

SERVIZI VETERINARI

# Significative responsabilità dall'attribuzione della funzione di UPG a tutti i veterinari dipendenti

Segreteria Nazionale

*Il recente parere legale conferma quanto già sostenuto dal SIVeMP*

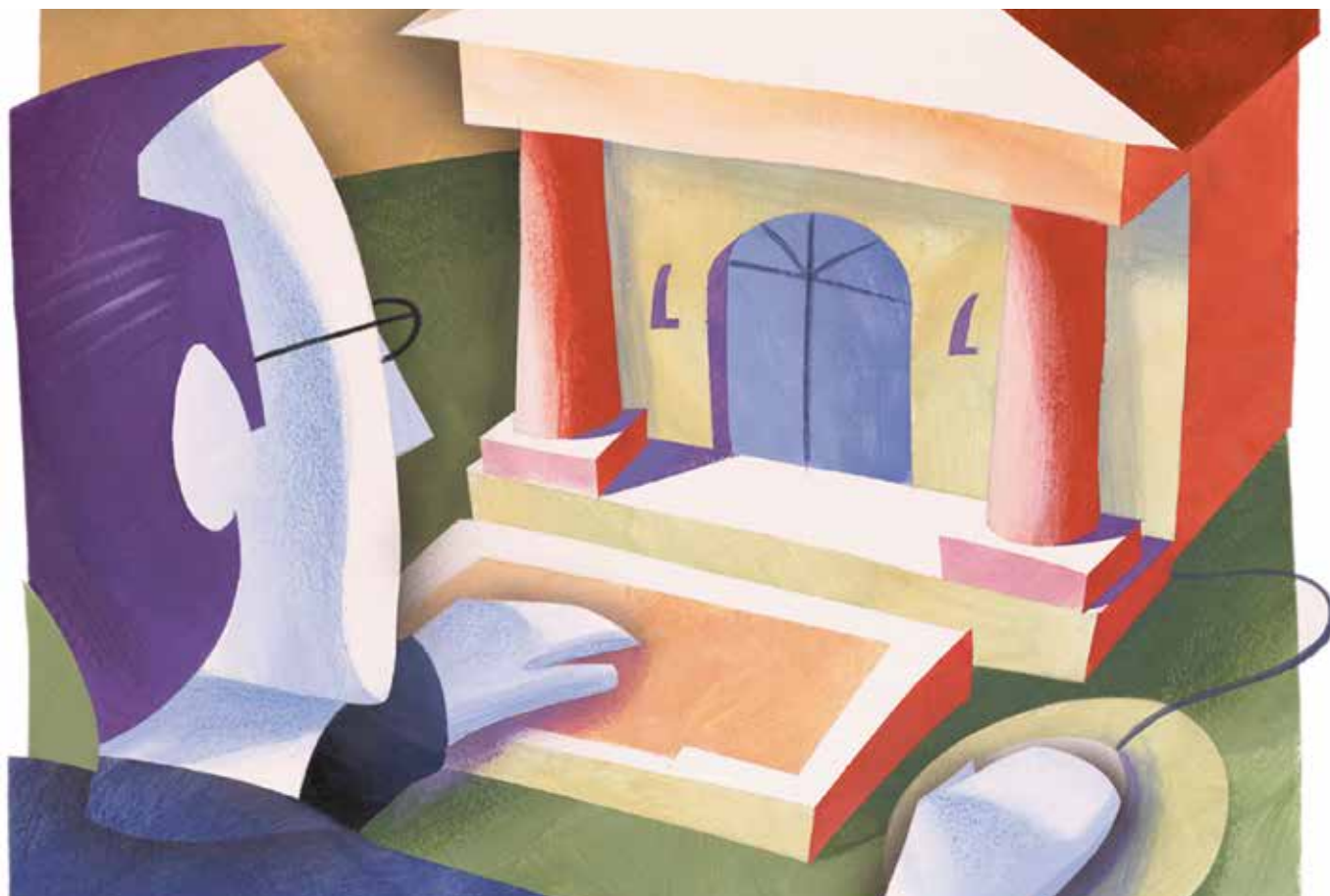
Il “Documento sullo stato giuridico dei veterinari specialisti ambulatoriali”, pubblicato su questa rivista n. 1/2016, ha sancito una fondamentale intesa tra le componenti del SIVeMP inquadrata nei due diversi ruoli e contratti nazionali, i dirigenti e gli specialisti ambulatoriali interni (cd. convenzionati o SAI). Con tale intesa sono state, infatti, condivise le ragioni e le conseguenti comuni posizioni circa la “naturale” distinzione di ruoli e funzioni caratterizzanti la componente dirigenziale e la componente SAI, che trovano rappresentatività rispettivamente in FVM e in FeSpA grazie alla proattiva azione con la quale il SIVeMP ha fondato entrambe le citate OS e garantito così detta rappresentatività a ogni tavolo contrattuale per tutti i veterinari operanti nel SSN; una distinzione nodale e sostanziale, senza la quale non si spiegherebbe, del resto, come nell'ordinamento possano vivere discipline giuridiche e contrattuali specifiche e perciò differenti per le due categorie.

Per quanto qui interessa - *circa la possibilità di svolgere, da parte dei convenzionati, funzioni di polizia giudiziaria (ovvero acquisire il ruolo di UPG)* - già concordammo ed esponemmo come, se da un lato tale possibilità sussista ad ogni effetto di legge, tuttavia «*si realizzerebbe una situazione pericolosa*» (sia per gli specialisti sia per i dirigenti) «*allorquando allo specialista ambulatoriale [...] fosse data la possibilità di as-*

*sumere il ruolo di pubblico ufficiale» e di «esprimere il potere autoritativo della P.A. impegnando (ben inteso, ove in autonomia) la stessa verso terzi»; e si evidenziava come il pericolo sarebbe stato ancor maggiore, nelle citate condizioni, «qualora lo specialista assumesse [...] la qualifica di U.P.G in forza della normativa» vigente (vd. seguito).*

Siamo poi venuti a conoscenza del fatto che, in Piemonte, risultava intervenuta sul punto anche la Procura della Repubblica di Torino, chiamata a dare riscontro a una disamina della questione formulata dal Settore regionale di Prevenzione e Veterinaria della Regione stessa. Quanto risultava esposto in detto carteggio non diede peraltro adito, per quanto noto, ad ulteriori dibattiti o prese di posizioni particolari; ciò non avrebbe stupito, giacché si trattava di indicazioni che ci parevano chiare oltre che sostanzialmente in sintonia con il documento da noi pubblicato. Non fosse che, recentemente, è stato invece riproposto il tema nell'ambito di un dibattito nel quale è stata coinvolta anche e nuovamente la Segreteria nazionale del SIVeMP.

A tal punto è parso necessario acquisire un parere ulteriore da parte dei nostri legali, formulando specifico quesito circa la possibilità di svolgere funzioni di polizia giudiziaria, anche d'iniziativa (attività *ex art. 55 CPP* e notizia di reato *ex art. 347 CPP*), da parte dei veterinari



degli Enti e delle Aziende del SSN, vale a dire circa il “possesso” della “qualifica di Ufficiale di Polizia giudiziaria”, ove inquadrati sia come dirigenti ai sensi del vigente CCNL di categoria, sia come Specialisti ambulatoriali ai sensi del vigente ACN, nonché circa la corretta assunzione ovvero circa l’attribuzione di detta qualifica di UPG.

Il parere, che si pubblica in forma integrale, ci pare definitivamente chiarificatore, non solo circa la corretta lettura della normativa vigente, ma anche circa le ragioni prevalentemente di opportunità, e di forte opportunità, che dovrebbero guidare sul punto le opzioni organizzative e gestionali del lavoro nei servizi veterinari, e fornisce, infatti, in estrema sintesi, i seguenti elementi di chiarezza:

- tutti i veterinari dipendenti, dirigenti e SAI, possono trovarsi a svolgere le funzioni proprie dell’UPG, ai sensi degli artt. 55 e 57 terzo comma CPP;
- non vi è Autorità, Organo o Amministrazione cui la legge assegni la formalizzazione dell’attribuzione della quali-

fica di UPG ad alcun veterinario, dato che tale qualifica si acquisisce nel momento e nelle situazioni in cui la Legge obbliga il Pubblico ufficiale a svolgerne le correlate funzioni (ai sensi del vigente art. 21 Legge 833/1978, l’attribuzione - permanente - della qualifica di UPG, non già l’affidamento di incarichi o funzioni da cui può scaturire, *pro tempore*, l’assunzione di tale qualifica, è prerogativa del Prefetto solo ed esclusivamente per gli operatori dell’attuale Servizio di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro);

- le suddette Amministrazioni possono semmai individuare le funzioni e i soggetti in capo ai quali la succitata acquisizione di qualifica può realizzarsi, eventualmente producendo tessere di mero riconoscimento del fatto;
- lo svolgimento delle funzioni che possono portare lo Specialista A.I. ad assumere, nel caso e temporaneamente (così com’è per il dirigente), la qualifica di UPG, determina una responsabilità assai rilevante nell’affidamento delle

stesse, da parte dell’Amministrazione ovvero del Direttore di struttura, considerati i numerosi elementi di rischio sottesi a tale opzione, specie ove lo Specialista abbia contratto con più Amministrazioni e/o svolga incarichi non “a pieno tempo” con la medesima amministrazione (com’è per il dirigente, il cui rapporto di lavoro ha inoltre e in ogni caso elementi di esclusività non presenti nel contratto SAI).

Concludono, pertanto, i nostri legali evidenziando come, dati gli elementi di fatto e di diritto prospettati, debbano sempre «*conseguire le dovute valutazioni da parte di chi, in ciascuna azienda, potrebbe essere chiamato a rispondere non soltanto della responsabilità in vigilando, ma anche e in specie di quella in eligendo, relativamente proprio alla gestione del personale [...] e all’affidamento delle funzioni e degli incarichi in riferimento a quanto possa conseguirne, specie ove malaugurati casi di “malpractice” o di “insufficiente o carente gestione” di situazioni peculiari dovessero palesarsi.*».



## Parere circa l'acquisizione della qualifica di UPG da parte dei veterinari dipendenti, dirigenti e/o "convenzionati", delle aziende sanitarie del SSN

Spett.le S.I.Ve.M.P.  
Segreteria Nazionale

Torino, 14 Giugno 2018

È stato posto un quesito, da parte di codesta Organizzazione Sindacale, circa la possibilità di svolgere funzioni di polizia giudiziaria, anche d'iniziativa (attività ex art. 55 CPP e notizia di reato ex art. 347 CPP), da parte dei veterinari degli Enti e delle Aziende del SSN, vale a dire circa il "possesso" della "qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria" (UPG), ove inquadrati sia come dirigenti ai sensi del vigente C.C.N.L. di categoria, sia come Specialisti Ambulatoriali Interni (SAI - cd. convenzionati) ai sensi del vigente A.C.N., nonché circa la corretta assunzione ovvero circa l'attribuzione di detta qualifica di UPG.

Risulta, fra l'altro, essere intervenuta sul punto anche la Procura della Repubblica di Torino che, nel dare riscontro a una disamina della questione e correlato analogo quesito formulati dal Settore Regionale di Prevenzione e Veterinaria della Regione Piemonte ha esposto, per quanto alla documentazione divulgata e disponibile, alcune dirimenti e condivisibili osservazioni, specie in riferimento al succitato ruolo SAI.

In particolare, nella summenzionata nota della Procura, e in sintesi, si legge che «[...] è sicuramente prerogativa dei direttori competenti delle singole ASL di organizzare il servizio veterinario con le modalità ritenute più adeguate, anche con riguardo all'impiego dei veterinari convenzionati, ovviamente con l'obiettivo della massima efficienza ed efficacia anche nella repressione dei reati constatati [...]», e che «[...] anche i veterinari convenzionati, in quanto e nella misura in cui siano destinati ad attività che possono comportare l'accertamento di fatti di reato, sono - e, si può aggiungere, debbono essere - considerati ufficiali di polizia giudiziaria». Del resto, già nella disamina del Settore si affermava che «[...] l'esercizio delle funzioni di P.G. nell'ambito dell'organizzazione aziendale dipende pertanto dall'assegnazione di incarichi da parte del direttore della struttura complessa di appartenenza che comportano attività di polizia giudiziaria»; e sul punto la Procura risulta infatti aver concordato.

Quanto sopra già potrebbe risultare sufficiente per rispondere al quesito posto. Ma si ritiene opportuno puntualizzare ulteriormente, considerata la rilevanza che gli interventi in veste di Polizia Giudiziaria possono avere nel contesto operativo e gestionale dei Servizi Veterinari delle Aziende sanitarie e dato che le citate affermazioni potrebbero comunque essere oggetto di distorta lettura.

In primo luogo occorre dunque analizzare la questione della formale attribuzione della qualifica di UPG. Fin dall'entrata in vigore della Legge 833/1978, che all'art. 21 recitava e validamente ancora recita che «[...] spetta al prefetto stabilire su proposta del presidente della regione, quali addetti ai servizi di ciascuna unità sanitaria locale, nonché ai presidi e servizi di cui al successivo articolo 22 (Presidi e servizi multizonali di prevenzione) assumano ai sensi delle leggi vigenti la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, in relazione alle funzioni ispettive e di controllo da essi esercitate relativamente all'applicazione della legislazione sulla sicurezza del lavoro», l'attribuzione della qualifica di UPG è pertanto prerogativa del Prefetto solo ed esclusivamente per gli operatori dell'attuale Servizio di Prevenzione e sicurezza degli ambienti di lavoro. Tutti gli altri dipendenti dei Dipartimenti di Prevenzione che svolgano funzioni ispettive, di vigilanza e di controllo, e in questa sede rilevano in particolare i veterinari (oltre ai medici) dei Servizi dell'Area dipartimentale di Sanità Pubblica Veterinaria e Sicurezza Alimentare (Sanità Animale, Igiene Alimenti di Origine Animale, Igiene Allevamenti e P.Z., Igiene Alimenti e Nutrizione), in tale contesto possono trovarsi ad operare quali Ufficiali di Polizia Giudiziaria ai sensi del tuttora vigente art. 3 Legge 283/1962 che recita: «Le ispezioni e i prelievi di campioni, di cui all'articolo 1 (Vigilanza sulla produzione e commercio delle sostanze destinate alla alimentazione) sono effettuati da personale sanitario o tecnico appositamente incaricato». «Le persone indicate nel comma precedente, nei limiti del servizio a cui sono destinate e secondo le attribuzioni ad esse conferite, sono ufficiali o agenti di polizia giudiziaria». Ed abbiamo specificato che "possono trovarsi ad operare quali UPG" perché i veterinari dei menzionati servizi che svolgono le funzioni su indicate NON sono tout court UPG, bensì vengono a rivestire tale qualifica, automaticamente, nell'immediatezza del riscontro di fatti che possano assumere caratteristica di illecito penalmente rilevante e ritenuto pertanto meritevole di essere "riferito" all'Autorità Giudiziaria competente ai sensi dell'art. 347 CPP. Naturalmente il presupposto è che i medesimi veterinari siano stati incaricati, ovviamente dal loro superiore gerarchicamente sovraordinato (di norma Direttore o Responsabile di struttura), di svolgere le attività ispettive nel cui contesto accada il riscontro menzionato.

Ora, in altri termini, possiamo affermare che, *in primis*, il direttore della struttura veterinaria determina a quali veterinari affidare le attività ispettive che, per le loro stesse caratteristiche, definite in particolare dai Regolamenti UE, potendo comportare l'adozione di provvedimenti espressione del potere autoritativo della P.A. ovvero anche l'assunzione di impegni "verso l'esterno" e/o opponibili da terzi e come tali passibili di rilievo anche erariale, non potranno essere svolte altrimenti che con la qualifica di Pubblico Ufficiale. Qualora poi detti veterinari si trovassero a riscontrare i già indicati fatti penalmente rilevanti (*ut supra*), assumerebbero quindi automaticamente la qualifica di UPG ai sensi e per gli effetti dell'art. 57 CPP e del correlato art. 55, tenuto conto che le funzioni ivi richiamate sono proprio quelle ispettive di cui al citato art. 3 della Legge 283/1962.

Sul punto si può quindi concludere che nessuna autorità, certamente nessuna Azienda Sanitaria e nemmeno alcun Ente Regione, può "ATTRIBUIRE" la qualifica di UPG ad alcun veterinario del SSN, ovvero negarla; dette Amministrazioni possono semmai individuare chi possa/debba essere tributario delle funzioni il cui svolgimento potrebbe portare all'eventuale, ma automatico gravame (ut supra) dato dalle assai rilevanti responsabilità correlate all'assunzione della funzione di PG; e, nel caso, dotare i soggetti - individuati come precede - di appositi tesserini di riconoscimento (i quali pertanto riconosceranno la possibilità per i portatori di assumere, nei casi dati, le funzioni di PG, e tuttavia mai potranno costituire attribuzione della qualifica).

In secondo luogo occorre analizzare la questione delle eventuali e possibili distinzioni di ruolo e funzioni, in riferimento ai quali i veterinari "SAI" piuttosto che "dirigenti" possano validamente e correttamente acquisire e svolgere le funzioni di PG come sopra indicato.

Fughiamo subito un dubbio che ha attanagliato la discussione per diversi anni, sulla quale questo Studio legale si è invero espresso più volte nel tempo secondo l'evoluzione normativa, giurisprudenziale e dottrina, subendo peraltro anche l'espressione di contrastanti opinioni, esposte in contraddittorio anche con le conformi posizioni assunte da codesta O.S.; opinioni invero esposte talora non già nello spirito di legittima critica, ma rese anche con spregevole insolenza nei confronti di entrambi. In ogni modo, allo stato, è pacifico che a tutti i veterinari dipendenti del SSN può essere dato svolgere le già richiamate funzioni proprie del Pubblico Ufficiale (preferibilmente con atto di formale conferimento) e che, come tali, possono comportare l'espressione del potere autoritativo della P.A. ovvero anche l'assunzione di impegni "verso l'esterno" e/o opponibili da terzi e come tali passibili di rilievo anche erariale. Non è invero questo il cuore del problema, seppure ciò determini notevoli ricadute.

Deve infatti e piuttosto considerarsi con la massima attenzione che per norma, oltre che secondo consolidata giurisprudenza e dottrina, il veterinario dirigente (ex CCNL) è dipendente subordinato dell'Amministrazione, può avere rapporto di lavoro con una sola Azienda sanitaria, soggiace a precise incompatibilità dettate dalla legge e svolge la propria opera nel contesto di un rapporto esclusivo, non solo in riferimento all'attività libero professionale, bensì "a tutto tondo". Il veterinario "SAI" è invece un dipendente con rapporto di lavoro privo del carattere di subordinazione, che la giurisprudenza ha perciò individuato con una nuova figura definita di "parasubordinazione", la quale si caratterizza per la prevalenza della personalità della prestazione oltre che della ratio della tutela su quella della regolazione negli accordi contrattuali; inoltre detto veterinario, seppure nell'ambito del rapporto unico con la P.A., può contrarre con svariate Aziende e ivi assumere diversi incarichi anche per poche ore settimanali in ciascuna di esse, fino alla concorrenza massima di 38 ore; le quali tuttavia assai raramente vengono assegnate allo stesso soggetto in una medesima Azienda Sanitaria del Paese (anche per una maggiore elasticità del rapporto di lavoro, spesso fraintesa e tale da indurre la parte datoriale a ritenere, erroneamente, più comoda ed economica una gestione del lavoro "spezzettata"); non è questa la sede per approfondire il tema, ma il dato resta importante al fine della risposta al quesito formulato.

Sono perciò ben diverse le caratteristiche dei due rapporti di lavoro in questione, non già sotto il profilo professionale o della professionalità, bensì quanto agli effetti e alle ricadute gestionali e in materia di responsabilità. Devono infatti aggiungersi alle summenzionate differenze anche le distinzioni circa le responsabilità specifiche: se alla responsabilità civile ed a quella penale soggiacciono entrambe le figure sostanzialmente allo stesso modo, già ben diversi sono i profili di responsabilità erariale e disciplinare cui soggiacciono i veterinari dirigenti rispetto ai veterinari SAI; e della specifica responsabilità dirigenziale rispondono - ovviamente - solo i dirigenti e non certo e non anche i colleghi SAI.

Ciò premesso, non può che risultare ulteriormente condivisibile quanto affermato dal citato Settore della Regione Piemonte, dove nel richiamato atto afferma in ogni caso che «[...] la qualifica di PG è correlata alle mansioni svolte dal veterinario e non ad automatismi riferiti alla semplice qualifica professionale [...]». E tutto quanto sopra considerato apparirà allora evidente quale enorme responsabilità abbia ogni direttore di struttura nell'affidare le diverse funzioni a ciascun veterinario, anche e in particolare tenuto conto dell'inquadramento contrattuale, componendo adeguatamente le équipes al fine di organizzare e gestire il lavoro così che risulti pienamente rispettato il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, unitamente all'economicità dell'azione della stessa (ex art. 97 Cost.), rispetto ai risultati attesi e perseguiti, tenuto altresì conto di quanto dovuto anche e in specie ai sensi dell'art. 32 della stessa Carta Costituzionale (tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività). Sicché pure condivisibile risulta il menzionato Settore regionale laddove ancora afferma che «[...] non appare irrilevante nella scelta del personale a cui affidare compiti di polizia giudiziaria, il fatto che molti veterinari convenzionati operano con contratti di poche ore settimanali (anche inferiori a 10) e che la loro attività è sostanzialmente circoscritta [...] con compiti che sono prevalentemente di tipo professionale».

In conclusione, all'analisi degli elementi di fatto e di diritto sopra prospettati, dovranno conseguire le dovute valutazioni da parte di chi, in ciascuna azienda, potrebbe essere chiamato a rispondere non soltanto della responsabilità in vigilando, ma anche e in specie di quella in eligendo, relativamente proprio alla gestione del personale collaboratore (i veterinari dipendenti, dirigenti o SAI) ed all'affidamento delle funzioni e degli incarichi in riferimento a quanto possa conseguirne, specie ove malaugurati casi di "malpractice" o di "insufficiente o carente gestione" di situazioni peculiari dovessero palesarsi.

Con alcune puntualizzazioni che sono apparse opportune ovvero e comunque di migliore utilità, tanto si rimette in risposta al quesito formulato.

**Avv. Lucia Monacis**