



Commento relativo all'ordinanza sul piano nazionale di controllo della catena alimentare e degli oggetti d'uso (OPNC)

I. Situazione iniziale

L'ordinanza in esame fissa a livello federale compiti e responsabilità che discendono dal piano nazionale di controllo citato dalla legge sulle derrate alimentari e dalla legislazione in materia di agricoltura. Il piano nazionale di controllo contiene in particolare gli indirizzi di massima della politica federale per la sicurezza delle derrate alimentari nonché il fondamento dei controlli basati sui rischi per le varie categorie di imprese e di prodotti. Il fatto di predisporre un piano esecutivo unico per l'intera catena alimentare permette di favorire la coerenza delle strategie nazionali. L'armonizzazione in sede di esecuzione è accresciuta dal fatto che l'ordinanza in esame stabilisce intervalli per i controlli di base delle imprese. In particolare, il rapporto annuale comune sul piano nazionale di controllo permette di verificare la corretta implementazione, di identificare priorità in funzione dei rischi e di mettere in evidenza le procedure di controllo più efficaci. L'ordinanza in esame offre al Consiglio federale uno strumento per gestire la sicurezza della catena alimentare a livello nazionale.

L'elaborazione del piano di controllo e del rispettivo rapporto annuale per la Svizzera prende in considerazione il contesto internazionale e in particolare:

- la decisione della Commissione, del 21 maggio 2007, che stabilisce orientamenti per aiutare gli Stati membri a elaborare il piano di controllo nazionale pluriennale integrato unico previsto dal regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (2007/363/CE) e
- la decisione della Commissione, del 24 luglio 2008, che stabilisce orientamenti per aiutare gli Stati membri a elaborare la relazione annuale sul piano di controllo nazionale pluriennale integrato unico previsto dal regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (2008/654/CE).

II Commento relativo alle singole disposizioni

Sezione 1 Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Il capoverso 1 precisa che il piano nazionale di controllo riguarda la catena alimentare, ossia il concetto «dai campi alla tavola» o «dalla stalla alla tavola», ma anche gli oggetti d'uso. Tale situazione riflette il campo d'applicazione della legge sulle derrate alimentari, che copre non

solo queste ultime ma anche gli oggetti d'uso. Il capoverso 2 precisa i punti principali trattati dall'ordinanza.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'OPNC abbraccia due ambiti d'applicazione, in primo luogo i controlli sull'intera catena alimentare (dalla stalla alla tavola) e, in secondo luogo, i controlli sugli oggetti d'uso. L'ordine in cui le diverse normative sono citate nel capoverso 2 riflette la rispettiva posizione nella catena alimentare. Inoltre, i capoversi 4 e 5 disciplinano i principi di base in materia di coordinamento dei controlli nell'ambito della produzione primaria. Questi principi in materia di coordinamento, precisati nell'ordinanza del 23 ottobre 2013 sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (OCOC)¹, restano applicabili per i controlli effettuati nelle imprese del settore primario.

Art. 3 Definizioni

Il concetto di catena alimentare è tratto dalla norma ISO 22000:2005. Secondo tale norma la nozione di catena alimentare include anche la produzione di alimenti per animali produttori di derrate alimentari e gli animali destinati alla produzione di derrate alimentari. Comprende inoltre la produzione di materiali destinati a essere a contatto con le derrate alimentari o le materie prime. Nell'ottica dell'ordinanza in esame la nozione di catena alimentare equivale a quella di filiera alimentare, talvolta anch'essa utilizzata. Gli altri termini sono ripresi da atti legislativi pertinenti dell'UE e, se necessario, precisati per consentire una migliore comprensione del contenuto dell'ordinanza in esame.

Sezione 2 Piano nazionale di controllo

Art. 4 Obiettivo del piano nazionale di controllo

Il PNC ha come obiettivo principale l'instaurazione di un processo di ottimizzazione della sicurezza delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso. Tale ottimizzazione si consegue per mezzo di un processo in quattro tappe:

1. analisi della situazione e individuazione degli obiettivi strategici e degli scopi operativi per la gestione dei rischi
2. valutazione delle misure di gestione dei rischi per gli obiettivi e gli scopi identificati
3. elaborazione di misure di gestione dei rischi
4. valutazione dell'efficacia delle misure per il raggiungimento degli obiettivi e degli scopi per mezzo di indicatori ed eventuali correzioni

Coprendo l'intera catena alimentare, il PNC punta inoltre a far sì che le diverse autorità competenti interessate coordinino le misure da elaborare per ridurre i rischi per la salute (umana, degli animali e delle piante) e per lottare contro l'inganno. L'idea è che le misure andrebbero adottate al livello della catena in cui sono in grado di produrre la massima efficacia.

¹ RS 910.15

Art. 5 Contenuto del piano nazionale di controllo

A livello pratico il PNC è un documento di un centinaio di pagine, recante i contenuti indicati di seguito, pubblicato sul sito Internet dell'Unità federale per la catena alimentare. I contenuti devono essere conformi ai requisiti riportati nell'ordinanza.

Lettera a: gli obiettivi strategici del piano sono formulati in termini generici. Il modo in cui tali obiettivi strategici saranno attuati per mezzo di obiettivi operativi fa parte integrante del piano nazionale di controllo. Tali obiettivi operativi sono a loro volta realizzati da misure concrete quali controlli ufficiali e interventi a livello di adeguamento della legislazione o a livello comunicativo. Gli obiettivi operativi per il periodo interessato e i tratti essenziali delle misure previste fanno parte del piano nazionale di controllo.

Lettera b: per categorizzazione dei rischi si intende l'attribuzione di un livello di priorità per la gestione dei rischi. Tale livello di priorità è fissato secondo procedure documentate. Esistono procedure per fissare il livello di priorità dei controlli sui processi (ispezioni) e procedure che consentono di fissare il livello di priorità dei controlli sui prodotti (ad esempio per i programmi nazionali). La descrizione di tali procedure fa parte del piano nazionale di controllo (cfr. in merito la lettera h).

Lettera c: sono specialmente le organizzazioni, le squadre di lavoro e le piattaforme comuni create ai diversi livelli (Confederazione-Cantoni) e nei diversi ambiti (produzione primaria-distribuzione) a essere precisate nel PNC.

Lettera d: il punto precisa i rispettivi ruoli delle autorità competenti per la realizzazione degli obiettivi del piano di controllo.

Lettera e: il punto implica che, una volta categorizzati i rischi in base alle procedure di cui alla lettera b, i temi che meritano la massima priorità siano espressamente inclusi nel piano nazionale di controllo sotto forma di obiettivi operativi. Questi ultimi potranno essere formulati ad esempio nel modo seguente: «nel quadro del piano nazionale, si presterà particolare attenzione alle misure volte a ridurre le concentrazioni del pericolo chimico X nelle derrate alimentari Y».

Lettera f: il PNC precisa le varie procedure e organizzazioni create per la collaborazione tra i vari livelli (Confederazione-Cantoni) e i vari ambiti (produzione primaria-distribuzione).

Lettera g: si intende qui la delega di compiti a organizzazioni diverse dalle autorità federali o cantonali. Un esempio di tale delega è quella conferita a organismi di certificazione privati nell'ambito del controllo del bollino «bio».

Lettera h: in rapporto all'elenco dei compiti di controllo ufficiale delle autorità competenti lungo tutta la catena alimentare, sarà possibile fare riferimento a un documento pubblicato sul sito Internet dell'USAV o dell'UFAG. Le campagne nazionali in questione sono campagne nazionali di prelievo e analisi di campioni ufficiali relativi a temi specifici, per esempio il programma nazionale per la ricerca di sostanze estranee nelle derrate di origine animale prodotte in Svizzera. Cfr. in merito anche l'articolo 10.

Lettera i: la descrizione dei piani d'emergenza che si auspica comprende in particolare l'organigramma dello stato maggiore di crisi nonché processi, competenze e responsabilità dei vari ruoli rappresentati in tale organigramma. Per esempio, si potrà precisare come viene designato l'ufficio incaricato della comunicazione di crisi nell'ipotesi in cui siano coinvolte più

autorità. Sarà possibile fare riferimento a un documento pubblicato sul sito Internet dell'USAV o dell'UFAG.

Lettera j: qui si intendono soprattutto i requisiti di legge in materia di formazione di base e di formazione continua per il personale delle autorità competenti. Sono interessate anche le informazioni sulle modifiche apportate a tali ambiti formativi.

Benché la sua struttura sia identica a quella dei piani degli stati membri dell'Unione europea, il PNC deve in primo luogo servire a soddisfare le esigenze della Svizzera.

Art. 6 Elaborazione, approvazione e modifica del piano nazionale di controllo

Il PNC ha come scopo principale l'ottimizzazione del sistema di controllo. Per questo motivo è essenziale che, per l'elaborazione del nuovo piano, si tenga conto in particolare delle valutazioni dei risultati ottenuti gli anni precedenti (capoverso 2). Il PNC ha carattere politico e non è privo di conseguenze per le risorse dei Cantoni. È pertanto necessaria una convalida a livello dipartimentale (capoverso 4). L'attuazione di cui al capoverso 5 potrà aver luogo in particolare per mezzo di direttive degli uffici in materia di esecuzione. Le modifiche in questione di cui al capoverso 6 possono riguardare ad esempio gli elementi descrittivi o l'organizzazione. Se si manifestano nuove conoscenze o una situazione sconosciuta al momento della pianificazione, le modifiche possono riguardare anche il contenuto. Se le modifiche riguardano in maniera importante le risorse dei Cantoni, questi devono essere in ogni caso consultati preventivamente.

Sezione 3 Controlli sui processi

Art. 7 Controlli

Per armonizzare i controlli negli ambiti interessati, gli uffici stabiliscono, in collaborazione con le autorità esecutive, liste standardizzate di punti da controllare e di criteri per la valutazione di tali punti (capoverso 2). Queste liste riprendono le disposizioni fissate dalla legislazione e spiegano meglio ciò che ci si aspetta dall'impresa e secondo quali criteri sarà giudicata la conformità.

Art. 8 Frequenza minima e coordinamento dei controlli

Imprese situate in Cantoni diversi ma appartenenti alla stessa categoria non dovrebbero subire controlli di intensità variabile in funzione della diversa posizione geografica. Per uniformare l'esecuzione, per ogni categoria d'impresa il Consiglio federale fissa il principio delle frequenze minime dei controlli (o degli intervalli massimi tra due controlli) armonizzate a livello nazionale (capoverso 1). Tali frequenze dipendono dalla categoria d'impresa e dall'ambito di controllo. Queste sono state fissate da un comitato di esperti della Confederazione e dei Cantoni in base a:

1. materie prime trattate dalla categoria d'impresa
2. processi impiegati da questa categoria d'impresa
3. prodotti finali derivati da tali processi
4. capacità di questa categoria d'impresa di gestire i rischi

I controlli comportano in linea di principio l'esame di tutti i punti da controllare giudicati pertinenti per l'impresa in questione. Non comportano, invece, l'esame concomitante di tutti i prodotti e processi dell'impresa. Le frequenze definite nell'allegato 1 si applicano alle imprese che non presentano lacune sul piano della sicurezza alimentare oppure ne presentano poche.

Per le imprese che presentano un livello più basso di sicurezza alimentare si possono fissare frequenze di controllo più elevate (capoverso 2). Nell'ambito della produzione primaria, questa possibilità non è giustificata vista la presenza di un sistema di coordinamento dei controlli. Conviene precisare in questa sede che le imprese situate presso un'azienda agricola, ma che effettuano un'attività di altro tipo come la vendita diretta di prodotti tipici del territorio, servizio di accoglienza e colazione o ristorazione occasionale non sono considerate operanti nel campo della produzione primaria. Ai sensi del capoverso 3, in casi molto particolari le autorità cantonali avranno facoltà di procedere a controlli meno frequenti di quelli fissati nel capoverso 1. Occorrerà a tal fine che l'impresa si trovi in una zona geografica talmente difficile da raggiungere che non si potrà esigere dai Cantoni un controllo altrettanto regolare che per un'impresa ordinaria. Ciò a cui si allude in tale capoverso sono ad esempio i rifugi di montagna che servono pasti o, ancora, certe vendite di formaggi d'alpeggio inaccessibili a veicoli privati o mezzi pubblici. La disposizione del capoverso 4 tocca in particolare le imprese attive nella produzione primaria. Il capoverso 5 tiene conto del fatto che, nonostante l'attenzione con cui sono state definite, è possibile che, ai fini pratici, determinate frequenze si rivelino troppo elevate o troppo ridotte. Per riuscire ad adattare queste frequenze alle osservazioni effettuate sulla base delle statistiche annuali e degli indicatori, è necessario che l'USAV, in collaborazione con i Cantoni e gli altri enti interessati, possano correggerle. Ai sensi della legge sulla consultazione del 18 marzo 2005², queste correzioni saranno oggetto di una procedura di consultazione.

Art. 9 Controlli supplementari

Oltre ai controlli di routine devono poter essere eseguiti altri controlli se una circostanza particolare o un rischio specifico lo giustifica. Come da capoverso 1 lettera a, si potrà allora procedere a un controllo di verifica il cui scopo sarà accertarsi che l'impresa abbia ovviato alle carenze che le sono state notificate nei controlli precedenti. Il tenore di questo tipo di controlli prevedrà soltanto la verifica delle correzioni apportate dall'impresa e non lo svolgimento di un nuovo controllo integrale. Per di più, il controllo di verifica dovrà seguire di poco il controllo nel quale si sono rilevate le carenze. Si potranno inoltre effettuare controlli intermedi o aggiuntivi (cpv. 1, lett. b, c, d) all'interno delle imprese che presentano rischi più elevati, specialmente quando ciò sia giustificato dai loro antecedenti (imprese regolarmente in infrazione o che presentano gravi inadempienze alle prescrizioni), da sospetti (per es. reclami dei consumatori), da cambiamenti rilevanti all'interno dell'impresa o dalla necessità di completare la valutazione dell'impresa. Attualmente in linea di principio i controlli non vengono preannunciati. Un effetto indesiderato della definizione di intervalli fissi sarebbe l'allentamento della vigilanza da parte delle aziende fra due ispezioni. Per evitare tale effetto deve essere possibile svolgere controlli casuali per verificare, in modo puntuale e su una quota ridotta di imprese di una data categoria (qualche punto percentuale), che i requisiti di legge siano soddisfatti anche tra un controllo e l'altro (capoverso 2).

² RS 172.061

Sezione 4 Campagne nazionali di controllo dei prodotti della catena alimentare e degli oggetti d'uso

Art. 10

Il presente articolo rappresenta un'attuazione dell'articolo 42, capoversi 2 e 3 lettera b della legge sulle derrate alimentari. Il capoverso 2 descrive due tipi di campagne. La lettera a indica i programmi attuati dalla Svizzera per dare corso agli accordi firmati a livello internazionale, come il Protocollo su acqua e salute dell'OMS o gli accordi bilaterali fra Svizzera e Unione europea. Per questa prima categoria numero e tipo di campioni, in linea di principio, sono predefiniti dagli accordi in questione. La realizzazione di queste campagne spesso è un requisito per riuscire a esportare le derrate svizzere all'estero.

La lettera b definisce le campagne o le valutazioni nazionali decise in collaborazione fra Confederazione e Cantoni. Alcuni di questi programmi o di queste valutazioni sono motivati da richieste dal Parlamento. La valutazione nazionale dei risultati delle analisi ufficiali delle derrate alimentari geneticamente modificate è un esempio. Per realizzare le campagne di cui al capoverso 2, lettera b, è necessario che le competenti autorità esecutive cantonali includano nel proprio programma analitico annuale un certo numero di campioni corrispondenti ai temi scelti. Tale numero dipende dalla natura delle tematiche e dallo scopo perseguito dal programma. In linea di principio non si tratta di misurare campioni in più rispetto a quelli dei programmi cantonali. Infatti i campioni dei programmi nazionali devono essere integrati nei programmi cantonali, per cui in parte si tratta di un processo coordinato. Si tratta di tematiche come ad esempio i residui di pesticidi, le derrate alimentari geneticamente modificate e le micotossine. Il riparto dei costi è un corollario del riparto dei compiti, poiché la legge, all'articolo 57, dispone che ogni entità sia responsabile del finanziamento dei compiti che le spettano.

Sezione 5 Sorveglianza

Art. 11

Il sistema di sicurezza alimentare ha il dovere di essere proattivo e non solamente reattivo. Per questo motivo conviene impostare misure di monitoraggio per i pericoli più probabili. Tale sorveglianza consiste nella raccolta di tutte le informazioni pertinenti che consentono di stabilire una visione d'insieme corretta su una data tematica. Il presente articolo riprende infatti le disposizioni di cui agli articoli 65a e 65b dell'ordinanza vigente in materia di derrate alimentari e oggetti d'uso. Tali articoli erano stati introdotti il 1° gennaio 2007 allo scopo di adeguare la nostra legislazione agli obblighi derivanti dalle normative europee in materia di sorveglianza delle zoonosi e degli agenti zoonotici.

Sezione 6 Rapporti

Art. 12 Rapporto annuale

Il rapporto annuale sul piano di controllo nazionale è compilato dall'Unità federale per la catena alimentare (UCAL) in base ai contenuti che le sono consegnati dagli uffici competenti. Il rapporto annuale deve indicare in quale misura siano stati conseguiti gli scopi operativi e gli obiettivi strategici fissati nel piano nazionale. Esso deve altresì proporre una breve descrizione degli indicatori di performance utilizzati, salvo questi non siano già descritti nel piano stesso. Per i controlli pianificati il rapporto deve indicare in quale misura le frequenze e le intensità dei controlli abbiano ottenuto gli obiettivi fissati. Per i controlli non pianificati è necessaria una breve descrizione della loro motivazione.

Lettera a: si intende con ciò in particolare ogni modifica significativa apportata all'organizzazione di controllo, alla legislazione o alla strategia.

Lettera b: risultati dei controlli: si intende con ciò una descrizione di come è stata rilevata la conformità generale con la legislazione nel periodo in oggetto, nonché un quadro riassuntivo dei risultati per settore e categorie d'impresa. La conformità generale delle categorie d'impresa sarà descritta sulla base del tipo e del numero di elementi non conformi rilevati.

Lettera c: l'efficacia è misurata per mezzo di indicatori basati in particolare sui dati relativi ai controlli e all'andamento del numero di casi di malattia legati alle derrate alimentari. In definitiva, lo scopo perseguito dal testo in esame è verificare che siano raggiunti gli obiettivi sanciti nel PNC. Tali obiettivi possono stabilire valori bersaglio da raggiungere per gli indicatori.

Lettera d: questa sezione consiste in un'analisi delle non conformità, in particolare per settore o categoria d'impresa e/o per tipo di prodotto. Lo scopo è infatti mettere in evidenza:

1. il tipo e la frequenza di queste non conformità
2. i punti della catena alimentare in cui queste non conformità appaiono più frequentemente
3. le conseguenze di queste non conformità e, ove opportuno, i rischi specifici per la popolazione e il loro significato per la salute
4. le cause delle inadempienze osservate, come ad esempio la mancanza di sensibilità degli operatori per la non conformità, la mancanza di competenza degli operatori per gestire questi rischi, i costi troppo elevati delle misure di gestione, la mancanza di basi legali per l'esecuzione o la mancanza di sanzioni proporzionate

Lettera e: occorre presentare i correttivi adottati sulla base delle analisi delle non conformità di cui alla lettera d. I possibili correttivi nei confronti degli operatori della catena alimentare possono includere infatti disposizioni volte a limitare o interdire la commercializzazione di determinati prodotti, provvedimenti amministrativi e/o sanzioni penali. Le misure adottate per migliorare l'efficacia delle autorità di controllo possono riguardare infatti le procedure di controllo, la formazione, le risorse a livello di personale, la definizione di altre priorità o di direttive attuative.

Art. 13 Rapporti specifici

Questo articolo precisa che le campagne nazionali citate all'articolo 10 devono essere oggetto di rapporti specifici.

Sezione 7 Disposizioni finali

Art. 14 Modifica di altri atti normativi

Con l'adozione della nuova ordinanza sul piano nazionale di controllo si dovranno adeguare certe disposizioni contenute nell'ordinanza del 23 ottobre 2013 sul coordinamento dei controlli delle aziende agricole (OCoC)³. D'ora in poi tutta la problematica del coordinamento dei controlli eseguiti negli ambiti della protezione e della salute degli animali e della sicurezza alimentare sarà trattata esclusivamente nella nuova ordinanza. L'OCoC continuerà a fissare i requisiti in materia di controllo della produzione primaria ma solo in rapporto alla concessione di sovvenzioni o pagamenti diretti. Di conseguenza, il preambolo, gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 e l'allegato 1 devono essere modificati in modo da riflettere tale riparto della materia e delle

³ RS 910.15

competenze e di evitare qualsiasi doppione con la nuova ordinanza sul piano nazionale di controllo. Peraltro, nella versione italiana dell'articolo 12 capoverso 5 dell'ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI)⁴, la denominazione «Unità federale per la filiera alimentare (UFAL)» è sostituita da «Unità federale per la catena alimentare (UCAL)».

Allegati

L'allegato 1 contiene tre liste. La lista 1 contiene le frequenze per le aziende che effettuano produzione primaria e la lista 2 quelle per le imprese attive a monte o direttamente a valle della produzione primaria. La lista 3 contiene gli intervalli tra i controlli di base sulle imprese attive essenzialmente nell'ambito della produzione e immissione sul mercato di derrate alimentari o di oggetti d'uso. La lista riporta soltanto le categorie d'impresa soggette a obbligo di notifica. Le categorie non elencate sono controllate in base alle disposizioni cantonali. Pertanto anche queste sono controllate, ma non sono oggetto di frequenze armonizzate.

L'allegato 2 contiene l'elenco degli argomenti per i quali, in ragione di accordi internazionali, sono necessarie campagne nazionali. Per il momento si tratta dell'accordo veterinario con l'UE e del Protocollo su acqua e salute dell'OMS. È indicata anche la periodicità dei rapporti interessati.

⁴ RS 172.212.1