo".

Diversamente, allorché adottati (ex art. 50 D.lgs. 267/2000) provvedimenti di carattere strettamente locale, la sua funzione finirebbe inevitabilmente per sovrapporsi con quella della A.S.L., con una duplicazione di ruoli inutile e non contemplata dal D.lgs. n. 193/07.

La facoltà di intervento in situazioni di emergenza con provvedimenti di sospensione o chiusura di attività che riguardino alimenti e bevande ovvero con altri provvedimenti atipici è prevista infatti dall'art. 54 del Regolamento 882/04 CE tra i poteri attribuiti al soggetto che di regola esercita il controllo ufficiale quali

strumenti di azione o reazione immediata all'accertamento di condizioni strutturali o soggettive incompatibili con i contenuti dei Regolamenti CE 852-853/04.

Nel sistema delineato dal D.lgs. 193/07 questa funzione spetta alla A.S.L. per quanto possa avere una dimensione comunque "territoriale", o, in alternativa, direttamente al Ministero (misure legate all'importazione di alimenti o al rilascio/revoca di riconoscimenti).

In questo contesto appare quanto mai opportuno che le aziende unità sanitarie locali disciplinino lo svolgimento delle nuove attribuzioni individuando al proprio interno gli organi competenti ad adottare i diversi tipi di atti.

Non solo l'attività di vigilanza con le relative funzioni istruttorie, ma l'assunzione degli stessi provvedimenti previsti dall'art. 54 del Reg. CE 882/2004 e, alla luce delle Leggi Regionali n. 35/1996 e n. 44/2000, quelli previsti dall'art. 55 del Reg. CE 882/2004 deve essere attribuita alle strutture organizzative del Dipartimento di Prevenzione delle ASL a cui è assegnato il controllo Ufficiale degli alimenti e mangimi. Il conferimento può avvenire attraverso il regolamento aziendale di organizzazione, il regolamento del Dipartimento di Prevenzione, un regolamento ad hoc oppure con delega del direttore generale.

Ferma restando l'autonomia delle aziende, che possono optare per modelli organizzativi anche diversificati, si ritiene utile dettare alcuni criteri di massima, per dare un minimo di omogeneità a quelle che saranno le indicazioni adottate delle singole aziende sanitarie locali piemontesi.

- L'esercizio delle funzioni di Autorità Competente per assicurare il rispetto di quanto previsto dal Regolamento CE n. 882/2004, nell'ambito delle rispettive competenze così come individuate dall'Atto aziendale è attribuito ai Responsabili delle Strutture di Igiene Alimenti e Nutrizione, Igiene Alimenti di Origine Animale, Igiene degli Allevamenti e Produzione Zootecniche e Sanità Animale.
- Il personale ispettivo dell'azienda unità sanitaria locale in qualità di organo di controllo dell'"Autorità competente" ai sensi del Regolamento CE n. 882/2004", articolo 54, dell'articolo 4 comma 1 della L.R. n. 24 gennaio 1995, n 10 (Ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Aziende Sanitarie Regionali) modificata dalla L.R. 64/1995 è tenuto, ai sensi del paragrafo 1, articolo 54 Regolamento CE n. 882/2004, ad intervenire in caso di riscontro di non conformità mediante l'adozione delle seguenti misure:
 1. l'imposizione di procedure di igienizzazione o di qualsiasi altra azione ritenuta necessaria per garantire la sicurezza del mangime e degli alimenti o la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali;
 2. la richiesta restrizione o il divieto dell'immissione sul mercato, dell'importazione o dell'esportazione di mangimi, alimenti o animali;
 3. il monitoraggio e, se necessario, la decisione del richiamo, del ritiro e/o della distruzione di mangimi o alimenti;
 4. l'autorizzazione dell'uso di mangimi o di alimenti per fini diversi da quelli originariamente previsti;
 5. la sospensione delle operazioni o la chiusura in toto o in parte dell'azienda interessata per un appropriato periodo di tempo;
 6. la sospensione o il ritiro del riconoscimento dello stabilimento;

7. l'adozione, a supporto del Ministero della Salute, delle misure di cui all'articolo 19 sulle partite provenienti da paesi terzi;
8. l'adozione di qualsiasi altra misura ritenuta opportuna per garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Regolamento CE n. 882/04, dall'autorità competente.

Gli atti di carattere ordinatorio e cautelare (prescrizioni, sequestri, sospensioni, ecc.) predisposti e riportati in caso di rilievi di non conformità dal personale ispettivo, appartenente alla struttura o da organi di controllo esterni, sulla relazione prevista dall'articolo 9 del Regolamento CE n. 882/04 di cui copia viene rilasciata all'operatore interessato al termine del controllo ufficiale, sono convalidati dall'autorità competente in un tempo non superiore alle 48 ore mediante notifica, ai sensi del comma 3, articolo n. 54 del Regolamento CE n. 882/2004, all'operatore interessato e agli aventi diritto in quanto la mancata ottemperanza a quanto prescritto costituisce illecito art. 6 p.7 D.Lgs 193/07.

- In relazione alle ricadute che l'esercizio del ruolo di autorità competente sulla sicurezza alimentare può avere sull'attività delle imprese, è necessario che alla normativa interna che individua le competenze sia data idonea pubblicità.

Da questo punto di vista non appare sufficiente la pubblicazione sull'albo pretorio, ma è necessario che le aziende prevedano forme ulteriori e più efficaci, come la pubblicazione dei regolamenti e degli atti di conferimento delle deleghe sul proprio Sito Internet.