Formazione degli alimentaristi: Il consiglio di Stato “cassa” la Regione Campania

written by Rivista di Agraria.org | 28 febbraio 2021
di Daniele Pisanello



Per chi opera nell’impresa alimentare, sia manufatturiera che distributiva, il tema della **formazione del personale** addetto è da tempo oggetto di attenzione e tensioni con i **diversificati approcci regionali**: con una recente sentenza (7346/2020), la sezione III del Consiglio di Stato ha precisato che i principi basilari del mutuo riconoscimento e della libera circolazione, vigendo anche sul piano del diritto interno (e non sono sul piano del diritto dell’UE), rendono illegittime quelle delibere regionali che irragionevolmente impongo limitazioni al riconoscimento degli attestati di formazione erogati da enti in diversa regione ed accreditati, secondo le linee guida della Conferenza Stato-regioni.

La sentenza 7346/2020 del Consiglio di Stato

Ma veniamo alla recente sentenza del Consiglio di Stato resa in un contenzioso avente ad oggetto deliberazioni della **Regione Campania** (decreto dirigenziale n. 76/2018) che, pur confermando l’utilizzo della modalità e-learning (FAD) per i percorsi formativi riservati agli alimentaristi, aveva stabilito l’obbligatorietà dell’esame finale in modalità frontale dinanzi ad una commissione di esame appositamente costituita, riconoscendo, al contempo, gli attestati rilasciati da enti accreditati ed autorizzati in altre regioni, a condizione che prevedessero l’esame finale in modalità frontale da svolgersi innanzi alla competente autorità sanitaria.

In primo grado, innanzi al TAR Campania, i rilievi dei ricorrenti erano stati disattesi, in particolare quello della violazione dei principi di reciproco riconoscimento, libertà di circolazione dei lavoratori, e della concorrenza. Di opposto avviso il Consiglio di Stato che nel dichiarare la illegittimità del decreto dirigenziale si profonde in un accorato e documentato invito al legislatore, comprensivo della Conferenza Stato-Regioni, a rendere un servizio di respiro generale.

Il Consiglio di Stato muove da una premessa nota ma ne porta a maturazione le conseguenze altrimenti neglette: l’obbligo formativo sancito dall’allegato II del regolamento 852/2004 «*imputa la responsabilità principale*

all'operatore del settore alimentare dal quale l'addetto dipende, il quale "garantisce che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel presente regolamento" (art. 3, reg. 852/04), ***demanda poi alla "legislazione nazionale*** *"i requisiti in materia di programmi di formazione*".

Ed ecco il primo frutto guasto della regionalizzazione di cui al titolo V della Costituzione, come modificato nel 2001: «*la legislazione nazionale* ***non è mai intervenuta****, stante – è da ritenere – la potestà legislativa spettante alle Regioni, ex art. 117 cost., in materia di formazione professionale, né sono intervenuti accordi Stato-Regioni circa i contenuti minimi uniformi di tale formazione, sicchè i contenuti e le modalità della formazione sono* ***decisi da disposizioni regionali, in assenza di un cornice minima di coordinamento e in difetto di disposizioni specifiche*** *in tema di mutuo riconoscimento dei titoli di formazione fra regioni. Il risultato è una condizione di incertezza, all'interno del territorio statale, circa la validità "territoriale" dei titoli formativi rilasciati da soggetti autorizzati accreditati dalle singole regioni, a detrimento del principio di libera circolazione dei lavoratori, il quale – giova sottolinearlo – in quanto vigente al livello dell'Unione, fra Stati membri, a fortiori non può che essere assicurato anche all'interno del singolo Stato*".

Mancando un quadro legislativo chiaro, il caso sottoposto all'esame del Consiglio di Stato può essere risolto solo in base ai principi generali. La ricognizione del Supremo organo della Giustizia Amministrativa è quanto importante perché tange aspetti essenziali per la legislazione alimentare europea e nazionale: afferma il Consiglio che **la formazione prevista dal regolamento CE del 29.4.2004 – n. 852 non ha natura abilitante**, non essendo «*finalizzata al rilascio di un titolo per l'accesso ad un determinato mestiere, ma è piuttosto il portato di un obbligo individuato in capo all'operatore del settore alimentare, in ordine alla competenza degli addetti alla manipolazione degli alimenti che con lo stesso collaborano, tant'è che ben può essere* ***somministrata attraverso addestramento direttamente sul luogo di lavoro***».

Il punto è chiaro: non "qualifica professionale" ma **obbligo di conoscenza** specifica che l'autorità preposta ai controlli ha il compito di verificare con mezzi proporzionati.

Il punto può essere detonante rispetto a prassi burocratiche invalse in alcune regioni. Non a caso il Consiglio sottolinea che "***non è ragionevole***" instaurare prassi tese a frapporre procedure di "riconoscimento" della formazione svolta in altra regione diversa da quella in cui il lavoro deve svolgersi. A vietarlo è il **principio di mutuo riconoscimento della formazione professionale**, che secondo il Consiglio di Stato «*costituisce implicito presupposto dell'attribuzione costituzionale della potestà legislativa delle Regioni in materia di formazione professionale prevista dall'art. 117 cost., non essendo nelle intenzioni del legislatore quella di creare barriere culturali e formative, o vincoli, al principio dilibera circolazione dei lavoratori fra le regioni*».

D'altronde, posta la natura di obbligo di conoscenza della formazione e sussistendo il regime di accreditamento delle strutture eroganti attestati ai sensi di accordi Stato-regioni non vi sono ragioni per rigettare il riconoscimento di attività formativa a distanza svolte sulla base di standard tecnici dalla stessa verificati e ritenuti adeguati.

Qualche nota conclusiva (e di plauso)

La sentenza si segnala in primo luogo per il fermo rifiuto, nel settore della formazione degli addetti alimentaristi, di quelle pratiche ostacolanti la circolazione dei lavoratori e dei servizi (di formazione) purché garantiti da conformità a un sistema di accreditamento.

La sentenza si segnala significativa anche per la argomentata denuncia degli effetti nefasti della **balcanizzazione della disciplina igienico sanitaria a livello regionale** che sono riscontrabili anche in diversi momenti della attuazione della normativa ex Regolamento CE 852/04 e 853/2004: si pensi alla polifonia di approcci sugli *aggiornamenti significativi* delle registrazioni dell'OSA (*ex* art. 6 Reg. 852/04) ancor oggi riscontrato nonostante l'intervento armonizzatorio operato con decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 26 e il successivo accordo Stato-regioni del 4 maggio 2017. Corto-circuiti, incertezze, ritardi, omissioni, mancanza di respiro generale: un sistema guasto rispetto al quale, è auspicabile la sentenza del Consiglio di Stato contribuirà a porre qualche rimedio.

Daniele Pisanello è avvocato cassazionista, consulente in Legislazione e Diritto Alimentare. È altresì responsabile dell'Ufficio Legale di Ass.O.Cert.Bio (associazione organismi di certificazione del biologico) e consulente legale del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei tecnologi alimentari. Membro del Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente. Docente in master universitari e corsi di formazione. (www.lexalimentaria.eu)