dossier

Dicembre 2020

XVIII LEGISLATURA

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute

Atto del Governo n. 205

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.
La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.
L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

Senato della Repubblica

SERVIZIO DEL BILANCIO
Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it – @SR_Bilancio
Nota di lettura n. 183

Camera dei deputati

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO
Tel. 06 6760 2174 / 9455 – bs_segreteria@camera.it
Verifica delle quantificazioni n. 275

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I N D I C E

PREMESSA 1
Articolo 1 *(Finalità e ambito di applicazione)* 1
Articolo 2 *(Organizzazione dei controlli)* 2
Articolo 3 *(Controlli nel luogo di destinazione)* 3
Articolo 4 *(Sanzioni)* 4
Articolo 5 *(Abrogazioni)* 5
Articolo 6 *(Disposizioni finali)* 5
Articolo 7 *(Clausola di invarianza finanziaria)* 6

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo	
Atto del Governo n.	205	
Titolo breve:	Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione	
Riferimento normativo:	Articolo 12,, commi 1 e 3, lettere *f)* e *i)*, della legge 4 ottobre 2019, n.117	
Relazione tecnica (RT):	Presente	
	Senato	**Camera**
Commissione competente:	5ª (Bilancio) e 12ª (Igiene e sanità) in sede *consultiva* 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 14ª (Politiche dell'Unione europea) in sede *osservazioni*	XII Affari Sociali XIV Politiche dell'Unione Europea V Bilancio

PREMESSA

Il presente schema di decreto legislativo, in attuazione di quanto previsto all'articolo 12, comma 3, lettera f), della legge n. 117 del 2019 - Legge di delegazione europea 2018, adegua la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625, in materia di controlli sanitari sugli animali e sulle merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione europea e le connesse competenze degli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC) del Ministero della salute.

Articolo 1
(Finalità e ambito di applicazione)

Il comma 1 prevede che il Ministero della salute, tramite gli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (di seguito: UVAC), organizzi e coordini i controlli di cui al regolamento (UE) 2017/625, per verificare, secondo modalità a campione e non discriminatorie, la conformità alla normativa dell'Unione europea degli animali, ivi comprese le disposizioni in materia di benessere animale, del materiale germinale, dei prodotti di origine animale, dei sottoprodotti e dei prodotti derivati di origine animale provenienti da altri Stati membri dell'UE.

Il comma 2 stabilisce che ai fini del presente decreto si applicano le definizioni di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2017/625.

Il comma 3 dispone che, nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, il Ministero della salute, avvalendosi degli UVAC, svolge il compito di organo di collegamento responsabile di agevolare lo scambio di comunicazioni tra le autorità competenti degli Stati membri relativamente alle materie disciplinate dal presente decreto, in conformità alle norme sull'assistenza amministrativa contenute negli articoli da 102 a 108 del regolamento (UE) 2017/625. Nel caso in cui i controlli di cui al comma 1 evidenzino che gli animali o le merci non sono conformi alle normative dell'Unione europea al punto da costituire, ai sensi dell'articolo 106 del medesimo regolamento (UE) 2017/625, un rischio sanitario per l'uomo, gli animali o per il benessere degli animali o una violazione ripetuta o possibile grave violazione di tali normative, il Ministero della salute informa senza ritardo le autorità competenti dello Stato membro di spedizione e di ogni altro Stato membro interessato al fine di consentire a tali autorità competenti di intraprendere opportune indagini.

La RT, dopo aver illustrato l'articolo e affermato che l'applicazione delle definizioni di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2017/625 è finalizzata ad armonizzare la normativa di settore con gli altri Paesi, per uniformare le azioni da applicare in caso di riscontri di non conformità su animali e merci provenienti da altri Paesi dell'UE, conclude assicurando che l'adempimento dei compiti degli UVAC derivanti dall'attuazione dell'articolo verrà realizzato con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e non comporterà oneri per la finanza pubblica.

Articolo 2
(Organizzazione dei controlli)

Il comma 1 prevede che, al fine di consentire l'organizzazione e il coordinamento dei controlli di cui all'articolo 9, paragrafo 7, del regolamento (UE) 2017/625, gli operatori che ricevono da altri Stati membri, come primi destinatari materiali, gli animali e le merci di cui all'articolo 1, comma 1:

a) effettuano la registrazione presso gli UVAC utilizzando la descrizione delle informazioni e le procedure previste dal sistema informativo del Ministero della salute e da altri sistemi informativi correlati o altre modalità di trasmissione telematica, stabiliti con apposito decreto del Ministro della salute;

b) segnalano ogni partita all'ufficio veterinario, per gli adempimenti comunitari e al servizio veterinario dell'azienda sanitaria competente per territorio, utilizzando la descrizione delle informazioni e le procedure previste alla lettera a).

Il comma 2 dispone che la segnalazione di cui al comma 1, lettera b), è effettuata al servizio veterinario dell'azienda sanitaria e all'UVAC competenti per territorio nelle 24 ore precedenti l'arrivo per le partite di animali e con almeno un giorno feriale di anticipo per l'arrivo delle partite di merci.

La RT afferma che le procedure in questione non differiscono da quelle già attuate ai sensi del decreto legislativo n. 28 del 1993 (che sarà abrogato) e, a tal fine, viene fatto un preciso riferimento alle procedure previste dal sistema informativo del Ministero della salute che già da anni viene utilizzato dagli UVAC, dalle aziende sanitarie competenti per territorio e dagli operatori destinatari degli animali e delle merci provenienti da altri Paesi dell'Unione.

La registrazione degli operatori nel sistema informativo del Ministero della salute è propedeutica all'effettuazione dell'altra disposizione contenuta nell'articolo riguardante la segnalazione da parte dell'operatore, attraverso il medesimo sistema informativo, dell'arrivo di ogni partita da altri Paesi dell'UE all'UVAC e al servizio veterinario dell'azienda sanitaria competente per territorio.

La RT evidenzia inoltre che tutti gli operatori che attualmente svolgono attività commerciali che prevedono l'acquisizione da altri Paesi membri di animali e merci sono già registrati all'interno del sistema informativo del Ministero della salute.

Infine assicura che l'adempimento dei compiti derivanti dall'attuazione dell'articolo verrà realizzato con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e non comporterà oneri per la finanza pubblica.

Articolo 3
(Controlli nel luogo di destinazione)

Il comma 1, ferme restando le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e dei servizi veterinari delle aziende sanitarie competenti per territorio, dispone che gli UVAC programmano i controlli sugli animali e sulle merci di cui all'articolo 1, comma 1, avvalendosi, per la loro esecuzione, dei servizi veterinari delle aziende sanitarie competenti per territorio.

Il comma 2 stabilisce che gli UVAC, se in occasione di un controllo effettuato nel luogo di destinazione o durante il trasporto viene rilevata la non conformità della partita alla normativa dell'Unione europea nel settore relativo agli animali e alle merci di cui all'articolo 1, comma 1, provenienti da altri Stati membri, adottano le disposizioni di cui agli articoli 137 (intensificazione dei controlli e fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati) e 138 (la disposizione di trattamenti sugli animali o la merce, l'imposizione di detenzione, cura o periodi di quarantena, l'aumento della frequenza dei controlli, il ricorso a trattamenti veterinari, il richiamo, il ritiro o la distruzione delle merci, l'abbattimento di animali, ecc.) del regolamento (UE) 2017/625, in quanto applicabili, avvalendosi dei servizi veterinari delle aziende sanitarie competenti per territorio.

Il comma 3 stabilisce che, nel caso di campionamenti, analisi, prove o diagnosi su animali e merci di cui all'articolo 1, comma 1, provenienti da altri Stati membri, gli UVAC e i servizi veterinari delle aziende sanitarie, competenti per territorio, applicano quanto disposto dall'articolo 35 del regolamento (UE) 2017/625 (controperizia a carico dell'operatore nel caso di richiesta da parte di quest'ultimo).

Il comma 4 prevede che, qualora il controllo effettuato nel luogo di destinazione o durante il trasporto degli animali e delle merci di cui all'articolo 1, comma 1, provenienti dagli altri Stati membri, evidenzi una non conformità concernente errori meramente formali del certificato o dei documenti che non incidono sullo stato sanitario della partita, prima di ricorrere alla sua rispedizione, gli uffici veterinari di cui al comma 1 possano consentire all'operatore dello Stato membro che ha spedito gli animali o le merci un periodo di tempo per la regolarizzazione non inferiore a 30 giorni.

Il comma 5 stabilisce che l'UVAC, se in occasione di un controllo effettuato nel luogo di destinazione o durante il trasporto degli animali e delle merci di cui all'articolo 1, comma 1, provenienti dagli altri Stati membri viene rilevata la presenza di agenti generatori di una malattia contemplata dall'articolo 5 e dall'allegato II del regolamento (UE) 2016/429, nonché di quelle individuate dalla Commissione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo regolamento, di una zoonosi o altre malattie, di altre cause suscettibili di costituire un grave rischio per gli animali o per l'uomo, ovvero la provenienza della partita da una regione contaminata da una malattia epizootica, dispone, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 138 del regolamento (UE) 2017/625:

a) la quarantena e l'abbattimento e la distruzione dell'animale o della partita di animali;

b) il sequestro e la distruzione del materiale germinale o dei prodotti di origine animale o dei sottoprodotti e prodotti derivati di origine animale.

Il comma 6 dispone che gli UVAC, se a seguito dei controlli su animali e merci di cui all'articolo 1, comma 1, effettuati ai sensi del presente decreto, viene rilevato un rischio per la salute pubblica o per la sanità animale o un sospetto di non conformità, dispongono l'applicazione, da parte dei servizi veterinari dell'azienda sanitaria competente per territorio, delle disposizioni di cui agli articoli 137, paragrafo 3, lettere a) e b) sull'intensificazione dei controlli e sul fermo di animali e merci, e 138 del regolamento (UE) 2017/625 sulle azioni in caso di accertata non conformità, in quanto applicabili.

Il comma 7 pone a carico dell'operatore di cui all'articolo 2, comma 1, primo destinatario materiale degli animali e delle merci, i costi sostenuti in applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 138 del regolamento 2017/625.

La RT afferma che il presente articolo adegua le disposizioni sulle varie fasi dei controlli derivanti dall'attuazione del regolamento (UE) 2017/625 all'attuale organizzazione sanitaria nazionale, che individua negli UVAC e nelle aziende sanitarie

competenti per territorio le autorità competenti per l'effettuazione dei controlli sanitari sugli animali e le merci provenienti da altri Paesi dell'UE.

La RT asserisce poi che, come nella configurazione attuale, viene disposto, con il comma 7, che i costi sostenuti per l'effettuazione di controlli ulteriori, diversi da quelli a campione, derivanti da casi di sospetta non conformità o di accertata non conformità siano a carico dell'operatore, primo destinatario materiale degli animali e delle merci.

La RT esclude quindi ulteriori oneri per le Amministrazioni competenti, che provvedono ai compiti derivanti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Nella parte introduttiva, la RT ricorda poi che lo schema di decreto legislativo, in continuità con la normativa attuale, mantiene le competenze sulla filiera dei controlli sanitari sugli animali e sulle merci provenienti dagli altri Stati membri dell'Unione europea in capo agli UVAC del Ministero della salute, le cui spese gravano sui capitoli di bilancio relativi al costo del personale (capp. 5001, 5003, 5005 e 5022) e al funzionamento (5100). Analogamente a quanto detto per gli UVAC, le aziende sanitarie competenti continueranno a svolgere, in coordinamento con gli UVAC stessi, le attività di controllo che attualmente svolgono ai sensi della vigente normativa senza alcun ulteriore adempimento.

Articolo 4
(Sanzioni)

Il comma 1 punisce l'operatore che non ottempera alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 726 a 2.178 euro per ogni singolo obbligo violato. L'operatore che, nel periodo di tre anni, commette tre violazioni delle disposizioni previste dal presente comma, accertate in modo definitivo, è soggetto alla sospensione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività per un periodo da uno a tre mesi. Se il periodo intercorrente tra due violazioni è inferiore a tre mesi, è applicata la durata massima della sospensione.

Il comma 2 punisce l'operatore che non ottempera alle disposizioni impartite dagli UVAC o dall'azienda sanitaria competente per territorio, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/625, salvo che il fatto costituisca reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 a 15.000 euro per ogni singolo obbligo violato. L'operatore che, nel periodo di tre anni, commette tre violazioni delle disposizioni previste dal presente comma, accertate in modo definitivo, è soggetto alla sospensione dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività per un periodo da uno a tre mesi. Se il periodo intercorrente tra due violazioni è inferiore a tre mesi, è applicata la durata massima della sospensione.

La RT afferma che la sanzione applicabile per la mancata segnalazione di arrivo della partita di animali e merci è presente anche nella normativa attuale che viene abrogata con il presente schema di decreto ed è compatibile con le disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 che dispone all'articolo 9, paragrafo 7, che "entro i limiti di quanto strettamente necessario per l'organizzazione dei controlli ufficiali, gli Stati membri di destinazione possono chiedere agli operatori cui sono consegnati animali o

merci provenienti da un altro Stato membro di segnalare l'arrivo di detti animali o merci".

Il regolamento (UE) 2017/625, invece, a differenza delle direttive da cui discende la normativa nazionale attuale, abrogate dal citato regolamento, non prevede alcuna disposizione che obblighi gli operatori a registrarsi presso l'autorità competente per lo svolgimento di attività commerciali che comportino l'acquisizione da altri Stati membri di animali e merci soggette a controllo veterinario e, pertanto, non è stato possibile mantenere una sanzione per tale fattispecie.

Relativamente all'eliminazione di tale sanzione, dalle verifiche effettuate relative agli ultimi 3 anni è emerso che la media annuale delle riscossioni è di circa 96.000 euro.

È stata, tuttavia, prevista una sanzione, da 1.500 a 15.000 euro per ogni singolo obbligo violato, per l'operatore che non ottempera alle disposizioni impartite, ai sensi dell'articolo 138 del regolamento (UE) 2017/625, dagli UVAC o dall'azienda sanitaria competente per territorio.

Le fattispecie soggette a sanzione, in questo caso, sono più numerose [10 fattispecie sanzionabili, ai sensi dell'articolo 138, par. 2, lettere a), b), c), d), e) g), h), i), j), k)] ma non è possibile, allo stato, confermare che le nuove sanzioni possano compensare quelle previste a legislazione vigente per la mancata registrazione (articolo 13-*bis* del citato decreto legislativo n. 28 del 1993), in quanto non è possibile stimare le eventuali inottemperanze da parte degli operatori alle disposizioni impartite dagli UVAC o dall'azienda sanitaria competente per territorio, ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/625.

Articolo 5
(Abrogazioni)

Il comma 1 abroga dalla data di entrata in vigore del presente decreto i decreti legislativi nn. 27 e 28 del 1993.

La RT ricorda che le citate abrogazioni sono coerenti le previsioni dell'articolo 146 del regolamento (UE) 2017/625, che ha abrogato le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE e 90/425/CEE, recepite, appunto, con i decreti legislativi di cui si propone l'abrogazione. La disposizione ha carattere ordinamentale e pertanto non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 6
(Disposizioni finali)

Il comma 1 demanda ad apposito decreto ministeriale la definizione delle procedure tecniche per l'attuazione dei controlli di cui all'articolo 3.

La RT nulla aggiunge al contenuto della norma.

Articolo 7
(Clausola di invarianza finanziaria)

Il comma 1 impone che dalle disposizioni del presente decreto non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni competenti provvedono ai compiti derivanti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La RT ribadisce che l'articolo reca la clausola di invarianza finanziaria.

Al riguardo, anche alla luce delle modalità a campione dei controlli previsti dall'articolo 1, dei chiarimenti forniti dalla RT sull'articolo 2, del fatto che le modifiche apportate al regime sanzionatorio dall'articolo 4 appaiono in ogni caso di limitatissimo impatto finanziario e fermo restando, inoltre, che le entrate da sanzioni rappresentano gettito soltanto eventuale nella determinazione dei tendenziali, della portata ordinamentale o di per sé priva di risvolti onerosi per la finanza pubblica ascrivibili agli articoli 5, 6 e 7, si limitano le osservazioni al dispositivo di cui all'articolo 3, sul quale si chiede in generale conferma dell'effettiva sostenibilità della clausola d'invarianza finanziaria ribadita dalla RT e contenuta nell'articolo 7 in rapporto all'intero dispositivo.

In particolare, si chiede conferma dell'invarianza d'oneri in termini di spese stipendiali e di funzionamento, a valere sui capitoli di bilancio indicati dalla RT relativa all'articolo 3, in rapporto alle modifiche organizzative che dovranno accompagnare l'implementazione della presente normativa, il cui impianto generale, comunque, non si discosta sostanzialmente da quello vigente.

Infine, si chiede un approfondimento in relazione alla previsione, richiamata dai commi 2 e 6 dell'articolo 3, dell'applicazione da parte degli UVAC dell'articolo 137 del regolamento in questione al verificarsi delle circostanze ivi indicate. Infatti, tale articolo dispone l'avvio di indagini con intensificazione dei controlli e fermo ufficiale di animali e merci, senza nulla disporre in merito ai soggetti a carico dei quali porre i relativi oneri. Atteso che il successivo articolo 138 pone espressamente i propri, connessi oneri a carico degli operatori, la più verosimile interpretazione dell'articolo 137 suggerisce che i correlati impegni finanziari, nel silenzio della norma, al contrario, siano a carico degli UVAC. Tale aspetto andrebbe approfondito, giacché potrebbe rappresentare una parziale innovazione avente riflessi finanziari negativi rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo n. 28 del 1993, qui oggetto di abrogazione, anche se va ricordato che l'articolo 14-*bis* di detto decreto dispone (comma 2) che, "nel caso in cui dal controllo [...] risulti un rischio per la salute pubblica o per la sanità animale, le successive cinque partite di merce di analoga tipologia e provenienza, introdotte nel territorio nazionale, sono considerate sospette e gli uffici veterinari [...] dispongono sulle stesse ulteriori controlli veterinari nonché l'applicazione, da parte della azienda sanitaria locale competente per territorio, della misura sanitaria di cui al comma 1" (ovvero il differimento dell'ulteriore commercializzazione dell'intera partita di merce interessata), il che potrebbe essere considerata come una particolare modalità

della più generica intensificazione dei controlli che rappresenta l'aspetto principale delle attività previste dall'articolo 137 del regolamento.