

Dichiarazione di Inizio Attività. Luci ed ombre in un anno di verifiche

di Paola Abetti*, Agostino Messineo**, Luca Pastore***

* Dirigente medico del SIAN ASL RMH

** Direttore del dipartimento di Prevenzione ASL RMH, *** Tecnico della Prevenzione del SIAN ASL RMH

La nuova procedura di registrazione e riconoscimento delle attività e degli stabilimenti alimentari ha apportato non pochi cambiamenti per gli operatori del settore. E sono in molti a rimpiangere l'ormai abrogata autorizzazione sanitaria

Dal 1° gennaio 2006 sono divenuti operativi i regolamenti europei che fanno parte del cosiddetto "Pacchetto Igiene". Tra questi provvedimenti, il reg. Ce 852/2004 è quello che ha modificato in maniera sostanziale le procedure amministrative di tutte le attività alimentari. In sostanza, il regime sulle autorizzazioni in materia igienico-sanitaria, regolato in precedenza dall'articolo 2 della legge 283/62, è stato sostituito dalla nuova procedura di "registrazione" delle attività alimentari e di "riconoscimento" per gli stabilimenti del settore degli alimenti

e dei sottoprodotti di origine animale.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 193/2007, dal 24 novembre 2007 è stato abrogato l'art. 2 della legge 283/62. A partire da questa data cessa il regime "autorizzativo" in materia igienico-sanitaria, sostituito dal sistema caratterizzato dalla Denuncia di Inizio di Attività (D.I.A.), per la registrazione, o, dalla domanda, per i soli casi di riconoscimento, stabiliti, quest'ultimi, dai regg. Ce 853/2004 e 854/2004. In luogo dell'autorizzazione, è dunque prevista una D.I.A., che potrà essere semplice per tutte le tipologie alimentari, ad esclusione di tre categorie, che dovranno attenersi alla D.I.A. differita.

La D.I.A. differita, così come recepito dalla d.g.r. del Lazio 275/2006, si applica esclusivamente ai centri di cottura di pasti destinati alla somministrazione in sede diversa da quella di preparazione, alle attività di ristorazione collettiva che somministrano più di 300 pasti per turno pomeridiano o serale e ai laboratori di produzione di preparazioni gastronomiche non soggette a riconoscimento e/o di prodotti di origine vegetale (conservate, IV e V gamma ecc.), quando non fornite direttamente al consumatore finale.

L'indagine è stata condotta ad Anzio e Nettuno, due Comuni della Provincia di Roma

Mentre con la D.I.A. semplice l'utente potrà aprire l'attività il giorno successivo alla presentazione della domanda ai Comuni, salvo gli adempimenti previsti dal d.lgs. 114/98, con la D.I.A. differita l'utente potrà aprire l'attività dopo quarantacinque giorni.

La D.I.A. è del tutto innovativa per le attività di produzione primaria, ovvero per l'agricoltore e l'allevatore.

Un'altra novità è rappresentata dal modo di richiedere determinati requisiti all'operatore alimentare, con l'utilizzo di termini come: "ove necessario", "ove opportuno", "adeguato" e "sufficiente". L'organo di vigilanza potrà non essere d'accordo con l'OSA e in questo caso, ai sensi dell'art. 54 del regolamento Ce 882/2004, gli prescriverà un tempo adeguato per mettersi a norma.

Ovviamente, il personale ASL dovrà motivare per iscritto il suo dissenso rispetto alla prescrizione riportata dall'OSA sul Piano di autocontrollo.

Ciò è stato deciso dalla Direzione generale Salute e Tutela dei Consumatori della Commissione europea, nella seduta del 21 dicembre 2005 a Bruxelles.

Nel determinare se una prescrizione è necessaria, opportuna, adeguata o sufficiente per raggiungere gli obiettivi del regolamento, occorre tenere conto della natura del prodotto alimentare e dell'uso cui è destinato.

È prevista la verifica delle D.I.A. da parte del competente servizio del dipartimento di Prevenzione della ASL (Servizio Igiene degli alimenti e della Nutrizione o Servizio Veterinario Area B per le imprese che trattano alimenti di origine animale) entro 60 giorni dalla data di registrazione, al fine di poter elaborare una specifica valutazione e categorizzazione del rischio.

Agli uffici comunali è demandata l'incombenza della verifica di quanto dichiarato dall'esercente, soprattutto in merito a tematiche edilizie ed ambientali ovvero di tutto ciò che non siano aspetti prettamente sanitari, al fine di evitare lunghe

ed onerose contestazioni o discussioni con gli utenti anche per il mancato rispetto dei termini di legge.

Materiali e metodi

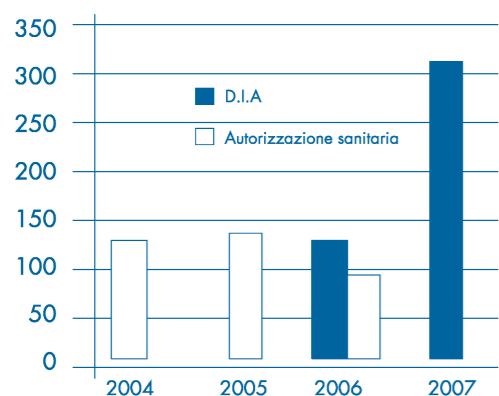
L'indagine è stata condotta in due città marine allocate nel territorio della ASL RMH: Anzio e Nettuno.

La città di Anzio si trova a 58 chilometri da Roma (3 metri sul livello del mare), ha una superficie di circa 47 chilometri quadrati e conta circa 50.000 abitanti, essendo posta alla base di un promontorio calcareo, il Capo d'Anzio, che degrada alla volta del Porto Innocenziano. Le attività alimentari sono circa 500, distribuite tra bar, ristoranti, alimentari, pizzerie, supermercati, mense scolastiche ecc. Grazie alla notevole vicinanza con la capitale, è una rinomata località balneare, con un porto esteso su un'area di 18.500 metri quadrati, con oltre 1000 metri di moli e banchine.

La città di Nettuno, invece, si trova a circa 65 chilometri da Roma e conta circa 47.000 abitanti. Anch'essa ha circa 500 attività alimentari, tutte



Grafico 1
Il numero delle D.I.A. nel periodo 2006 - 2007



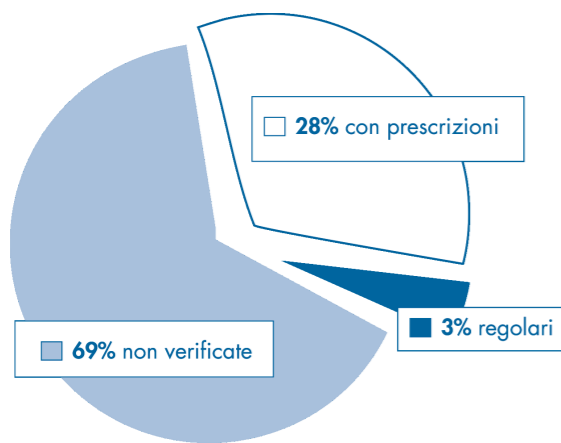
soggette prima ad autorizzazione sanitaria ora a D.I.A. semplice.

Sono stati confrontati i dati degli anni passati (dal 2004 al primo semestre 2006), con quelli afferenti alla nuova normativa (dal secondo semestre 2006 al 2007). Inoltre, sono stati intervistati gli operatori del settore alimentare, titolari di attività ed imprese, sia piccole che grandi.

Risultati

Innanzitutto, preme sottolineare che lo studio effettuato dovrà essere ripetuto e validato dopo un

Grafico 2
Le D.I.A. verificate nell'anno 2007



Lo studio dovrà essere ripetuto dopo un sufficiente periodo di tempo, per far sì che le istituzioni affinino i procedimenti che la normativa ha portato e che gli operatori adottino procedure più efficaci in tema di valutazione dei rischi

sufficiente periodo di tempo, sia per dar modo alle istituzioni di affinare ed ottimizzare i procedimenti che le direttive europee e le successive indicazioni regionali hanno portato, sia per fare in modo che gli operatori del settore alimentare adottino nuove e più efficaci procedure in tema di valutazione dei rischi e di correzione delle situazioni di criticità, senza attendere che il personale del SIAN formalizzi sanzioni o prescrizioni in carenza di adeguate misure di prevenzione.

I dati iniziali messi a confronto nel Grafico 1 sono il numero di attività alimentari, autorizzate negli anni precedenti (ex art. 2 della legge 283/62), con il numero delle attività aperte con la semplice presentazione del modello di D.I.A. Con la "semplificazione" delle procedure vi è stato un inevitabile aumento di lavoro, anche perché è stato necessario effettuare più sopralluoghi in una singola attività dopo carenti progettazioni e, pertanto, le verifiche D.I.A. hanno rispettato con difficoltà il termine dei 60 giorni previsti dalla delibera regionale (Grafico 1).

Nel 2007, sono pervenute al dipartimento per il distretto H6 di Anzio e Nettuno, 320 D.I.A., di cui solo il 28% di esse (100) sono state verificate ed hanno quasi tutte subito delle prescrizioni. Ciò, tra l'altro, ha impegnato il personale ispettivo almeno per due o tre sopralluoghi successivi per la verifica delle prescrizioni, causando un costo ed un lavoro aggiuntivo.

Solo per il 3% (10) è stato necessario un solo sopralluogo da parte del personale ispettivo del SIAN. Nel Grafico 2 si riportano le D.I.A. verificate nel 2007.

Da aggiungere, poi, che la Regione Lazio non ha ancora pubblicato il tariffario previsto da applicare ad ogni sopralluogo di accertamento a seguito di D.I.A.

L'aumento considerevole delle prescrizioni emanate ai titolari delle attività ha portato alle inevitabili sanzioni elevate, lo ricordiamo, in quanto al momento della verifica l'attività risulta aperta ed in funzione ormai da diversi mesi.

Nel Grafico 3 sono riportate il numero delle prescrizioni impartite ai titolari delle attività, tramite richiesta di provvedimenti (sia che si tratti di diffida, di ordinanza comunale o diffida, ai sensi dell'art. 54 del reg. Ce 882/2004).

Grafico 3
Le prescrizioni richieste nel periodo 2004 - 2007

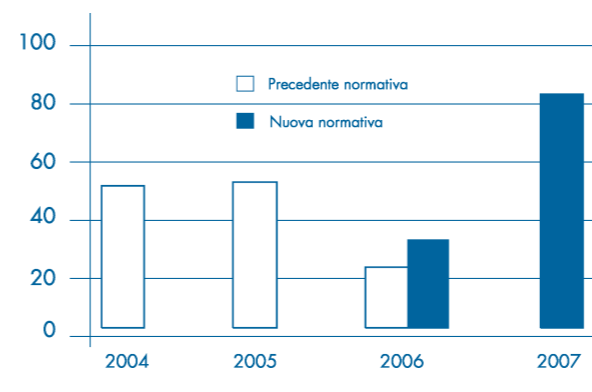
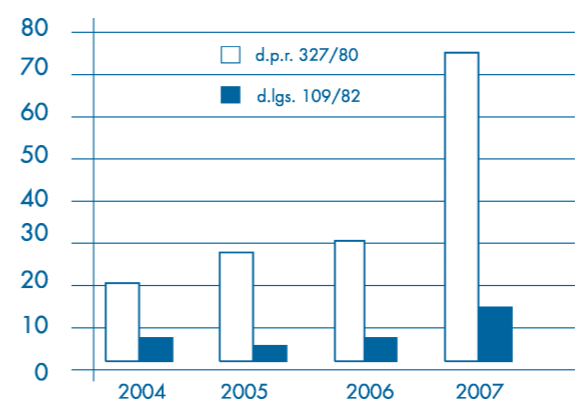


Grafico 4
Il numero dei verbali di contravvenzione nel periodo 2004 - 2007



Le D.I.A. hanno incrementato notevolmente il carico di lavoro dei servizi SIAN delle ASL. In un prossimo futuro, sarà indispensabile una implementazione del personale addetto alla vigilanza

È necessario precisare che, ad oggi, il direttore SIAN, in virtù dei regolamenti comunitari, è la massima autorità sanitaria in tema di igiene alimentare.

Pertanto, può decidere di chiudere un'attività alimentare senza chiedere al sindaco di emettere un'ordinanza sindacale.

Nel Grafico 4 abbiamo inserito il numero dei verbali di contravvenzione elevati nell'anno 2007, ai sensi del d.p.r. 327/80 (requisiti richiesti) e del d.lgs. 109/92 (etichettatura dei prodotti alimentari), principali norme di riferimento, maggiormente applicate in sede di vigilanza dal personale ispettivo, messe a confronto con quelle elevate negli anni 2004 e 2005.

Da ultimo, nel Grafico 5 si riporta il risultato riepilogativo di una piccola, ma indicativa intervista,

Grafico 5
Il grado di soddisfazione per la nuova normativa registrato durante la D.I.A.

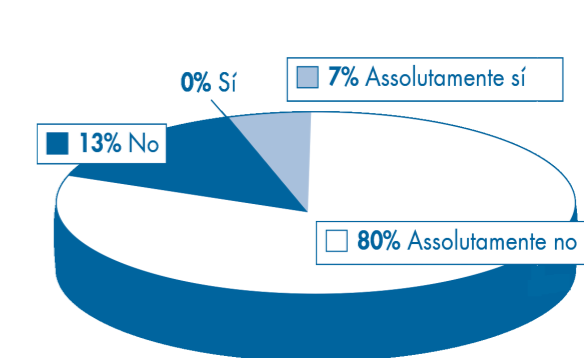
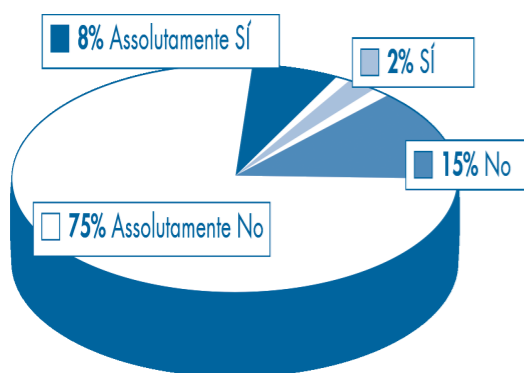


Grafico 6
Il grado di soddisfazione
per la nuova normativa
registrato non durante la D.I.A.



effettuata su 100 titolari di attività alimentari in sede fissa e dopo il primo sopralluogo di verifica della loro D.I.A.

In particolare, è stato chiesto di dichiarare il grado di soddisfazione che la nuova normativa aveva portato nei confronti della loro personale esperienza lavorativa.

La domanda prevedeva quattro risposte chiuse ovvero: assolutamente no, no, sì, assolutamente sì.

I risultati, tuttavia, erano troppo condizionati dall'andamento dell'ispezione.

Solo 7 su 100 si dichiaravano pienamente soddisfatti (occorre precisare che erano gli esercenti con i requisiti in regola al momento del sopralluogo di verifica).

Ed è altamente suggestiva la risposta dell'80% degli intervistati, che ha risposto in modo assolutamente negativo.

Il dato ha motivato gli autori a ripetere l'intervista ad altri 100 titolari di attività già autorizzate e già in funzione, non cioè durante la fase di verifica D.I.A.

I risultati, riportati nel Grafico 6, sono molto simili, se non sovrapponibili rispetto al campione precedente di intervistati.

Il risultato finale è che, sia che fossero o meno coinvolti direttamente, nessuno dei due campioni a cui è stato posto il quesito circa il grado di soddisfazione ha accolto favorevolmente le novità apportate dalla nuova normativa.

Conclusioni

Anzitutto, dovrebbe essere migliorata per gli utenti la formazione in tema di procedure amministrative. Quindi, dovrebbero essere attivati in tutti i Comuni dei SUAP (Sportelli Unici per le Attività Produttive), con personale che sia in grado di dare le giuste indicazioni.

Si tratterebbe di creare un filtro efficace sia per limitare le perdite di tempo che per evitare che gli utenti, poco pratici delle procedure e della legislazione, incorrano in sanzioni penali successive.

La fedele e completa compilazione delle D.I.A. è infatti il primo passo per l'instaurazione di un corretto rapporto con gli organi di vigilanza. A tale scopo, non dovrebbero essere più accettate da parte del SUAP, e trasmesse al dipartimento di Prevenzione, D.I.A. incomplete (destinate inevitabilmente ad una restituzione all'interessato).

Si dovrebbe poi realizzare verifica e relativa attestazione da parte dei competenti uffici tecnici comunali della congruità edilizia ed ambientale (canne fumarie, scarichi acque reflue) dei locali dichiarati nelle D.I.A.

Dall'analisi del risultato relativo al pur limitato campione intervistato, è emerso che gli OSA preferiscono la procedura relativa all'abrogata autorizzazione sanitaria, probabilmente perché precedentemente non venivano effettuate sanzioni al primo sopralluogo di verifica, in quanto l'attività non era in essere e forse anche perché gli ispettori ASL rilasciavano indicazioni che gli OSA ritenevano utili o indispensabili al perfezionamento dell'iter amministrativo (indicazioni che oggi dovrebbero essere fornite a pagamento da consulenti esterni).

La nuova procedura di registrazione, rispetto alla vecchia autorizzazione sanitaria, ha anche incrementato notevolmente il carico di lavoro dei servizi SIAN che, come è noto, in tutta la Regione Lazio hanno un numero esiguo di risorse umane.

A tal fine, sarà indispensabile in un prossimo futuro una implementazione del personale adetto alla vigilanza e una sempre maggiore attività delle associazioni di categoria il cui ruolo, specie per le piccole e medie imprese, è fondamentale in ambito informativo e formativo.

check|fruit

cmi
Italy

Corso di Specializzazione in Sviluppo e Auditing di Sistemi di Gestione Qualità, Sicurezza Alimentare e Rintracciabilità nel Settore Agroalimentare

VII[^] Edizione

Foggia, Dicembre 2008 - Maggio 2009 (180 ore)
Formula weekend (Venerdì e Sabato)

Con il patrocinio di:



Università degli Studi di Foggia
Facoltà di Agraria



Centro di Ricerca e Sperimentazione in Agricoltura
"Basile Caramia" Locorotondo (BA)

Con la partecipazione di:



In collaborazione con:



Obiettivi: fornire ai partecipanti le basi scientifico-culturali e le competenze al fine di formare figure professionali capaci di progettare, gestire e valutare sistemi di gestione per il settore agroalimentare in un'ottica di tipo sistemico e multidisciplinare.

Destinatari Giovani laureati, laureandi, agronomi, forestali, veterinari, tecnologi alimentari, periti agrari e biologi, funzionari pubblici, consulenti, manager e professionisti orientati a sviluppare la propria professionalità nel settore agroalimentare.

Percorso formativo: Il programma è articolato in modo tale da fornire una visione della struttura generale delle norme e dei protocolli di riferimento al fine di permettere di individuare i principali passi da compiere per impostare e/o valutare correttamente un Sistema di Gestione Aziendale, sia esso rivolto alla conformità di norme internazionali (ISO 9001:2000; ISO22000:2005) che agli standard richiesti dalla Grande Distribuzione (GlobalGap, BRC, IFS). Nel Corso sono compresi gli esami per la qualifica di Auditor/Lead Auditor di Sistemi di gestione per la Qualità e per la qualifica di Food Safety Auditor ISO 22000.

Per informazioni e iscrizioni:
Segreteria Informativa Area Formazione Check Fruit s.r.l.
tel. 080 5461705 - infosud@cmi-italy.it - www.checkfruit.it



Le iscrizioni si aprono il 20 ottobre 2008

Il programma dettagliato del corso è disponibile su: www.checkfruit.it sezione Formazione

