



## **Il ruolo del veterinario nei controlli ufficiali.**

**di Maura Mattalia\***

Abstract EN: The article examines the role of veterinarians within the framework of official controls, reconstructing the relevant regulatory background and the institutional architecture of the competent authorities (Ministry of Health, Regions, Local Health Authorities/ASLs, and Experimental Zooprophyllactic Institutes/IZSSs). Building on the centrality of a risk-based approach, it analyses the criteria, procedures, and implications of controls throughout the entire supply chain, with particular attention to the graduated measures adopted in cases of suspected or ascertained non-compliance and to the principle of proportionality. The contribution then explores the dual nature of veterinary activity: on the one hand, the exercise of public powers within administrative proceedings; on the other, support/assistance activities provided to private parties, with significant consequences in terms of legal classification and jurisdiction. The paper highlights the PRISA as the regional operational hinge of the PCNP and explains how risk assessment guides planning, the intensity of controls, and the choice of measures, placing technical discretion at the core of administrative action aimed at protecting public and animal health.

Abstract IT: L'articolo esamina il ruolo del veterinario nell'ambito dei controlli ufficiali, ricostruendone il quadro normativo e l'architettura delle autorità coinvolte (Ministero della Salute, Regioni, ASL, IZS). Muovendo dalla centralità dell'approccio "risk-based", vengono analizzati criteri, modalità e conseguenze dei controlli lungo l'intera filiera, con particolare attenzione alle misure graduabili in caso di sospetta o accertata non conformità e al principio di proporzionalità. Il contributo approfondisce quindi la duplice natura dell'attività veterinaria: da un lato l'esercizio di pubblici poteri in procedimenti amministrativi, dall'altro attività di supporto/assistenza al privato, con rilevanti ricadute sul piano della qualificazione giuridica e della giurisdizione. Il lavoro valorizza il PRISA quale snodo operativo regionale del PCNP e descrive come la valutazione del rischio orienti programmazione, intensità dei controlli e scelta delle misure, collocando la discrezionalità tecnica al centro dell'azione amministrativa di tutela della salute pubblica e animale.

---

\* Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università di Torino.

Sommario: 1. I controlli ufficiali: il quadro normativo e le autorità competenti. – 2. Le amministrazioni coinvolte nei controlli ufficiali. – 3. La duplice natura dell'attività veterinaria nei controlli ufficiali. – 4. Distinzione tra “controlli ufficiali” e “altre attività ufficiali”. – 5. Il contesto normativo: dal livello europeo a quello nazionale. – 6. Il ruolo del Piano Regionale Integrato (PRISA). – 7. Il rischio come fondamento della programmazione dei controlli ufficiali.

### **1. I controlli ufficiali: il quadro normativo e le autorità competenti.**

I controlli ufficiali costituiscono l'insieme delle attività svolte dalle autorità competenti al fine di verificare la conformità degli operatori alla normativa vigente in settori cruciali per la salute pubblica, la sicurezza della catena alimentare<sup>1</sup> e la tutela degli animali<sup>2</sup>.

La loro finalità primaria è quella di verificare la conformità delle produzioni ai requisiti normativi, la loro tracciabilità e la correttezza delle informazioni fornite ai consumatori, orientando l'azione di vigilanza in funzione del rischio al fine di prevenire o ridurre a un livello accettabile le minacce per la salute umana e animale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla distinzione tra food safety e food security, si vedano, *ex multis*: M. RAMAJOLI, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2-3, 2015, 271 ss.; C. NAPOLITANO, *Sicurezza alimentare ed etica della sostenibilità: profili di diritto amministrativo*, in *Federalismi*, 18, 2018, 2 ss.; L. CHIEFFI, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in F. DEL PIZZO-P. GIUSTINIANI (a cura di), *Bioetica, ambiente e alimentazione: per una nuova discussione*, Milano, 2014; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2015, 3; L. COSTATO-F. ALBISINNI, *European and global food law*, Milano, 2016; L. COSTATO-S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2010, 919 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2023; V. PARISIO, *Food safety and quality law: a transnational perspective*, Torino, 2015.

<sup>2</sup> D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 24, *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontalieri del Ministero della salute*.

<sup>3</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342. In dottrina: M.L. SARTORI, *I controlli veterinari e zootecnici tra legislazione comunitaria e nazionale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 3, 1997, 509; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1974, 1263 ss.; G. BERTI-L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, X, 298 ss.; A. CROSETTI, *I controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989; G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna: la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma-Bari, 1990; O. SEPE, *Controlli*, in *Enc. giur.*, Roma, 1993; G. BERTI-N. MARZONA, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, Milano, 1999, III, 457 ss.; M. DE BENEDETTO, *Controlli. II) controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, Roma, 2007, 9; G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo: diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, II, 1343 ss. In particolare, il controllo si estende a tutti i profili della *food safety*, comprendendo la sicurezza tossicologica, relativa alla composizione del prodotto; la sicurezza nutrizionale, mirata a garantire l'assenza di svantaggi per il consumatore dal punto di vista nutrizionale; e

Il campo di applicazione è estremamente vasto e copre l'intera filiera produttiva «in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione»<sup>4</sup>. I settori specificamente interessati includono: alimenti e sicurezza alimentare, compresi i materiali a contatto con gli alimenti (MOCA<sup>5</sup>); mangimi e la loro sicurezza; salute animale; sottoprodotti di origine animale; benessere degli animali; prodotti fitosanitari e l'uso sostenibile dei pesticidi<sup>6</sup>.

La disciplina dei controlli ufficiali è armonizzata a livello europeo per garantire un approccio omogeneo in tutti gli Stati membri<sup>7</sup>.

---

la sicurezza informativa, volta ad assicurare un'adeguata e completa comunicazione al consumatore riguardo alle caratteristiche del prodotto.

<sup>4</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>5</sup> D.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625*.

<sup>6</sup> D.lgs. n. 27 del 2021, cit.

<sup>7</sup> Per la normativa europea merita di essere ricordato in primo luogo il Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 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. Quest'ultimo stabilisce i principi generali della legislazione alimentare, tra cui il fondamentale obbligo di rintracciabilità di alimenti, mangimi e animali destinati alla produzione alimentare in tutte le fasi della filiera. In seguito, il Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuate per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari (regolamento sui controlli ufficiali), rappresenta la normativa quadro in materia e ha abrogato e sostituito il precedente Regolamento (CE) n. 882/2004. Il nuovo regolamento definisce le responsabilità delle autorità competenti, le modalità di esecuzione dei controlli e le azioni da intraprendere in caso di non conformità: esso è stato recepito con il già citato d.lgs. n. 24 del 2021 (che designa le autorità competenti nazionali e ne disciplina l'operato) e la l. 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europeo 2018). Il Regolamento da ultimo ricordato si configura come una fondamentale norma quadro, volta a razionalizzare e armonizzare il sistema dei controlli ufficiali mediante un unico provvedimento, consolidando le esperienze acquisite con il cosiddetto pacchetto igiene. Il Regolamento trova applicazione in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione di merci, animali e piante, ampliando la portata dei controlli oltre la tradizionale protezione *della food safety*. Per la prima volta, infatti, esso attribuisce specifica rilevanza autonoma al benessere animale e alla protezione delle piante da organismi nocivi, riconoscendoli come obiettivi altrettanto meritevoli di tutela da parte dei pubblici poteri. Questo approccio, fondato su una concezione evoluta di rischio, amplia l'ambito dei controlli ufficiali, che non si limitano più ai pericoli connessi alla salute umana, ma si estendono anche a quelli capaci di nuocere alla salute animale o vegetale, al benessere degli animali e alla tutela ambientale. Infine, per la disciplina sanzionatoria interna, si veda il d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29. In dottrina, si rimanda a: G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo: diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, II, 1343 ss.; F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2011, 5; F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, 1; L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2017, 779 ss.; F. AVERSANO, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in P. BORGHI-I. CANFORA-A. DI LAURO-L. RUSSO (a cura di) *Trattato di diritto alimentare*

I controlli ufficiali devono essere eseguiti secondo criteri precisi, volti a garantirne l'efficacia e l'omogeneità, anche al fine di assicurare la parità di trattamento tra tutti gli operatori economici del settore. I controlli sono effettuati regolarmente e con una frequenza adeguata<sup>8</sup>, determinata sulla base di una valutazione del rischio. Tale valutazione tiene conto di fattori come i rischi intrinseci all'attività, i precedenti dell'operatore in termini di conformità e l'affidabilità dei suoi sistemi di autocontrollo<sup>9</sup>. Di norma, i controlli sono eseguiti senza preavviso, a meno che la notifica all'operatore non sia strettamente necessaria e giustificata per la loro corretta esecuzione<sup>10</sup>. Le autorità competenti devono operare sulla base di procedure scritte e aggiornate, al fine di garantire l'uniformità e l'efficacia delle ispezioni<sup>11</sup>. Al termine del controllo, viene redatta una documentazione scritta (verbale o scheda di controllo) che deve essere resa disponibile all'operatore<sup>12</sup>.

Qualora un controllo ufficiale rilevi una non conformità, le autorità competenti sono tenute ad agire per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione. Il Regolamento (UE) 2017/625, agli articoli 137 e 138, delinea un percorso d'azione graduato<sup>13</sup>. In caso di sospetta non conformità (art. 137) l'autorità avvia un'indagine per confermare o escludere il sospetto, potendo disporre misure cautelari come il blocco ufficiale di animali o merci<sup>14</sup>.

In caso di accertata non conformità (art. 138) l'autorità adotta tutte le misure opportune per determinare l'origine e l'entità della violazione, stabilire le responsabilità e imporre all'operatore di rimediare e prevenire il ripetersi dell'irregolarità<sup>15</sup>.

Le misure correttive devono essere proporzionate, efficaci e dissuasive<sup>16</sup>. La normativa prevede un'ampia gamma di azioni, tra cui: imposizione di procedure di igienizzazione; restrizione o divieto di immissione sul mercato,

---

*italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, 924; R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Dir. e società*, 2006, 510 ss.

<sup>8</sup> Il sistema dei controlli ufficiali è finanziato principalmente attraverso tariffe obbligatorie a carico degli operatori dei settori interessati. Il d.lgs. n. 32 del 2021, cit., stabilisce che tali tariffe sono destinate a concorrere, in aggiunta alle risorse del Servizio Sanitario Nazionale, ad assicurare le risorse umane e strumentali necessarie per l'organizzazione e l'effettuazione dei controlli.

<sup>9</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342; d.lgs. n. 27 del 2021, cit.; d.lgs. n. 24 del 2021, cit.

<sup>10</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342; *d.lgs. n. 27 del 2021, cit.*

<sup>11</sup> D.lgs. n. 27 del 2021, cit.

<sup>12</sup> D.lgs. n. 27 del 2021, cit.

<sup>13</sup> D.lgs. 5 agosto 2022, n. 134, *Disposizioni in materia di sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429*; d.lgs. n. 23 del 2021, cit.

<sup>14</sup> T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 giugno 2022, n. 589; d.lgs. n. 23 del 2021, cit.

<sup>15</sup> D.lgs. n. 134 del 2022, cit.; d.lgs. n. 23 del 2021, cit.

<sup>16</sup> L. 117 del 2019, cit.

ritiro o richiamo di prodotti; blocco dei movimenti di animali<sup>17</sup>; sequestro di animali non identificati e non rintracciabili, considerati a rischio<sup>18</sup>; sospensione o revoca del riconoscimento dello stabilimento<sup>19</sup>; abbattimento e distruzione degli animali, considerata *extrema ratio* e applicabile solo previa rigorosa valutazione dell'impossibilità di adottare misure meno cruente, nel rispetto del principio di proporzionalità e della tutela costituzionale degli animali<sup>20</sup>.

La responsabilità del veterinario nell'ambito dei controlli ufficiali rappresenta un pilastro fondamentale del sistema di tutela della salute pubblica, inserendosi in una materia che, come visto, appare complessa e articolata, disciplinata da un quadro normativo multilivello che spazia dalla legislazione europea a quella nazionale e regionale.

La funzione del veterinario, in questo contesto, non è isolata, ma si integra nel più ampio perimetro del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), il quale comprende tra le sue finalità istituzionali anche le attività amministrative in materia di zooprofilassi e servizi veterinari<sup>21</sup>.

L'obiettivo primario di questa complessa architettura di controlli è la salvaguardia della salute in una prospettiva olistica, che abbraccia la salute pubblica e quella animale, la sicurezza della catena alimentare e il benessere degli animali.

Questo approccio si fonda su un sistema di sorveglianza e ispezione orientato alla valutazione del rischio<sup>22</sup> (vedi *infra*), che prevede controlli periodici, eseguiti con frequenza appropriata e, di norma, senza preavviso, in ogni fase della produzione, trasformazione e distribuzione<sup>23</sup>.

## **2. Le amministrazioni coinvolte nei controlli ufficiali.**

La centralità di questa funzione è tale che la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame è stata ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Specificamente, la Corte costituzionale ha identificato la materia come afferente alla «profilassi internazionale» e alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere q) e s), della Costituzione. Tale attribuzione di competenza si giustifica con la necessità di garantire un'azione unitaria su base nazionale per la salvaguardia della salute, considerata un bene primario<sup>24</sup>. La Corte ha sottolineato come l'elaborazione di dati e la definizione di protocolli

---

<sup>17</sup> D.lgs. n. 134 del 2022, cit.

<sup>18</sup> L. 117 del 2019, cit.

<sup>19</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, sez. Parma, sez. I, 23 aprile 2024, n. 93.

<sup>20</sup> D.lgs. n. 134 del 2022, cit.

<sup>21</sup> Corte Dei Conti, delibera n. 16/SEZAUT/2024/QMIG.

<sup>22</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>23</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>24</sup> C. cost., 21 dicembre 2016, n. 270.

operativi di sorveglianza costituiscano «un'azione aggiuntiva necessariamente unitaria e su base nazionale [...] per una adeguata 'salvaguardia a fini di tutela della salute' umana».

In questo sistema, gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS) agiscono come strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e province autonome, fornendo ai servizi veterinari delle ASL la collaborazione e le prestazioni necessarie per l'espletamento delle funzioni di igiene e sanità pubblica veterinaria, confermando il loro pieno inserimento nel SSN<sup>25</sup>. Gli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) sono enti pubblici, originariamente istituiti dallo Stato<sup>26</sup>, ma poi regionalizzati<sup>27</sup>. Essi svolgono attività di sorveglianza epidemiologica nonché di ricerca sperimentale sul mondo animale, allo scopo di salvaguardare la salute umana.

Gli IZS svolgono varie prestazioni di profilassi, di vigilanza sulla salute animale, di igiene urbana veterinaria, a scopo di prevenzione collettiva e sanità pubblica, che sono svolte ordinariamente<sup>28</sup>. Pertanto, gli IZS concorrono alla erogazione dei LEA. La disciplina statale, inoltre, chiarisce che essi sono «enti sanitari<sup>29</sup>» i quali operano come «strumenti tecnico-scientifici dello Stato, delle regioni e province autonome, per le materie di rispettiva competenza [...] nell'ambito del Servizio sanitario nazionale<sup>30</sup>». Le funzioni degli IZS, infatti, interessano sia la tutela della salute che la ricerca scientifica, entrambe competenze concorrenti (art. 117, terzo comma, Cost.). In ragione dall'ampiezza delle attribuzioni riconosciute, in quest'ambito, alla autonomia regionale<sup>31</sup> lo Stato ha definito le «forme» organizzative<sup>32</sup> e precisato il tipo di prestazioni e funzioni «essenziali» loro attribuite. Cionondimeno, in ragione del «preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività ad essi

---

<sup>25</sup> In Piemonte sono devolute all'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPA) le competenze relative a: analisi chimiche di campioni di alimenti oggetto di indagini per finalità ambientali e non ricomprese nei controlli per la Sicurezza Alimentare; determinazione della migrazione globale/specifica e requisiti di purezza dei materiali non ancora entrati a contatto con alimenti (ceramica, vetro, carta, acciaio, plastica); controllo delle acque destinate al consumo umano.

<sup>26</sup> L. 23 giugno 1970, n. 503, *Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali*.

<sup>27</sup> Con la legge 23 dicembre 1975, n. 745, *Trasferimento di funzioni statali alle regioni e norme di principio per la ristrutturazione regionalizzata degli istituti zooprofilattici sperimentali*.

<sup>28</sup> DPCM del 12 gennaio 2017, avente ad oggetto la «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» (spec. Allegato 1); art. 1, d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, *Riordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali*.

<sup>29</sup> Art. 1, l. n. 503 del 1970, cit.

<sup>30</sup> Art. 1, co. 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*.

<sup>31</sup> C. cost., 2 novembre 2017, n. 231, punto 9.3.1. in diritto.

<sup>32</sup> D.lgs. n. 270 del 1993, cit.

affidate»<sup>33</sup>, in particolare, con riferimento alla «ricerca sperimentale ed all'accertamento delle malattie degli animali», il d.lgs. n. 270/1993 ha effettuato una «equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni»<sup>34</sup>.

L'intera attività di controllo è finalizzata a prevenire e controllare le malattie animali, con particolare attenzione a quelle trasmissibili all'uomo (zoonosi), come esplicitamente previsto dalla normativa di settore<sup>35</sup>. La sua funzione si inserisce nel più ampio contesto del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e persegue l'obiettivo primario di tutelare la salute pubblica e animale, garantire la sicurezza alimentare e il benessere degli animali<sup>36</sup>.

Le autorità competenti per l'organizzazione e l'esecuzione di tali controlli sono chiaramente identificate dalla normativa.

Il Ministero della Salute agisce come autorità veterinaria centrale, responsabile dell'organizzazione e del coordinamento dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali in materia di salute e benessere animale<sup>37</sup>. Tramite gli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC), coordina i controlli su animali e merci provenienti da altri Stati membri<sup>38</sup>.

Le Regioni e le Province programmano e attuano le attività di controllo sul territorio di competenza<sup>39</sup>.

I Servizi Veterinari delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) costituiscono il braccio operativo del sistema, eseguendo materialmente le ispezioni e i controlli<sup>40</sup>.

Gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS) operano come strumenti tecnico-scientifici a supporto dei Servizi Veterinari, fornendo prestazioni e collaborazione per le funzioni di igiene e sanità pubblica veterinaria<sup>41</sup>.

Esperti veterinari della Commissione Europea e del Ministero della Salute possono inoltre effettuare controlli per verificare l'applicazione uniforme della normativa sul territorio nazionale, con il supporto delle autorità sanitarie locali<sup>42</sup>.

### **3. La duplice natura dell'attività veterinaria nei controlli ufficiali.**

Emerge una distinzione fondamentale nella natura delle attività svolte dal veterinario, in particolare quello operante per il servizio pubblico. Non tutte le sue funzioni, infatti, sono espressione di un potere pubblico autoritativo.

---

<sup>33</sup> C. cost., 7 aprile 1994, n. 124.

<sup>34</sup> C. cost., 3 dicembre 2021, n. 234.

<sup>35</sup> Art. 3, d.lgs. 136 del 2022.

<sup>36</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342

<sup>37</sup> D.lgs. n. 135 del 2022, cit.

<sup>38</sup> D.lgs. n. 23 del 2021, cit.

<sup>39</sup> Cons. St., sez. V, 20 luglio 2019, n. 5364.

<sup>40</sup> D.lgs. n. 181 del 2010; d.lgs. n. 135 del 2022, cit.

<sup>41</sup> Corte Conti, delibera n. 16/SEZAUT/2024/QMIG

<sup>42</sup> D.lgs. n. 267 del 2003, cit.

Una parte significativa dei compiti assegnati al veterinario del servizio pubblico è direttamente o indirettamente ricollegabile all'esercizio di pubblici poteri<sup>43</sup>. Rientrano in questa categoria: il rilascio e la validazione dei passaporti degli animali<sup>44</sup>; la vigilanza sulla corretta applicazione delle disposizioni per l'identificazione e la registrazione degli animali; l'effettuazione di controlli presso le aziende zootecniche e la registrazione dei loro esiti nella Banca Dati Nazionale (BDN)<sup>45</sup>; l'ispezione e la vigilanza negli stabilimenti di macellazione, incluso il controllo sulla distruzione dei marchi auricolari e la custodia dei passaporti annullati; l'aggiornamento nella BDN delle informazioni relative alle aziende zootecniche e agli allevamenti<sup>46</sup>.

Queste attività si configurano come veri e propri procedimenti amministrativi ai sensi della l. 241/1990, in cui il veterinario agisce come pubblico ufficiale nell'esercizio di una potestà amministrativa volta alla tutela di interessi pubblici superiori.

Accanto alle funzioni autoritative, la normativa attribuisce ai Servizi Veterinari compiti che hanno una natura meramente "assistenziale" e sostitutiva rispetto agli obblighi del detentore di animali. L'esempio principale è la registrazione nella BDN delle informazioni relative a nascite, movimentazioni, macellazioni e importazioni per conto dei detentori che scelgono di non provvedervi direttamente o tramite altri soggetti delegati.

In questo contesto, il detentore dell'animale è il soggetto primariamente responsabile della tempestiva e corretta registrazione dei dati. Tuttavia, egli può scegliere di adempiere a tale obbligo avvalendosi di diversi soggetti, tra cui il Servizio Veterinario dell'ASL<sup>47</sup>.

Come chiarito dalla giurisprudenza: la citata previsione, che solo mette in risalto la natura obbligatoria della situazione giuridica posta a carico dei Servizi veterinari (così da escluderne il rifiuto di adempiere), deve essere interpretata in uno con la previsione dell'art. 7 che consente al detentore di "scegliere" se registrare da sé ovvero semplicemente farsi sostituire da soggetti terzi, equiparando la posizione dei "delegati" a quella dei Servizi Veterinari e di entrambi questi ultimi al primo, nonché con la disposizione di cui all'art. 14 che inserisce l'operato dei Servizi Veterinari nell'ambito degli strumenti di "assistenza" dei quali il privato detentore dei bovini può usufruire per la registrazione dei dati<sup>48</sup>.

Quando il veterinario pubblico opera in questo ambito, agisce come *longa manus* del detentore, svolgendo un'attività meramente alternativa e assistenziale. Tale attività non configura l'esercizio di una potestà

---

<sup>43</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 151; T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40.

<sup>44</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40.

<sup>45</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 151; T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40.

<sup>46</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40.

<sup>47</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40; T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 27.

<sup>48</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 151; T.A.R. Veneto, sez. III, 5 gennaio 2022, n. 40.

amministrativa e la posizione giuridica del privato è qualificabile come diritto soggettivo, con conseguente giurisdizione del Giudice Ordinario in caso di controversie<sup>49</sup>.

Una figura distinta, ma integrata nel sistema di sorveglianza è il veterinario aziendale. Si tratta di un libero professionista che, su incarico dell'operatore del settore alimentare o dell'allevatore, svolge compiti specifici volti a garantire la conformità dell'azienda alla normativa<sup>50</sup>.

I suoi requisiti e compiti sono definiti a livello nazionale. In particolare deve essere iscritto all'Ordine, aver seguito un corso di formazione specifico in ambito ECM, non trovarsi in situazioni di conflitto di interessi (ad esempio, non può fornire servizi per ditte fornitrici dell'azienda)<sup>51</sup>. In relazione ai suoi compiti questi supporta l'operatore nell'adempimento degli obblighi normativi. Le informazioni e i dati raccolti durante la sua attività (es. visite di sanità animale) possono essere acquisiti e utilizzati dalle autorità competenti per le attività di sorveglianza delle malattie animali. L'operato dei veterinari aziendali è soggetto a verifica periodica da parte delle Regioni e delle Province.

La Federazione Nazionale degli Ordini dei Veterinari Italiani (FNOVI) ha il compito di tenere l'elenco pubblico nazionale di tali professionisti, sebbene le province possano istituire elenchi territoriali per finalità organizzative e di controllo, senza interferire con i requisiti professionali stabiliti a livello statale<sup>52</sup>.

#### **4. Distinzione tra “controlli ufficiali” e “altre attività ufficiali”.**

Il Regolamento (UE) 2017/625 introduce una distinzione fondamentale tra “controlli ufficiali” e “altre attività ufficiali”<sup>53</sup>.

I controlli ufficiali sono le attività eseguite per verificare la conformità alla normativa europea<sup>54</sup>.

Le altre attività ufficiali sono interventi diversi dai controlli, come quelli rientranti nei piani di eradicazione, controllo e sorveglianza delle malattie animali<sup>55</sup>.

Questa distinzione ha importanti conseguenze pratiche. Ad esempio, il diritto del soggetto controllato a richiedere una controperizia<sup>56</sup> a proprie

---

<sup>49</sup> T.A.R. Veneto, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 151.

<sup>50</sup> Cons. St., sez. V, 20 luglio 2019, n. 5364.

<sup>51</sup> Cons. St., sez. V, 20 luglio 2019, n. 5364.

<sup>52</sup> T.A.R. Trento, sez. I, 18 dicembre 2018, n. 281; Cons. St., sez. V, 20 luglio 2019, n. 5364.

<sup>53</sup> Comunicazione della Commissione C/2024/6481 sui controlli ufficiali.

<sup>54</sup> T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 5 marzo 2021, n. 2737 del 2021; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 4 marzo 2021, n. 2720.

<sup>55</sup> T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 5 marzo 2021, n. 2737 del 2021; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 4 marzo 2021, n. 2720.

<sup>56</sup> Qualora la non conformità venga accertata, è essenziale distinguere tra non conformità “minori”, che non rappresentano un rischio immediato per la salute umana, animale o per il

spese, previsto dall'art. 35 del Regolamento (UE) 2017/625, si applica esclusivamente nel contesto dei controlli ufficiali e non è estendibile alle altre attività ufficiali<sup>57</sup>.

Come specificato dal Ministero della Salute e confermato dalla giurisprudenza, «ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5 del Regolamento, l'art. 35 sulla controperizia non è applicabile alle altre attività ufficiali inerenti ai piani di eradicazione, controllo e sorveglianza delle malattie animali» e tale assunto «è comprovato non solo dalla circostanza che l'articolo 35, al paragrafo 1, fa riferimento esclusivamente al solo contesto dei controlli ufficiali, ma soprattutto dal disposto dell'articolo 1, paragrafo 5, che nell'elencare espressamente gli articoli del Regolamento che si applicano anche alle altre attività ufficiali non cita l'articolo 35 sulla controperizia»<sup>58</sup>.

In conclusione, la responsabilità del veterinario nei controlli ufficiali è poliedrica e strettamente legata al ruolo ricoperto. Il veterinario pubblico agisce prevalentemente come pubblico ufficiale nell'esercizio di poteri di controllo e vigilanza, ma può anche svolgere funzioni di mera assistenza al privato. Il veterinario aziendale, pur essendo un libero professionista, è una figura chiave integrata nel sistema di sorveglianza sanitaria nazionale, le cui attività contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di sanità pubblica.

Il Piano Regionale Integrato per la Sicurezza Alimentare (PRISA), o un piano con denominazione analoga, costituisce il principale strumento di programmazione, attuazione, rendicontazione e verifica dei controlli ufficiali in ambito veterinario e di sicurezza alimentare. Tale piano si inserisce in un sistema di controllo multilivello, che discende dalla normativa europea e viene declinato a livello nazionale e, infine, attuato a livello regionale e locale.

---

benessere degli animali, e non conformità "maggiori", che invece risultano immediatamente lesive. In entrambe le ipotesi, l'azione amministrativa deve essere proporzionata alla gravità della situazione accertata, e le autorità devono intraprendere tutte le misure necessarie per individuare l'origine e l'entità della violazione, stabilire le responsabilità dell'operatore e adottare provvedimenti idonei a rimuovere il problema e a prevenirne il ripetersi. In ogni caso, qualora tecnicamente fattibile e opportuno, l'Amministrazione può consentire lo svolgimento di una controperizia contestualmente al controllo. Inoltre, nel caso in cui l'operatore non condivida le valutazioni effettuate dall'autorità competente, è prevista la possibilità di attivare, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica dell'esito del controllo, una "procedura di controversia". Questo strumento permette all'operatore, a proprie spese, di richiedere il riesame della documentazione relativa all'analisi, alla prova o alla diagnosi contestata da parte dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS). L'ISS, entro trenta giorni dalla ricezione della documentazione, esprimerà il proprio parere, che sarà trasmesso alle parti interessate, all'Autorità competente e, per conoscenza, al laboratorio ufficiale che ha effettuato la prima analisi, prova o diagnosi, con la possibilità di ripetere l'analisi stessa, sempre a carico dell'operatore.

<sup>57</sup> T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 5 marzo 2021, n. 2737 del 2021; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 4 marzo 2021, n. 2720.

<sup>58</sup> T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 5 marzo 2021, n. 2737 del 2021; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 4 marzo 2021, n. 2720.

### **5. Il contesto normativo: dal livello europeo a quello nazionale.**

Il quadro di riferimento per i controlli ufficiali è stabilito a livello europeo, principalmente dal Regolamento (UE) 2017/625. Questo regolamento impone agli Stati membri di istituire un sistema organico di controlli lungo l'intera filiera agroalimentare per garantire l'applicazione della legislazione in materia di alimenti, mangimi, salute e benessere degli animali<sup>59</sup>.

In attuazione di tale normativa, l'Italia predispone un Piano di Controllo Nazionale Pluriennale (PCNP)<sup>60</sup>. Questo documento strategico, elaborato dal Ministero della Salute in coordinamento con le altre amministrazioni competenti e approvato in sede di Conferenza Stato-Regioni, descrive l'intera architettura dei controlli ufficiali a livello nazionale<sup>61</sup>. Il PCNP ha lo scopo di «orientare i controlli ufficiali per la sicurezza alimentare e per la lotta alle frodi lungo l'intera filiera produttiva, in funzione dei rischi».

Il PCNP rappresenta quindi la cornice nazionale che definisce gli obiettivi strategici e la struttura generale del sistema di controllo, in conformità con le disposizioni europee.

L'azione pianificatoria non si limita a costituire una mera fase preliminare, bensì assume un ruolo determinante nel garantire una visione sistematica e integrata dei diversi fattori che influenzano il settore sottoposto a controllo. Il PCNP è uno strumento pianificatorio essenziale per l'organizzazione e il coordinamento del sistema dei controlli ufficiali a livello nazionale che si sviluppa attorno a due finalità principali, strettamente connesse tra loro, che ne delineano l'impianto operativo. La prima, di natura descrittiva, si sostanzia in una mappatura sistematica e dettagliata dell'intero sistema dei controlli ufficiali lungo la filiera agroalimentare, garantendo una ricognizione esaustiva delle dinamiche ispettive e delle relative modalità di attuazione. Tale funzione conferisce al Piano un ruolo cruciale quale strumento informativo essenziale, tanto per le autorità deputate alla vigilanza e alla verifica della sua corretta applicazione, quanto per i soggetti destinatari delle attività di controllo, i quali, attraverso tale ricostruzione analitica, possono acquisire piena consapevolezza del funzionamento dell'azione amministrativa nel settore. La seconda finalità, di natura strategico-gestionale, conferisce al PCNP un ruolo determinante nel garantire il coordinamento tra le molteplici amministrazioni coinvolte nel sistema dei controlli ufficiali, assicurando un'armonizzazione sia

---

<sup>59</sup> T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 3 marzo 2025, n. 1731; Corte Conti Lombardia, sez. controllo, delibera n. 119/2021/PARI.

<sup>60</sup> Il Piano di Controllo Nazionale Pluriennale è stato preparato con il coordinamento del Ministero della salute – Direzione Generale per l'Igiene e la Sicurezza degli Alimenti e la Nutrizione (DGISAN), ed emanato in Italia per il quinquennio 2023/2027, a seguito di Intesa Stato-Regioni, sancita nella seduta del 22 marzo 2023 (n.55/CSR), che ne ha approvato la struttura e gli obiettivi strategici.

<sup>61</sup> Corte Conti, sez. controllo, delibera n. 2/2022/G.

nella fase di pianificazione e predisposizione delle attività ispettive, sia nella loro concreta attuazione. Attraverso un'accurata razionalizzazione e un'ottimizzazione delle risorse disponibili, il Piano persegue l'obiettivo di delineare un modello organizzativo efficiente, che consenta una chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi e favorisca un approccio sinergico e integrato alla gestione dei controlli, in modo da garantire la coerenza e l'efficacia dell'azione pubblica nell'ambito della sicurezza alimentare.

La particolarità di tale fonte risiede nella intrinseca dinamicità dello stesso: il Piano deve essere costantemente aggiornato in base ai risultati delle attività svolte, alle modifiche normative sopravvenute e alle nuove evidenze scientifiche emerse. Adottando tale metodologia, una volta definito il piano operativo dei controlli, si procede con la sua attuazione e con la concreta sperimentazione delle misure predisposte. Successivamente, il sistema viene sottoposto a una fase di verifica e valutazione, finalizzata a misurarne l'efficacia e l'affidabilità. Tale processo si conclude, ove necessario, con l'introduzione di interventi correttivi, elaborati sulla base dei dati e delle evidenze emerse, al fine di ottimizzare il meccanismo di controllo sia nella sua globalità sia con riferimento a specifici ambiti settoriali<sup>62</sup>.

## **6. Il ruolo del Piano Regionale Integrato (PRISA).**

Il Piano Nazionale viene implementato attraverso un sistema di controllo multilivello che coinvolge le autorità centrali, regionali e locali (Aziende Sanitarie Locali - ASL)<sup>63</sup>. È in questo contesto che si inserisce il Piano Regionale Integrato dei controlli di sicurezza alimentare (PRISA).

Il PRISA è lo strumento con cui ogni Regione<sup>64</sup> e Provincia traduce gli indirizzi strategici del PCNP in un programma operativo concreto, adattato alle specificità del proprio territorio. Le fonti confermano l'esistenza e la funzione di tali piani regionali, sebbene la denominazione possa variare.

---

<sup>62</sup> F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., 10; F. AVERSANO, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., 924; F. ALBISINNI, *Sicurezza e controlli: chi garantisce cosa*, cit. 6; L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, cit. 782; A. JANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l'esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2009, 3.

<sup>63</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>64</sup> T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. III, 4 marzo 2021, n. 2720 fa esplicito riferimento al "Piano Regionale Integrato della Regione Campania per i controlli ufficiali in materia di Alimenti, Mangimi, Sanità e Benessere Animale, Sanità delle Piante", evidenziandone l'ampio spettro di applicazione.

La Corte dei conti, in una sua relazione, menziona il «piano regionale integrato per la sanità pubblica veterinaria» come «una parte fondamentale del 'livello' prevenzione collettiva e sanità pubblica»<sup>65</sup>.

Questi piani regionali sono lo strumento attraverso cui le autorità competenti regionali e locali (Regioni, Province Autonome e ASL) adempiono ai loro obblighi di «pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali»<sup>66</sup>. Le attività di controllo a livello locale sono definite «sulla base dei vincoli derivanti da fonti normative e da piani sovraordinati», come appunto il PCNP<sup>67</sup>.

Nel contesto dei controlli ufficiali, il concetto di “rischio” non è un’astrazione, ma un principio operativo fondamentale che guida la pianificazione, l’esecuzione e la reazione delle autorità competenti. Esso rappresenta la probabilità che si verifichi un evento avverso (una non conformità alla normativa) e la gravità delle sue potenziali conseguenze per i beni giuridici tutelati, quali la salute umana e animale, il benessere degli animali e la sicurezza alimentare<sup>68</sup>.

### **7. Il rischio come fondamento della programmazione dei controlli ufficiali.**

Il sistema dei controlli ufficiali è intrinsecamente basato sul rischio. Le normative, in particolare il Regolamento (CE) n. 882/2004 (ora abrogato ma i cui principi sono confluiti nel Regolamento (UE) 2017/625), stabiliscono che i controlli devono essere eseguiti «periodicamente, in base ad una valutazione dei rischi e con frequenza appropriata»<sup>69</sup>.

Questo significa che l’intensità e la frequenza delle ispezioni non sono uniformi, ma modulate in funzione del livello di rischio associato a una determinata attività, operatore o prodotto.

La valutazione del rischio, che determina la programmazione dei controlli, deve tenere conto di una serie di fattori specifici<sup>70</sup> ed in particolare: i rischi intrinseci all’attività, ossia i rischi associati agli animali, ai mangimi, agli alimenti, alle tipologie di aziende e a qualsiasi processo o sostanza che possa avere un impatto sulla sicurezza della filiera (ad esempio, un allevamento intensivo presenterà profili di rischio diversi da un allevamento estensivo); i precedenti dell’operatore, ossia la “storia” di un operatore in termini di

---

<sup>65</sup> Corte Conti Lombardia, sez. controllo, delibera n. 119/2021/PARI.

<sup>66</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, sez. Parma, sez. I, 23 aprile 2024, n. 93.

<sup>67</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342. L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull’attività dei privati e l’effettività della regolazione*, cit., 802; A. JANNARELLI, *La governance della sicurezza alimentare: l’esigenza di un monitoraggio costante del modello*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2009, 3.

<sup>68</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>69</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

<sup>70</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342

conformità alla normativa, in quanto un operatore con un passato di non conformità sarà soggetto a controlli più frequenti e approfonditi; l'affidabilità dei controlli interni, con valutazione dell'efficacia dei sistemi di autocontrollo messi in atto dall'operatore, perché un sistema robusto e affidabile può contribuire a ridurre il livello di rischio percepito dall'autorità di controllo; ed infine altre informazioni pertinenti all'orientamento dei controlli, ossia qualsiasi informazione, anche proveniente da segnalazioni o da altre autorità, che possa indicare una potenziale non conformità.

L'obiettivo di questo approccio è ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche, concentrando l'azione di vigilanza dove il rischio è più elevato, al fine di «prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi» per la salute pubblica e animale<sup>71</sup>.

Il sistema normativo distingue tra il rischio derivante da una non conformità già accertata e il rischio potenziale o sospetto. In quest'ultima situazione, entra in gioco il principio di precauzione<sup>72</sup>, codificato a livello europeo dall'art. 191 del TFUE e dall'art. 7 del Regolamento (CE) n. 178/2002<sup>73</sup>.

Questo principio impone alle autorità competenti di agire anche in condizioni di incertezza scientifica. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio.

In pratica, di fronte a un rischio potenziale ma non ancora pienamente dimostrato, l'autorità può adottare misure protettive, come il fermo ufficiale di animali o merci, per prevenire danni. Queste misure, tuttavia, devono essere proporzionate, non devono eccedere quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela della salute<sup>74</sup> e provvisorie, cioè devono essere riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole, man mano che si acquisiscono nuove informazioni scientifiche.

---

<sup>71</sup> T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 giugno 2022, n. 589.

<sup>72</sup> S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità: profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011, 78. In questa prospettiva, il principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto comunitario, si configura come limite all'applicazione indiscriminata del principio di precauzione e, conseguentemente, all'azione discrezionale dell'organo competente. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; P. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in A. GERMANÒ-L. COSTATO-E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011; M. SOLLINI, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare. Profili ricostruttivi*, Milano, 2006; R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella "società del rischio"*, in *Diritto e società*, 2006, 510.

<sup>73</sup> T.A.R. Sicilia, sez. Catania, sez. IV, 6 aprile 2023, n. 1446.

<sup>74</sup> T.A.R. Sicilia, sez. Catania, sez. IV, 6 aprile 2023, n. 1446.

Il principio di precauzione impone alle autorità l'adozione provvedimenti appropriati per prevenire rischi potenziali, facendo prevalere la tutela della salute e dell'ambiente sugli interessi economici, senza dover attendere la prova certa di un nesso causale.

Una volta accertata una non conformità, il livello e la natura del rischio ad essa associato diventano il criterio guida per la scelta delle misure da adottare. Il D.lgs n. 27/2021, in linea con la normativa europea, stabilisce che le autorità competenti devono adottare «provvedimenti proporzionati al rischio effettivo».

Il Regolamento (UE) 2017/625, agli articoli 137 e 138, delinea un percorso d'azione che parte dalla gestione del sospetto fino all'adozione di misure correttive in caso di non conformità accertata. Le autorità devono dare priorità alle azioni volte a «eliminare o contenere i rischi per la sanità umana, animale e vegetale, per il benessere degli animali».

La valutazione del rischio guida la scelta tra un'ampia gamma di misure, che possono includere il blocco dei movimenti, il sequestro, la sospensione dell'attività o, come *extrema ratio*, l'abbattimento degli animali<sup>75</sup>. Ad esempio, la normativa prevede che animali non identificati per i quali non è garantita la rintracciabilità devono essere considerati a rischio, legittimando misure severe come il sequestro e la valutazione per l'abbattimento<sup>76</sup>. Allo stesso modo, il rilevamento di agenti patogeni che costituiscono un «grave rischio per gli animali o per l'uomo» innesca procedure di allerta e azioni immediate<sup>77</sup>.

In conclusione, il “rischio” nei controlli ufficiali è un concetto poliedrico che funge da motore dell'intero sistema di vigilanza. Orienta la programmazione delle ispezioni (analisi del rischio di non conformità<sup>78</sup>), giustifica l'azione preventiva in condizioni di incertezza (principio di precauzione) e determina la proporzionalità della reazione sanzionatoria e correttiva (rischio effettivo<sup>79</sup>), garantendo che l'azione amministrativa sia sempre finalizzata alla tutela efficace dei beni primari della salute e del benessere.

Il PRISA, in quanto declinazione operativa del PCNP: definisce nel dettaglio la programmazione dei controlli e stabilisce la frequenza, le modalità e le priorità dei controlli ufficiali da eseguire sul territorio, basandosi su una valutazione del rischio che tiene conto di fattori come i rischi associati a determinati prodotti o processi, i precedenti degli operatori e l'affidabilità dei loro sistemi di autocontrollo<sup>80</sup>; assegna compiti e responsabilità ai diversi attori del sistema, in primis ai Servizi Veterinari delle ASL, che sono il braccio

---

<sup>75</sup> Art. 15, d.lgs. n. 134 del 2022, cit.; T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 giugno 2022, n. 589.

<sup>76</sup> Art. 15, d.lgs. n. 134 del 2022, cit.

<sup>77</sup> Art. 3, d.lgs. n. 23 del 2021, cit.

<sup>78</sup> Art. 10, d.lgs. n. 148 del 2023, cit.

<sup>79</sup> T.A.R. Sicilia, sez. Catania, sez. IV, 6 aprile 2023, n. 1446.

<sup>80</sup> T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. II, 19 dicembre 2017, n. 1342.

operativo per l'esecuzione delle ispezioni e delle altre attività di controllo<sup>81</sup>; prevede le modalità di raccolta, trasmissione e analisi dei dati derivanti dai controlli, al fine di monitorare l'efficacia delle azioni intraprese e di rendicontare le attività svolte alle autorità superiori (Regione, Ministero della Salute); definisce le misure da adottare in caso di riscontro di non conformità da parte degli operatori, in linea con quanto previsto dall'articolo 138 del Regolamento (UE) 2017/625<sup>82</sup>. Tali misure possono includere, tra le altre, la disposizione di trattamenti specifici, la limitazione del commercio, il ritiro di prodotti, la sospensione di attività o, nei casi più gravi, la macellazione di animali<sup>83</sup>.

Le autorità amministrative competenti sono chiamate a compiere un'attività di valutazione al fine di accertare la conformità di quanto rilevato rispetto ai requisiti normativi ed è in tale ambito che si manifesta con maggiore evidenza il rilievo della dimensione tecnica, in quanto l'analisi dei fatti o delle circostanze accertate richiede necessariamente l'impiego di competenze specialistiche, rientrando così nell'alveo della cosiddetta discrezionalità tecnica.

In conclusione, il Piano Regionale Integrato per la Sicurezza Alimentare (PRISA) è effettivamente il principale strumento di pianificazione e gestione dei controlli ufficiali a livello regionale. Esso funge da cerniera tra la strategia nazionale definita nel PCNP e l'esecuzione pratica delle attività di vigilanza e ispezione sul territorio, garantendo un approccio coordinato e basato sul rischio per la tutela della salute pubblica e della sicurezza alimentare.

---

<sup>81</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, sez. Parma, sez. I, 23 aprile 2024, n. 93.

<sup>82</sup> Il PCNP, per il livello nazionale, ed il Piano Regionale Integrato dei controlli sulla Sicurezza Alimentare (PRISA), ai sensi dell'art.109 del reg. UE 2017/625, hanno lo scopo di contribuire a garantire l'effettiva attuazione dell'art. 17 (comma 2) del reg. CE 178/2002 ("Gli Stati membri applicano la legislazione alimentare e controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare e dei mangimi, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione") e delle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

<sup>83</sup> T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 giugno 2022, n. 589; T.A.R. Emilia-Romagna, sez. Parma, sez. I, 23 aprile 2024, n. 93.