

Fini pubblici e motivazione nel controllo ufficiale

Sulla base del Regolamento CE 882/2004 le ispezioni equivalgono alla verifiche di conformità alle normative in tema di alimenti, mangimi, salute e benessere animale

Per il Regolamento CE 882/2004 i controlli ufficiali di sanità pubblica veterinaria sono verifiche di conformità, cioè di corrispondenza alle normative in materia di alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali. Si tratta di normative comprendenti distinti fini pubblici: la prevenzione dei rischi per gli esseri umani e gli animali, la garanzia di pratiche commerciali leali e la tutela degli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura e altre forme di informazione. Gli interessi dei cittadini-consumatori, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento CE 178/2002, soprattutto riguardano la prevenzione (e aggiungo repressione) delle pratiche che in senso lato li possono ingannare, come quelle fraudolente o l'adulterazione. Tali finalità costituiscono anche un vincolo teleologico nell'interpretazione delle normative. Ad esempio, un inganno al cittadino-consumatore potrebbe derivare, in un punto della filiera molto anteriore rispetto ad uno scaffale del supermercato, da una certificazione d'origine la cui ambiguità si rifletta sull'etichettatura. Per questo, la certificazione dovrà valutarsi come non conforme rispetto al dato normativo, che prevede sia connotata da "un'informazione accurata ed autentica". "Non conformità" significa "mancata conformità alle normative"; con questa apparente tautologia ("non-compliance" means non-compliance, dice la versione inglese) in realtà il legislatore evita di utilizzare aggettivi, come lieve o grave. In caso di non conformità opera l'art. 54 del Regolamento CE n. 882/2004, il quale anzitutto prevede che l'AC intervenga per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione.

Vi si legge, nella forza semantica dei due verbi, qualcosa di più, quantitativamente e qualitativamente, di una mera comunicazione delle non conformità, o peggio delle evidenze. Invece è questo lo strumento giuridico attraverso il quale l'AC non solo controlla, ma anche indirizza e affianca (ad esempio con più sopralluoghi) l'operatore del settore alimentare nel suo percorso, determinato dalla stessa AC, verso l'eventuale ritrovata conformità. Il legislatore elenca una serie di azioni che la AC deve assumere essa stessa o imporre all'OSA, valutando la non conformità sulla base di due parametri: eventuali precedenti e natura, cioè tipo e caratteristiche. In questa fase, non in quella dell'accertamento, rileva la gravità o meno, in cui la non conformità viene, se così si può dire, aggettivata, cioè valutata, descritta in relazione alle conseguenze che comporta. Così, misure da imporre ex art. 54 da parte della AC possono essere procedure di igienizzazione o altre azioni ritenute necessarie per garantire, specificamente, la sicurezza del mangime e degli alimenti o, più in generale, la conformità alle normative. O, per converso, sarà in capo all'AC il provvedimento di sospensione di un riconoscimento.



Esse possono essere assunte ab origine e in rapporto all'evoluzione della situazione di fatto: ad esempio, il mancato adempimento ad una azione imposta per garantire la conformità potrebbe, aggravandosi la situazione, portare ad una sospensione del riconoscimento. Il legislatore chiarisce anche le modalità con cui l'AC deve rapportarsi con l'OSA. Essa notifica (cioè porta formalmente a conoscenza) all'operatore interessato o a un suo rappresentante (non ad una terza figura, es. un addetto) il provvedimento, cioè la sua decisione concernente l'azione da intraprendere, unitamente alle relative motivazioni, oltreché informazioni sui diritti di ricorso. Lo fa (anche) mediante una relazione (art.9) con la descrizione degli obiettivi, dei metodi e dei risultati del controllo e con l'indicazione degli interventi da adottarsi a cura dell'operatore.

La motivazione, degli interventi da adottarsi a cura dell'operatore, cioè imposti, e delle azioni intraprese, rappresenta un elemento tecnico e giuridico centrale per la stessa AC. Vi si misura la capacità, avuto riguardo ai fini pubblici della normativa considerata, di interpretare adeguatamente la disposizione, di valutare la non conformità, di indicare gli interventi, di assumere i provvedimenti necessari ed opportuni e di rapportarsi allo specifico OSA destinatario.

La motivazione è dunque un atto altamente professionale. Secondo la definizione dell'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo, la n. 241/90, la motivazione deve enunciare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze del controllo ufficiale e dell'istruttoria in senso lato. In pratica, si tratta dell'esternazione chiara e sintetica (comunque completa, precisa tecnicamente, non generica, contraddittoria o ambigua) dei presupposti di fatto (le risultanze del controllo ufficiale-istruttoria) e di diritto (ad esempio una disposizione del Regolamento CE 852/2004) nonché dell'iter logico ed argomentativo alla base della decisione. Circa i presupposti di diritto, bisognerà sempre considerare una norma cogente (es. Reg. CE 852/2004) ricordando, ad esempio, che le circolari non hanno alcuna idoneità a determinare effetti nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione, e dovranno dunque connettersi al dato legislativo. L'AC deve dunque far uso legittimo del potere attribuitole, e deve anche giustificarlo; deve dunque prestare particolare attenzione alla adeguatezza della motivazione, la quale impatta sull'efficacia ed efficienza del controllo, ma anche sul rispetto di principi essenziali della moderna azione amministrativa, come il buon andamento, l'imparzialità, la trasparenza e pubblicità, nonché sull'interpretazione e la giustiziabilità del provvedimento, cioè sul diritto di difesa dell'OSA. Si tratta di una cartina di tornasole del modo d'essere progettuale di una AC, del suo modo di intendere e di attuare il principio di legalità e gli alti fini pubblici che la legge ad essa riserva. Financo di uno stile professionale, di un "saper essere" personale.

*Dirigente Veterinario AAS 2 Bassa Friulana-Isontina