



ZUCCARELLO-MONACIS

S T U D I O L E G A L E

Avv. SEBASTIANO ZUCCARELLO
Avv. LUCIA MONACIS

Avv. ANNA GARAVELLO
Avv. SILVIA CANNOVALE PALERMO

Torino, 17 Dicembre 2019

Spettabile S.I.Ve.M.P.
Segreteria Nazionale
SEDE

a mezzo e-mail: segrenaz@sivemp.it

**PARERE IN MERITO ALLE DISPOSIZIONI DEL MINISTERO DELLA SALUTE -
PROT. N. 68665-P-10/12/2019 - RIGUARDANTI LO SVOLGIMENTO E LA
CERTIFICAZIONE DELLA VISITA “ANTE MORTEM” NEL CASO DI
MACELLAZIONE SPECIALE D’URGENZA**

È stato chiesto di esprimere parere per indicare se e quali criticità possano derivare dall’applicazione delle misure previste dal Ministero della Salute, Direzioni generali “Igiene e Sicurezza degli Alimenti e Nutrizione” e “Sanità Animale e Farmaco”, con nota prot. n. 68665-P del 10/12/2019.

Si tratta dell’applicazione della deroga prevista dall’art. 4 del Regolamento UE n. 624/2019, secondo la quale è possibile, soltanto per gli ungulati domestici “effettuare ispezioni ante mortem al di fuori del macello in caso di macellazioni d’urgenza” (cd. MSU), alle condizioni ivi indicate; a tale ispezione deve conseguire il rilascio di uno specifico “certificato sanitario” senza il quale l’animale non può essere avviato alla macellazione. I dirigenti ministeriali sottoscrittori del provvedimento in esame hanno affermato nella citata nota che <<Nel caso in cui le Autorità competenti non possano far fronte alle richieste di visite ante mortem di cui all’oggetto con le risorse umane a propria disposizione, possono designare, ai sensi dell’art. 5.2 del Reg. UE 2017/625, un veterinario libero professionista che, limitatamente all’attività in questione, assume la qualifica di “veterinario ufficiale”>> e che << Tale qualifica non

configura un rapporto contrattuale con l'Autorità competente che ha provveduto alla sua designazione>>.

L'analisi delle possibili criticità applicative del provvedimento in questione non può prescindere dall'osservazione di quanto disposto dai Regolamenti UE chiamati in causa, alla luce del nomenclatore delle funzioni e degli atti di cui ai Regolamenti stessi. E, atteso che si tratta di valutare il corretto esercizio di poteri autoritativi e in particolare certificativi, ove posti in capo a soggetti "estranei" alla P.A., si deve pure considerare quanto dettato dalla normativa vigente sotto questo profilo.

Per parte tecnica riteniamo dover rammentare quanto previsto dal Regolamento UE n. 2017/625 art. 3 ai punti 26, 27 e 32 dove si dettano le definizioni di: - (26) «certificatore», da intendersi come "a) qualsiasi funzionario, appartenente ad un'autorità competente, autorizzato dalla stessa a firmare certificati ufficiali; o b) qualsiasi altra persona fisica autorizzata dalle autorità competenti a firmare certificati ufficiali in conformità della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2"; - (27) «certificato ufficiale», da intendersi quale "documento in forma cartacea o elettronica, firmato dal certificatore, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dalla normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2"; - (32) «veterinario ufficiale», da intendersi quale "veterinario designato dalle autorità competenti quale membro del personale o con altro inquadramento e adeguatamente qualificato a svolgere controlli ufficiali e altre attività ufficiali in conformità del presente regolamento e della normativa pertinente di cui all'articolo 1, paragrafo 2". Inoltre, se da un lato la deroga prevista dall'art. 4 del Regolamento UE n. 2019/624 è esattamente citata nel provvedimento ministeriale all'attenzione, riteniamo doversi sottolineare quanto indicato al "considerando" n. 5 del medesimo regolamento: "Le ispezioni ante mortem sono fondamentali per la tutela della salute umana e della salute e del benessere degli animali e restano pertanto di competenza del veterinario ufficiale". In ultimo deve essere posta attenzione rispetto alle dichiarazioni che il veterinario ufficiale deve rilasciare sul certificato ufficiale compilato all'esito dell'ispezione ante mortem, ai sensi dell'Allegato V Regolamento UE n. 2019/628: si tratta di certificare l'idoneità dell'animale sotto il profilo della documentazione ad esso inerente, anche relativa alla corretta identificazione e registrazione anagrafica dello stesso, oltre che in ordine sia alle condizioni di salute e in specie di benessere sia alla corretta somministrazione di eventuali trattamenti farmacologici, aspetti all'evidenza di massima rilevanza.

Per quanto concerne la corretta individuazione, sotto profili di carattere più strettamente giuridico, della figura effettivamente idonea a svolgere il ruolo di veterinario ufficiale certificatore nel caso in esame, deve invece essere sottolineato: - che lo stesso Regolamento UE n. 2017/625 prevede che il veterinario ufficiale debba essere "membro del personale"

dell'Autorità Competente (AC / Azienda Sanitaria - AS) o comunque dotato di apposito "inquadramento" con la stessa AC-AS; - che pertanto a nulla rileva in questo caso la possibilità, derivante da consolidata giurisprudenza, di affidare funzioni specifiche di Pubblico Ufficiale anche a soggetti esterni alla P.A.; - che, anzi, il veterinario ufficiale necessario nel caso in esame deve essere adeguatamente qualificato (ut supra), perciò dotato di formazione finalizzata specifica e certificata (Reg. UE 2017/625 art. 5 commi 2 e 4); - che detto veterinario ufficiale deve essere "inquadrate" nei confronti della P.A. non solo per quanto già indicato ma anche perché lo stesso possa essere gravato della formale conoscenza della normativa anticorruzione e del codice di comportamento della singola P.A. (non appare davvero sufficiente una dichiarazione generica di astensione legata a valutazioni successive e discrezionali rimesse ad un "esterno"!), al quale deve attenersi ai sensi della vigente legge in materia di prevenzione della corruzione (Legge 190/2012 s.m.i. e provvedimenti normativi conseguenti e correlati); sicché da un lato la violazione a tali dispositivi possa essere sanzionata, dall'altro possa essere sempre accertata anche l'assenza, sia concreta sia potenziale, in ogni singolo caso, di conflitti di interesse, tenuto conto che l'attività certificativa in discussione pone il certificante nella necessità di garantire la totale terzietà rispetto all'Operatore del Settore Alimentare (OSA) cui viene rilasciata la certificazione ufficiale (considerata anche, nel caso, la particolare rilevanza della stessa); - che qualsivoglia inquadramento nei confronti della P.A. di un soggetto, in quanto tale "dipendente", specie quando tale inquadramento debba esservi in relazione alle funzioni di cui sopra, non può prescindere dall'individuazione della figura idonea mediante procedura selettiva ovvero e comunque di verifica, senza la quale il veterinario ufficiale in questione verrebbe legittimato dalla P.A. ad operare in violazione pure del dettato costituzionale (art. 97 Cost.).

Tutto quanto sopra premesso, non si comprende come possano essere soddisfatti i requisiti suddetti, tutti cogenti e ineludibili, laddove un veterinario libero professionista, non dipendente della P.A. Autorità Competente, ovvero comunque non previamente selezionato e formato allo specifico fine, nonché previa verifica, accertamento e formale codificazione di quanto necessario in tema di conflitto di interesse, possa correttamente, adeguatamente e legittimamente svolgere la funzione di veterinario ufficiale controllore, ispettore e certificatore, specie in frangenti caratterizzati da urgenza come quello della MSU in esame.

È quindi certamente vero, come indicato dall'Atto ministeriale all'attenzione, che il veterinario ufficiale, incaricato della visita ante mortem in Azienda agricola nel caso di MSU, debba essere formato, preparato e libero da qualsiasi conflitto di interesse (invero pare che i requisiti siano ivi indicati con eccesso di sintesi); MA per quanto fin qui argomentato riteniamo pacifico come la P.A. non possa prescindere da un "inquadramento" perlomeno "ad hoc" dello stesso veterinario, ben diverso da un mero elenco di personale "autorizzato", seppure formalmente (la cui pubblicazione non esimerebbe gli "autorizzatori" dalle grandi

responsabilità sui medesimi gravanti); inquadramento avente perciò caratteristica di rapporto ineludibilmente contrattuale, ancorché interinale, senza il quale non potrebbero in alcun modo essere garantiti e soddisfatti tutti i menzionati requisiti. E in proposito, proprio la delicatezza della funzione (si rammenti - ut supra - il richiamato “considerando”), si ritiene che debba portare, nonostante qualsiasi difficoltà in ordine alla carenza di personale, ad affidare la funzione stessa, così come eventuali altre di analoga delicatezza, specie quelle che comportino l’espressione del potere autoritativo e/o certificativo della P.A., a personale dipendente, non interinale; definendo le priorità operative dei servizi anche mediante l’individuazione delle funzioni che, diversamente da quelle indicate, possano essere svolte da personale collaboratore comunque dipendente ma con diverso inquadramento, ovvero anche essere poste in relativa attesa rispetto ad altre (difatti, la Suprema Corte di Cassazione ha recentemente chiarito come la carenza di personale non possa costituire esimente rispetto a qualsivoglia malpractice nello svolgimento della pubblica funzione, specie laddove la criticità non sia stata posta in luce così che le soluzioni possano essere adottate nel rispetto dei vincoli normativi e delle correlate responsabilità, anche mediante un “trriage” adeguato e capace di garantire l’ordinato soddisfacimento di pratiche corrette e di piena legittimità).

Nel confermare in definitiva come le numerosissime criticità illustrate non consentano a chi scrive di condividere la possibile applicazione del provvedimento ministeriale posto all’attenzione, in termini di completa correttezza e legittimità, si confida di essere stati comunque esaustivi nell’urgenza richiesta per l’emissione di questo parere.

Avv. Lucia Monacis.

