DG SANCO - INTERVISTA A PAOLA TESTORI COGGI

L'EUROPA NON RAPPRESENTA UN COSTO, MA UN'OPPORTUNITÀ

Il Veterinario ufficiale deve rimanere la figura di riferimento nei controlli sulla sanità animale e in singoli ambiti specifici della filiera degli alimenti di origine animale.

di **Federico Molino**

Il sistema europeo sulla sicurezza alimentare si è risollevato dagli scandali della Bse ed è oggi, nella sua visione olistica, un modello a cui guardano tutti. Anche l'America. Che cos'ha dato di più questo sistema, ai cittadini europei?

Paola Testori Coggi - Il fatto stesso che non si siano più ripetute crisi e scandali alimentari come quello della mucca pazza è la chiara testimonianza che l'intero sistema, messo in piedi in poco più di un decennio, ha avuto un grande successo. Basti pensare che è stato possibile armonizzare, a livello Europeo fino al 98%, la legislazione riguardante la sicurezza alimentare, garantendo agli oltre 500 milioni di cittadini dei 28 Stati Membri gli stessi standard di sicurezza alimentare.

Grazie infatti all'approccio olistico, elaborato a partire dall'inizio degli anni 2000 e volto ad assicurare il più alto livello di sicurezza in ogni stadio della catena alimentare, i cittadini europei possono oggi consumare cibi sani e sicuri, prodotti rispettando i migliori standard igienici e senza l'uso inopinato di farmaci (antibiotici...) ed ormoni.

Inoltre, al fine di limitare al più possibile le conseguenze di una eventuale crisi, la legislazione vigente ha sviluppato un sistema estremamente efficace di prevenzione e gestione dei rischi connessi alla sicurezza alimentare, attrezzando il necessario coordinamento con i dovuti strumenti (Rasff - Sistema Rapido di Allerta Comunitario, Efsa - Autorità europea per la sicurezza alimentare etc) e le relative competenze (Misure di richiamo/ritiro dal mercato …).

F.M. - Quale la sua valutazione rispetto al ricorso a figure laiche in sostituzione dei medici veterinari in attività di controllo ufficiale nel controllo delle filiere alimentari?

P.T.C. - La Commissione europea ha esaminato attentamente la questione, nel momento in cui si è deciso di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo che disciplina i controlli ufficiali in tutti i settori della filiera agroalimentare, intesa nel significato più ampio, comprendente cioè tutti i processi, i prodotti e le attività relativi ai prodotti alimentari, alla loro produzione (sia da coltivazione o da allevamento) e alla loro lavorazione.

Chiaramente l'efficacia dei controlli ufficiali dipende dalla preparazione e dalle competenze del personale preposto, in particolare in un settore come quello agroalimentare dove l'"*oggetto*" dei controlli varia secondo il prodotto, la filiera, la fase di produzione o lavorazione.

Nel settore veterinario, la legislazione adottata nel corso degli anni ha riconosciuto per determinati controlli l'importanza della qualifica specifica ottenuta attraverso un corso di studi universitario in medicina veterinaria e ha riservato l'effettuazione di tali controlli alla figura del cosiddetto veterinario ufficiale. Questo non è avvenuto in altri settori (ad esempio nel settore fitosanitario, o de-

gli alimenti in genere, o dei mangimi) dove pure le competenze specifiche del personale di controllo sono essenziali per la corretta realizzazione delle verifiche.

Nel frattempo i curricula universitari e di formazione professionale si sono diversificati e "specializzati" ed esistono ormai negli stati membri diversi profili professionali in possesso delle competenze (più o meno codificate, secondo gli stati) e delle conoscenze specifiche necessarie per condurre in maniera efficace i controlli ufficiali in tutti gli ambiti della filiera agroalimentare.

In primo luogo ciò significa che, anche in nuovi settori, come quello della salute delle piante o di certi controlli sugli alimenti, è possibile identificare una serie di competenze minime armonizzate per il personale preposto ai controlli (creando per esempio la figura dell'*"ispettore fitosanitario"*), come si fa oggi per i veterinari ufficiali.

Ciò significa anche che le nuove professionalità che si sono sviluppate possono essere incaricate di controlli ufficiali in settori prima riservati al veterinario ufficiale, come ad esempio certi controlli di igiene pubblica sui prodotti di origine animale. Ritengo pertanto che, al di fuori dei casi in cui tuttora si riconosce la specificità della competenza del veterinario ufficiale (controlli su animali vivi, controlli su certi segmenti specifici della filiera "carne") gli stati membri debbano poter decidere essi stessi in merito alle figure professionali cui affidare i controlli ufficiali, tenuto conto della tipologia di controllo e delle competenze professionali disponibili.

Queste riflessioni hanno guidato l'analisi che ha portato all'adozione della proposta legislativa diretta a modificare il quadro normativo di riferimento dei controlli ufficiali, ora all'esame del co-legislatore [Com (2013) 265 final].

Da un lato, la proposta insiste sull'obbligo delle autorità competenti preposte ai controlli negli stati membri di ricorrere a personale adeguatamente qualificato e formato e con la necessaria esperienza, e prevede degli obblighi specifici di formazione continua del personale di controllo.

Dall'altro, la Commissione ha deciso di modernizzare il sistema delle qualifiche e della formazione obbligatorie del personale, al fine di permettere l'individuazione di figure professionali incaricate dei controlli che abbiano le conoscenze e competenze specifiche richieste in ciascun settore.

Una tale modernizzazione richiede in primo luogo di limitare i casi in cui gli stati membri devono riservare le funzioni di controllo a dei medici veterinari esclusivamente a quei casi in cui ciò è necessario (controlli sugli animali vivi e su certe parti della filiera degli alimenti di origine animale) in considerazione del profilo di rischio di ciascuna categoria di prodotto. Allo stesso tempo, la proposta permette anche l'individuazione di professionisti sanitari responsabili dell'assistenza alle figure professionali di riferimento, siano queste il veterinario ufficiale o altro.

Non vedo pertanto la questione in termini di contrapposizione tra una figura professionale, quella del veterinario e il suo sostituto "*laico*", quanto piuttosto l'introduzione di nuove "*professionalità di controllo*" formate dai nuovi curricula studiorum universitari e non, che si aggiungono, meritando uguale riconoscimento e rispetto, a quella del veterinario.

Sono convinta che la figura del veterinario ufficiale debba rimanere la figura di riferimento nell'ambito dei controlli sulla sanità animale e in singoli ambiti specifici legati ai con-

Paola Testori Coggi è laureata in biologia presso l'università di Milano con un Master in Eco-tossicologia. Dall'aprile 2010 è a capo della Direzione generale per la Salute e i Consumatori della Commissione europea.
È stata insignita della laurea honoris causa in Medicina Veterinaria all'Università di Cluj in Romania.
Lavora in Commissione Europea dal 1983 ed ha maturato un'esperienza che spazia dal controllo delle sostanze chimiche pericolose di origine industriale alla gestione di programmi inerenti l'ambiente e l'energia.
Nel 2000 è diventata Direttore per la sicurezza della filiera alimentare ed è stata Responsabile del Libro bianco sulla sicurezza alimentare, elaborando programmi ed azioni legislative inerenti la salute dei consumatori.

trolli su certe parti della filiera degli alimenti di origine animale: dobbiamo però trarre le necessarie conseguenze dai cambiamenti intervenuti nella filiera agroalimentare e dall'acuta necessità - in tempi di crisi finanziaria e di tagli ai bilanci pubblici - di rendere possibile un uso più oculato delle risorse da parte degli stati membri e investimenti nel personale di controllo proporzionali alle effettive esigenze dei controlli.

F.M. - La proposta di Animal Health law prevede la possibilità di delegare a figure non veterinarie, per mansioni invece tipiche della professione veterinaria, settori quali l'acquacoltura e l'apicoltura. Per quale motivo si è fatta questa scelta e non quella di prevedere la migrazione di medici veterinari nei paesi sprovvisti di professionisti?

P.T.C. - Le considerazioni sopra esposte in merito alle competenze del personale preposto ai controlli negli Stati Membri possono essere richiamate per quanto concerne settori quali l'acquacoltura e l'apicoltura.

Nel settore dell'acquacoltura si è ritenuto che possano essere identificate delle figure professionali diverse dai veterinari ufficiali con approfondite conoscenze e competenze nel settore. Alla luce di tali riflessioni, la Commissione ha proposto che nel campo della salute degli animali acquatici funzioni previamente espletate dal veterinario possano essere espletate da differenti figure professionali che presentino una specifica preparazione e conoscenza tecnica del soggetto. Tale proposta è peraltro in linea con gli standard internazionali ed in particolare con l'approccio già adottato dall'Organizzazione mondiale per la salute animale (Oie) ed in linea con gli orientamenti espressi dagli Stati membri dell'Unione in merito alla possibilità di attribuire determinati compiti a personale qualificato non veterinario

La ragione di tale scelta non è pertanto da ricercarsi nella carenza di veterinari in certi Stati membri. Infatti, in campo apicolo, dove varrebbero le stesse considerazioni quanto a tale carenza, la proposta della Commissione non prevede l'attribuzione di compiti a favore di altre figure professionali diverse dal veterinario ufficiale, poiché le competenze e conoscenze specifiche del veterinario ufficiale sono state ritenute essenziali ai fini dell'espletamento dei controlli. È tuttavia un dato di fatto che tale proposta permette agli Stati Membri di effettuare investimenti oculati relativamente al personale, proporzionali alle effettive esigenze dei controlli.

Vorrei ad ogni modo sottolineare che il Parlamento Europeo, nella risoluzione sulla proposta adottata in prima lettura in seduta plenaria si è espresso a favore della possibilità di attribuire compiti specifici relativi ai controlli ufficiali a personale non veterinario anche in ambito apicolo. Tale possibilità verrà quindi discussa dal co-legislatore.

F.M. - Ritiene opportuno che le imprese del settore agroalimentare debbano finanziare / sostenere i costi dei controlli ufficiali? Non pensa che dovrebbe essere la collettività, tramite la fiscalità generale, a farsi carico di questi compiti, al pari della amministrazione della giustizia, della difesa dell'ordine pubblico, dell'assistenza sanitaria?

P.T.C. - Tengo anzitutto a ricordare che la proposta della Commissione è motivata dalla necessità di assicurare risorse adeguate per il finanziamento dei controlli ufficiali in un periodo in cui le informazioni che ci arrivano dagli stati membri indicano una riduzione costante delle risorse (finanziarie ed umane) messe a disposizione delle autorità competenti per la funzione di controllo, risorse che io considero indispensabili per il mantenimento dei livelli di sicurezza previsti dalla nostra legislazione.

È senz'altro vero che le attività di controllo ufficiale sono effettuate nell'interesse della collettività. Tuttavia, è opportuno ricordare che il controllo è anche un servizio reso all'operatore che lo riceve, poiché gli permette di assumersi al meglio le proprie responsabilità, in merito alla produzione in senso lato e alla distribuzione degli alimenti.

La proposta della Commissione mira ad estendere l'obbligo di riscossione delle tariffe a tutti i settori della filiera, al fine di garantire adeguate risorse alle autorità competenti preposte al controllo.

Ricordo che attualmente le tariffe sono già riscosse in alcuni ambiti della filiera ove i controlli sono più intensi e pertanto più costosi, in particolare nel settore ittico, animale e lattiero-caseario.

Con la proposta della Commissione si eviterà non solo una riduzione insostenibile delle risorse destinate ai controlli ma anche l'attuale ingiustificata disparità di trattamento tra

La Commissione europea, istituzione promotrice del processo legislativo dell'Unione europea e della corretta applicazione della legislazione comunitaria, è strutturata in 33 dicasteri o Direzioni Generali (Dg).
Ogni Dg, similmente ai Ministeri italiani, si occupa di uno specifico settore, ha un suo portafoglio ed è sottoposta ad un Direttore Generale il quale, a sua volta, rende conto direttamente al Commissario europeo.
La Dg Sanco si propone di proteggere e migliorare la salute pubblica, garantire che in Europa il cibo sia sicuro e sano, proteggere la salute e il benessere degli animali da allevamento, proteggere la salute delle colture e delle foreste, difendere e potenziare il ruolo dei consumatori.
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/about_us/who_we_are_it.htm

i diversi settori.

F.M. - Perché non viene concretamente fissato a livello comunitario un livello uniforme di controllo ufficiale sulle imprese alimentari (n. minimo di ispezioni/anno), ad es. per evitare che con il pretesto di basse risorse nazionali disponibili, si riduca il sistema di garanzie «terze» ai consumatori e si creino distorsioni commerciali?

P.T.C. - Nella sua proposta legislativa la Commissione ha mantenuto fermo il principio secondo il quale i controlli ufficiali devono essere effettuati periodicamente, con frequenza adeguata e in proporzione al rischio. In base alla proposta, pertanto, la frequenza dei controlli periodici deve essere principalmente determinata in base al rischio specifico in un'area e in un ambito determinato. Tale analisi del rischio, rimessa alle Autorità competenti preposte ai controlli negli stati membri, permette loro un utilizzo mirato e quindi più efficace ed efficiente delle risorse.

Ad ogni modo, la Commissione ha previsto la possibilità di adottare in ambiti specifici, come quello dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale, degli atti delegati che stabiliscano delle frequenze minime di controllo obbligatorie. Anche in tal caso le frequenze minime saranno determinate in considerazione di analisi del rischio, ma a livello dell'Unione e non dei singoli paesi, nei diversi settori.

Da notare che il Parlamento Europeo, che ha adottato la sua posizione sulla proposta in aprile, propone di stabilire tali frequenze di controllo minime in tutti i settori e non soltanto in quelli identificati dalla Commissione.

F.M. - Perché è stato deciso con la modifica del Reg 882 di delegare alla Commissione, sottraendo al Parlamento un'ampia gamma di settori?

P.T.C. - Come indicato, la proposta legislativa, volta a riformare il quadro legale di riferimento dei controlli ufficiali, si propone di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo che disciplina i controlli ufficiali abbracciando tutti i settori della filiera. Poiché si è deciso di individuare un unico quadro normativo di riferimento applicabile a tutti i settori, è necessario prevedere la possibilità, tramite la legislazione terziaria, di adottare una materia specifica volta a disciplinare norme di dettaglio che riflettano le esigenze del singolo settore (esigenze che possono peraltro variare nel tempo in relazione ai profili di rischio o ai modelli di produzione o di consumo prevalenti).

Non è corretto parlare di «*sottrazione*« al co-legislatore di un'ampia gamma di settori. La legislazione europea e questa proposta disciplinano in modo chiaro l'esercizio dei poteri delegati alla Commissione, escludendo che elementi essenziali possano essere disciplinati dalla legislazione terziaria; d'altro canto tale legislazione soggiace comunque al controllo del co-legislatore che mantiene il diritto di opporsi all'adozione di singoli atti e di revocare la delega.

F.M. - Le decisioni prese a Bruxelles, in materia di sicurezza alimentare o inerenti la salute degli animali, impattano sulla quotidianità professionale del medico veterinario. In tempi di crisi si sente sostenere che l'Europa è un costo. Che cosa significherebbe oggi, per la professione italiana, l'uscita dall'Europa?

P.T.C. - L'Europa non rappresenta un costo, ma un'opportunità grazie all'armonizzazione delle regole che permette la creazione di un vero "*level playing field*" (competizione ad armi pari) a livello europeo. L'attività veterinaria è di fondamentale importanza, sia per garantire la realizzazione di un mercato unico, sia come base per fornire le opportune garanzie sanitarie nel commercio internazionale verso paesi terzi che importano prodotti europei, aspetto

particolarmente importante per prodotti italiani di qualità.

A questo si affianca l'importanza della professione nella prevenzione sia di malattie animali che di zoonosi.

Uscire dall'Europa significherebbe la rinuncia al mercato europeo e quindi in pratica una diminuzione drastica delle possibilità di occupare un posto importante in ambito continentale e la possibilità di esportare prodotti e professionalità.

F.M. - Le Politiche comunitarie sono spesso caratterizzate da un approccio bottom-up (dal basso verso l'alto) che prevede anche il coinvolgimento dei portatori di interesse al fine di raccogliere le giuste sollecitazioni dal territorio e da chi dovrà applicare o rispettare una determinata norma. Quali sono le strategie e le modalità utilizzate dalla sua Dg nel settore della medicina veterinaria per dialogare con le parti interessate? Quale, in questo ambito, il ruolo possibile di una Federazione come la Fnovi?

P.T.C. - Dg Sanco ritiene che la consultazione delle parti interessate sia molto importante ed utilizza diversi strumenti quali consultazioni pubbliche in caso di materie di interesse generale, consultazioni mirate su argomenti specifici, conferenze ed eventi pubblici, comitati consultativi ed altri ancora.

Il ruolo di Fnovi in questo ambito potrebbe concretizzarsi sia attra-

verso una partecipazione diretta sia attraverso la Fve (federazione dei veterinari europei) che è già parte del *Gruppo consultivo per la catena alimentare e la salute animale e vegetale*.

F.M. - Secondo l'opinione pubblica ed alcune testate giornalistiche (tra cui Il sole 24 ore) Lei è tra i dieci italiani più influenti a Bruxelles, nel senso che occupa nella Commissione europea una posizione prestigiosa e particolarmente strategica. Come vive questo ruolo e come riesce a garantire politiche di sicurezza alimentare e di tutela del consumatore super partes (cioè senza farsi condizionare dal Suo paese di origine e dalle sue peculiarità/tipicità agroalimentari)?

P.T.C. - Devo dire che per me è un onore rivestire una posizione di prestigio all'interno delle istituzioni comunitarie. Come ripeto spesso, lavorare per la pubblica amministrazione, al servizio dell'interesse pubblico è sempre stato il mio sogno, poterlo fare a livello europeo è per me il coronamento del mio impegno professionale. Con questo spirito ho condotto la mia carriera all'interno della Commissione europea, dai gradi iniziali fino alla posizione di Direttrice Generale.

Coniugare il mio "passaporto italiano" con la mia lealtà europea, non mi risulta affatto difficile e non solo perché questa necessità di essere imparziale è parte integrante della mia funzione, ma soprattutto perché sono fermamente convinta che mettendo davanti a tutto gli interessi di un'Europa forte, unita ed efficiente, sto creando le premesse a medio lungo termine anche per la difesa degli interessi italiani.

In una parola, oggi più che mai, interessi europei ed interessi dei singoli stati membri coincidono.

F.M. - Nel «Planning of impact assessments - roadmap 2014» era prevista l'adozione di proposte legislative per la semplificazione della legislazione nel settore veterinario (veterinary medicines e medicated feed). A che punto siamo e quali sono le principali novità che verranno introdotte?

P.T.C. - Stiamo lavorando a una **proposta di regolamento sui farmaci veterinari** che, a termine, dovrebbe sostituire la direttiva del 2001 attualmente in vigore. La proposta è studiata per venire incontro alle esigenze specifiche del settore farmaceutico veterinario e intende garantire un livello ancora più alto di salute animale e pubblica e allo stesso tempo:

- Aumentare la disponibilità di farmaci veterinari, in particolare per i mercati più piccoli e le specie minori
- Snellire le procedure amministrative e gli oneri relativi
- Stimolare l'innovazione e la competitività del settore
- Offrire una risposta adeguata alle sfide poste dalla crescente resistenza agli antibiotici.

Contemporaneamente, e con obiettivi simili, stiamo portando a termine una **proposta di revisione della legislazione sui mangimi medicati**. Tra i vari aspetti innovativi, sottolineerei i seguenti:

- Come nel caso delle medicine veterinarie, il passaggio da una direttiva da recepire a livello nazionale ad un regolamento direttamente applicabile favorirà un'applicazione più uniforme delle regole e la costruzione di uno spazio genuinamente europeo per il settore. Altre misure previste, come l'introduzione di uno standard uniforme di fabbricazione per i mangimi medicati, vanno nella stessa direzione.
- Anche in questo caso, una particolare attenzione è dedicata alle misure volte a combattere l'abuso e l'uso inappropriato degli antibiotici e l'insorgere di resistenza.
- Il permesso esplicito di utilizzare mangimi medicati per gli animali domestici renderà più agevole il trattamento di alcune malattie e favorirà l'innovazione.

Le due proposte che sono incluse nel piano d'azione della Commissione 2011 contro le minacce crescenti di resistenza antimicrobica dovrebbero essere adottate insieme dopo l'estate, in modo da permettere l'inizio dei negoziati con il Parlamento europeo e gli Stati membri dell'Ue, prima della fine dell'anno, durante il semestre di Presidenza italiana. ■