

Codice A1409C

D.D. 18 gennaio 2023, n. 80

Indirizzi per l'esercizio della competenza ad effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali di cui al Regolamento UE 2017/625 all'interno delle Aziende Sanitarie Locali ASL



ATTO DD 80/A1400A/2023

DEL 18/01/2023

**DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE
A1400A - SANITA' E WELFARE**

OGGETTO: Indirizzi per l'esercizio della competenza ad effettuare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali di cui al Regolamento UE 2017/625 all'interno delle Aziende Sanitarie Locali ASL

Premesso che:

- il 14 dicembre 2019 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2017/625 del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari;
- tale Regolamento razionalizza e semplifica tutta la normativa precedente, prevedendo disposizioni parzialmente o totalmente escluse dal campo di applicazione dell'abrogato Reg.CE 882/2004;
- il 26 marzo 2021 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 che adegua l'ordinamento italiano al Regolamento (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, individuando all'art. 2, tra le Autorità competenti, le Aziende Sanitarie Locali ASL.

Visti:

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

- il Decreto Legislativo 30.12.1992, n. 502 “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”;
- il Decreto 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;
- il Decreto 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 è sancito 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. Inoltre, l'art. 54 comma 2) del medesimo Decreto Legislativo, dispone che 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;

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) 882/2004 confermando, nella 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;

Preso atto che il Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, prevede:

- che le Autorità competenti dispongano di procedure e/o meccanismi atti a garantire l'efficacia e l'adeguatezza, nonché l'imparzialità, la qualità e la coerenza dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali e che le stesse;
- che il personale addetto ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali non presenti alcun conflitto di interessi;
- assicurino, in caso siano coinvolte diverse unità di controllo, un coordinamento efficiente ed efficace tra tutte le autorità coinvolte e la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali o delle altre attività ufficiali in tutto il suo territorio;
- che i controlli siano svolti con frequenza regolare, proporzionata al rischio, secondo procedure documentate in modo da assicurarne una applicazione uniforme.

Atteso che le regole comunitarie vigenti in tema di alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali, sanità delle piante e prodotti fitosanitari, prevedono (Regolamento UE 2017/625 artt. 137 e 138) per i casi di non conformità alla normativa, sospetta o accertata, 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.

Ritenuto che ogni atto amministrativo che derivi da accertate situazioni nel proprio territorio di competenza e riconducibili a quelle previste dall'art. 138 del Regolamento (UE) 2017/625 sia adottato, in coerenza con l'art. 2 del D. Lgs 27/2021 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;

Ritenuto necessario, al fine di assicurare uniformità e trasparenza alle funzioni amministrative di vigilanza in materia di controllo ufficiale ed altre attività ufficiali ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625 attribuite alle Aziende sanitarie locali:

- revocare la Determinazione Direttoriale n. 172 del 14 marzo 2013 di approvazione degli “Indirizzi per l'esercizio della competenza ad effettuare i Controlli Ufficiali di cui al Regolamento (CE) 882/2004 all'interno delle Aziende unità sanitarie locali”;
- approvare gli indirizzi in merito alla competenza ad adottare le misure di cui agli artt. 137 e 138 del Regolamento (UE) 2017/625 di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente atto;
- attribuire alle Aziende Sanitarie Locali il compito di adeguare l'esercizio delle funzioni di cui al presente atto ai riferimenti normativi del Regolamento (UE) 2017/625, in conformità agli indirizzi formulati nell'allegato A;
- dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri di spesa a carico del bilancio regionale.

Tutto ciò premesso e considerato,

attestata la regolarità amministrativa del presente atto ai sensi della D.G.R. n. 1-4046 del 17 ottobre 2016, come modificata dalla D.G.R. 1-3361 del 14 giugno 2021

IL DIRETTORE

Richiamati i seguenti riferimenti normativi:

- Decreto Legislativo 30.03.2001, n. 165;
- artt. 17 e 18 della Legge Regionale 28.07.2008, n. 23;
- Legge Regionale 26.10.1982, n. 30;
- Decreto Legislativo 30.12.1992, n. 502;
- Legge Regionale 24.01.1995, n. 10;
- Legge Regionale 03.07.1996, n. 35;
- Decreto Legislativo 31.03.1998, n. 112;
- Legge Regionale 26.04.2000, n. 44;
- Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267;
- Regolamento (UE) 2017/625 del 15 marzo 2017;
- Decreto Legislativo 2 febbraio 2021, n. 27;

determina

- di revocare la Determinazione Dirigenziale n. 172 del 14 marzo 2013 di approvazione degli “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”;
- di approvare gli indirizzi in merito alla competenza ad adottare le misure di cui agli artt. 137 e

138 del Regolamento (UE) 2017/625 di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente atto;

- di attribuire alle Aziende Sanitarie Locali il compito di adeguare l'esercizio delle funzioni di cui al presente atto ai riferimenti normativi del Regolamento (UE) 2017/625, in conformità agli indirizzi formulati nell'allegato A;
- di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri di spesa a carico del bilancio regionale.

La presente determinazione sarà pubblicata sul BUR ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art 5 della L.R. 22/2010.

La presente determinazione non è soggetta a pubblicazione ai sensi del D.lgs. 33/2013.

Settore Prevenzione, Sanità Pubblica
Veterinaria e Sicurezza Alimentare
Bartolomeo Griglio

IL DIRETTORE (A1400A - SANITA' E WELFARE)
Firmato digitalmente da Bartolomeo Griglio per Mario Minola

Allegato

INDIRIZZI IN MERITO ALLA COMPETENZA AD ADOTTARE LE MISURE DI CUI AGLI ARTT. 137 E 138 DEL REGOLAMENTO (UE) 2017/625

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", 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.

Negli ultimi anni il quadro normativo è stato caratterizzato dall'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2017/625, di seguito "Regolamento", relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, che ha sostituito il Regolamento (CE) N. 882/2004.

In continuità con quanto previsto dal Regolamento (CE) N. 882/2004, ai sensi dell'art. 4 paragrafo 1 del Regolamento (UE) 2017/625, per ciascuno dei settori disciplinati dalla normativa, gli Stati membri designano le Autorità competenti a cui essi conferiscono la responsabilità di organizzare o effettuare controlli ufficiali e altre attività ufficiali.

Il successivo paragrafo 2, ribadisce in termini tassativi che, laddove lo Stato membro conferisca la responsabilità di organizzare o effettuare controlli ufficiali o altre attività ufficiali per lo stesso settore a più di una Autorità competente, a livello nazionale, regionale o locale, o quando le Autorità competenti designate ai sensi del paragrafo 1 siano autorizzate in virtù di tale designazione a trasferire competenze specifiche in materia di controlli ufficiali o di altre attività ufficiali ad altre Autorità pubbliche, lo Stato membro dovrà garantire un coordinamento efficiente ed efficace tra tutte le Autorità coinvolte e la coerenza e l'efficacia dei controlli ufficiali o delle altre attività ufficiali in tutto il suo territorio. Lo Stato membro dovrà inoltre designare un'Autorità unica al fine di coordinare la collaborazione e i contatti con la Commissione e con gli altri Stati membri in relazione ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati in ogni settore disciplinato dalle norme di cui all'art. 1, paragrafo 2 del Regolamento.

In altre parole, come già previsto dalle disposizioni comunitarie precedenti, il Legislatore europeo, 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.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del Decreto Legislativo 2 Febbraio 2021, n. 27 il Ministero della Salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende Sanitarie Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono le Autorità competenti designate, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli artt. 137 (in caso di sospetta non conformità) e 138 (in caso di accertata non conformità) del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative. Lo stesso art. 2, comma 1, individua e dettaglia i settori di competenza delle Autorità così designate che, ai sensi del successivo comma 2, garantiscono il rispetto di quanto previsto dall'art. 5 del Regolamento.

Così come già previsto dal D.Lgs. 193/2007, anche nell'art. 2 del D.Lgs. 27/2021, tra le Autorità competenti non viene citato il ruolo del Sindaco. Restano quindi in capo al Sindaco, in qualità di Autorità Sanitaria, l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di igiene e sicurezza alimentare riconducibili a due distinte situazioni di interesse collettivo:

- 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 il Sindaco adotti provvedimenti di carattere strettamente locale (ex art. 50 D.Lgs. 267/2000), la sua funzione finirebbe inevitabilmente per sovrapporsi con quella dell'A.S.L., con una duplicazione di ruoli inutile e non contemplata dal D.Lgs. n. 27/2021.

Le modalità di intervento in situazioni di urgenza con provvedimenti di sospensione o chiusura di attività che riguardino alimenti e bevande ovvero con altri provvedimenti impositivi è stabilita infatti dall'art. 138 del Regolamento tra i poteri attribuiti al soggetto che di regola esercita il controllo ufficiale in caso di accertata non conformità.

Nel sistema delineato dal D.Lgs. n. 27/2021 questa funzione spetta alla Azienda Sanitaria Locale (A.S.L.) per quanto possa avere una dimensione in ogni caso "territoriale", oppure, in alternativa, alla Regione o direttamente al Ministero (misure legate all'importazione di alimenti o al rilascio/revoca di riconoscimenti).

In questo contesto appare quanto mai opportuno che le A.S.L. disciplinino lo svolgimento di suddette 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 dagli artt. 137 e 138 del Regolamento deve essere attribuita alle strutture organizzative del Dipartimento di Prevenzione delle A.S.L., a cui sono assegnati il controllo ufficiale e le altre attività ufficiali ai sensi del Regolamento. Il conferimento può avvenire mediante l'assegnazione dell'incarico di Direttore di Struttura Complessa oppure, per le Strutture Semplici a valenza dipartimentale, attraverso il Regolamento aziendale di organizzazione o con apposita delega da parte del Direttore generale.

Ferma restando l'autonomia delle Aziende, che possono optare per modelli organizzativi anche diversificati, si ritiene utile dettare alcune indicazioni per garantire un livello minimo di omogeneità tra le Aziende Sanitarie Locali piemontesi.

Con la circolare del Ministro della Salute n.0001144-P-27/02/2013, è stato previsto che tutte le competenze individuate a livello locale per l'Autorità competente per la sicurezza alimentare venissero ricondotte all'area dipartimentale di Sanità Pubblica Veterinaria e Sicurezza Alimentare. Nell'attuale modello organizzativo, al fine di assicurare le competenze necessarie, l'esercizio delle funzioni di Autorità competente, per l'esecuzione dei controlli ufficiali, dovrà essere attribuito ai Responsabili delle Strutture dei Servizi Veterinari Sanità animale – Area A; Igiene della produzione e della commercializzazione degli alimenti di origine animale – Area B; Igiene degli Allevamenti e Produzione Zootecniche – Area C e del Servizio di Igiene degli Alimenti e Nutrizione – SIAN. I Responsabili delle strutture possono delegare, con apposito incarico formale, la firma di alcuni provvedimenti al personale tecnico individuato sulla base del possesso di competenze in specifici ambiti di controllo.

Il personale ispettivo dell'Azienda Sanitaria Locale, in qualità di organo di controllo dell'Autorità competente ai sensi del Regolamento e dell'art. 4 comma 1 della L.R. 10/1995 (Ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Aziende Sanitarie Regionali), modificata dalla L.R. 64/1995, è tenuto ad adottare nel corso delle attività di vigilanza qualunque imposizione (es. prescrizioni, blocchi ufficiali che sostituiscono il precedente sequestro sanitario, sospensione parziale o totale delle attività, revoca di riconoscimenti, ecc.) ritenuta appropriata per eliminare o contenere i rischi e garantire la conformità alla normativa. Tali imposizioni dovranno successivamente essere confermate, possibilmente entro 48 ore successive all'intervento, dall'Autorità competente mediante notifica all'operatore interessato e agli aventi diritto del relativo provvedimento amministrativo.

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 web.