

## PROFESSIONE

# TAR: la figura professionale del veterinario è infungibile

Mauro Gnaccarini\*

*Assistenti e operatori  
all'assistenza veterinaria  
non esistono nel nostro  
ordinamento*

**M**anca la volontà politica di confrontarsi con gli attori del sistema, i veterinari pubblici e le loro rappresentanze sindacali e scientifiche; sicché si ripetono - purtroppo - i casi in cui, soprattutto a livello locale (ma non solo), interessi particolari ed esigenze di bilancio gestite con grettezza determinano tanto fantasiose, quanto perniciose, opzioni politiche, a seguito delle quali si produce lo sgretolamento di un sistema di tutele sanitarie - nel caso quello della prevenzione primaria - che dalla nascita venne dotato di un'efficacia invidiabile e invidiata e che ora per tali ragioni (lo dobbiamo denunciare) non è più.

È paradigmatica la vicenda che ha recentemente visto il TAR dell'Emilia Romagna accogliere pienamente il ricorso proposto dal SIVeMP - unitamente oltre che a supporto di analogo ricorso proposto dalla FNOVI - e annullare una Delibera regionale dell'Emilia Romagna con la quale il medesimo Ente Regione avrebbe voluto istituire una nuova figura professionale denominata "Operatore all'assistenza veterinaria". Tale figura sarebbe stata impiegabile anche e perfino nelle aziende del SSN, alla quale sarebbero state destinate specifiche - e illegittime - attribuzioni mediante l'individuazione di funzioni, invece, peculiari e perciò riservate al medico veterinario.

Il Giudice amministrativo ha dunque confermato che le prerogative e le funzioni del medico veterinario e in particolare quelle del veterinario pubblico, per quanto di nostro precipuo interesse,

non sono e non possono essere arbitrariamente vicariate da alcuna altra figura in sede locale. In altri termini, le professioni e le relative competenze, così come - nell'ambito di ciascuna professione - le eventuali "diversificazioni" ovvero "specifiche qualificazioni", possono essere soltanto quelle previste dal legislatore statale; in particolare laddove al titolo "qualificante" venga data la capacità giuridica affinché il portatore possa svolgere, anche solo in parte, talune delle funzioni che lo Stato ha posto in capo alla professione stessa.

Abbiamo più volte sostenuto con forza questa tesi, chiaramente in linea con la legge, così come anche supportata da svariata e pure precedente giurisprudenza, ogni volta che si è tentato di trasferire competenze proprie del veterinario ad altre figure inadeguate e non legittimate; con l'evidente obiettivo di una mera riduzione degli oneri del sistema dei controlli ufficiali e con spregevole noncuranza rispetto alla chiara riduzione di efficacia che il medesimo sistema avrebbe subito. Un'ingannevole operazione di *task shifting*, in danno soprattutto dei cittadini che dovrebbero beneficiare del suddetto sistema, che merita perciò un breve ulteriore approfondimento.

Come anzi detto, il nostro ordinamento, coerentemente con gli obiettivi di salute e con la conseguente organizzazione dei servizi di prevenzione primaria, non consente che figure diverse dal veterinario possano in alcun modo divenire operative nel summenzionato sistema, nemmeno quelle individuate

dai Regolamenti dell'Unione europea quali possibili destinatarie di talune funzioni di supporto ai veterinari ufficiali; come ben venne argomentato dai nostri legali già nel maggio 2016, ciò vale per l'ASU (Assistente specializzato ufficiale) *ex Reg.* 854/2004 e parimenti, se non ancor più, per l'AU (Assistente ufficiale) individuato dal nuovo Reg. 625/2017, che ne ha ulteriormente circoscritto le possibilità operative. Sicché anche la Regione Emilia Romagna, nell'inventare l'Operatore all'Assistenza veterinaria, avrebbe dovuto tener presente quanto sopra esposto ed evitare un contenzioso vano; il quale è stato tuttavia perlomeno utile a dimostrare ancora una volta la ragionevolezza e la legittimità delle tesi fin qui da noi sostenute, ora anche difronte alla difesa delle proprie scelte operata dalla medesima Regione.

Difatti, pure il Ministero della Salute, costituitosi in giudizio, chiedeva l'accoglimento del ricorso, giacché la Deliberazione regionale appariva in contrasto con l'art. 117, 3° comma, della Costituzione, eccedendo i limiti della competenza regionale nella materia delle professioni e quindi violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

Tuttavia, la Regione insisteva su una postulata differenza tra "figura professionale" e "qualifica professionale"; affermava perciò che «*la qualifica costituisce un titolo di istruzione e formazione professionale (conferito in esito a un accertamento di conoscenze e di competenze) utilizzabile nel mondo del lavoro per ottenere maggiori possibilità di collocamento in riferimento ad un determinato ruolo*»; e su tale base veniva poi ad affermare che fra le caratteristiche peculiari della qualifica professionale vi è quella di poter essere titolo legale per esercitare una professione (sic!); un titolo abilitante che avrebbe quindi consentito a persone in possesso del solo diploma di scuola media superiore di esercitare pubbliche funzioni per le quali la legge dello Stato richiede non solo la laurea, ma anche una specializzazione. La Regione prevedeva dunque di affidare a tali soggetti,



abilitandoli formalmente, oltre a numerose funzioni proprie del veterinario nell'esercizio libero professionale, anche ulteriori funzioni proprie del veterinario pubblico, quali (a titolo esemplificativo) l'adozione di tecniche per il prelievo di campioni da sottoporre ad analisi, l'esecuzione di - semplici (?) - trattamenti e medicazioni d'urgenza, l'indicazione della corretta somministrazione dei medicinali e il trattamento di documenti clinici, amministrativi e contabili; e allo scopo prevedeva un percorso formativo che avrebbe consentito a un diplomato di acquisire rapidamente le necessarie

conoscenze su principi di veterinaria, di etologia e zoologia, di anatomia, fisiologia e biologia animale, di farmacologia e di prevenzione e riduzione dei fattori di rischio.

Il Giudice amministrativo, di fronte a tanto arbitrio, ha pertanto concluso per l'annullamento della DGR impugnata, richiamando la giurisprudenza già consolidata: da un lato affermando che «*In particolare, non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta*» (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006); dall'altro condividendo «*quanto sostenuto dal ricorrente (e che appare provato dagli atti depositati in giudizio) circa il fatto che le materie e le competenze prese in considerazione dalla regione sono esattamente sovrapponibili a quelle del medico veterinario*»; perciò e in definitiva osservando come la Regione, al di là delle proprie prerogative, avesse introdotto di fatto una figura professionale assistenziale che, senza avere alcun titolo universitario, né tanto meno una specializzazione, veniva di fatto equiparata al medico veterinario. Le argomentazioni della sentenza, a chiaro suffragio delle tesi comunque e fin qui da noi sostenute, ci inducono a invitare tutte le Amministrazioni affinché in nessun caso si tenti di surrogare il veterinario e mai si tenti di sostituirne l'infungibile professionalità; senza la quale non potrà che subire ulteriore declino il sistema di prevenzione gestito dai servizi di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare, nonostante le garanzie che il legislatore ha dato in tal senso al Paese con la pubblicazione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza, ma che, al contrario, rischiano di essere parole al vento. Ai nostri quadri è demandata la più attenta e tempestiva vigilanza rispetto ad ogni eventuale, ulteriore tentativo di eludere, in materia, la legge e/o il giudicato.

\* Responsabile Ufficio legale