



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimenti di
Agronomia, Animali, Alimenti, Risorse Naturali e Ambiente
Territorio e Sistemi Agroforestali

Corso di laurea triennale in
Scienze e Tecnologie Alimentari

LA FLESSIBILITÀ NELLA NORMATIVA IGIENICO-SANITARIA: OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO DELLE IMPRESE DEL COMPARTO AGROALIMENTARE

THE FLEXIBILITY IN THE HYGIENE REGULATION: DEVELOPMENT OPPORTUNITY FOR FIRMS IN THE AGRIFOOD SECTOR

Relatore

Prof. *Samuele Trestini*

Correlatore

Dott. *Paolo Catellani*

Laureando

Simone Giovannini

Matricola n.

1026394

ANNO ACCADEMICO

2014-2015

Indice

PREMESSE	2
INTRODUZIONE	3
1. LEGISLAZIONE ALIMENTARE EUROPEA	5
2. IL CONCETTO DI FLESSIBILITÀ	7
3. MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELLA FLESSIBILITÀ	10
3.1 Deroghe ed esenzioni	10
3.2 Adattamenti	11
3.3 Esclusioni	12
3.4 Semplificazione sistema HACCP	15
4. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO EUROPEO	18
4.1 Disposizioni sulla flessibilità.....	18
4.2 Criticità.....	19
4.3 Iniziative intraprese per migliorare l'applicazione della flessibilità	20
4.4 Definizione di piccoli quantitativi: confronto dei dati provenienti dai diversi Stati membri.....	21
5. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO ITALIANO	22
5.1 Nomina delle autorità competenti e pratiche di registrazione e riconoscimento	22
5.2 Definizione di piccoli quantitativi di carne da pollame e lagomorfi	23
5.3 Deroghe	24
5.4 Formazione e manuali di corretta prassi operativa	25
6. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO REGIONALE	26
7. IL PROGETTO “Piccole Produzioni Locali”	28
7.1 Motivazioni del progetto	30
7.1.1 Integrazione al reddito aziendale	30
7.1.2 Valorizzazione delle produzioni locali.....	31
7.1.3 Tutela del consumatore	31
7.1.4 Tutela del produttore	32
7.2 Requisiti per produrre tramite la definizione “PPL”	33
7.2.1 Requisiti burocratici.....	33
7.2.2 Requisiti strutturali	34
7.2.3 Limiti di commercializzazione	35
7.2.4 Quantità massime ammesse	36
7.2.5 Parametri e limiti di sicurezza	38
7.2.6 Formazione	40
7.3 Monitoraggio dei prodotti PPL.....	41
7.3.1 Piano di monitoraggio.....	42
7.3.2 Risultati delle analisi	44
CONCLUSIONI	46
BIBLIOGRAFIA	48
RINGRAZIAMENTI	52

PREMESSE

L'idea originaria di questo elaborato era di trattare l'argomento dell'eccesso di igiene, quale causa di problemi sia dal punto di vista salutistico sia dal punto di vista economico-produttivo. Il primo aspetto si riferisce alla *Teoria Igienica* formulata da David Strachan nel 1989, secondo cui l'eccesso di igiene potrebbe essere un'importante causa o concausa di allergie, anche di tipo alimentare. Nel corso dell'approfondimento, tuttavia, l'argomento si addentrava troppo nel campo medico e usciva quindi dall'ambito delle tecnologie alimentari. L'attenzione si è allora incentrata nell'analizzare l'aspetto economico. La mia intenzione era di comprendere se le norme igieniche della legislazione alimentare europea, essendo molto restrittive, potessero essere motivo di notevoli difficoltà per molte realtà produttive, tra cui quelle tradizionali, che non possiedono i mezzi né le risorse per adempiere a tutti gli obblighi richiesti. Forte di questa convinzione, alimentata anche da una sorta di risentimento nei confronti della normativa europea che ritenevo essere avversa al riconoscimento dell'importanza dei prodotti tradizionali, ho deciso di approfondire l'argomento.

Nel corso della ricerca, tuttavia, ho scoperto come i regolamenti europei non solo riconoscano l'importanza di questi prodotti, ma prevedano anche misure semplificate per tutelare le imprese che li producono. Sono venuto a conoscenza che le semplificazioni non sono limitate alle realtà tradizionali, ma riguardano anche altre circostanze specifiche.

INTRODUZIONE

Dall'entrata in vigore dei regolamenti europei in materia di igiene degli alimenti la logica delle produzioni è cambiata in modo notevole e le imprese alimentari degli Stati membri hanno dovuto modificare, talvolta radicalmente, il loro modo di operare. La nuova legislazione ha fissato, attraverso Regolamenti, misure che hanno imposto contemporaneamente su tutto il territorio comunitario il rispetto di principi fondamentali in materia di alimenti, uniformando in breve tempo le disposizioni adottate dai singoli Stati membri ed innalzando il livello complessivo di sicurezza igienica dei generi alimentari circolanti all'interno della Comunità.

Tra le numerose misure previste dalla nuova normativa vi sono, ad esempio, l'istituzione dell'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) e l'obbligo di tracciabilità e rintracciabilità degli alimenti.

Queste e altre misure hanno avuto il grande merito di rendere l'Europa il continente che forse più di ogni altro pone un'importanza cruciale al cibo, alla sua sicurezza e qualità. Tuttavia le stesse disposizioni, rigorose e impegnative, possono mettere in difficoltà molte realtà produttive, che per svariate ragioni non hanno i mezzi per adempire a tutti gli obblighi nelle modalità richieste. Un esempio in tal senso sono le imprese che producono alimenti tradizionali con metodi e in locali che non rispettano le prescrizioni del pacchetto igiene. Se dovessero adeguarsi per intero ai requisiti richiesti dalla normativa, sarebbero costrette a modificare profondamente i metodi di trasformazione e gli ambienti di lavoro, portando, di fatto, alla perdita di tipicità che le caratterizza. Per ovviare a questi problemi, i regolamenti europei prevedono un "margine di tolleranza", chiamato in termini tecnici "flessibilità".

I regolamenti sono molto generici nel definire le misure di flessibilità, poiché hanno dovuto raggruppare esigenze normative di diversi Stati anche molto differenti tra loro. Il pacchetto igiene, pertanto, si limita a prevedere tale possibilità, delineando in modo generico gli ambiti di applicazione della flessibilità; spetta poi ai singoli Stati membri disporre azioni specifiche. Questa genericità ha reso difficile e talvolta confusa l'applicazione della flessibilità da parte dei diversi Stati; di conseguenza la Commissione Europea ha redatto Linee guida allo scopo di facilitarne la corretta interpretazione e indicare i mezzi per applicarla.

In questo elaborato si analizzano i regolamenti europei per gli aspetti di flessibilità, le specifiche linee guida pubblicate dalla Commissione Europea ed alcuni report delle ispezioni svolte negli Stati membri per verificare il grado di applicazione della flessibilità.

La ricerca bibliografica è suddivisa in tre parti. La prima, di carattere generale, fornisce un quadro della legislazione alimentare europea, la descrizione del concetto di flessibilità e delle modalità che si possono adottare per concretizzarlo. La seconda riporta la situazione di alcuni Stati europei, le criticità riscontrate, si analizzano le normative italiane che hanno recepito le disposizioni del “Pacchetto Igiene” e si citano le delibere di alcune Regioni.

La terza parte affronta, in modo più approfondito, la situazione della Regione Veneto che, in virtù del principio di flessibilità, ha istituito un progetto di tutela delle produzioni locali e tipiche del suo territorio.

1. LEGISLAZIONE ALIMENTARE EUROPEA

L'attività legislativa in merito alla sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti è stata sempre ritenuta di fondamentale importanza dall'Unione Europea. L'obiettivo principale delle norme redatte in questo ambito è la tutela del consumatore al quale deve essere garantita la vendita di prodotti "sicuri". Per alimento "sicuro" si intende un prodotto privo di sostanze tossiche di qualunque natura, fisica, chimica o biologica, che non risulti in alcun modo dannoso alla salute umana.

Il primo regolamento europeo che modifica la vecchia legislazione alimentare è il Reg. (CE) n. 178 del 2002. Tale norma riprende e concretizza i principi identificati nel Libro Bianco sulla sicurezza alimentare, ossia il documento ufficiale pubblicato nel 2000, nel quale la Commissione Europea ha espresso i principi fondanti la nuova legislazione e ha fissato i principali impegni in ambito alimentare. I principi base sono:

- tutela del consumatore e della salute e benessere degli animali;
- elaborazione di pareri scientifici indipendenti su tutti gli aspetti della sicurezza alimentare. A tale scopo è stata istituita l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA);
- analisi dei rischi e stesura di procedure atte a controllarli. Nelle decisioni di gestione del rischio si applica il principio di precauzione. Con il termine "principio di precauzione" s'intende generalmente una politica di condotta cautelativa per le decisioni politiche ed economiche sulla gestione delle questioni scientificamente controverse. Il principio di precauzione si applica non a pericoli già identificati, ma a pericoli potenziali di cui non si abbia ancora conoscenza o di cui non si disponga di dati sufficienti a fornire una valutazione completa del rischio;
- responsabilità definite chiaramente per tutti i soggetti della catena alimentare. La responsabilità della sicurezza alimentare grava principalmente sugli Operatori del Settore Alimentare (OSA) e mangimistico e non sugli enti pubblici preposti ai controlli ufficiali;
- rintracciabilità e tracciabilità degli alimenti e dei mangimi, nonché dei loro ingredienti lungo tutta la filiera agroalimentare;
- controlli rigorosi ed uniformi nei diversi Stati membri. Se precedentemente erano concentrati principalmente sul prodotto finito, ora i controlli sono distribuiti lungo

tutta la filiera e le garanzie date dal produttore sono parte determinante del sistema di sicurezza.

Nel 2004 la normativa alimentare è stata incrementata con l'emanazione di regolamenti più specifici che costituiscono il cosiddetto "Pacchetto Igiene" e che sono entrati in vigore il 1° gennaio 2006. L'insieme di queste norme ha riorganizzato la frammentata normativa dei singoli Stati e ha reso uniforme, su tutto il territorio comunitario, l'applicazione delle leggi in ambito alimentare.

Inizialmente il pacchetto igiene era costituito da quattro regolamenti, due relativi alla produzione e commercializzazione degli alimenti (Reg. 852/04 e Reg. 853/04) e due alle modalità di controllo da parte delle autorità competenti (Reg. 854/04 e Reg. 882/04). Successivamente, al fine di assicurare un più alto livello di garanzia igienico-sanitaria in tutta la filiera alimentare, il pacchetto è stato integrato con il regolamento 183/05, che stabilisce i requisiti per l'igiene dei mangimi e con i regolamenti 2073, 2074, 2075 e 2076 del 2005 per la definizione dei criteri microbiologici, l'organizzazione dei controlli e delle misure transitorie.

Con il termine "Pacchetto Igiene", pertanto, si indicano comunemente i nove regolamenti emanati tra il 2004 e il 2005 che, assieme al Regolamento 178 del 2002, fissano i principi comunitari in materia di igiene e sicurezza degli alimenti e dei mangimi e disciplinano il regime dei controlli.

2. IL CONCETTO DI FLESSIBILITÀ

Al fine di assicurare soluzioni anche per le circostanze particolari, ma senza compromettere la sicurezza alimentare, la legislazione alimentare europea ammette una certa flessibilità.

Tale concetto è molto ampio ed è definito in modo alquanto generico dalla legislazione comunitaria. Le Norme emanate dall'Unione Europea, dovendo abbracciare esigenze normative di Paesi molto diversi tra loro tanto dal punto di vista geografico quanto per gli aspetti economici e culturali, sono necessariamente molto ampie e omnicomprensive. E' compito dei singoli Stati membri entrare in dettaglio e individuare misure specifiche per le proprie esigenze.

I regolamenti semplicemente introducono la possibilità di godere di deroghe rispetto ad alcuni obblighi o adattamenti rispetto a determinati requisiti o esclusioni per intere attività. Eccetto alcune regole generali, l'individuazione delle attività che possono usufruire di tali facilitazioni è sempre di competenza dello Stato membro ed in particolar modo delle autorità competenti.

In seguito alla pubblicazione dei regolamenti del Pacchetto Igiene, la Direzione Generale Salute e Consumatori (DG SANCO) della Commissione Europea ha redatto alcune linee guida che favoriscono la comprensione delle norme e indirizzano sia l'operatore del settore alimentare sia le autorità competenti alla corretta interpretazione delle misure sulla flessibilità. Tali guide sono disponibili nel sito della Commissione Europea al link http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/hygienelegislation/guide_en.htm e sono costantemente aggiornate alla luce delle nuove esperienze ed informazioni fornite dagli Stati membri.

Il documento "Note esplicative di talune disposizioni in materia di flessibilità contenute nel pacchetto igiene - Domande frequenti (FAQ) - Linee guida per gli operatori del settore alimentare" (abbreviato con "Linee Guida per OSA") afferma che l'applicazione delle disposizioni sulla flessibilità si fonda su due principi di base (sez. 1):

- sussidiarietà
- trasparenza

In senso generale la **sussidiarietà** può essere definita come il principio regolatore per il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione. Applicato all'ambito alimentare questo principio comporta che siano i singoli Stati membri a trovare le soluzioni alle situazioni locali, poiché conoscono meglio il territorio e sono quindi più adatti a questo compito. Per la medesima ragione anche le misure di flessibilità devono essere individuate dai singoli Stati.

Secondo il principio di **trasparenza** ogni misura nazionale sulla flessibilità deve essere notificata alla Commissione Europea e a tutti gli Stati membri, affinché sia garantita a quest'ultimi la possibilità di formulare pareri. Le osservazioni devono essere effettuate entro tre mesi dalla notifica e solo se si raggiunge un consenso generale lo Stato autore della notifica può adottare la misura di flessibilità. Se entro tre mesi dalla notifica non vengono formulati commenti da parte di altri Stati membri, la misura si considera approvata e può essere adottata (sez. 2, "Note esplicative di talune disposizioni in materia di flessibilità contenute nel pacchetto igiene - Linee guida per le autorità competenti").

La procedura di notifica delle misure di flessibilità, che si basa sulla direttiva n° 98/34/EC¹, si effettua tramite il sistema TRIS, un software appositamente creato e gestito dalla Direzione Generale Impresa.

Per le semplificazioni adottate in merito ai prodotti tradizionali è prevista una procedura di notifica semplificata. In virtù di tale disposizione lo Stato membro ha dodici mesi di tempo per inviare la comunicazione alla Commissione, fornendo una descrizione del prodotto e le semplificazioni intraprese. Né la Commissione né gli altri Stati possono formulare commenti e la misura è automaticamente approvata.

Alla base dell'applicazione della flessibilità esiste, inoltre, un terzo principio fondamentale: la **proporzionalità del rischio**. Secondo il principio di proporzionalità l'azione intrapresa non deve oltrepassare lo stretto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (Articolo 5 (4), Trattato sull'Unione Europea). Quando si parla di proporzionalità del rischio in ambito

¹ La procedura di notifica 98/34 consente alla Commissione e agli Stati membri dell'UE di esaminare le regolamentazioni tecniche che gli Stati membri stessi intendono introdurre per i prodotti (industriali, agricoli e della pesca) e per i servizi della società dell'informazione prima che siano adottate. L'obiettivo è garantire la compatibilità dei testi con i principi del diritto dell'Unione europea e del mercato interno (<http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/it/>)

alimentare si fa riferimento alla necessità di applicare le prescrizioni in materia di igiene in modo commisurato al rischio posto da alcune situazioni, procedure o stabilimenti.

Il rischio è definito come la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo² (Articolo 3 (9), Reg. 178/2002). Per valutare il rischio bisogna quindi considerare due fattori: la gravità del danno e la probabilità che il pericolo si manifesti. Quanto definito si può riassumere nella seguente formula:

$$\text{RISCHIO} = \text{Gravità} \times \text{Probabilità}$$

Alla luce di ciò si comprende come non sia soltanto la gravità di un pericolo a influenzare la valutazione del rischio, ma anche la probabilità che esso accada. Pertanto un pericolo grave, ma con ridotta probabilità di verificarsi, otterrà una valutazione del rischio minore rispetto ad un pericolo altrettanto grave, ma con maggiore probabilità di verificarsi. Ciò significa che anche le misure adottate per gestire il rischio siano in linea con la valutazione effettuata. Ad esempio la produzione di un medesimo alimento può presentare un rischio diverso in base ai quantitativi in cui viene prodotto. Se un'impresa alimentare commercializza i suoi prodotti nel territorio nazionale o estero, dovrà rispettare norme igieniche più severe perché esiste una maggiore probabilità che un pericolo si manifesti dato l'elevato volume di produzione. Se, invece, l'impresa alimentare ha dimensioni ridotte e commercializza solo in ambito locale, significa che ha un ridotto volume di produzione e di conseguenza la probabilità di manifestazione di un pericolo è minore.

² Un pericolo è l'agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o in un mangime, oppure la condizione in cui questi ultimi possono trovarsi, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute (Articolo 3 (14), Reg. 178/2002).

3. MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELLA FLESSIBILITÀ

Nel documento “Note esplicative di talune disposizioni in materia di flessibilità contenute nel pacchetto igiene - Linee guida per le autorità competenti” (abbreviato con “Linee Guida per AC”) elaborato dalla Commissione Europea nel 2010, si afferma che le misure di flessibilità possono garantire:

- deroghe ed esenzioni;
- adattamenti;
- esclusioni

3.1 Deroghe ed esenzioni

Per deroghe ed esenzioni si intende la possibilità, fornita ai singoli Stati membri, di autorizzare gli operatori del settore alimentare a non applicare specifici requisiti del pacchetto igiene. Tali facilitazioni sono spesso introdotte da frasi quali “salvo diversa disposizione dell’autorità competente”, “se l’autorità competente lo permette”, “con l’autorizzazione dell’autorità competente” e simili. Le situazioni nelle quali è possibile applicare deroghe sono definite con precisione nei regolamenti in materia di igiene. Di seguito sono riportati alcuni esempi:

- *Occorre predisporre procedure adeguate per controllare gli animali infestanti e per impedire agli animali domestici di accedere ai luoghi dove gli alimenti sono preparati, trattati o conservati (ovvero, qualora l’autorità competente autorizzi tale accesso in circostanze speciali, impedire che esso sia fonte di contaminazioni) (Allegato II, Capitolo IX (4), Reg. 852/2004);*
- *Il macello deve disporre di uno spazio separato dotato di adeguate strutture per la pulizia, il lavaggio e la disinfezione dei mezzi di trasporto per il bestiame. Tuttavia i macelli non devono avere tali spazi e strutture se l’autorità competente lo consenta e qualora esistano nelle vicinanze spazi e strutture ufficialmente autorizzati (Allegato II, Capitolo II, (6), Reg. 853/2004);*
- *Per il ricovero degli animali malati o sospetti devono inoltre essere previste strutture separate che si possano chiudere a chiave o, se il clima lo permette, recinti separati, dotati di un sistema di drenaggio autonomo e atti ad evitare la contaminazione di*

altri animali, a meno che l'autorità competente consideri superflue tali strutture (Allegato II, Capitolo II, (1)(b), Reg. 853/2004);

- *Gli Stati membri possono concedere agli stabilimenti che fabbricano prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali deroghe individuali o generali in relazione ai requisiti [...] dei locali in cui tali prodotti sono esposti ad un ambiente che contribuisce parzialmente allo sviluppo delle loro caratteristiche. I locali possono in particolare comprendere pareti, soffitti e porte non costituiti da materiali lisci, impermeabili, non assorbenti o resistenti alla corrosione e pareti, soffitti e pavimenti geologici naturali (Articolo 7 (2)(a), Reg. 2074/2005);*

Come si può notare da questi esempi, spetta quindi agli Stati membri concedere le deroghe a livello nazionale per tutelare alcune specifiche esigenze. Gli Stati membri intenzionati a salvaguardare le proprie specificità, notificano i progetti di misure nazionali per l'applicazione delle deroghe alla Commissione e agli altri Stati membri tramite sistema TRIS.

3.2 Adattamenti

Gli adattamenti sono misure di flessibilità che in determinate circostanze consentono agli Stati membri di modificare le prescrizioni contenute negli allegati del pacchetto igiene. Nel capitolo 3 delle "Linee Guida per AC", si specifica che *"l'adattamento delle norme alle situazioni locali specifiche compete agli Stati membri, poiché si trovano nella posizione migliore per giudicare e trovare soluzioni appropriate senza compromettere la realizzazione degli obiettivi dei regolamenti in materia di igiene"*.

Questa tematica è trattata negli articoli 13, 10 e 17 dei regolamenti rispettivamente n. 852, 853 e 854 del 2004.

Gli Stati membri possono intraprendere disposizioni per adattare i requisiti degli allegati allo scopo di:

- consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti (Articolo 13 (4)(a)(i), Reg. 852/2004; Articolo 10 (4)(a)(i), Reg. 853/2004; Articolo 17 (4)(a)(i), Reg.

854/2004). Le disposizioni specifiche per i prodotti tradizionali sono elencate all'articolo 7 del regolamento 2074/2005.

- venire incontro ai bisogni delle imprese alimentari situate in regioni soggette a determinati vincoli geografici. (Articolo 13 (4)(a)(ii), Reg. 852/2004; Articolo 10 (4)(a)(ii), Reg. 853/2004; Articolo 17 (4)(a)(ii), Reg. 854/2004);
- adattare i requisiti relativi alla costruzione, allo schema e all'attrezzatura degli stabilimenti (Articolo 13 (4)(b), Reg. 852/2004; Articolo 10 (4)(b), Reg. 853/2004);
- adattare i controlli ufficiali dei prodotti di origine animale allo scopo di consentire il proseguimento di metodi tradizionali di produzione e delle attività produttive in aree soggette a vincoli geografici e per permettere lo sviluppo di progetti pilota per sperimentare nuovi approcci ai controlli igienici negli alimenti. (Articolo 17 (4)(a), Reg. 854/2004);

3.3 Esclusioni

Le esclusioni definiscono gli ambiti ai quali non si applicano le prescrizioni imposte da alcuni regolamenti della normativa alimentare europea. Esse sono elencate in ciascun regolamento, all'articolo 1, nei paragrafi in cui si definisce l'ambito di applicazione. Per facilitare la comprensione di questo punto, il sezione 4 del documento "Linee Guida per AC" riporta una sintesi delle attività escluse dai regolamenti della normativa alimentare dell'UE. Le esclusioni variano in base al regolamento di riferimento.

Per quanto riguarda il regolamento 178/2002 sono escluse dal suo ambito di applicazione (Articolo 1 (3), Reg. 178/2002):

- a) la produzione primaria per uso domestico privato
- b) la preparazione, la manipolazione e la conservazione di alimenti destinati al consumo domestico privato

Poiché queste esclusioni sono previste dal regolamento 178/2002, di conseguenza lo sono anche dai regolamenti del pacchetto igiene. (Articolo 1 (2)(a)(b), Reg. 852/2004; Articolo 1 (3)(a)(b), Reg. 853/2004).

Per quanto riguarda, invece, i regolamenti 852/2004 e 853/2004 oltre che per i due punti sopracitati, è prevista per entrambi un'altra esclusione (Articolo 1 (2)(c), Reg. 852/2004; Articolo 1 (3)(c), Reg. 853/2004). Essa riguarda la fornitura diretta di **piccoli quantitativi di prodotti primari**, dal produttore primario:

- a) al consumatore finale;
- b) agli esercizi di commercio al dettaglio;
- c) agli esercizi di somministrazione a livello locale che riforniscono direttamente il consumatore finale (es. ristoranti, dettaglianti).

La produzione primaria comprende la caccia e la pesca, per cui anche la fornitura di piccoli quantitativi di carne di selvaggina procurata dai cacciatori beneficia di questa esclusione (Articolo 1 (3)(e), Reg. 853/2004).

Esistono alcune attività escluse unicamente dal regolamento 853/2004. In questi casi, non si applicano le prescrizioni di tale regolamento, ma si devono obbligatoriamente rispettare quelle del 178/2002, 852/2004 e 882/2004. Tali esclusioni riguardano:

- a. la fornitura di **piccole quantità di prodotti diversi da quelli primari**;
- b. il commercio al dettaglio.

Il punto a) riguarda la fornitura diretta di piccoli quantitativi di carni, provenienti da pollame o lagomorfi macellati nell'azienda agricola. L'attività gode di tale esclusione se è realizzata esclusivamente dal produttore al consumatore finale oppure a esercizi di commercio al dettaglio o di somministrazione a livello locale che riforniscono direttamente il consumatore finale (Articolo (1)(3)(d), Reg. 853/2004).

Il punto b) prevede che sia esclusa dal Reg. 853/2004 la fornitura di alimenti di origine animale ad attività di commercio al dettaglio che riforniscono:

- il consumatore finale;
- altri stabilimenti la cui attività si limita al magazzinaggio e trasporto. In tal caso si applicano le norme del regolamento 852/2004 e le prescrizioni in materia di temperatura contenute nell'allegato III regolamento 853/2004;
- altri stabilimenti la cui attività è "marginale, localizzata e ristretta". In questo caso si applica solo il regolamento 852/2004.

Il regolamento 853/2004, quindi, rimane valido per tutte le attività finalizzate a fornire alimenti di origine animale ad altri stabilimenti e che non possiedono i requisiti sopra esposti (Articolo 1 (5)(a)(b), Reg. 853/2004).

Alla luce di quanto sopra evidenziato, si rende necessario definire i concetti di produzione primaria, consumatore finale, commercio al dettaglio, attività marginale, localizzata e ristretta e di piccoli quantitativi.

La **produzione primaria** è definita come l'insieme di *“tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici”* (Articolo 3 (17), Reg. 178/2002). I prodotti primari sono quelli di origine vegetale (cereali, frutta, ortaggi, erbe, funghi, semi germogliati), quelli di origine animale (uova, latte crudo, miele, pesce) ed i prodotti selvatici (funghi, bacche, lumache).

E' definito **consumatore finale** di un prodotto alimentare, colui che non utilizza tale prodotto nell'ambito di un'operazione o attività di un'impresa del settore alimentare” (Articolo 3 (18), Reg. 178/2002).

Il **commercio al dettaglio**, è inteso nel modo seguente: *“la movimentazione e/o trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghe, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso”* (Articolo 3 (7), Reg. 178/2002). Nella “Guida all’attuazione di alcune disposizioni del regolamento n. 853/2004 in materia d’igiene degli alimenti d’origine animale” si spiega che: *“[...] nei considerando 12 e 13 del regolamento (CE) n. 853/2004, questa definizione, che include le attività di commercio all'ingrosso, è stata considerata troppo ampia per il contesto dell'igiene alimentare. In tale contesto, il commercio al dettaglio dovrebbe in genere essere inteso nella seguente accezione più ristretta: attività che includono la vendita o la fornitura diretta di alimenti d'origine animale al consumatore finale* (sezione 3.5). Ciò implica che la vendita diretta al consumatore finale di alimenti di origine animale sia esclusa dall’ambito di applicazione del

regolamento 853/2004; mentre continuano a rimanere in vigore i regolamenti 178/2002, 852/2004 e 882/2004.

Il concetto di “**fornitura marginale, localizzata e ristretta**” fa riferimento al fatto che gli esercizi al dettaglio commercializzano i loro prodotti a livello locale e non si dedicano, quindi, al commercio a lunga distanza che richiede maggiore attenzione e controlli, in particolare per quanto riguarda il trasporto ed il mantenimento della catena del freddo.

Il documento “Linee Guida per AC” fornisce le singole definizioni di attività marginale, localizzata e ristretta (sez. 4.3, lettera b). Per “localizzate”, si intendono le attività i cui alimenti sono destinati unicamente al mercato locale e in cui l’esercizio rifornito è situato nelle immediate vicinanze. Un’attività è “marginale” se rappresenta solo una modesta parte del fatturato dell’esercizio oppure se costituisce l’attività commerciale principale dell’esercizio stesso, ma rappresenta una piccola quantità di alimenti in termini assoluti. Per attività “ristretta” si intende la fornitura limitata soltanto ad alcuni tipi di prodotti o di stabilimenti.

Infine per il concetto di **piccoli quantitativi** la legislazione alimentare europea non fornisce una definizione e nei regolamenti del pacchetto igiene si specifica che il compito spetta ai singoli Stati membri.

3.4 Semplificazione sistema HACCP

L’Unione Europea ha previsto misure di flessibilità anche per l’autocontrollo delle imprese alimentari ed in particolare in relazione al sistema HACCP. Dall’inglese “Hazard Analysis and Critical Control Point”, l’HACCP è il sistema di Analisi dei Pericoli e dei Punti Critici di Controllo predisposto dalla normativa alimentare europea per garantire un adeguato controllo di tutte le fasi della filiera alimentare e l’immissione nel mercato di alimenti igienicamente sicuri.

Alcune delle motivazioni che hanno indotto a semplificare tali procedure sono riconducibili al fatto che (Progetto IZSve n. 24/07 RC):

- le risorse economiche e umane delle microimprese sono limitate; spesso la gestione è a carattere familiare, gli operatori sono molto meno di dieci e condividono tutte le mansioni oppure c'è un ricambio frequente all'interno della stessa azienda;
- il "manuale di autocontrollo" in molti casi non viene messo in pratica, né aggiornato e talvolta nemmeno letto dagli operatori;
- le registrazioni, ad esempio del monitoraggio riguardante la temperatura dei frigoriferi e delle operazioni di sanificazione, sono considerate un dispendio eccessivo di tempo che non dà alcun valore aggiunto alla propria attività;
- nei piccoli esercizi, ad esempio trattorie, ristoranti, bar, ecc. i flussi produttivi sono paradossalmente più complessi di quelli che avvengono in una industria alimentare, perché in tempi limitati sono prodotte numerose preparazioni molto diverse tra loro, le procedure sono poco standardizzabili in quanto mutevoli per stagione, ma anche durante la stessa giornata lavorativa.

Il considerando 15 del regolamento CE 852/2004 afferma che *"I requisiti del sistema HACCP dovrebbero tener conto dei principi contenuti nel Codex Alimentarius. Essi dovrebbero essere abbastanza flessibili per poter essere applicati in qualsiasi situazione, anche nelle piccole imprese. In particolare è necessario riconoscere che in talune imprese alimentari non è possibile identificare punti critici di controllo e che, in alcuni casi, le prassi in materia di igiene possono sostituire la sorveglianza dei punti critici di controllo. Analogamente, il requisito di stabilire "limiti critici" non implica la necessità di fissare un limite numerico in ciascun caso. Inoltre, il requisito di conservare documenti deve essere flessibile onde evitare oneri inutili per le imprese molto piccole"*.

Il concetto è nuovamente ripreso all'articolo 5 dello stesso regolamento in cui si evidenzia la necessità di *"predisporre documenti e registrazioni adeguati alla natura e alle dimensioni dell'impresa alimentare[...]"*. (paragrafo 2, lettera g);

Nel 2005 la Commissione Europea ha redatto il documento *"Guida all'applicazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP e alla semplificazione dell'attuazione dei principi del sistema HACCP in talune imprese alimentari"*. La Guida, pur essendo redatta a scopo puramente informativo, quindi priva di valore normativo, è indirizzata agli operatori

del settore alimentare e alle autorità competenti al fine di fornire orientamenti sull'applicazione flessibile delle procedure del sistema di autocontrollo.

A tal proposito essa afferma: *“Nel caso in cui le prescrizioni di base³ (integrate o meno da manuali di corretta prassi operativa) conseguano l'obiettivo del controllo dei pericoli alimentari, si deve considerare, sulla base del principio di proporzionalità, che gli obblighi sanciti in forza dalle norme sull'igiene degli alimenti siano soddisfatti e che non vi sia alcuna necessità di applicare l'obbligo di predisporre, attuare e mantenere una procedura permanente basata sui principi del sistema HACCP”* (sez. 6, Allegato II).

Per facilitare ulteriormente l'applicazione semplificata dell'autocontrollo, gli operatori del settore alimentare possono avvalersi, oltre che delle prescrizioni di base, anche dell'uso dei manuali di buona prassi operativa. Questi sono strumenti redatti dai rappresentanti dei diversi settori alimentari in collaborazione con le autorità competenti allo scopo di aiutare i produttori ad applicare in modo corretto le norme pertinenti all'ambito dell'impresa. I manuali devono essere redatti in modo da garantire una facile comprensione e i loro contenuti devono essere specifici per ogni settore e funzionali ad un uso semplice ed immediato. Proprio per questa ragione essi non devono individuare i punti critici di controllo e neppure dettagliare la natura dei pericoli (sez. 7, Allegato II).

³ Le prescrizioni di base sono indicazioni dirette a controllare i pericoli in maniera generale e sono sancite dalla legislazione comunitaria in modo preciso. Esse riguardano argomenti in materia di infrastrutture, attrezzature, materie prime, manipolazione sicura degli alimenti, trattamento dei rifiuti, procedure di lotta contro animali infestanti, procedure sanitarie, qualità dell'acqua, mantenimento della catena del freddo, igiene e salute del personale e formazione. Possono essere considerate prescrizioni anche gli obblighi relativi alla rintracciabilità (Articolo 18, Reg. 178/2002), al ritiro degli alimenti e all'informazione delle autorità competenti (Articolo 19, Reg. 178/2009).

4. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO EUROPEO

Nel 2011 la Commissione Europea ha pubblicato un documento che riporta i risultati ottenuti in seguito ad una serie di indagini condotte in alcuni Stati membri con l'obiettivo di valutare il livello di attuazione della flessibilità. Il sondaggio è stato eseguito tra novembre 2009 e marzo 2010 negli stabilimenti di piccole dimensioni che producono carne e derivati o prodotti lattiero – caseari di sei Stati membri: Austria, Finlandia, Germania, Repubblica Ceca, Regno Unito e Spagna. Questa indagine è stata svolta in accordo con le autorità competenti di ciascun paese.

Il documento, denominato *“General report of a mission series carried out in six member states in the period november 2009 to march 2010 in order to gather information regarding the application of the hygiene regulation in small establishment producing meat and meat products of mammals and dairy products”* elenca le misure di flessibilità adottate, le criticità riscontrate e alcune proposte che hanno avanzato gli Stati membri.

4.1 Disposizioni sulla flessibilità

Le misure di flessibilità identificate nel Report riguardano gli adattamenti relativi ai requisiti strutturali, alle attrezzature, ai prodotti tradizionali, agli stabilimenti presenti in aree montuose o comunque soggette ad altri particolari vincoli geografici, al sistema HACCP, ai controlli microbiologici e a quelli ufficiali. L'elenco completo di tutte le disposizioni sulla flessibilità, suddivise per argomento, che sono state riscontrate in questi Stati è riportato alla sezione 5.1.3 del Report.

Alcune di queste disposizioni, ad esempio, riguardano la possibilità fornita agli OSA di compiere più operazioni all'interno di uno stesso locale, come la macellazione di specie diverse, il sezionamento e le operazioni di pulizia, comprese quella delle frattaglie. Tale concessione è possibile solo ed esclusivamente a condizione che ogni operazione sia compiuta in momenti separati temporalmente e che sia preceduta e seguita da un'adeguata pulizia. Requisiti meno vincolanti, consentono l'uso di bagni e spogliatoi anche al di fuori dello stabilimento purché nella sala di lavorazione sia disponibile un lavandino a comando non manuale e vi siano attrezzature per il lavaggio degli stivali. Per quanto riguarda i materiali di cui sono composti gli strumenti utilizzati nelle lavorazioni, è consentito l'uso di

quelli non disinfettabili e non resistenti alla corrosione. Ad esempio il legno può essere impiegato per taglieri, piani di lavoro, mensole per la stagionatura del formaggio, per la zangola e per altri strumenti, purché sia garantita un'adeguata pulizia degli stessi. Nel settore caseario sono ammesse le caldaie in rame perché fondamentali per la produzione di alcuni tipi di formaggio. Ampia flessibilità è stata garantita per i locali di stagionatura degli alimenti, specialmente se adibiti a prodotti tradizionali. Sono ammessi, pertanto, locali con pavimenti, muri e soffitti in pietra naturale o ricoperti in legno, così come possono essere utilizzate le grotte. Anche rispetto al sistema HACCP sono state adottate misure di flessibilità. Ad esempio è data facoltà all'operatore del settore alimentare di non includere il campionamento dell'acqua nei propri controlli, nel caso in cui l'acqua utilizzata, derivi dalla rete idrica pubblica e siano disponibili i risultati ufficiali delle analisi.

4.2 Criticità

In primo luogo il livello di applicazione delle misure sulla flessibilità è stato molto differente tra gli Stati membri oggetto del sondaggio. Se alcuni, quali Regno Unito, Austria e Germania hanno fatto largo uso di queste misure, altri ne hanno usufruito in maniera molto limitata; un esempio, in tal senso, è il caso della Repubblica Ceca. Lo stesso report spiega che le ragioni sono da ricondurre al fatto che, trattandosi di uno stato entrato di recente nell'Unione Europea, ha dovuto adottare misure molto restrittive riguardo ai requisiti igienico-sanitari degli stabilimenti, proprio per poter accedere alla UE. Quindi si trova ora in difficoltà a modificare nuovamente ed in breve tempo le regole.

In secondo luogo il report rileva che solo in alcuni casi l'Autorità Competente Centrale (ACC) ha fornito a quella locale le linee guida per l'applicazione di misure di flessibilità. In altri casi, infatti, la ACC non è intervenuta e ha lasciato che fossero le autorità locali ad applicare la flessibilità, utilizzando le misure già esistenti nel pacchetto igiene, ma senza adottarne di aggiuntive a livello nazionale. Ciò ha comportato che il grado di applicazione della flessibilità fosse diverso anche all'interno di uno stesso Stato membro, perché variabile da regione a regione. Non sempre, infine, l'ACC era a conoscenza di tutte le misure di flessibilità adottate nelle diverse regioni a conferma del fatto che le operazioni di notifica spesso non sono effettuate come richiesto.

Un altro elemento di criticità evidenziato nel report riguarda, per l'appunto, l'obbligo spesso ignorato di informare la Commissione Europea sulle misure di flessibilità adottate dagli Stati membri.

E' stato riscontrato, inoltre, che in alcuni casi sono state adottate misure eccessivamente tolleranti, tali da andare oltre il concetto di flessibilità previsto nel pacchetto igiene. Pochi sono stati, tuttavia, i casi in cui questa tolleranza avrebbe potuto condurre ad un possibile rischio per la salute.

Il report, infine, evidenzia un aspetto fondamentale a conferma della validità dell'introduzione della flessibilità in determinate situazioni. Nelle conclusioni generali si afferma che *“nei piccoli stabilimenti visitati, che non hanno potuto giovare delle misure di flessibilità, la non conformità [alle norme dei regolamenti sull'igiene alimentare] è stata più frequente”* (sez. 8). Ciò significa che consentire una certa flessibilità alle piccole imprese alimentari comporta non solo vantaggi per l'impresa stessa, ma concorre ad un maggiore rispetto delle norme igieniche e all'immissione nel mercato di prodotti alimentari sicuri.

4.3 Iniziative intraprese per migliorare l'applicazione della flessibilità

In tutto il territorio comunitario è attualmente in corso un'iniziativa che promuove corsi di formazione destinati alle autorità competenti sul tema della flessibilità delle norme igieniche nel settore alimentare. Sulla scorta di episodi verificatisi nel territorio comunitario, la formazione mira a fornire la corretta interpretazione del concetto di flessibilità, trovando un giusto equilibrio tra una applicazione eccessivamente ampia o eccessivamente rigida. L'iniziativa è chiamata *Better Training for Safer Food* (BTSF). Tanti altri sono i corsi di formazione che il BTSF propone su varie tematiche, inerenti ad esempio alla sanità animale, alla sicurezza alimentare e delle piante in generale. Ciò consente un costante aggiornamento delle autorità competenti in merito alla legislazione europea e favorisce l'armonizzazione dell'applicazione normativa nei singoli Stati membri.

Il BTSF è gestito dall'Agenzia Esecutiva per i Consumatori, la Salute e la Sicurezza alimentare (Consumers, Health and Food Executive Agency - CHAFEA), in stretta collaborazione con la Direzione Generale per la Salute e i Consumatori (DG SANCO). Nel territorio le attività di formazione BTSF sono promosse da diversi enti che organizzano sessioni teoriche e pratiche per conto di CHAFEA. L'ultimo incontro è stato a Parma nel luglio del 2014.

4.4 Definizione di piccoli quantitativi: confronto dei dati provenienti dai diversi Stati membri

Nel corso degli ultimi anni sono state effettuate notifiche relative a misure di flessibilità intraprese da alcuni Stati membri. Questi, ad esempio, hanno fornito la definizione di “piccoli quantitativi”, stabilendo dei valori soglia entro i quali i produttori possono rispettare in maniera flessibile alcune disposizioni. Le notifiche sono effettuate tramite sistema TRIS, come prescritto dai regolamenti del pacchetto igiene, e sono consultabili nel sito <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/it/> nella sezione “Ricerca nel database”.

Tra il 2010 ed il 2014 alcuni Stati dell’Unione Europea hanno notificato alla Commissione le definizioni di “piccoli quantitativi” suddivise per categoria di prodotto. Alcune di queste sono riportate nella tabella seguente:

	LATTE CRUDO (vaccino)	AVICOLI	LAGOMORFI	UOVA	MIELE
Belgio ⁴	15.000 litri/anno	7.500 capi/anno	1.000 capi/anno	60.000 uova/anno	24 arnie
Bulgaria ⁵	500 litri/giorno	800 capi/mese	50 capi/mese	360 uova/settimana	4000 kg/anno
Portogallo ⁶	80 litri/giorno	100 capi/settimana	50 capi/settimana	350 uova/settimana	500 kg/anno
Finlandia ⁷	2.500 kg/anno	1.000 capi/anno	N/A	N/A	N/A

Tab. 4.4.0 Definizioni di “piccoli quantitativi” notificate alla Commissione Europea da alcuni Stati membri tramite sistema TRIS

Sebbene la maggior parte dei dati presenti nella tabella sia espressa con unità di misura diverse, è comunque possibile notare un certo grado di disomogeneità nella definizione di “piccoli quantitativi” fornite dagli Stati notificanti. Una conferma, questa, di quanto già affermato nel sondaggio citato alla sezione 4.2 circa la diversità e varietà di interpretazione e applicazione delle misure di flessibilità introdotte dall’Unione Europea.

⁴ 2012/525/B, Sistema TRIS

⁵ 2010/197/BG, Sistema TRIS

⁶ 2013/167/P, Sistema TRIS

⁷ 2011/132/FIN, Sistema TRIS

5. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO ITALIANO

A seguito dell'entrata in vigore dei regolamenti del pacchetto igiene, avvenuta il 1° gennaio 2006, a livello nazionale sono stati pubblicati alcuni documenti in applicazione ai regolamenti 852 e 853 del 2004, tra questi citiamo:

- “Accordo, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome relativo alle Linee guida applicative del Regolamento 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari”
- “Accordo, tra il Governo, le Regioni e delle Province autonome relativo alle Linee guida applicative del Regolamento 853/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti di origine animale”.

In virtù degli approfondimenti condotti e delle osservazioni acquisite dalle associazioni di categoria, sono state numerose le revisioni e gli aggiornamenti degli Accordi Stato-Regioni concernenti le linee guida applicative dei regolamenti 852 e 853 del 2004. Per entrambi i regolamenti un primo documento è stato approvato il 9 febbraio 2006. Gli Accordi più recenti risalgono al 29 aprile 2010, relativamente al regolamento 852/2004 e al 17 dicembre 2009 per il regolamento 853/2004.

I punti esaminati più dettagliatamente riguardano la definizione delle autorità nazionali responsabili di verificare la corretta applicazione dei regolamenti del pacchetto igiene, le pratiche di registrazione e di riconoscimento, la definizione di “piccoli quantitativi” di carne da pollame e lagomorfi, le deroghe ammesse, la formazione dell'OSA e la stesura dei manuali di buona prassi.

5.1 Nomina delle autorità competenti e pratiche di registrazione e riconoscimento

L'articolo 2 del D. Lgs 193/2007 stabilisce che in Italia le autorità competenti per le materie del pacchetto igiene siano distribuite su tre livelli: l'autorità competente centrale (Ministero della Salute), le autorità competenti regionali (Regioni) e le autorità competenti locali (Aziende ULSS). Queste ultime verificano sul campo l'attuazione dei regolamenti del pacchetto igiene e sono organizzate in Servizi che fanno capo al Dipartimento di

Prevenzione: Servizi di Igiene degli Alimenti e Nutrizione (SIAN) e i Servizi Veterinari (SSA, SIAOA, SIAPZ). Salvo diversa indicazione della singola Regione, alle ASL spetta anche il compito di tenere aggiornata l'anagrafe delle imprese alimentari. Ai capitoli 2 e 3 degli Accordi relativi alle Linee Guida applicative dei regolamenti 852 e 853 del 2004, si specifica che tutte le attività di produzione, trasformazione, trasporto, magazzinaggio, somministrazione e vendita sono soggette a procedura di registrazione, qualora non sia previsto il riconoscimento ai sensi dei Regolamenti 852 e 853/2004.

Il riconoscimento è previsto per tutti gli stabilimenti che producono, trasformano e commercializzano prodotti di origine animale e per i quali siano previsti requisiti specifici identificati nell'allegato III del regolamento 853/2004; inoltre sono soggetti a riconoscimento ai sensi del Reg. 852/2004 gli stabilimenti che producono additivi, aromi, enzimi ed alimenti destinati ad alimentazioni particolari, nonché stabilimenti che producono germogli e semi germogliati.

La registrazione è effettuata ora tramite la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), che dal 2010 ha sostituito la "Dichiarazione di Inizio Attività" (DIA). Ogni Regione deve provvedere, con specifico provvedimento, ad approvare apposita modulistica al fine di disporre di una dichiarazione non equivocabile e omogenea sul proprio territorio. Per motivi organizzativi locali alle Regioni è offerta la possibilità, solo dopo apposita regolamentazione, di avvalersi dei comuni per il ricevimento delle notifiche presentate dagli OSA, ora la normativa nazionale sul SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) impone il passaggio delle pratiche attraverso tali sportelli. Nell'allegato A dell'Accordo Stato-Regioni relativo al regolamento 852/2004, vengono inoltre elencati i dati minimi (ad esempio ragione sociale, codice fiscale/partita IVA, sede operativa e sede legale, tipo di attività, ecc) da registrare obbligatoriamente in modo da ottenere un registro omogeneo su tutto il territorio nazionale.

5.2 Definizione di piccoli quantitativi di carne da pollame e lagomorfi

L'Accordo per le Linee Guida applicative del regolamento 853/2004, definiscono le quantità massime di carni provenienti da pollame e lagomorfi che possono essere macellate con norme semplificate, poiché incluse nella definizione di "piccoli quantitativi".

Secondo il capitolo 1 dell'Accordo Stato-Regioni del 17 dicembre 2009 e l'articolo 1, paragrafo 3, lettera d del regolamento 853/2004 sono previste due deroghe al regolamento stesso che interessano le aziende agricole (Marco Cappelli, 2012):

- a) la macellazione fino a 500 capi/anno di pollame, lagomorfi e piccola selvaggina allevata, senza strutture dedicate e senza necessità di registrazione. Ciò è consentito alla condizione che si tratti di cessione occasionale all'interno della propria azienda agricola e di richiesta diretta del consumatore finale o del dettagliante locale. Le modalità dettagliate sono disciplinate dalle singole Regioni;
- b) la macellazione di quantitativi maggiori rispetto a quelli del punto a), fino a 50 Unità Bovine Equivalenti (UBE) complessive annue, che corrispondono a 10.000 polli o a 6.250 conigli⁸, se è presente un macello annesso all'allevamento. In questo caso il macello può non essere riconosciuto ai sensi del Reg 853/2004, come normalmente previsto per questo tipo di stabilimenti, ma soltanto registrato ai sensi del Reg 852/2004. Analogamente alla deroga precedente la macellazione deve essere finalizzata esclusivamente alla cessione diretta delle carni al consumatore finale o al dettagliante locale. Per questa seconda deroga devono essere rispettati i requisiti del Reg. 852/2004; quindi devono essere predisposte e attuate anche le procedure basate sul sistema HACCP.

5.3 Deroghe

Riguardo alla flessibilità gli Accordi riprendono quanto già stabilito nei regolamenti, ponendo l'accento sulla possibilità di usufruire di deroghe per tutti gli operatori del settore alimentare che svolgono attività localizzate, marginali e ristrette o che producono alimenti con caratteristiche tradizionali.

L'Accordo relativo alla Linee Guida applicative del Regolamento n. 853/2004 afferma che le misure sulla flessibilità ammesse dai regolamenti europei del pacchetto igiene sono nel loro complesso molto più ampie rispetto a quelle previste dalla legislazione nazionale italiana.

Alla luce di tale considerazione si afferma che le nuove deroghe concesse rispetteranno la volontà e la necessità di introdurre misure flessibili in maniera più ampia rispetto a quanto fatto fin'ora. Di seguito la citazione: *“È opportuno sottolineare che i requisiti strutturali e*

⁸ 1 UBE corrisponde a 200 polli oppure a 125 conigli

funzionali fissati dai due Regolamenti sono, nel loro complesso, molto meno stringenti di quelli fissati dalla precedente normativa, per cui appare necessario che i soggetti che intendano fare richiesta di deroga esaminino attentamente i regolamenti stessi e facciano richiesta solo nei casi in cui sia effettivamente necessaria. Alla luce di quanto detto, il numero e la quantità di deroghe che verranno concesse per consentire l'utilizzazione ininterrotta dei metodi tradizionali nelle fasi di produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti sicuramente rispecchierà la "nuova filosofia" dei regolamenti" (cap. 4).

Gli operatori del settore alimentare che intendono chiedere deroghe, devono inviare una domanda al Ministero della Salute – Dipartimento per la Sanità Pubblica Veterinaria, la Nutrizione e la Sicurezza Alimentare, tramite le Regioni che esprimeranno il loro parere. La richiesta deve essere corredata da una breve descrizione degli ambiti per i quali si richiede la deroga, una descrizione dei prodotti e degli stabilimenti interessati e qualsiasi altra informazione ritenuta utile.

5.4 Formazione e manuali di corretta prassi operativa

Gli Accordi evidenziano l'importanza della formazione per l'operatore del settore alimentare, del personale coinvolto e dei manuali di corretta prassi operativa. L'autorità competente, nell'ambito delle procedure di controllo, deve verificare la documentazione delle iniziative intraprese per l'opportuna formazione del personale che non può e non deve essere episodica, ma costantemente in aggiornamento. Per quanto riguarda i manuali di buona prassi, è necessario che essi siano sottoposti a valutazione prima della loro adozione, per verificare la conformità di quanto scritto alle disposizioni previste. La richiesta di valutazione deve essere inviata al Ministero della Salute, che trasmette il manuale all'Istituto Superiore di Sanità, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Contestualmente il Ministero della Salute trasmette il manuale alle associazioni di categoria e a quelle dei consumatori, solo se ne hanno fatto preventivamente richiesta. I manuali approvati sono pubblicati sul sito web del Ministero della Salute.

6. LA FLESSIBILITÀ A LIVELLO REGIONALE

Sancito l'Accordo Stato-Regioni che fornisce un'inquadratura generale dell'argomento, spetta alle singole Regioni il compito di stabilire specifiche misure di flessibilità sul proprio territorio. Esse possono imporre limiti più restrittivi rispetto a quelli delineati dall'Accordo, ad esempio, possono ridurre il numero di capi di pollame e lagomorfi macellabili presso le aziende agricole, in assenza di un macello riconosciuto ai sensi del regolamento 853/2004. La normativa attualmente prodotta in merito alla flessibilità è molto disomogenea e soprattutto frammentata. Alcune Regioni hanno deliberato per la flessibilità nel settore lattiero – caseario, altre per il settore carni, altre si sono concentrate prevalentemente sul sistema HACCP, ma difficilmente è stata prodotta un'unica norma che raggruppi tutti i diversi ambiti. Inoltre le Regioni non sempre hanno stabilito i medesimi limiti alle quantità di produzione oppure le medesime soglie per alcuni parametri fondamentali per il controllo dei patogeni alimentari.

Si riportano brevemente alcuni provvedimenti intrapresi da alcune Regioni a seguito dell'emanazione delle norme nazionali relative al pacchetto igiene.

In Liguria, ad esempio, è stata emanata la D.G.R. n. 1286 del 26/10/2012 relativa alle "modalità di applicazione della multifunzionalità nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari aziendali da parte delle aziende agricole liguri e requisiti igienico sanitari dei locali polifunzionali". Tale delibera fornisce la possibilità di utilizzare il locale polifunzionale, ne descrive i requisiti strutturali e offre la possibilità di produrre diverse tipologie di alimenti, quali ad esempio le conserve vegetali, i prodotti a base di carne, i prodotti dell'apicoltura e a base di latte. Per queste ultime due produzioni la delibera rimanda a specifiche norme emanate precedentemente in modo tale da facilitare la ricerca da parte degli OSA.

In Piemonte è stata emanata la D.G.R. n. 11-1664 del 07/03/2011 in merito alla "Approvazione delle linee guida per la trasformazione e vendita dei prodotti alimentari e per la preparazione e somministrazione di alimenti e bevande da parte delle aziende agricole". Essa regola l'attività agrituristica, le attività di produzione e lavorazione di prodotti di

origine animale e vegetale, la vendita diretta in azienda, gli alpeggi e le procedure semplificate per l'autocontrollo.

In Veneto è stata promossa una iniziativa finalizzata alla preservazione delle produzioni locali tipiche del territorio. Tale iniziativa offre l'opportunità alle aziende agricole di trasformare e vendere in negozi e fiere locali i propri prodotti ottenuti secondo le tradizioni del territorio. In un'unica norma sono state racchiuse le disposizioni necessarie per la produzione di diverse tipologie alimentari: prodotti a base di carne, prodotti lattiero-caseari, da forno, conserve vegetali, olio di oliva, miele. La descrizione approfondita di questo progetto, che si contraddistingue per l'organicità con cui è stato ideato, è esposta nel capitolo seguente.

Nelle Regioni Friuli Venezia-Giulia e Lombardia sono stati adottati dei provvedimenti che prevedono la semplificazione nell'applicazione del sistema HACCP, mentre in Veneto vi è un progetto in corso. Tale progetto, della durata di tre anni, denominato "Semplificazione autocontrollo nelle microimprese alimentari" è stato avviato nel 2007 sullo spunto di un'analoga iniziativa intrapresa nella regione Emilia-Romagna. Il progetto è finanziato dal Ministero della Salute e prevede l'adozione di procedure di autocontrollo semplificate che, basandosi sulle Buone Pratiche d'Igiene anziché sul sistema HACCP rigoroso, vuole rendere più efficace e "a misura d'uomo" la gestione della sicurezza alimentare. Il progetto è rivolto alle "microimprese" alimentari, ossia quelle definite come imprese con meno di dieci dipendenti e un fatturato inferiore a due milioni di euro l'anno.

7. IL PROGETTO “Piccole Produzioni Locali”

Nella Regione Veneto è stato promosso un progetto chiamato Piccole Produzioni Locali (PPL) che, basandosi sul principio di flessibilità previsto dalla normativa alimentare europea, definisce un percorso semplificato per la produzione e vendita di piccoli quantitativi di prodotti agricoli, anche trasformati, da parte del produttore primario. Tale iniziativa è stata ideata dall’ULSS 8 di Asolo (TV), in seguito alle sollecitazioni di un gruppo di agricoltori e allevatori che chiedevano la possibilità di produrre e vendere alcuni prodotti tipici (es. salami e sopresse) utilizzando i locali della propria azienda.

I prodotti PPL possono essere commercializzati sia nello spaccio aziendale sia in altri punti vendita connessi all’azienda, quali ad esempio le malghe oppure nell’ambito di fiere, mercati, eventi e manifestazioni, purché tali esercizi siano gestiti dall’imprenditore agricolo stesso. E’ possibile vendere i prodotti PPL anche a negozi al dettaglio oppure a esercizi di somministrazione, quali ristoranti, agriturismi e simili.

Il progetto si basa su tre principi fondamentali:

1. Sicurezza igienico-sanitaria dell’alimento;
2. Produzione dell’alimento, come integrazione al reddito e non come attività principale dell’azienda;
3. Commercializzazione, in ambito locale, di alimenti derivanti esclusivamente dalla propria produzione primaria. In altri termini possono usufruire del progetto PPL solo gli imprenditori agricoli. L’ambito locale è inteso come il territorio della provincia, sede dell’azienda o delle provincie adiacenti entro i confini regionali.

L’iniziativa è estesa a tutto il territorio regionale ed è coordinata dalla Sezione Veterinaria e Sicurezza Alimentare (autorità competente regionale), che si avvale della collaborazione dei Servizi Veterinari e SIAN delle Aziende ULSS, (autorità competenti locali) e dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (IZSVE). Questi enti hanno programmato un sistema approfondito di monitoraggi e analisi dei prodotti PPL in modo tale che non fosse mai compromesso il principio della sicurezza igienico-sanitaria, fondamento, in tutti i casi, di qualsiasi misura di flessibilità prevista dalla legislazione alimentare europea.

Il progetto PPL è stato avviato con la Delibera dalla Giunta Regionale 2016 del 2007, che ha introdotto le piccole produzioni alimentari ed ha identificato le semplificazioni necessarie per la loro produzione e vendita. Il progetto ha riscosso notevole interesse non solo tra agricoltori e allevatori, ma anche tra consumatori, dettaglianti e organizzazioni professionali, molto favorevoli ad un’iniziativa che consentisse di valorizzare la territorialità di alcuni alimenti. In seguito alle integrazioni effettuate negli anni successivi, sono state emanate nuove e più complete delibere elencate nella tabella seguente:

D.G.R. n°	2016	1892	2280	1526
DATA	3 Lug. 2007	8 Lug. 2008	28 Set. 2010	31 Lug. 2012	... 2015

Tab. 7.0 Elenco delle delibere emanate relative al progetto “Piccole Produzioni Locali”.

La delibera 1892/2008 ha avviato un progetto sperimentale, della durata di due anni, con l’obiettivo di approfondire le conoscenze sulle tecnologie di trasformazione specificamente di carni suine e avicunicole.

Visto l’interesse dimostrato dal territorio, è stata emanata una nuova delibera, la D.G.R. 2280/2008, che ha esteso il campo di applicazione a ulteriori tipologie produttive, includendo nelle PPL anche i prodotti di origine vegetale quali confetture, marmellate, succhi di frutta, sottaceti, farine, funghi e vegetali essiccati. Con questa delibera è stato istituito un nuovo biennio di sperimentazione con l’obiettivo di raccogliere un numero sufficiente di dati per effettuare una valutazione del rischio e verificare la sicurezza dei prodotti di origine animale e vegetale a denominazione PPL.

Lo studio è terminato con la stesura della D.G.R. 1526 del 2012 che, visti i risultati soddisfacenti ottenuti dalla sperimentazione, ha disciplinato la produzione e vendita dei prodotti PPL secondo schede tecniche specifiche per ogni categoria di alimento.

Il processo di aggiornamento e di analisi sperimentali, tuttavia, non è ancora concluso e a metà del 2015 è prevista la stesura di una nuova delibera, che dovrebbe includere un maggior numero di alimenti, compresi i prodotti di malga. Dal 2010 la Regione Friuli Venezia-Giulia ha deciso di adottare il progetto PPL nel suo territorio e attualmente sta collaborando con il Veneto per definire le nuove schede tecniche dei prodotti.

7.1 Motivazioni del progetto

Le ragioni che hanno condotto ad elaborare questo progetto sono molteplici; esse riguardano l'opportunità di integrare il reddito aziendale e valorizzare le produzioni locali, così come la necessità di tutelare sia il consumatore sia il produttore.

7.1.1 Integrazione al reddito aziendale

Consentire la produzione e vendita di alimenti trasformati può rappresentare una considerevole risorsa di integrazione al reddito aziendale agricolo. La produzione primaria, infatti, è fortemente condizionata dalla deperibilità degli alimenti e dalla necessità di venderli in tempi brevi. Al contrario la vendita di prodotti trasformati consente una maggiore valorizzazione delle materie prime aziendali, perché ne dilaziona la vendita nel tempo e permette l'utilizzo di prodotti di seconda scelta, da non intendersi come prodotti deperiti o non commestibili, bensì come i prodotti che per pezzatura, calibro o forma non rispondono agli standard commerciali.

Bisogna considerare, inoltre, altri due aspetti per i quali il progetto PPL può essere vantaggioso in termini economici. In primo luogo la trasformazione degli alimenti consente di creare un valore aggiunto al prodotto stesso con conseguente aumento del prezzo di vendita del bene. In secondo luogo nella filiera alimentare il potere contrattuale dei produttori primari è molto limitato, specialmente per quelli che possiedono aziende medio - piccole e che non sono organizzati in cooperative. Con il progetto PPL gli imprenditori agricoli, che possono vendere direttamente al consumatore finale gli alimenti trasformati, evitano di passare per gli intermediari della filiera e possono quindi ottenere margini di guadagno superiori.

Si tratta della stessa logica alla base della filiera corta, del "km zero" e della vendita diretta, modalità di commercializzazione che sono andate diffondendosi in maniera sempre crescente negli ultimi anni, grazie anche alla maggiore attenzione per i temi di sostenibilità economica e ambientale. Rispetto alla filiera corta conosciuta finora, però, con il progetto PPL si fornisce la possibilità di vendere anche prodotti trasformati.

La vendita nello spaccio dell'azienda agricola non è, di per sé, un elemento di novità; infatti essa era prevista già in precedenza dalla Legge n. 59 del 09/02/1963, dal Decreto legislativo n. 228 del 18/05/2001, dal Decreto. Con la D.G.R. 2016 del 2007 (PPL), con l'individuazione

di soluzioni sostenibili, si è riusciti a giungere ad un compromesso ispirandosi ai principi di flessibilità e adeguatezza e garantendo comunque la sicurezza dei prodotti (Paganini L. 2011).

7.1.2 Valorizzazione delle produzioni locali

L'Unione Europea riconosce l'importanza di mantenere i metodi di produzione tradizionali, perché esprimono la diversità culturale della Comunità e rappresentano un patrimonio culturale insostituibile per gli Stati membri. Le autorità competenti dei singoli Stati hanno quindi la facoltà di introdurre semplificazioni, anche di considerevole entità, necessarie per la loro preservazione.

Per i prodotti tradizionali le misure di flessibilità sono particolarmente ampie anche per un altro motivo chiaramente espresso nel documento "Guida all'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 853/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari". La guida afferma che i prodotti tradizionali forniscono ampia prova di sicurezza, sebbene non siano conformi a determinati requisiti tecnici riportati negli allegati del pacchetto igiene, perché sono lavorati con procedure validate da lungo tempo (sezione 5.2). Infatti se queste procedure non fossero sicure, gli alimenti ottenuti avrebbero smesso di esistere tempo fa, non entrando, pertanto, a far parte dei prodotti tradizionali.

La tutela della cultura alimentare in l'Italia è particolarmente importante per la varietà delle tradizioni alimentari esistenti tra regioni, così come tra province. Il progetto PPL introduce norme che, individuando un compromesso tra rigore e flessibilità, favoriscono la preservazione delle tradizioni alimentari, fornendo i mezzi e le motivazioni, anche di carattere economico, per consentirne l'esistenza e la continuità. La possibilità, inoltre, di non modificare radicalmente i locali dedicati alla trasformazione, consente di non snaturare quella parte di tradizione che si identifica proprio con le caratteristiche degli ambienti di lavorazione

7.1.3 Tutela del consumatore

Nel territorio nazionale esistono numerose piccole realtà che producono alimenti in piccoli quantitativi, secondo metodi tramandati tradizionalmente, ma spesso non conoscendo in modo approfondito la legislazione alimentare, gli aspetti tecnologici, microbiologici e igienici collegati alla produzione di alimenti. Tali alimenti, qualora non venga posta attenzione al

processo produttivo, possono rappresentare un rischio elevato, sebbene la commercializzazione sia limitata all'ambito locale o alla vendita diretta.

Grazie alla flessibilità prevista dalla normativa europea sulla quale trae fondamento il progetto PPL, si vogliono mantenere le tradizioni alimentari e offrire agli imprenditori agricoli la possibilità di integrare il proprio reddito aziendale ma, allo stesso tempo, si vuole assicurare una maggiore tutela del consumatore.

Poiché sono stati stabiliti requisiti semplici ed un percorso di formazione specifico, l'imprenditore agricolo è incentivato a dichiarare la propria attività adattandosi alle norme, perché i vantaggi che ottiene a fronte di un investimento contenuto sono considerevoli. In questo modo si favorisce un rispetto più diffuso delle norme in materia di igiene degli alimenti, estendendolo anche a quelle imprese che, per il loro elevato numero sul territorio e per la saltuarietà delle loro operazioni produttive, sarebbero difficilmente controllabili.

7.1.4 Tutela del produttore

Lo scopo del progetto PPL non è solo quello di tutelare i consumatori, ma anche fornire semplici indicazioni di tipo igienico alle aziende agricole produttrici che, non essendo vere e proprie industrie alimentari, hanno conoscenze e competenze limitate agli aspetti pratici, più che normativi, scientifici e tecnologici delle produzioni. Gli articoli 17 e 18 del regolamento 178/2002, attribuiscono agli operatori del settore alimentare la responsabilità della sicurezza igienica degli alimenti prodotti e li obbligano a predisporre misure correttive nei casi in cui non siano conformi ai requisiti del pacchetto igiene. Al fine di garantire ai produttori di immettere sul mercato alimenti sicuri e di essere tutelati nella loro attività commerciale, a partire dal 2007 l'allora Unità di Progetto Veterinaria della Regione del Veneto, in collaborazione con l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, ha condotto una serie di studi scientifici per individuare alcuni parametri e limiti di. In questo modo i piccoli produttori agricoli hanno avuto a disposizione riferimenti pratici e di semplice valutazione per garantire la sicurezza igienica dei propri prodotti, prima dell'immissione in commercio.

7.2 Requisiti per produrre tramite la definizione “PPL”

Alle aziende agricole è offerta la possibilità di produrre e vendere alimenti con notevoli facilitazioni, a condizione che rispettino specifici requisiti disposti negli allegati A, B, C e D della delibera 1526/2012.

L'allegato A contiene il “paniere delle PPL”, ossia l'elenco degli alimenti che possono essere prodotti secondo le semplificazioni previste dal progetto e si compone di sei sottoallegati, definiti “schede tecniche del prodotto”. In ognuna di esse è dettagliato ogni specifico processo produttivo con i relativi criteri di sicurezza.

L'allegato B definisce i requisiti strutturali minimi dei locali e delle attrezzature, dove sono effettuate la lavorazione, la stagionatura, il deposito e la vendita dei prodotti.

L'allegato C contiene la modulistica per le procedure amministrative, mentre l'allegato D descrive il percorso formativo destinato agli operatori del settore alimentare. Per agevolarne la comprensione, si possono raggruppare i requisiti della delibera sulle PPL nelle seguenti aree tematiche: requisiti burocratici, strutturali, di commercializzazione, delle quantità massime ammesse, dei parametri e limiti di sicurezza, nonché della formazione.

7.2.1 Requisiti burocratici

Qualunque sia la natura delle semplificazioni ammesse, deve essere sempre assicurato il rispetto dei requisiti in termini di rintracciabilità delle produzioni. Pertanto le aziende agricole devono conservare l'opportuna documentazione e devono mantenere le registrazioni relative alle fasi di produzione e commercializzazione.

La delibera stabilisce che l'obbligo di istituire e mantenere una procedura basata sui principi del sistema HACCP non sia vincolante ai fini della produzione degli alimenti. Tuttavia è obbligatorio applicare le buone pratiche igieniche anche con l'aiuto dei manuali di corretta prassi operativa. Tale decisione si basa sul *Considerando* 15 e sull'articolo 5 (paragrafi 2 e 5) del regolamento 852/2004.

I locali di lavorazione devono essere accatastati e devono rientrare nella planimetria ufficiale del fabbricato. Tuttavia, al contrario delle imprese alimentari industriali, non è necessario effettuare il cambio di destinazione d'uso e non sono necessarie modifiche catastali.

Per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti PPL, la delibera stabilisce che devono essere rispettate le disposizioni indicate nel regolamento CE 1169 del 2011 “relativo alla fornitura

d'informazioni sugli alimenti ai consumatori [...]". L'etichetta deve inoltre riportare obbligatoriamente: la sigla PPL, la sede del laboratorio ed il numero di registrazione ottenuto in seguito ad una procedura specifica istituita per le PPL e delineata nell'allegato C della delibera 1526/2012. Tale procedura di registrazione è diversa rispetto a quella disposta per le imprese alimentari soggette alle normali pratiche di registrazione in quanto prevede un sopralluogo preventivo da parte dell'Az. ULSS, e prevede una tariffazione onnicomprensiva.

	Aziende agricole PPL	Imprese alimentari PICCOLE dimensioni (<250 mq)	Imprese alimentari MEDIE dimensioni (250<1000 mq)	Imprese alimentari GRANDI dimensioni (>1000mq)
REGISTRAZIONE	€ 60	€ 100	€ 200	€ 500
RICONOSCIMENTO	/	€ 450	€ 800	€ 1500

Tab. 7.2.1.0 Confronto tra costi di registrazione aziende agricole PPL e costi di registrazione/riconoscimento delle imprese alimentari (Allegato A, D.G.R. 2714/2014; Allegato A, D.G.R. n. 1526/2012)

7.2.2 Requisiti strutturali

I requisiti strutturali si basano sulle prescrizioni imposte dagli allegati I e II del regolamento 852/2004. L'allegato I identifica gli obblighi concernenti l'igiene nella produzione primaria, mentre l'allegato II riguarda le strutture degli stabilimenti e le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti. Ad esempio pareti, pavimento, porte e superfici a contatto con gli alimenti devono essere mantenuti in buone condizioni, facili da pulire e, se necessario, da disinfettare. Angoli e spigoli devono essere preferibilmente arrotondati, porte e finestre dotate di adeguate protezioni contro gli insetti e i soffitti intonacati e tinteggiati. I servizi igienici non devono comunicare direttamente con il locale di lavorazione/vendita ed i lavandini devono essere dotati di comando non manuale, ossia a pedale o a ginocchio, con acqua calda e fredda e con distributore di sapone e asciugamani a perdere. Nei casi in cui l'azienda agricola tratti alimenti di origine animale, il locale di lavorazione deve essere ad adeguata distanza dalle vasche di deposito dei liquami e non deve comunicare direttamente con l'allevamento. L'elenco completo dei requisiti strutturali richiesti per le aziende PPL è riportato nell'allegato B della delibera 1526/2012.

Considerate la peculiarità delle zone rurali in cui le imprese agricole sono situate e le ridotte capacità economiche e produttive delle stesse, i requisiti strutturali sono stati definiti

avendo cura di preservare l'ambiente circostante ed evitare agli imprenditori investimenti insostenibili o sproporzionati alle quantità di prodotto lavorato. Per tali ragioni, ad esempio, non è richiesta la costruzione di uno stabilimento a se stante, ma è possibile utilizzare locali situati nell'abitazione compresi i vani accessori o quelli di pertinenza dell'abitazione, purché siano rispettati i requisiti minimi previsti dalla delibera. Possono essere utilizzati anche i locali interrati o seminterrati, purché l'accesso sia facilmente agevole dall'esterno anche attraverso altri locali. Per quanto riguarda i servizi igienici, così come lo spogliatoio e gli armadi per abiti e detergenti, non è tassativo definire apposite aree all'interno del locale di lavorazione; possono essere utilizzate, infatti, quelle dell'abitazione se si trovano nelle vicinanze e di facile accesso. In questo caso nel locale di lavorazione deve essere presente un lavandino con i requisiti precedentemente esposti. E' ammesso anche l'utilizzo del locale multifunzionale, cioè un locale unico, in cui possono essere svolte tutte le fasi di produzione, trasformazione, imballaggio e vendita di un alimento o di più alimenti diversi a condizione che tali lavorazioni avvengano in tempi diversi e previa adeguata pulizia delle strutture e delle attrezzature.

Per la manipolazione degli alimenti sono ammessi strumenti in legno naturale, quali mestoli, taglieri, mensole, ecc., purché siano tenuti in buone condizioni. I soffitti dei locali possono anche essere realizzati in legno purché sia opportunamente verniciato e mantenuto in buono stato. I locali di stagionatura possono avere pavimenti in terra battuta a condizione che siano adeguatamente ricoperti con ghiaia e i corridoi di servizio siano a pavimentazione piena.

7.2.3 Limiti di commercializzazione

L'ambito di commercializzazione delle aziende PPL è limitato rispetto a quello degli stabilimenti riconosciuti ai sensi del Reg. 853/2004 e di quelli registrati per produzioni all'ingrosso non di origine animale, ma più ampio rispetto alle imprese, con laboratorio annesso, registrate per la vendita al dettaglio ai sensi dell'articolo 6 del regolamento 852/2004 "non-PPL".

Le "aziende PPL" possono commercializzare solo in ambito locale, ossia all'interno della provincia e delle province contermini entro i confini regionali. I prodotti destinati alla trasformazione e vendita devono provenire esclusivamente dalla propria azienda agricola, diversamente dalle normali imprese alimentari che possono lavorare e vendere anche

alimenti acquistati da terzi. L'attività commerciale degli alimenti a marchio PPL, inoltre, deve essere secondaria e considerata come una forma di integrazione al reddito e non come attività principale.

7.2.4 Quantità massime ammesse

Le imprese ammesse a beneficiare delle misure di flessibilità previste per le PPL possono produrre e vendere alimenti soltanto se si rispettano determinate soglie quantitative imposte dalla delibera. Tali soglie devono rientrare nella definizione di "piccoli quantitativi" e sono individuate nell'allegato A della delibera 1526/2012. Il superamento di queste soglie comporta la perdita della qualifica di "Piccole Produzioni Locali" e l'assoggettamento per intero alle norme del pacchetto igiene

Per i prodotti a base di carne il numero di animali lavorabili in un anno da una PPL non può superare le 6 UGB equivalenti⁹. Il servizio veterinario può comunque ridurre il numero massimo di UGB che ciascuna azienda può macellare a seguito della valutazione dei requisiti strutturali e gestionali (Allegato A, D.G.R. 1526/2012).

I suini destinati alle produzioni PPL devono essere identificati da apposita marca auricolare e allevati nella propria azienda per almeno quattro mesi. I prodotti devono essere ottenuti prevalentemente con carni suine; è consentito tuttavia l'utilizzo di carni di altre specie domestiche purché allevate in azienda per la stessa durata oppure di specie selvatiche abbattute nell'ambito della provincia o delle provincie adiacenti.

Per quanto riguarda il pollame ed i lagomorfi, è possibile macellare in azienda un massimo di 2000 capi/anno. Gli animali devono essere allevati nella propria azienda per un periodo minimo di 90 giorni. Anche in questo caso il servizio veterinario deve determinare per ogni azienda il numero di animali macellabili in funzione delle sue capacità strutturali e gestionali. In ogni caso non possono essere macellati più di 150 capi a settimana nel rispetto dei 2000 capi anno.

⁹ UGB, Unità Grosso Bovino, è un parametro utilizzato nel settore dell'allevamento per esprimere un numero definito di capi di bestiame bovino. Per la conversione ad altri tipi di bestiame di utilizzano le UGB equivalenti; nel caso di animali domestici 1 UGB equivale a: (1 bovino adulto), 1 equide adulto, 5 suini o 10 ovicaprini. Per la selvaggina si considerano equivalenti ad 1 UGB: 5 cinghiali, 10 caprioli, 10 camosci, 3 daini, 3 mufloni o 2 cervi.

Rispetto alle conserve vegetali, ossia confetture, succhi di frutta, sciroppi, sottoaceti e sott'oli, il quantitativo complessivo annuo prodotto non deve superare i 2000 kg calcolati sulla somma dei prodotti finiti. Possono essere fabbricate anche farine o prodotti essiccati; anche in questo caso il quantitativo massimo non può superare i 2000 kg. Come per i prodotti di origine animale, anche per quelli di origine vegetale, spetta all'autorità competente valutare il quantitativo massimo annuo o settimanale specifico per ciascuna azienda agricola.

Per quanto riguarda il pane e altri prodotti da forno, la quantità massima ammessa come PPL deve essere inferiore o uguale a 3000 kg annui, misurati sul prodotto finito. Anche l'olio extravergine di oliva può essere venduto con marchio PPL e la quantità massima con questa denominazione è stata fissata a 1500 kg annui. La molitura delle olive e/o l'imbottigliamento possono avvenire anche presso frantoi registrati non di pertinenza dell'azienda agricola. Per quanto riguarda il miele e i prodotti dolciari a base di miele, l'imprenditore agricolo può destinare alla produzione di PPL, i prodotti ottenuti da non più di 40 alveari.

SPECIE ANIMALE O TIPOLOGIA DI ALIMENTO	QUANTITÀ MASSIMA
Suini Prodotti a base di carne di suino (salumi)	30 capi/anno <i>Il corrispettivo di 30 suini/anno</i>
Lagomorfi Prodotti a base di carne di coniglio (rotolo di coniglio)	2000 capi/anno <i>Il corrispettivo di 2000 conigli/anno</i>
Pollame	2000 capi/anno
Miele e prodotti derivati dall'alveare (miele con frutta secca, propoli, pappa reale, polline, idromele, aceto di miele)	La quantità ottenuta da un massimo di 40 alveari
Conserve alimentari (confetture, composte, succhi di frutta, sottaceti, sott'oli, farine e vegetali essiccati)	2000 kg/anno sul prodotto finito
Pane e altri prodotti da forno	3000 kg/anno sul prodotto finito
Olio extravergine di oliva	1500 kg/anno

Tab. 7.2.4.0 Elenco delle quantità massime ammesse dalla Regione Veneto all'interno del progetto PPL

7.2.5 Parametri e limiti di sicurezza

Le misure di controllo imposte per ciascuna categoria di prodotto sono state individuate dall'allora Unità di Progetto Veterinaria, ora Sezione Veterinaria e Sicurezza Alimentare, con la collaborazione delle ULSS e dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie. Tali misure sono predisposte specificamente in ciascuna scheda tecnica dell'allegato A della D.G.R. 1526/2012.

Ove possibile, i parametri sono stati studiati in modo tale che qualsiasi imprenditore agricolo abbia la possibilità di misurarli con metodi semplici e che non richiedano conoscenze troppo approfondite o oneri troppo elevati. Il motivo di questa scelta risiede nella constatazione che spesso gli imprenditori agricoli trasformano gli alimenti basandosi sulle conoscenze acquisite dall'abituale produzione in ambito domestico. Spesso, però, non sono in grado di dimostrare che il loro alimento sia sicuro. In molti casi, infatti, non conoscono il significato di alcuni parametri, quali il pH e l'attività dell'acqua o i limiti critici di sviluppo di determinati patogeni oppure non hanno gli strumenti per misurarli. Qui di seguito sono riportati alcuni dei limiti prescritti nelle schede tecniche della delibera 1526/2012.

Gli insaccati, come ad esempio salami e sopresse, sono igienicamente sicuri quando l'attività dell'acqua (a_w) scende sotto il valore 0,92. Sotto questa soglia il patogeno più resistente alla bassa a_w , ossia *Listeria monocytogenes*, non è più in grado di svilupparsi e anzi la sua popolazione diminuisce progressivamente¹⁰. Tuttavia è stato deciso di fornire ai produttori come parametro di controllo non l' a_w bensì il calo peso, un criterio strettamente correlato ad esso. Per misurare l'attività dell'acqua, infatti, è necessario un apposito strumento che generalmente nessuna azienda agricola possiede e che necessita di costante taratura. Il calo peso, invece, è molto più semplice da misurare e non necessita di strumentazioni di difficile gestione.

Quando l'insaccato subisce una perdita di peso pari o superiore al 25%, esso normalmente raggiunge un valore di a_w inferiore a 0,92. Il produttore, quindi, senza misurare l'attività dell'acqua, può verificare il grado di stagionatura attraverso semplici controlli settimanali dal momento dell'insacco fino alla perdita del 25% di peso. La procedura di controllo è esposta dettagliatamente nella sezione 7.3.1 di questo capitolo.

¹⁰ Gli alimenti con attività dell'acqua pari o inferiore a 0,92 non costituiscono, ai sensi del regolamento CE 2073/2005, terreno favorevole alla crescita di *L. monocytogenes*

Per ottenere un'attività dell'acqua con un calo peso del 25% è necessario che il contenuto di sale nell'impasto sia maggiore o uguale al 2,5%. Si prescrive, quindi, che la ricetta dei salumi, da consumare senza cottura, preveda un contenuto in sale (NaCl) maggiore o uguale al 2,5% sul peso finale dell'impasto. I prodotti con calo peso inferiore al 25%, invece, devono essere consumati solo previa cottura e l'indicazione deve essere chiaramente espressa in etichetta (Allegato A1, D.G.R. 1526/2012).

La delibera impone, infine, che la macellazione dei suini sia eseguita solo in un macello riconosciuto ai sensi del Reg 853/2004 e unicamente tra il 15 ottobre e la fine del mese di febbraio, quando le temperature sono mediamente più basse. La macellazione domestica, invece, è ammessa solo per gli avicunicoli nei quantitativi di 2000 capi/anno.

Per quanto riguarda il miele non sono stati stabiliti parametri di sicurezza, poiché esso contiene naturalmente una concentrazione zuccherina così elevata (70-80%) da impedire la proliferazione batterica.

Per l'olio di oliva extravergine la sicurezza si raggiunge quando il prodotto presenta un valore di acidità massima dello 0,5%.

Per i prodotti da forno è stato stabilito che i produttori PPL debbano consegnare i cereali ad un mulino registrato. Il motivo di tale scelta deriva dalla necessità di verificare la presenza e la quantità di micotossine presenti nei cereali. Tale verifica, impossibile per i produttori per via delle attrezzature richieste, è invece svolta regolarmente dai mulini che in questo modo garantiscono la sicurezza delle farine utilizzate.

Rispetto alle confetture, è stato stabilito che esse debbano possedere un contenuto di zuccheri totali, cioè l'ammontare dello zucchero contenuto nella frutta e di quello aggiunto, non inferiore al 60% nel prodotto finito. Se il contenuto di zuccheri totali è compreso tra il 45 ed il 60%, le confetture devono possedere un pH inferiore o uguale a 4,2. Tuttavia data la tendenza a ridurre il più possibile la quantità di zuccheri aggiunti, questi parametri non sono molto fruibili. Nella nuova Delibera, pertanto, verrà imposto come unico parametro il pH inferiore o uguale a 4,2. Questo limite è stato stabilito prendendo in considerazione il patogeno più pericolo, ossia il *Clostridium botulinum*, che non è in grado di svilupparsi a pH inferiori a 4,6. Per ottenere un margine maggiore di sicurezza, è stato deciso di abbassare il valore soglia del pH fino a 4,2 in modo da escludere qualsiasi possibilità di sviluppo del

batterio. Così come le confetture anche i succhi di frutta e le altre conserve vegetali devono possedere un pH non superiore a 4,2. Al termine del confezionamento, i vasetti devono essere obbligatoriamente sterilizzati tramite bollitura in acqua.

In merito alle conserve vegetali è interessante confrontare le misure sopra descritte, con quelle imposte in altre regioni italiane. Ad esempio le Regione Piemonte e Liguria hanno fissato limiti differenti e complessivamente meno restrittivi.

In Piemonte per prevenire il rischio relativo alle conserve vegetali e di frutta, sono state disposte due misure alternative: la sterilizzazione o l'acidificazione. Se il pH è inferiore a 4,6, il prodotto non necessita di essere sterilizzato. Se invece il pH è uguale o superiore a 4,6, il prodotto deve essere obbligatoriamente sterilizzato esclusivamente con l'autoclave a 121°C. Non è consentito il trattamento di sterilizzazione mediante bollitura in acqua sia perché non si raggiungerebbero temperature elevate sia perché la durata del trattamento si baserebbe sull'esperienza personale. Questi due fattori non assicurerebbero la sterilità del prodotto (sez. 5.6, D.G.R. 11-1664 del 7 marzo 2011).

In Liguria la D.G.R. 1286 del 26/10/2012, stabilisce che le conserve debbano possedere un pH inferiore a 4,6 ed essere sottoposte ad un trattamento termico di appertizzazione, cioè la bollitura in acqua dei vasetti chiusi ermeticamente. Se hanno un pH uguale o maggiore a 4,6 devono essere sterilizzate in autoclave a 121°C per almeno tre minuti (sez. 5.6).

7.2.6 Formazione

Tutti gli imprenditori agricoli che registrano la propria azienda come PPL devono obbligatoriamente svolgere un percorso formativo, al fine di apprendere i principi base di igiene alimentare (Allegato A, D.G.R. 1526/2012). La formazione è validata dai Servizi veterinari e/o dal SIAN dell'azienda ULSS nel cui territorio si svolge il corso. L'allegato D della delibera 1526/2012 delinea gli argomenti principali da trattare e fornisce un'indicazione delle tempistiche necessarie per ciascun argomento. I temi trattati sono raggruppati in due categorie: quelli comuni a tutte le produzioni, quindi obbligatori per tutti gli OSA, e quelli specifici per le diverse tipologie alimentari. La durata del corso si articola in un minimo di quindici ore, ma le singole ULSS possono stabilire limiti differenti. Sono inoltre in fase di stesura alcuni manuali di buona prassi operativa specifici per tipologia di prodotto (miele, prodotti a base di carne, confetture, ecc.) da fornire ai produttori PPL come utile e semplice strumento da consultare.

7.3 Monitoraggio dei prodotti PPL

La direzione Salute della Regione Veneto, insieme all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (IZSVe), ha creato ad hoc un piano di analisi microbiologiche e strumentali, al fine di garantire un elevato livello di sicurezza alimentare per questi prodotti tipici, provenienti da ambienti di lavorazione con requisiti strutturali peculiari. Il piano di monitoraggio è molto rigoroso, in quanto prevede il prelievo di un campione per ogni singolo lotto di produzione da ciascuna azienda. Si può affermare, quindi, che i prodotti PPL siano tra i più controllati del settore alimentare, poiché nemmeno le imprese alimentari industriali, interamente soggette all'applicazione delle disposizioni del pacchetto igiene, sono sottoposte ad un controllo così intenso. Il motivo di tale rigidità deriva dalla necessità di raccogliere un numero sufficiente di dati, in modo da possedere informazioni adeguate per effettuare una valutazione del rischio. Il laboratorio adibito alle analisi microbiologiche e strumentali dei prodotti PPL è la sezione territoriale di San Donà di Piave dell'IZSVe.

Tutti i dati sono raccolti in uno specifico database che permette una rapida visualizzazione delle eventuali positività attraverso una rappresentazione con "semafori". Il semaforo verde indica una situazione di piena conformità, quello giallo un livello di attenzione, mentre il rosso indica la presenza di un patogeno. In quest'ultimo caso si dà avvio ad un controllo intensivo e si blocca la partita fino ad eliminazione della non conformità.

La rappresentazione grafica a semafori, semplice e immediata, ha reso molto utile il sito sia per gli operatori delle aziende sanitarie che riescono a ottenere un'idea rapida e precisa delle positività presenti, sia per gli allevatori, che possono valutare in tempo reale lo stato delle loro produzioni. L'accesso al sito avviene per livelli di responsabilità e la singola azienda agricola può visualizzare esclusivamente i risultati delle analisi dei propri campioni. La parte pubblica del sito, ancora in fase di elaborazione finale, permetterà la divulgazione delle informazioni sul progetto PPL e offrirà maggior visibilità alla commercializzazione di prodotti tipici, lavorati secondo le tradizioni locali, grazie al fatto che ogni azienda sarà identificata sulla mappa della regione.

7.3.1 Piano di monitoraggio

Per ogni anno di sperimentazione è stato istituito un protocollo di gestione dei campioni e di analisi dei prodotti PPL; di seguito è riportato il piano di monitoraggio istituito per l'anno 2013-2014.

Per le **conserve vegetali** il protocollo stabilisce che si prelevi un campione per lotto di produzione e che il produttore fornisca la scheda tecnica del prodotto impegnandosi a non modificare la ricetta, se non previa comunicazione. Il prodotto deve essere consegnato completo dell'etichetta di vendita. Le analisi effettuate sulle conserve di frutta (confetture e marmellate) riguardano il contenuto zuccherino (gradi brix), pH, muffe e lieviti. Nelle conserve vegetali con e senza olio, si misura il pH e la presenza di clostridi solfito riduttori (spore e forme vegetative). Se i prodotti sono omogenei, come ad esempio la passata di pomodoro, si esegue un'unica determinazione del pH; se i prodotti non sono omogenei, come ad esempio le melanzane sottolio con spicchi di aglio e peperoni, si misura il pH delle varie componenti e si considera il valore più sfavorevole. Una volta l'anno, inoltre, vengono prelevati tre vasetti dello stesso lotto sia per le conserve senza olio sia per quelle con olio allo scopo di verificare la sterilità e per misurare nuovamente il pH. Per i succhi di frutta, infine si ricercano muffe, lieviti, microrganismi mesofili a 30°C, enterobatteri e si misura il pH.

In merito agli **insaccati** è stato istituito un sistema di monitoraggio lungo tutta la filiera, dall'allevamento al prodotto finito, al fine di fornire alle autorità locali gli strumenti per identificare e gestire i potenziali rischi per il consumatore.

Il piano di monitoraggio 2013-2014 prevede che si effettuino tamponi ambientali sulle attrezzature, quali impastatrice, tritacarne, tavoli di lavoro, coltelli e sui locali di lavorazione, perché spesso rappresentano la prima fonte di contaminazione. La verifica delle attrezzature si esegue sulle superfici pulite, precedentemente sanificate, allo scopo di validare la procedura di pulizia e sanificazione applicata dagli operatori.

Oltre ai locali di lavorazione e alle attrezzature si analizzano gli impasti freschi di tutti i lotti di produzione di ciascun allevatore per ricercare l'eventuale presenza di *Salmonella spp.*, *Listeria monocytogenes* ed *Escherichia coli* O157.

Infine si sottopongono ad analisi gli insaccati stagionati. Il monitoraggio avviene secondo modalità differenti, in base ai risultati derivanti dagli impasti freschi. Se l'impasto fresco

risulta negativo, si misura l' a_w di un salame e di una soppressa per ogni produttore a fine stagionatura, quando cioè il calo peso è $\geq 25\%$. Normalmente tale valore si raggiunge dopo 30-45 giorni per i salami e dopo circa due mesi per le sopresse. Se, invece, l'impasto fresco risulta positivo,¹¹ a fine stagionatura si campionano due salami e due sopresse, misurando l' a_w e ricercando l'eventuale presenza del patogeno. Se l' a_w non ha ancora raggiunto il valore di 0,92 o se il patogeno è ancora presente, il lotto rimane bloccato, cioè non può essere venduto fino al raggiungimento della conformità.

Contemporaneamente alle analisi microbiologiche ai produttori è richiesto di annotare, su apposite schede con cadenza regolare, il calo peso degli insaccati, la temperatura e l'umidità degli ambienti di asciugatura e stagionatura.

I piani di monitoraggio precedenti al 2013-2014 prevedevano un'attività di controllo più ampia e intensa. Oltre alle analisi sopra descritte si sono analizzate anche le feci ed i linfonodi degli animali macellati ed è stata introdotta la ricerca di *Campylobacter spp.* negli impasti freschi. Tuttavia questo piano di campionamento rappresentava nel lungo periodo un indice di spesa insostenibile per la Regione. Pertanto una volta raccolti un numero sufficiente di dati e sulla base dei risultati positivi ottenuti nei precedenti piani di campionamento, è stato possibile ridurre il numero di analisi limitandosi ai parametri più significativi.

Nell'anno 2009-2010 è stata inoltre effettuata una sperimentazione particolare. Sono state selezionate quattro aziende PPL, due per la produzione di salami e due per la produzione di sopresse, da sottoporre ad un monitoraggio intensivo. Tale monitoraggio consisteva nell'effettuare analisi microbiologiche lungo tutto il processo produttivo, dal momento dell'insacco fino alla fine della stagionatura, indipendentemente dagli esiti delle analisi derivanti da feci, linfonodi e impasto. Le analisi sono state effettuate a cadenza settimanale per i salami e bisettimanale per le sopresse. Tutti i parametri valutati sono stati messi in relazione fra loro e sono stati costruiti dei modelli matematici, che hanno permesso di identificare nell'attività dell'acqua il parametro fondamentale per controllare l'andamento

¹¹ Si intende lotto positivo quando venga identificato almeno uno dei patogeni (*Salmonella spp.*, *Listeria monocytogenes*, *E.coli* O157:H7) nel campione di impasto. Nel caso di *Listeria monocytogenes*, se l'impasto è positivo alla qualitativa ma alla quantitativa l'esito è inferiore a 10 ufc/g, il lotto si considera negativo. Per gli altri patogeni, invece, il lotto è positivo quando si riscontra la presenza del batterio in 25 g di prodotto.

del processo produttivo. Questo parametro è stato messo in relazione con la diminuzione del peso del prodotto per fornire al produttore uno strumento semplice e personalizzato nel controllo dei lotti (De Rui S., Favretti M., 2011).

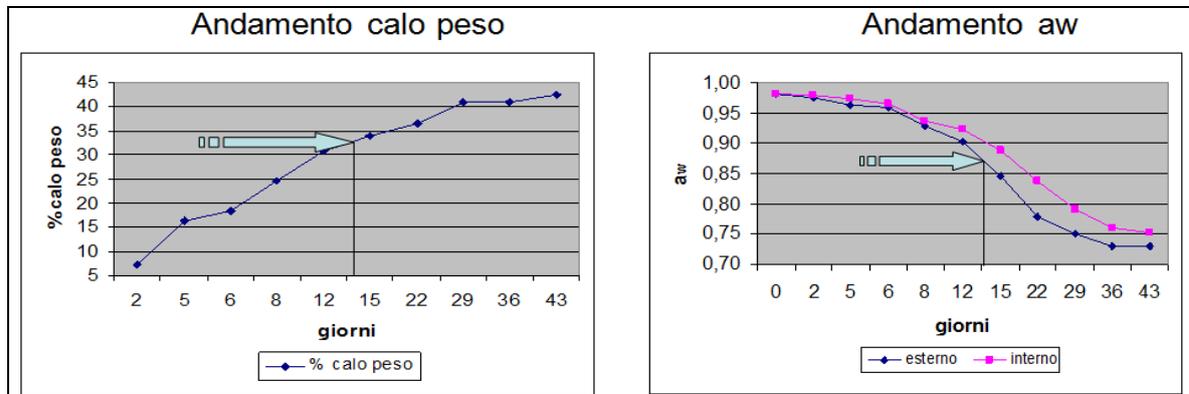


Fig. 7.3.1.0 Correlazione tra calo peso e a_w in un insaccato (Favretti M. 2009)

7.3.2 Risultati delle analisi

I risultati delle analisi dell'anno 2013-2014 relativi agli insaccati di suino sono i seguenti (Ricci A., 2014):

Insaccati freschi

- *E. coli* O157 è stato ritrovato in 1 dei 617 campioni analizzati. La tipizzazione di questo patogeno, tuttavia, ha mostrato l'assenza di fattori di virulenza (gene EAE, gene VT1 e VT2)
- *Salmonella spp.* è stata ritrovata in 6 dei 617 campioni analizzati
- *L. monocytogenes* è stata ritrovata in 64 dei 619 campioni analizzati. Tuttavia solo 18 presentavano una carica superiore alle 10 ufc/g.

Insaccati stagionati

Come previsto dal piano di monitoraggio, nei casi in cui l'analisi dei lotti di insaccati freschi è stata positiva, è stato eseguito un nuovo campionamento a fine stagionatura; generalmente sono stati prelevati due campioni per lotto. I risultati sono stati i seguenti:

- *E. coli* O157 è risultato assente in tutti e 5 i campioni analizzati
- *Salmonella spp.* è stata ritrovata in 5 dei 25 campioni analizzati
- *Listeria monocytogenes* è stata ritrovata con carica superiore alle 10 ufc/g in 5 del 35 insaccati stagionati analizzati.

Il monitoraggio dei prodotti durante la stagionatura ha permesso di verificare come le Salmonelle, in alcuni casi presenti nell'impasto e nei prodotti freschi, non siano più rilevabili negli insaccati pronti per la commercializzazione. Le Salmonelle infatti non sono in grado di svilupparsi a valori molto bassi di a_w , il loro limite di crescita a pH neutro è 0,94 (James M. et al. 2009), e sono quindi facilmente inattivate durante la stagionatura.

Per quanto riguarda *Listeria monocytogenes*, tale microrganismo è stato quasi sempre ritrovato in dosi molto ridotte nel prodotto finito, sebbene sia in grado di svilupparsi fino ad a_w di 0,92 e sia quindi facilmente presente anche nei prodotti stagionati. Per *dosi molto ridotte* si intendono concentrazioni microbiche inferiori a 10 ufc/g, ossia il limite sotto il quale è possibile commercializzare il prodotto PPL se l' a_w dell'alimento è inferiore a 0,92.

E. coli O157 è un patogeno molto pericoloso, ma che si ritrova principalmente negli allevamenti bovini; per queste ragioni nei campioni analizzati di insaccati stagionati di carne suina nessun campione è risultato positivo.

Alla luce di questi dati e di altri ottenuti nei precedenti anni di sperimentazione si è constatato che la presenza di patogeni negli allevamenti e negli insaccati PPL risulta sporadica e in linea con i dati riportati in bibliografia. Nel convegno tenutosi a Bosco Chiesanuova nel 2011, in merito ai risultati dei monitoraggi dei prodotti PPL, si afferma che le percentuali di positività per *Salmonella spp* e *Listeria monocytogenes* sono sovrapponibili a quelle riscontrate in stabilimenti industriali. I prodotti delle aziende PPL non presentano quindi un livello di rischio superiore rispetto a quelli industriali (De Rui S., Favretti M., 2011). Le medesime conclusioni sono state confermate al termine del monitoraggio dell'anno 2013-2014.

Si sottolinea inoltre che i prodotti PPL sono estremamente monitorati poiché sottoposti al controllo di ogni singolo lotto di produzione. La probabilità che un determinato pericolo si manifesti nella popolazione è estremamente limitato anche perché le quantità lavorate sono molto ridotte. Alla luce di queste considerazioni e dei risultati positivi ottenuti dalle analisi, si può considerare che il rischio collegato ai prodotti PPL sia talvolta inferiore a quello dei prodotti industriali.

CONCLUSIONI

Le deroghe, gli adattamenti, le esclusioni e l'adozione di Pratiche di Buona Prassi, anziché del sistema HACCP "ortodosso", sono le misure di flessibilità riconosciute dall'Unione Europea per tutelare realtà produttive particolari, quali ad esempio imprese locali con attività marginali e ridotti volumi di produzione o imprese che producono alimenti tradizionali. Ciascuna di queste realtà per motivi differenti non ha i mezzi né le risorse per adeguarsi interamente ai requisiti normativi richiesti dalla legislazione alimentare europea; nel caso delle imprese produttrici di alimenti tradizionali, inoltre, l'eventuale adeguamento comporterebbe la perdita di tipicità che caratterizza questo tipo di alimenti.

Introdurre misure per tutelare i prodotti tipici del territorio implica in un certo senso riconoscere la creatività delle popolazioni e l'Italia ne è un esempio evidente: di generazione in generazione sono stati valorizzati, mediante la trasformazione, una vastissima gamma di alimenti, partendo frequentemente da materie prime semplici e "povere". Si pensi al lardo di Colonnata, agli insaccati fatti con le frattaglie e alle numerose ricette contadine apprezzate in tutto il mondo e che spesso si trovano ora riproposte nei migliori ristoranti come prelibatezze uniche.

L'importanza di introdurre misure di flessibilità non si ferma, tuttavia, a questi aspetti. Dall'analisi del report effettuato dalla Commissione Europea sul grado di applicazione della flessibilità in alcuni Stati membri, si è evidenziato che sarebbe non solo importante, ma anche conveniente, introdurre con maggiore sollecitudine le misure di flessibilità nel settore alimentare. In alcune situazioni, infatti, è più consono semplificare i requisiti igienico-strutturali, commisurandoli alle circostanze specifiche dell'impresa, invece di imporre un "pacchetto" di norme rigido e inderogabile. Situazioni di non conformità degli alimenti si sono verificate proprio laddove la flessibilità non è stata applicata. Ciò fa supporre che le norme imposte in modo sproporzionato, siano percepite dagli OSA come esagerate e inutili al fine del raggiungimento del risultato richiesto e finiscono per essere ignorate oppure rispettate solo sulla carta. La condizione di sfiducia che induce ad infrangere le norme igieniche può portare, tuttavia, a trascurare anche quelle regole fondamentali che sono alla base del principio di sicurezza degli alimenti.

Concedere semplificazioni, quindi, non implica essere poco accorti, irresponsabili o “chiudere un occhio” nei confronti di alcune realtà produttive né, tantomeno, ammettere che alcuni produttori possano commercializzare alimenti a rischio più elevato per i consumatori. Al contrario significa comprendere le loro esigenze, riconoscere la loro professionalità derivata da anni di esperienza e trovare soluzioni compatibili, nel rispetto di poche e inderogabili norme.

Proprio sulla base di queste considerazioni le autorità competenti locali dei diversi Stati membri hanno intrapreso iniziative di semplificazione dei requisiti burocratici e igienico-strutturali: il progetto PPL ne è un esempio evidente. E' interessante notare come specialmente nel corso degli ultimi anni si siano trovate, in modo così ampio e diffuso, soluzioni per tutelare queste realtà particolari.

I produttori e la popolazione nel suo complesso, forse, sentono forte la necessità di mantenere strette alcune tradizioni che in questa fase di globalizzazione sono minacciate e rischiano di essere travolte con il venir meno della generazione che ancora le custodisce.

Infine, le misure di flessibilità, introdotte principalmente per salvaguardare questi prodotti tradizionali ottenuti con metodi, attrezzature e in locali spesso non conformi, ma che forniscono alimenti ugualmente sani, ci ricordano forse l'importanza di rapportarsi ad essi in modo meno “timoroso” per la salute. In altri termini significa non considerare gli alimenti esclusivamente come insieme di carboidrati, proteine, grassi, ecc. o come substrati potenzialmente contaminati da patogeni.

Un approccio scientifico e rigorosamente tecnico, indiscutibilmente essenziale per il settore delle tecnologie alimentari e per il rispetto del principio di sicurezza alimentare, rischia, tuttavia, di farci perdere una visione di insieme degli alimenti, che spesso rappresentano un concentrato di sapori, che evocano ricordi e appartenenze culturali e costituiscono motivo di convivialità e piacere.

Identificare adeguate misure di flessibilità per le differenti condizioni locali e produttive può essere quindi la strada migliore per trovare un giusto equilibrio tra innovazione e tradizione, senza che sia compromesso il principio di sicurezza alimentare sancito dalla legislazione europea.

BIBLIOGRAFIA

- Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome relativo a "Linee guida applicative del Regolamento n. 852/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari", 29 aprile 2010
- Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e delle Province autonome relativo a "Linee guida applicative del Regolamento n. 853/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti di origine animale", 17 dicembre 2009
- Cappelli M., 2012, "Vendita diretta da parte del produttore primario di alcuni prodotti alimentari di origine animale", Il Pesce n. 6, pag. 20
- Commissione Europea (2005), "Guida all'applicazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP e alla semplificazione dell'attuazione dei principi del sistema HACCP in talune imprese alimentari", SANCO/1955/2005 Rev. 3
- Commissione Europea (2009), Documento di lavoro dei servizi della commissione, "Guida all'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 853/2004 in materia d'igiene per gli alimenti di origine animale"
- Commissione Europea (2010), "Note esplicative di talune disposizioni in materia di flessibilità contenute nel "pacchetto igiene – Domande frequenti (FAQ) – Linee guida per gli operatori del settore alimentare", 12 agosto
- Commissione Europea (2010), "Note esplicative di talune disposizioni in materia di flessibilità contenute nel pacchetto igiene - Linee guida per le autorità competenti", 12 agosto
- Commissione Europea (2012), Documento di lavoro dei servizi della commissione, "Guida all'attuazione di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari", 18 giugno
- Decreto del Dirigente Regionale del Veneto n. 140 del 5 marzo 2008, Modalità per la registrazione ed il riconoscimento degli stabilimenti del settore alimentare ai sensi degli articoli 6 e 4 dei regolamenti 852/2004 e 853/2004 rispettivamente

- Decreto Legislativo n. 193 del 6 novembre 2007, “Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore
- DG Imprese e Industria della Commissione Europea, 2014, Sistema TRIS, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/it/>
- Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 2016 del 3 luglio 2007, “Applicazione regolamenti n. 852, 853, 854 e 882/2004, e successive modifiche e integrazioni, per piccole realtà produttive
- Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1892 del 8 luglio 2008, “Lavorazione, preparazione e vendita di carni avicunicole fresche e suine trasformate presso i produttori primari: protocollo sperimentale
- Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 2280 del 28 settembre 2010, “Produzione, lavorazione e vendita di carni avicunicole, carni trasformate, confetture, marmellate, succhi di frutta, sciroppi, sottaceti, farine, conserve vegetali e funghi e vegetali essiccati”
- Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 11-1664 del 7 marzo 2011, “Approvazione linee guida per la trasformazione e la vendita dei prodotti alimentari e per la preparazione e somministrazione di alimenti e bevande da parte delle aziende agricole”
- Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1526 del 31 luglio 2012, “Piccole Produzioni Locali: il paniere e le regole che ne definiscono la produzione e la commercializzazione”
- Deliberazione della Giunta Regionale della Liguria n. 1286 del 26 ottobre 2012, “Modalità di applicazione della multifunzionalità nella trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari aziendali da parte delle aziende agricole liguri e requisiti igienico sanitari dei locali polifunzionali”
- De Rui S. e Favretti M., 2011, Convegno “La promozione del territorio: attori o spettatori?”, Bosco Chiesanuova, 14 maggio pag. 10-20
- European Commission (2010), *“General report of a mission series carried out in six member states in the period november 2009 to march 2010 in order to gather information regarding the application of the hygiene regulation in small establishment*

producing meat and meat products of mammals and dairy products”, DG(SANCO)/2010-6150-MR-FINAL

- Favretti M. e Cereser A., 2009, Convegno “Le Piccole Produzioni Locali ovvero: dal campo alla tavola per la via più breve - quadro legislativo, aspetti socio-economici e sanitari in Veneto”, Pieve di Soligo, 22 ottobre, pag. 48
- J. M. Jay, M. J. Loessner, D.A. Golden, 2009, Microbiologia degli alimenti, Milano: Springer, Springer-Verlag Italia s.r.l., pag. 671
- Paganini L., 2011, Agriturismo e piccole produzioni locali: stato dell’arte nella provincia di Verona, Relatore Ianieri A., Correlatore Bertoja G., Dipartimento di Produzioni animali, Facoltà di Medicina Veterinaria, Università degli studi di Parma, pag. 60
- Regolamento CE n. 178/2002 del 28/01/2002 “che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l’Autorità Europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare
- Regolamento CE n. 852/2004 del 29 aprile 2004 “sull’igiene dei prodotti alimentari”
- Regolamento CE n. 853/2004 del 29 aprile 2004 “che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale”
- Regolamento CE n. 854/2004 del 29 aprile 2004 “che stabilisce norme specifiche per l’organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano”
- Regolamento CE n. 2074/2005 del 5 dicembre 2005 “recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all’organizzazione di controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004, deroga al regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti (CE) n. 853/2004 e (CE) n. 854/2004”
- Relazione finale progetto di ricerca corrente, 2007, "Semplificazione autocontrollo nelle microimprese alimentari (messa a punto di modelli e procedure per una corretta gestione del sistema di autocontrollo igienico-sanitario nelle imprese di medio-piccole dimensioni che si occupano di preparazione, somministrazione e/o vendita al dettaglio di alimenti)", IZS VE 24/07 RC, pag. 7

- Ricci A., 2014, "Presentazione della stagione PPL 2013-2014", Montebelluna, 27 novembre, pag 4-10
- Sistema TRIS, 2010, numero di identificazione 2010/197/BG, *"Ordinance on specific requirements for the direct supply of small quantities of materials and foods of animal origin"*
- Sistema TRIS, 2011, numero di identificazione 2011/132/FIN, *"Draft Council of State Decree on foodstuff controls"*
- Sistema TRIS, 2012, numero di identificazione 2012/525/B, *"Draft Royal Decree on hygiene conditions relating to the direct supply of small quantities of certain foodstuffs of animal origin to the end consumer by an animal owner or other producer of primary products or hunter"*
- Sistema TRIS, 2013, numero di identificazione 2013/167/P, *"Order laying down the national derogations and measures provided for in Regulation Nos 852/2004 and 853/2004, both of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004, which lay down criteria for the application of flexibility in the sampling procedures provided for in Commission Regulation (EC) 2073/2005 of 15 November 2005, for certain foodstuffs"*
- Unione Europea 2010, "Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea", Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pag. 18

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio i miei genitori per la revisione della tesi e per aver trasformato le parti troppo confuse in qualcosa di comprensibile e scorrevole. Essendo più o meno estranei alla normativa alimentare, si sono concentrati prevalentemente nella parte sintattica traducendo così in italiano meno criptico la mia scrittura. Ringrazio mio fratello che, conoscendo l'argomento sul quale volevo fare la tesi ma di cui non avevo ancora nulla, mi ha mandato l'articolo che ha dato il via alla mia ricerca.

Ringrazio il Dott. Stefano De Rui per avermi spiegato le motivazioni del progetto, ma soprattutto perché, nonostante avesse un programma di impegni dettagliato al minuto, ha trovato il tempo di spiegarmi il necessario, rendendosi sempre reperibile e richiamando quando necessario. Ho apprezzato questo aspetto perché denota a, mio avviso, una reale attenzione verso le persone più che per i ruoli che rivestono. Mi ha permesso infine di entrare in contatto in modo diretto o indiretto con altre due persone estremamente disponibili e ringraziate di seguito.

Ringrazio la Dott.ssa Michela Favretti dell'Istituto Zooprofilattico, per avermi spiegato con dedizione i piani di monitoraggio e tutto ciò che riguarda le analisi dei prodotti PPL, per la gentilezza e rapidità nel rispondere, per avermi mostrato il laboratorio di analisi di San Donà di Piave, per aver revisionato più volte la parte della tesi relativa a questo argomento e per essere stata sempre disponibile per domande e chiarimenti trovando il tempo per qualsiasi spiegazione

Ringrazio la Dott.ssa Alessandra Amorena per avermi dato la possibilità di fare un tirocinio in Regione inerente ai prodotti tradizionali e al progetto PPL in particolare. Per avermi fornito tutto il materiale necessario alla ricerca e per le spiegazioni fornite costantemente. Per aver corretto la tesi in un solo giorno facendo una tirata di sei ore e mezza consentendomi di consegnarla in tempo. Per la disponibilità dimostrata, per il tempo dedicato, per la quantità di nozioni che mi sta insegnando dando così un valore reale al tirocinio. Grazie anche per mostrarmi, convinto come sono delle mie idee, come i fatti non siano così semplici e che sia d'obbligo informarsi davvero molto, prima di dire o scrivere una qualsiasi cosa, soprattutto se con un'accezione leggermente critica.

Ringrazio, infine, gli amici con cui spero di gustare con piacere tutti i buoni alimenti che queste benedette misure di flessibilità permettono di tutelare.