

## CONTROLLI UFFICIALI

# Necessario assumere veterinari dirigenti con specifica formazione

Mauro Gnaccarini\*

*I Controlli ufficiali a carattere speciale e d'urgenza e le MSU richiedono ruolo e competenze specifici*

**È** bello sentir ripetere, in ogni dove e ad ogni livello, che la pandemia ci ha insegnato quanto sia importante ragionare in termini di “one health” e, ancor prima, quanto sia importante che il Paese sia dotato di un sistema di Sanità pubblica efficiente, sotto il profilo sia dell'organizzazione sia della presenza di personale sufficiente e nondimeno adeguato. Sentirlo dire non ci conforta tuttavia nel momento in cui si vedono criticità irrisolte di cui non pare farsi efficacemente carico, nonostante tutto, nemmeno ora, il sistema di governo delle politiche sanitarie, che le Regioni rivendicano continuamente, che le aziende sanitarie dovrebbero attuare, e che invece pare andare perfino in controtendenza. Ed ancor meno conforta vedere ciò nell'ambito della Sanità pubblica veterinaria. Infatti, alla carenza, ormai troppo evidente, di personale medico veterinario specialista, adeguatamente formato, stabilmente inquadrato nei ruoli del SSN, dobbiamo osservare come si continui a far fronte con raffazzonati provvedimenti, nemmeno palliativi, con i quali si acquisiscono prestazioni interinali da parte di veterinari, degnissimi professionisti, ma avulsi dal sistema e dalla formazione che lo stesso, come sopra detto, richiederebbe; e ciò, proprio nel momento in cui dovrebbero essere finalmente disponibili risorse per far fronte nel migliore dei modi alle succitate carenze, alzando ulteriormente il livello di erogazione dei servizi, mediante l'assunzione stabile di veterinari dirigenti giovani che possano ancora

giovarsi della presenza di molti colleghi esperti ma drammaticamente prossimi ad un pensionamento di massa, data la presenza di una coorte di età compresa tra i 55 e i 65 anni che supera ormai il 60% dell'organico.

È paradigmatica di quanto precede la nota criticità del sistema di emergenza-urgenza della medicina ospedaliera, laddove gravissime carenze di programmazione, ma anche miopi politiche retributive, rendono ora perfino impossibile reperire gli specialisti, sicché proprio nell'area più delicata i suddetti “governanti” debbono, da un lato pretendere collaborazione e sacrifici ulteriori da parte di medici già esausti e di specialisti che giustamente rilevano l'impropria richiesta di prestazioni fuori dell'ambito delle rispettive competenze, dati i correlati ingenti rischi per la salute dei pazienti oltre che per i medici stessi, e nondimeno rivolgersi ad abbondanti prestazioni interinali gravate dalle stesse se non superiori criticità. Ma è davvero stucchevole dover osservare come lo stesso comportamento sia stato e venga adottato dalle aziende sanitarie, senza alcun intervento correttivo da parte delle Regioni, anzi (!), nei Servizi di Sanità pubblica veterinaria e, soprattutto ed ancora, proprio in relazione ad attività di particolare delicatezza. In Regioni ad alta vocazione agro-zootecnica e con rilevantissima presenza di imprese di importanza internazionale nella filiera degli alimenti di origine animale, quali la Lombardia e l'Emilia Romagna,

e invero non solo, abbiamo dovuto osservare aziende sanitarie che, in carenza di personale medico veterinario dirigente, anziché programmare tempestivamente le necessarie assunzioni di dirigenti, potendo fruire anche delle recenti normative che hanno ampliato tale possibilità in relazione alla situazione emergenziale, come ben chiarito in apposita nota pure dal Ministero della Salute (vd. sotto), hanno invece pensato di optare per l'attribuzione di funzioni di controllo ufficiale di alto rilievo a personale interinale (veterinari liberi professionisti retribuiti "a prestazione"), non inquadrato negli organici né adeguatamente formato, in situazioni pure di dubbia terzietà rispetto all'esigenza, ben dettata dai Regolamenti europei, di garantire l'assenza di conflitti di interessi. E, se da un lato è pur vero che tra il personale "inquadrabile" negli organici vi potrebbero essere all'uopo gli "specialisti ambulatoriali" (cosiddetti SAI), specie nella situazione oggi presente, e come sopra rappresentata, non appare davvero opportuno ampliare ulteriormente la platea di professionisti che, lavorando con contratti a numero limitato di ore, possono da un lato egregiamente colmare carenze specifiche con adeguata formazione specialistica, ma certamente non possono garantire i complessivi livelli di erogazione di prestazioni che richiedono quell'esclusivo e pieno rapporto con l'Amministrazione sanitaria che è proprio soltanto dei dirigenti (sarebbe invero analoga la prestazione SAI a 38 ore nella medesima azienda, ma in tal caso la stessa risulterebbe incongrua anche sotto il profilo della spesa).

Poiché la predetta opzione, agita da talune aziende sanitarie, risulta paradigmatica di ciò che non deve essere fatto, se almeno in parte non si vogliono privare di ogni significato le belle e ripetute parole sull'insegnamento della pandemia, ne illustriamo di seguito la specifica criticità, con l'augurio di poter ricondurre sul giusto binario la situazione nelle realtà interessate ed altresì contribuire ad un'attenta riflessione affinché non vengano ripetute scelte avventate, profondamente errate per le ragioni che di seguito si espongono.

Nelle summenzionate realtà sono state recentemente adottate Deliberazioni fi-

nalizzate a codificare procedimenti di designazione a "veterinario ufficiale" - Reg. UE n. 2017/625 art. 3/32 - di medici veterinari liberi professionisti; destinando questi, in luogo dei dirigenti, a svolgere le attività ispettive, di controllo ufficiale e di certificazione in sede di "visita *ante mortem*" nell'ambito delle Macellazioni Speciali d'Urgenza (cd. MSU) svolte al di fuori del macello, su animali ungulati domestici, ai sensi della deroga prevista dall'art. 4 del Regolamento UE n. 624/2019; secondo la quale è possibile, per gli ungulati domestici, effettuare ispezioni *ante mortem* al di fuori del macello in caso di MSU, alle condizioni ivi indicate; sicché a tale ispezione deve conseguire il rilascio di uno specifico "certificato sanitario" senza il quale l'animale non può essere avviato alla macellazione. Tali deliberazioni manifestano rilevanti criticità applicative, in primo luogo alla luce del nomenclatore delle funzioni e degli atti di cui ai richiamati Regolamenti, e non di meno a un'attenta valutazione circa il corretto esercizio sia di funzioni di "alto rango ispettivo e specialistico" sia di poteri autoritativi e in particolare certificativi, ove posti in capo a soggetti "estranei" alla PA, dovendosi pure considerare quanto dettato dalla normativa vigente sotto questo profilo.

Sul punto, il Regolamento UE n. 2017/625 art. 3, al punto 32 detta la definizione di «*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*». Quanto allo svolgimento, da parte del "veterinario ufficiale", delle funzioni ispettive e certificative richieste in sede di MSU, in relazione alla deroga prevista dall'art. 4 del Regolamento UE n. 2019/624, è intervenuto in ultimo il provvedimento ministeriale prot. n. 0004577-P-11/02/2020. Ivi si evidenzia come: i) le Autorità Competenti (AC - ovvero le Aziende sanitarie/AS) debbano incrementare gli organici veterinari ove, per far fronte ai compiti previsti dal regolamento UE 2017/625, il personale risulti carente; ii) i controlli ufficiali, e le ispezio-

ni "ante mortem" in specie, data la loro peculiarità, debbano essere eseguiti solo da veterinari ufficiali ed esclusivamente dotati di qualificazione, caratteristiche e inquadramento ben precisi (vd. infra); iii) i controlli "ante mortem" nei casi di MSU, date le complesse e complessive garanzie da certificarsi in detta sede circa la tutela del benessere animale, la prevenzione delle malattie infettive e la sicurezza alimentare, debbano essere considerati prioritari per il personale dipendente (veterinari dirigenti) sicché ogni altra attività che non rivesta analogo profilo di rischio e di urgenza dovrà essere assolta successivamente; iv) soltanto negli orari di attivazione della pronta disponibilità, e solo in via assolutamente straordinaria nelle more dell'adeguamento degli organici, i controlli in questione possano essere demandati ad altre figure appositamente designate (liberi professionisti), e comunque soltanto ove sia data certa garanzia in ordine alla formazione ed alla terzietà ovvero all'assenza di conflitto di interessi. Si tratta dunque di una nota in sintonia con quanto dettato dai "considerando" n. 5 Reg. 2019/624 e n. 35 Reg. 2017/625: (5) «*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*»; (35) «*I controlli ufficiali dovrebbero essere eseguiti da personale indipendente, che non presenti alcun conflitto di interessi e, in particolare, che non si trovi in una situazione che potrebbe compromettere, direttamente o indirettamente, la sua capacità di svolgere i propri incarichi professionali in modo imparziale*». Occorre perciò porre grande attenzione rispetto all'effettività e alla validità delle dichiarazioni che il veterinario ufficiale deve rilasciare sul certificato ufficiale compilato all'esito dell'ispezione ante mortem, ai sensi dell'Allegato V al Regolamento UE n. 2019/628: si tratta infatti di certificare, oltre alla fondamentale terzietà del certificatore stesso, 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 som-

ministrazione di eventuali trattamenti farmacologici, aspetti chiaramente tutti di massima rilevanza. È quindi di tutta evidenza, considerato quanto precede, l'alto livello ispettivo e specialistico delle funzioni in questione; di talché le stesse non possono essere affidate a personale non correttamente "inquadrate" nella P.A. sanitaria né adeguatamente formato. Circa l'inquadramento e la formazione del veterinario ufficiale, in specie ove chiamato ad eseguire il controllo ufficiale "ante mortem" in sede di MSU, occorre pertanto esaminare quanto concerne la corretta individuazione, sotto profili di carattere più strettamente giuridico, della figura effettivamente idonea a svolgere tale ruolo; e sul punto deve essere sottolineato che: i) 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; ii) 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.; iii) anzi, il veterinario ufficiale necessario nel caso in esame deve essere adeguatamente qualificato (*ut supra*), perciò dotato di formazione finalizzata, specifica e certificata secondo l'ordinamento vigente nel Paese membro (Reg. UE 2017/625 art. 5 commi 2 e 4); iv) 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., nonché - ove del caso - di ogni specifica conseguenza, 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 venga rilasciata la certificazione ufficiale (data, come detto, la particolare rilevanza della stessa); v) 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, e rammentando ancora che soltanto il veterinario dirigente nelle amministrazioni sanitarie (ASL) garantisce il proprio operato sotto ogni diverso profilo di responsabilità (compresa appunto quella "dirigenziale"), non si comprende come possano essere soddisfatti i requisiti suddetti, tutti cogenti e ineludibili, laddove un veterinario libero professionista (LP), non dipendente della P.A. Autorità Competente, ovvero comunque non previamente selezionato e formato, nonché previa verifica, accertamento e formale codificazione di quanto necessario in tema di conflitto di interesse, ed inoltre "retribuito a prestazione", possa correttamente, adeguatamente e legittimamente svolgere la funzione di veterinario ufficiale controllore, ispettore e certificatore, specie in frangenti caratterizzati da "specialità" e "urgenza" come quello della MSU in esame.

Per quanto fin qui argomentato appare 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. Né tanto meno potrebbero essere soddisfatti i requisiti di legge ove il veterinario LP non risultasse pure formato secondo le previsioni ed i percorsi previsti dalla legge per la formazione specialistica, preliminare e continua, senza la quale il veterinario ufficiale della AC/AS nemmeno potrebbe essere adeguatamente "inquadrate" nella stessa. Nulla quindi a che vedere con taluni corsi "minimali", e comunque fuori dei citati percorsi

ufficiali, a seguito dei quali si vorrebbe in talune realtà legittimare un presunto "veterinario ufficiale" a svolgere funzioni per le quali sono richieste altre, ben diverse e più alte qualificazioni.

Considerato quanto precede, ancora una volta in sintonia con la nota ministeriale sopra citata, le Amministrazioni sanitarie, nonostante qualsiasi difficoltà in ordine alla carenza di personale, devono pertanto affidare la funzione in questione, così come ogni altra di analoga delicatezza, specie quelle che comportino l'espressione del potere autoritativo e/o certificativo della P.A., a personale chiaramente dipendente, con rapporto di lavoro a pieno tempo e vincolo di esclusività con la medesima azienda, seppure interinale in via marginale ove inevitabile; 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. Tale cogente esigenza è peraltro confermata anche da recente giurisprudenza (difatti, la Suprema Corte di Cassazione ha chiarito come la carenza di personale non possa costituire esimente rispetto a qualsivoglia *malpractice* nello svolgimento della pubblica funzione, sicché ogni soluzione rispetto a tale carenza deve essere adottata nel rispetto dei vincoli normativi e delle correlate responsabilità, anche mediante un "triage" adeguato e capace di garantire l'ordinato soddisfacimento di pratiche corrette e di piena legittimità). Nel segnalare infine che i nostri legali (Studio Zuccarello-Monacis) hanno collaborato allo studio dei profili di diritto indicati nel presente articolo, alla luce di tutto quanto precede non sfuggirà quindi l'urgenza di monitorare attentamente la situazione sul punto in ogni Regione e Azienda sanitaria, ad evitare che in sede locale possa essere dato seguito ad ulteriori provvedimenti dello stesso errato segno, giacché nel caso dovrebbero essere adottate tutte le opportune iniziative sindacali di contrasto.

\*Vice Segretario SIVeMP