

Rivista Scientifica

Igiene e Sanità Pubblica

*fondata nel 1945 da Gaetano Del Vecchio
già diretta da Gaetano e Vittorio Del Vecchio*



*Custodit vitam qui custodit sanitatem
Sed prior est sanitas quam sit curatio morbi
(Flos Medicinae Scholae Salerni)*

ESTRATTO

in formato elettronico autorizzato dagli Autori e dall'Editore

Giuseppe Aloi, Giuseppe Fabiano, Fabio Fabiano, Michele Cesario

**Problematiche relative alle verifiche ed alle ispezioni
degli esercizi interessati all'autocontrollo**

Periodico bimestrale

Volume LVII - N. 5 - Settembre / Ottobre 2001

IgSanPubbl - Issn 0019-1639

www.igiene.org

Igiene e Sanità Pubblica

Direttore Responsabile
Augusto Panà

Direttore Editoriale
Armando Muzzi

Comitato Scientifico

Giovanni Berlinguer, Antonio Boccia, Vittorio Carreri, Gaetano M. Fara,
Giuseppe Giammanco, Antonino Gullotti, Elio Guzzanti, Alessandro Maida,
Cesare Meloni, Bruno Paccagnella, Gianfranco Tarsitani, Giancarlo Vanini

Redazione

Osservatorio sui Servizi Sanitari
Cattedra di Igiene e Medicina Preventiva - Facoltà di Medicina e Chirurgia
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Caporedattore
Giuseppe Cananzi

Coordinatore
Natalia Buzzi

Gruppo di Lavoro

Graziella Rocca, Anna Borgioli, Alessia Restifo, Laura Ricciardi, Deborah Scanzani

Segreteria di Redazione
Simone Arati

Impaginazione e Grafica
Nebo Ricerche PA

Traduzioni a cura di
Henrike Berg, Ilaria Restifo

Hanno collaborato a questo numero

G. Aloj, R. Antonioletti, A. Barbato, C. Bava, A. Boccia, S. Censini, P. Cerruti, M. Cesario, M. Coia,
G. Damiani, P. De Filippis, U. Del Prete, F. Dettori, M.E. Donna, P. Dresco, F. Fabiano, G. Fabiano,
P. Iodice, D. Lagravinese, R. Leo, A. Lillo, A. Loiodice, O. Maggi, V. Martucci, M. McKee,
R. Montacutelli, M. Muto, F. Oleari, A. Oliviero, F. Papalia, D. Passerini, C. Petrulli, P. Piscopo,
M. Poppi, P. Prola, C. Ravandoni, G. Ricciardi, R. Rigamonti, M. Salamana, L. Serra, A. Spinaci,
A. Tomasi, S.M. Tosi, M. Valenti, P. Zaninetti

Garanzia di riservatezza

Il trattamento dei dati personali che riguardano Autori e Abbonati viene svolto nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge n. 675 del 1996 sulla Tutela dei dati personali. I dati non saranno comunicati o diffusi a terzi e per essi l'Autore o l'Abbonato potrà richiedere, in qualsiasi momento, la modifica o la cancellazione, scrivendo all'Editore.

Igiene e Sanità Pubblica - Periodico bimestrale a carattere scientifico - Reg. Trib. di Roma n. 4198 del 19.10.1954

Proprietà artistica e letteraria riservata

Realizzato con il contributo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana - USPI

Accreditato SItI - Società Italiana di Igiene, Medicina Preventiva e Sanità Pubblica

Problematiche relative alle verifiche ed alle ispezioni degli esercizi interessati all'autocontrollo^(*)

Giuseppe Aloi, Giuseppe Fabiano, Fabio Fabiano, Michele Cesario

Dipartimento di Prevenzione Azienda Sanitaria n. 4, Cosenza

Parole chiave: Autocontrollo; Salubrità degli alimenti; HACCP.

Keywords: Self-monitoring; Food wholesomeness; HACCP.

Riassunto

Gli Autori concentrano l'interesse sul percorso evolutivo della legislazione in materia di vigilanza e controllo dei prodotti alimentari e sui conseguenti risvolti pratici, focalizzando l'attenzione sull'importanza dell'applicazione corretta del d.lvo n. 155 del 26/05/1997 che individua nel sistema HACCP il metodo di controllo efficace a prevenire danni alla salute pubblica derivanti dal consumo di alimenti.

Summary – Inspection-related problems within HACCPs

The authors have focused on the existing regulation as regards inspection and control of food products. They have paid particular attention to the correct enforcement of the Legislative Decree n. 155, May 26th 1997, according to which special importance is given to the HACCP system as an effective method for monitoring and preventing public health damage caused by food products.

Résumé – Les problèmes d'inspection et de vérification dans le cadre des HACCP

Les auteurs ont concentré leur intérêt sur l'évolution de la réglementation qui concerne l'inspection et le contrôle des produits alimentaires, et notamment sur l'importance attribuée à l'application correcte de l'Acte Législatif n° 155, 26 Mai 1997, selon lequel le système des HACCP serait une méthode efficace pour contrôler et prévenir les dommages de santé publique causés par les produits alimentaires.

Zusammenfassung – Probleme bei der Überprüfung und Inspektion der an einer Autokontrolle interessierten Betriebe

Die Autoren konzentrieren ihr Interesse auf den Entwicklungsverlauf der Gesetzgebung zur Überprüfung und Kontrolle der Nahrungsmittel und auf die daraus hervorgehenden praktischen Umstände, und richten ihre Aufmerksamkeit auf die Bedeutung einer korrekten Anwendung des d.lvo n. 155 vom 26/05/1997, welche im HACCP-System die wirksamste Kontrollmethode zur Verhinderung nahrungsmittelbedingter, öffentlicher Gesundheitsschäden darstellt.

^(*) Lavoro presentato da Giuseppe Aloi al Corso di Perfezionamento e Qualificazione Professionale in "Microbiologia degli Alimenti: aspetti tecnologici e normativi", presso l'Istituto di Microbiologia del Policlinico Universitario di Messina, con la collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità (22 settembre - 25 novembre 2000).

Introduzione

Come noto i prodotti alimentari possono rappresentare potenziali pericoli per la pubblica salute ed ogni Stato attua in merito mezzi preventivi ed a volte anche repressivi ai fini della sua tutela. L'art. 32 della Costituzione recita "... la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività". La legge 833/78, istitutiva del SSN, stabilisce all'art. 1 che "... il conseguimento di queste finalità è assicurato anche mediante il punto 6 dell'art. 2", cioè mediante "... l'igiene degli alimenti, delle bevande, dei prodotti ed avanzi di origine animale per le implicazioni che attentano alla salute dell'uomo".

In effetti, già la legge quadro 283/62, *Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*, fa riferimento nel titolo I alla vigilanza igienico-sanitaria degli alimenti, riportata anche nell'art. 2 del suo regolamento di esecuzione pubblicato con il DPR 327/80, vigilanza che è diretta ai prodotti alimentari e a tutto ciò che può venire a contatto con le sostanze alimentari (utensili, recipienti per la conservazione e l'imballaggio degli alimenti, locali, impianti, apparecchi utilizzati durante la produzione ed il commercio, personale addetto alla produzione, alla lavorazione, al commercio, ai mezzi utilizzati al trasporto). Più recentemente, il d.lvo 123/93, *Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*, definisce al comma 1 dell'art. 1 che "... per controllo ufficiale dei prodotti alimentari, di seguito definito controllo, si intendono le attività svolte [...] dai competenti organi su: a) i prodotti alimentari [...]; b) gli additivi alimentari, le vitamine, i sali minerali [...]; c) i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti di cui alle lettere a) e b)". Al comma 2 del medesimo articolo 1 si precisa che "il controllo ha la finalità di assicurare la conformità dei prodotti di cui al comma 1 alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute" e, ai sensi del successivo comma 3 ciò "... consiste in una o più delle seguenti operazioni: l'ispezione; il prelievo dei campioni; l'analisi dei campioni prelevati; il controllo dell'igiene del personale; l'esame del materiale scritto e dei documenti di vario genere; l'esame dei sistemi di verifica eventualmente installati dall'impresa e dei relativi risultati".

Il controllo ufficiale degli alimenti concentra l'interesse sul processo di lavorazione dell'alimento, sull'esame dei sistemi di verifica eventualmente installati dal conduttore dell'azienda ed infine sulle norme generali d'igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica della osservanza di tali norme (fatte salve le

disposizioni previste da norme specifiche quali quelle riguardanti le carni, i prodotti ittici e gli ovoprodotti), disposizioni ribadite anche dall'art. 1 del ben noto d.lvo n. 155 del 26 maggio 1997 e dalla relativa circolare applicativa 7 agosto 1998 n. 11 (tavola 1).

Mentre la legge quadro (ed il suo regolamento di esecuzione) mirava alla salubrità del prodotto alimentare come tale, il d.lvo 123/93 indirizza l'attenzione anche al processo di lavorazione dell'alimento ed il d.lvo 155/97 aggiunge l'attuazione dell'autocontrollo sulla filiera produttiva (tavola 2).

Per quanto concerne le ispezioni, il comma 3 dell'art. 1 del d.lvo 123/93, come notato, indica in caso di controllo al primo punto proprio le ispezioni. Le ispezioni sono effettuate, ai sensi dell'art. 3 della Legge 283/62, da personale sanitario dipendente dall'Autorità Sanitaria Provinciale o Comunale, oggi Azienda Sanitaria Locale (in seguito alla Legge 833/78, tale personale è transitato a queste nuove strutture) o da tecnico appositamente incaricato (NAS, Polizia Municipale, Carabinieri, Guardia di Finanza, etc.). Questo personale, nei limiti del servizio a cui è stato destinato e secondo le attribuzioni conferitegli, riveste la qualifica di Ufficiale o Agente di Polizia Giudiziaria. Le ispezioni possono essere ordinarie, integrative, eventuali e/o straordinarie e sono da considerare un atto amministrativo (tecnico-professionale), o meglio di prevenzione, che tende all'osservanza di determinati precetti legislativi regolamentari e che serve, altresì, all'applicazione

delle relative sanzioni amministrative o penali, in caso di inosservanza. Le ispezioni debbono essere condotte come prescrive l'art. 2 del d.lvo n. 123/93 (tavola 3).

Tavola 1

Controllo ufficiale degli alimenti

- processo di lavorazione dell'alimento
- esame dei sistemi di verifica eventualmente installati dal conduttore dell'azienda
- norme generali d'igiene dei prodotti alimentari
- modalità di verifica della osservanza di tali norme, fatte salve le disposizioni previste da norme specifiche (carni, prodotti ittici, uova, ecc.)

Tavola 2

Gli obiettivi legislativi in tema di controlli alimentari

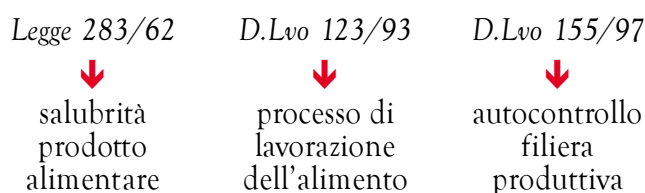


Tavola 3

Le ispezioni ai sensi dell'art. 2 del d.lvo n. 123/93:

- “1. Le ispezioni riguardano:
- a. lo stato, le condizioni igieniche ed i relativi impieghi degli impianti, delle attrezzature, degli utensili, dei locali, delle strutture, ivi compresi gli uffici ed i terreni, dei mezzi di trasporto, delle diverse fasi di cui al comma 5 dell'art. 1;
 - b. le materie prime, gli ingredienti, i coadiuvanti tecnologici e gli altri prodotti utilizzati per la preparazione e la produzione dei prodotti alimentari;
 - c. i prodotti semilavorati;
 - d. i prodotti finiti;
 - e. i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 1;
 - f. i procedimenti di disinfezione, di pulizia e di manutenzione ed i relativi presidi chimici ed i detergenti nonché gli antiparassitari impiegati per la disinfestazione;
 - g. i processi tecnologici per produrre o lavorare i prodotti alimentari;
 - h. l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari;
 - i. i mezzi e le modalità di conservazione.
2. Le ispezioni possono essere integrate:
- a. dall'audizione del responsabile dell'impresa ispezionata e delle persone che lavorano per conto dell'impresa;
 - b. dal rilevamento dei valori registrati dagli strumenti di misurazione installati dall'impresa;
 - c. dalla verifica, attuata con strumenti propri dagli organi di controllo, delle misurazioni effettuate con gli strumenti installati dall'impresa;
 - d. dalla valutazione delle procedure adottate dall'impresa per assicurare la qualità igienica degli alimenti e delle bevande.
3. Gli accertamenti analitici sono compiuti dai laboratori delle unità sanitarie locali, dai laboratori degli istituti zooprofilattici, dai laboratori dell'Ispettorato centrale repressione frodi e da altri laboratori pubblici indicati dalle autorità competenti.
4. Ai fini degli accertamenti analitici gli organi di controllo prelevano campioni dei prodotti di cui al comma 1 lettere b), c), d), e) ed f).
5. Gli organi di controllo provvedono altresì al controllo del comportamento igienico del personale che, direttamente o indirettamente, per esercitare le proprie mansioni, entra in contatto con le sostanze ed i prodotti di cui al comma 1 lettere b), c), d), e) ed f).
6. Il controllo di cui al punto 5 viene effettuato a prescindere dagli esami medici.
7. Gli organi incaricati del controllo possono prendere conoscenza del materiale scritto e di ogni altro documento in possesso delle persone fisiche e giuridiche, nelle fasi di cui all'art. 1 comma 5, nonché fare ed acquisire copia o estratti del materiale e dei documenti sottoposti al loro esame.
8. Gli organi incaricati del controllo sono tenuti a menzionare nel verbale di ispezione l'attività di cui al comma 7.”

Discussione

In questo contesto si inserisce il d.lvo 155/97 che individua nel sistema HACCP il metodo di controllo efficace a prevenire danni alla salute pubblica derivanti dal consumo di alimenti. Il sistema HACCP, internazionalmente riconosciuto, rappresenta un metodo valido per raggiungere i propri obiettivi attraverso l'analisi dei rischi, il controllo e la sorveglianza dei punti critici del percorso di un alimento, dall'approvvigionamento al consumo.

Il d.lvo 507/99 prevede la depenalizzazione di tutti i reati alimentari previsti da leggi speciali con esclusione degli artt. 5, 6 e 12 della Legge n. 283/62 e di tutto ciò che potrebbe avere carattere penale (artt. 439 e seguenti del Codice Penale). La sanzione diventa amministrativa molto verosimilmente con la finalità di rendere più agevoli i procedimenti, in relazione all'esubero dell'attività giudiziaria di carattere penale.

Il controllo si attua, di regola, senza preavviso, come riportato al comma 1 art. 3 del d.lvo 123/93; ciò induce a dedurre che, almeno a volte, il controllo si possa espletare con preavviso, sebbene con carattere di eccezionalità.

L'ispezione si effettua in maniera regolare, cioè inserita in una sistematica attività programmata che assicuri il controllo in maniera proporzionata all'obiettivo perseguito, come prevede il DPR del 14 luglio 1995 *Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e Province autonome sui criteri uniformi per l'elaborazione dei programmi di controllo ufficiale degli alimenti e bevande*.

L'ispezione può anche essere straordinaria quando "...si sospetta che i prodotti non siano conformi alle disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 1 del d.lvo n. 123/93" (prima menzionato), ovvero dirette alla tutela della pubblica salute e a tale attività possono ascrivere ovvie problematiche di natura sanitaria e giuridica. Il controllo straordinario deve essere motivato, cioè deve essere disposto dall'autorità o dal responsabile del servizio di controllo e deve essere, pertanto, un'attività che esuli dall'attività programmata, perché è una ispezione disposta per motivi di sospetto che l'organo di controllo deve effettuare con tutte le responsabilità che la legge gli impone; tale verifica deve essere, altresì, mirata e, pertanto, diretta peculiarmente verso il prodotto cui sono rivolti i sospetti.

Se l'organo di controllo dovesse notare irregolarità che esulano dagli obiettivi del controllo "mirato" non significa che non deve notificarle all'Autorità Competente Giudiziaria e/o Sanitaria (come fa notare Correra, magistrato che si è molto

occupato del controllo ufficiale degli alimenti). Va rilevato come il titolare dell'azienda, in caso di ispezione di carattere straordinario, potrebbe anche non assicurare la necessaria assistenza, sancita dal comma 1 dell'art. 5 del d.lvo 123/93 (che recita: "Le persone fisiche e giuridiche soggette a controllo ufficiale sono tenute a sottoporsi alle verifiche esercitate conformemente alle modalità previste e ad assicurare agli incaricati la necessaria assistenza nell'esercizio delle loro funzioni").

L'ispezione straordinaria deve essere, dunque, proporzionata all'obiettivo e l'organo di controllo deve cercare di fare in modo che tale "attività mirata" non pregiudichi l'attività di controllo routinaria.

Prescindendo dalla straordinarietà dell'intervento, sarà sempre l'intelligenza dell'operatore ad indirizzare l'attività di controllo verso una o più delle fasi elencate nel comma 5 dell'art. 1 del d.lvo 123/93 ("...produzione, fabbricazione, lavorazione, magazzinaggio, trasporto, distribuzione, commercio e importazione"), come stabilito dal comma 4 art. 3 della medesima norma ("Gli organi di controllo scelgono tra le fasi indicate al comma 5 dell'art. 1 quelle o quella più idonea alla ricerca prevista").

Soltanto nel maggio del 1997 l'Italia ha recepito e quindi adottato le norme 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari (d.lvo 155/97). Questa norma mette in evidenza le regole igieniche che le industrie alimentari piccole e grandi debbono rispettare per assicurare il risultato finale di un prodotto salubre. Nel contesto di questo procedimento vengono coinvolti tutti gli operatori del settore alimentare ad incominciare dal conduttore dell'Azienda. L'art. 3 del d.lvo n. 155/97 impone infatti l'autocontrollo che rappresenta quel processo aziendale grazie al quale il sistema dei controlli ufficiali, che, un tempo, esprimeva, il più delle volte, *un controllo repressivo*, si trasformi in *un atto di prevenzione* che si traduce a sua volta in una *attività di collaborazione* tra controllore e soggetti controllati. L'autocontrollo impone al conduttore dell'azienda alimentare l'obbligo di analizzare i rischi e controllare i punti critici della propria attività mediante l'applicazione del sistema HACCP, in tutte le sue fasi, individuando tutte quelle procedure di sicurezza tese a soddisfare le norme igieniche e quindi la salubrità del prodotto.

Il comma 1 art. 5 del d.lvo 155/97 prevede controlli sugli autocontrolli, che vanno effettuati nelle modalità previste dal d.lvo n. 123/93. Gli incaricati del controllo, ai sensi del comma 2 art. 5 del d.lvo 155/97 a dimostrazione della

sintonia che deve esistere tra l'azienda (controllato) e l'incaricato della verifica (controllore), "...effettuano una valutazione generale dei rischi potenziali concernenti la sicurezza degli alimenti in relazione alle attività svolte dall'industria alimentare, prestando una particolare attenzione ai punti critici di controllo dalla stessa evidenziati, al fine di accertare che le operazioni di sorveglianza e di verifica siano state effettuate correttamente dal responsabile".

Il conduttore dell'impresa deve al contempo garantire che le procedure siano costanti ed aggiornate in occasioni di variazioni ed inoltre (tavola 4) come prescrive il comma 1 dell'art. 10 della Legge n. 526 del 21/12/1999, che abroga il comma 3 dell'art. 3 del 155/97, "...deve tenere a disposizione dell'Autorità competente preposta al controllo, anche in assenza dei manuali di cui all'art. 4 del D.Lvo n. 155/97, il documento contenente l'individuazione da lui stesso effettuata delle fasi critiche di cui al comma 2 e delle procedure di controllo che intende adottare al riguardo, nonché le informazioni concernenti l'applicazione delle procedure di controllo e di sorveglianza dei punti critici ed i relativi risultati".

L'articolo abrogato concentra, invece, l'attenzione sul termine generico di informazioni, per cui appare lecita la considerazione che il legislatore nel 1999 abbandona il primitivo e vago concetto di informazione (che può dare adito all'interpretazione dell'acquisizione di qualsiasi notizia anche sommaria e verbale) e, più propriamente, fa riferimento ad uno specifico docu-

Tavola 4

Confronto fra art. 10 comma 1 della legge 526/99 e la norma da questo sostituita (comma 3 art. 3 d.lvo 155/97)

Art. 10 comma 1 legge 526/99

(abroga il comma 3 dell'art. 3 del d.lvo 155/97)



dimostrabilità delle procedure:

«3. Il responsabile dell'industria alimentare [...] deve tenere a disposizione dell'Autorità competente preposta al controllo, anche in assenza dei manuali di cui all'art. 4 del D.Lvo n. 155/97, il documento contenente l'individuazione da lui stesso effettuata delle fasi critiche di cui al comma 2 e delle procedure di controllo che intende adottare al riguardo, nonché le informazioni concernenti l'applicazione delle procedure di controllo e di sorveglianza dei punti critici ed i relativi risultati»

Comma 3 art. 3 d.lvo 155/97

(abrogato)



genericità e sommarietà delle informazioni:

«Il responsabile dell'industria alimentare deve tenere a disposizione dell'autorità competente preposta al controllo tutte le informazioni concernenti la natura, la frequenza ed i risultati relativi alla procedura di cui al comma 2»

mento che si caratterizza per l'attributo della "dimostrabilità" formale, requisito, peraltro, già estrinsecato nella Circolare applicativa n. 11/98.

Emerge così la novità che attribuisce al conduttore dell'impresa la responsabilità di quanto viene immesso sul mercato, mentre l'attenzione degli incaricati del controllo si sposta dal prodotto finito all'intera filiera produttiva ponendo in primo piano la previsione e quindi la prevenzione del rischio (tavola 5). L'autocontrollo affida in sostanza maggiori responsabilità al conduttore dell'azienda, attribuendogli alcuni compiti precedentemente affidati in via esclusiva agli organi di vigilanza e di ispezione, al fine di ottenere la sua attiva compartecipazione nella prevenzione dei rischi connessi al consumo di alimenti.

Pertanto, nella sequenza degli adempimenti, il processo di lavoro viene basato non più su *analisi* → *controlli* → *interventi*, espressione di una condotta repressiva con conseguenze che è facile intuire, bensì su *controlli* → *interventi* → *analisi*, espressione, all'opposto, di una condotta preventiva. Infatti, come si può notare, i controlli analitici vengono spostati alla fine della sequenza, e debbono rappresentare solo uno strumento eventuale di verifica delle procedure attuate (circolare n. 11/98).

Ciò ha generato fino a tutt'oggi non poche problematiche legate soprattutto al momento ispettivo. Le nuove normative hanno trovato la gran parte dei conduttori di aziende alimentari (soprattutto di quelle piccole) impreparati di fatto a

Tavola 5
Modifiche del comportamento
dei responsabili delle aziende alimentari e
degli organi di controllo volute dal d.lvo 155/97



ricoprire il nuovo ruolo ad essi affidato; nel complesso l'adeguamento risulta ancora lento e incompleto e vengono constatati comportamenti di indifferenza e superficialità di alcuni gestori, a volte poco convinti e forse malconsigliati, comportamenti favoriti, in parte, anche dalla nota deroga dei termini di applicabilità delle sanzioni e dalla citata depenalizzazione delle stesse.

Anche la figura dell'incaricato del controllo viene ad assumere altra configurazione perché preposta ad "aiutare" il conduttore dell'azienda a fare in modo che i punti critici di controllo, qualora mettano in evidenza anomalie, vengano corretti, in particolare, mediante la valutazione di azioni correttive già previste dal conduttore nelle procedure di autocontrollo. Il responsabile dell'azienda deve essere il primo a scoprire eventuali irregolarità, prima che il prodotto abbia concluso il ciclo di lavorazione, evitando così che lo stesso venga immesso in commercio e provvedere, inoltre, al suo ritiro dal commercio qualora possa presentare rischi per il consumatore, come prevede il comma 4 dell'art. 3 del d.lvo n. 155/97 ("...il responsabile dell'industria alimentare [...] provvede al ritiro dal commercio dei prodotti [...] informando le autorità competenti sulla natura del rischio e fornendo le informazioni relative al ritiro degli stessi").

L'art. 10, comma 4 della legge 526/99, sostituendo ed abrogando l'art. 8, comma 2 del d.lvo 155/97, recita "2. L'autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme contenute nel decreto. La stessa autorità procede con separato provvedimento ad applicare le sanzioni di cui al comma 1 (dell'art. 8) qualora risulti che il responsabile dell'industria alimentare non ha provveduto ad adeguarsi alle prescrizioni impartite a seguito del primo controllo, entro un termine prefissato, comunque non inferiore a 120 giorni dalla data del verbale del primo accertamento". L'articolo abrogato prevedeva invece che l'applicazione della sanzione amministrativa veniva comminata "... entro un congruo termine prefissato". Sembra a tal punto lecito chiedersi a chi vadano imputati gli eventuali rischi qualora dovessero verificarsi danni alla pubblica salute "entro" i 120 giorni previsti dalle prescrizioni di adeguamento. Anche se una risposta immediata potrebbe addossare questa responsabilità agli stessi organi di controllo, sembra ragionevole argomentare che è piuttosto il responsabile dell'industria alimentare che dovrà avere cura e premura nel ridurre al minimo i tempi di adeguamento anche con la eventuale sospensione spontanea dell'attività.

Il personale incaricato della sorveglianza sugli alimenti, nel mentre assolve agli obblighi derivatigli dalla qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria, è chiamato a rendere la sua attività sempre più complementare ai conduttori dell'azienda alimentare e nel contempo deve assumere anche un ruolo di verificatore delle procedure messe in atto dall'azienda stessa (tavola 6).

Il personale incaricato della sorveglianza sugli alimenti deve impostare ai fini della programmazione azioni più consone al servizio ed a volte indispensabili ai fini epidemiologici. Deve disporre, inoltre, di dati utili alla verifica dell'efficacia degli interventi, anche per individuare i settori maggiormente a rischio sui quali far convergere gli interventi ed i relativi controlli. L'attività di vigilanza viene svolta dalla preparazione al commercio al minuto, nel rispetto delle norme specifiche sui prodotti/servizi ricordati nella tavola 7.

Conclusioni

Denominatore comune di tutta l'attività di vigilanza è la verifica del rispetto delle norme igieniche stabilite dalla sempre più aggiornata e abbondante legislazione anche se riveste un'importanza del tutto particolare il d.lvo n. 155/97 che deve essere ben recepito sia dagli operatori del settore alimentare sia dal personale addetto alle verifiche ed alle ispezioni. Gli operatori del settore alimentare in questa ottica assumono il ruolo di principali garanti della salubrità degli alimenti ed è per questo che anche il personale di vigilanza deve assumere una formazione culturale più consona alle nuove esigenze. L'obiettivo è quello di una efficace attività di prevenzione mediante una attiva e fattiva collaborazione e compartecipazione tra le due figure (gestore dell'azienda alimentare e personale di vigilanza ed ispezione).

Tavola 6

Mansioni ed attività del personale addetto alla vigilanza ed ispezione

- obblighi derivati dalla qualifica di UPG
 - attività complementare ai conduttori dell'azienda alimentare
 - attività di verifica delle procedure messe in atto dall'azienda
 - programmazione di azioni indispensabili anche a fini statistici ed epidemiologici
 - individuazione dei settori maggiormente a rischio
 - verifica dell'efficacia degli interventi effettuati
-

Tavola 7

Principali prodotti/servizi soggetti a vigilanza igienico-sanitaria

Acque
Bibite
Carne e prodotti carnei
Conserve alimentari
Farine, pasta e pane
Latte e derivati
Olii, grassi
Prodotti ittici
Vini e sostanze alcoliche in genere
Ristorazione
Trasporto e deposito di alimenti
Mangimi e prodotti zootecnici
Fitosanitari

Del resto giova ricordare come l'igiene e la sicurezza del comparto alimentare debbono essere sempre più indirizzati alla partecipazione dei consumatori; infatti alcune indagini epidemiologiche condotte negli USA evidenziano una scarsa conoscenza da parte dei consumatori delle principali norme igieniche del settore alimentare ed anche questo aspetto potrà essere migliorato dall'azione sinergica fra conduttore e operatori di vigilanza.

È quindi necessario che il personale addetto al comparto alimentare si preoccupi di ricevere una idonea formazione, dimostrabile sul campo e non solo esibendo attestati o diplomi. L'autocontrollo non deve essere considerato una mera attività che si concentra sulla esecuzione di analisi microbiologiche su attrezzature e arredi, ma deve rappresentare, invece, una consapevole assunzione di responsabilità da parte del conduttore dell'azienda alimentare ai fini della verifica che ogni procedimento adottato durante il processo produttivo garantisca l'igienicità delle operazioni e quindi la salubrità del prodotto; pertanto, dovranno essere tempestivi gli eventuali interventi tesi alla risoluzione dei vari problemi che si possono verificare.

Molte problematiche legate al processo normativo delle verifiche e delle ispezioni delle aziende alimentari, iniziato con l'applicazione della Legge 283/62 e con l'integrazione delle successive norme comunitarie, troveranno soluzioni se coordinate con le seguenti indicazioni: interventi di educazione sanitaria e formazione adeguata del personale operante nel settore alimentare; accertamenti da parte degli organi di vigilanza, "... che le procedure adottate per l'autocontrollo consentano di garantire effettivamente la sicurezza e la salubrità dei prodotti alimentari"; presa d'atto che il superamento delle condizioni prefissate per ciascun punto critico "non implica l'automatica comunicazione del fatto all'autorità competente"⁽⁴⁾; valutazione, da parte dell'autorità incaricata al controllo, del sistema di autocontrollo predisposto "nel rispetto dell'autonomia dell'industria alimentare di adottare le procedure che ritiene più idonee".

In conclusione, mentre una volta il controllo degli alimenti era basato essenzialmente su

- a. sorveglianza degli alimenti,
- b. sorveglianza ed educazione del personale addetto alla lavorazione,
- c. sorveglianza sulle attrezzature e sugli utensili
- d. sorveglianza sulle procedure adottate;

oggi l'autorità di vigilanza

- prende visione del progetto di autocontrollo in relazione all'analisi dei pericoli, alla scelta dei punti critici di controllo ed alla loro eventuale revisione;
- valuta la documentazione e particolarmente i risultati del monitoraggio, il tipo, la qualità e la quantità dell'azione correttiva;
- esegue misurazioni lungo i punti critici per individuare se quanto stabilito dal conduttore viene rispettato;
- esegue campioni per le analisi di laboratorio lungo la filiera produttiva;
- può emettere sanzioni amministrative, qualora, trascorso il periodo previsto dalla normativa, il conduttore non abbia provveduto alla eliminazione delle carenze e/o inconvenienti rilevati, ferma restando l'applicazione delle sanzioni relative alla constatazione di eventuali illeciti penali.

L'applicazione di questa nuova mentalità è riferita in primo luogo agli operatori delle Aziende Sanitarie Locali addetti alla vigilanza ed al controllo degli alimenti. Il DM 58/97 e la recentissima legge 251/2000 che ne prevede l'accesso alla carriera dirigenziale, darà certamente maggiore professionalità a questa categoria e quindi, di conseguenza, più efficienza, più efficacia, più economicità al servizio stesso.

Mai come oggi la complessità degli interventi richiede la presenza di personale che sappia lavorare in modo coordinato e sappia soprattutto esercitare capacità propositive per confrontarsi da una parte con gli operatori del settore alimentare e dall'altra con le esigenze dei consumatori.

Nota

^(*) La comunicazione deve avvenire solo quando il responsabile dell'azienda si rende conto, prima che il prodotto venga immesso in commercio, di non poter predisporre appropriate misure correttive per lo stesso o si accorge di un inconveniente non previsto nel protocollo dell'autocontrollo; se invece il prodotto è già stato immesso in commercio, oltre ad avvisare l'autorità competente, il responsabile deve anche attivarsi "affinché l'alimento distribuito venga ritirato nel tempo più breve possibile"; ovviamente in entrambi i casi il protocollo dell'autocontrollo deve essere immediatamente modificato.

Bibliografia

- ⁽¹⁾ Dainese G. *Problematiche relative alle verifiche e alle ispezioni delle strutture interessate*. Comando Carabinieri per la Sanità e attività di controllo degli alimenti in "Concrete opportunità professionali per il biologo", Atti del XI° Congresso Internazionale. Napoli 15-18 ottobre 1998.
- ⁽²⁾ GILARDI G, D'ANGELIA, GILARDI B, IODICE P. *I controlli ispettivi nel settore alimentare*. EPC libri srl. Roma, 2000.
- ⁽³⁾ Legge n. 833 del 23 dicembre 1978. *Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale*.
- ⁽⁴⁾ Legge n. 283 del 30 aprile 1962. *Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*.
- ⁽⁵⁾ DPR n. 327 del 26 marzo 1980. *Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*.
- ⁽⁶⁾ D.Lvo n. 123 del 3 marzo 1993. *Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*.
- ⁽⁷⁾ D.Lvo n. 155 del 26 maggio 1997. *Attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*.
- ⁽⁸⁾ Circolare n. 11 del 7 agosto 1998. *Applicazione del D.Lvo 26 maggio 1997, n. 155, riguardante l'igiene dei prodotti alimentari*.
- ⁽⁹⁾ D.Lvo n. 507 del 30 dicembre 1999. *Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205*.
- ⁽¹⁰⁾ DPR 14 luglio 1995. *Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e Province autonome sui criteri uniformi per l'elaborazione dei programmi di controllo ufficiale degli alimenti e bevande*.
- ⁽¹¹⁾ Legge n. 526 del 21 dicembre 1999. *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1999*.
- ⁽¹²⁾ DM n. 58 del 17 gennaio 1997. *Regolamento concernente la individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell'ambiente di vita e di lavoro*.
- ⁽¹³⁾ Legge n. 251 del 10 agosto 2000. *Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica*.

Referente: Giuseppe Aloi

Dirigente Medico - Dipartimento di Prevenzione Azienda Sanitaria n. 4

Via Pasquali - Parco degli Ulivi, 87040 Mendicino (CS)

Tel. 0984/631267

Editoriale

La professionalizzazione dei medici di sanità pubblica	417
--	-----

Speciale**Atti del Convegno**

Attività di vigilanza in materia di prevenzione sanitaria, ambientale e del lavoro:
accertamento, controllo, provvedimenti amministrativi e sanzionatori

Interventi di D. Lagravinese, V. Martucci, A. Loiodice,

F. Oleari, P. Iodice, F. Dettori, M. Salamana, S.M. Tosi 423

Parte Scientifica e Pratica**G. Aloï, G. Fabiano, F. Fabiano, M. Cesario**

Problematiche relative alle verifiche ed alle ispezioni
degli esercizi interessati all'autocontrollo 477

P. Piscopo, M. Muto, A. Oliviero, U. Del Prete

Migrazione sanitaria all'estero
di pazienti residenti nella Regione Campania 491

P. De Filippis, F. Papalia, A. Spinaci,

M. Coia, O. Maggi, R. Montacutelli, A. Panà

Indagine microbiologica
sulla qualità dell'aria in un edificio pubblico 499

Note di Storia dell'Igiene**A. Boccia, G. Ricciardi, M. McKee**

L'evoluzione della sanità pubblica in Europa 513

Note di Approfondimento

**P. Zaninetti, M.E. Donna, M. Valenti, C. Petrulli, R. Antonioletti,
C. Bava, S. Censini, P. Cerruti, P. Dresco, R. Leo, A. Lillo, D. Passerini,
M. Poppi, P. Prola, C. Ravandoni, R. Rigamonti, L. Serra**

L'ambulatorio di Medicina Generale come osservatorio epidemiologico:
un'esperienza nella Asl 14 di Omegna della Regione Piemonte 529

A. Barbato, G. Damiani, A. Tomasi

Uso sperimentale dei DRG applicato sulla nosologia ospedaliera in Sanità Militare:
il caso dell'Ospedale militare della Marina Militare Italiana di La Maddalena (Sassari) 536