

La responsabilità "da contatto sociale" del veterinario ufficiale

di Roberto Barani*,
Marco Ghinelli*

Che cosa accade al veterinario ispettore se un provvedimento di sequestro si rivela poi infondato? O se, al contrario, non ha impedito l'arrivo sul mercato di un prodotto alimentare non conforme? Per rispondere occorre qualificare il rapporto tra il veterinario ufficiale e l'operatore del settore alimentare o il consumatore.

Questo articolo si pone l'obiettivo di inquadrare i principi che possono regolare l'eventuale responsabilità civile del medico veterinario ufficiale nello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza e controllo presso gli operatori del settore alimentare.



- Pur essendo materia ancora piuttosto inesplorata, potrebbe verificarsi il caso che il prodotto, destinatario del provvedimento cautelare, in seguito ritenuto illegittimo, decida di venire a chiedere il ristoro dei danni consistenti nel mancato guadagno prodottosi a causa del **successivo deperimento o distruzione di una partita di merce**. Altra ipotesi di responsabilità potrebbe rinvenirsi qualora un prodotto adulterato o contaminato finisca sul mercato a causa del non adeguato controllo e provochi una **tossinfezione per l'assunzione dell'alimento**. Il consumatore in questo caso potrà senz'altro agire giudizialmente nei confronti del produttore, ma, qualora fosse accertata una qualche inottemperanza da parte dei servizi ispettivi, **potrebbe avanzare una richiesta di risarcimento anche nei confronti dell'azienda sanitaria locale competente per territorio, nonché nei confronti del suo medico veterinario preposto, pubblico dipendente**. Nel caso di tossinfezione l'operatore convenuto per il risarcimento potrebbe cercare di addossare all'ispettore preposto al controllo ufficiale la responsabilità, quanto meno

nei limiti della corresponsabilità, circa il verificarsi dell'evento.

Il problema che si pone a questo punto è quello di qualificare il rapporto che si instaura tra il medico veterinario ufficiale e l'operatore del settore alimentare o il consumatore.

In materia di responsabilità della pubblica amministrazione, la dottrina e la giurisprudenza sono venute incontro al bisogno di certezza del diritto ed alla necessità di chiarire a quale tra i diversi regimi di responsabilità contrattuale od extracontrattuale dovrà soggiacere il pubblico dipendente, elaborando l'ipotesi di **responsabilità da contatto sociale**. Si tratta di una moderna concezione del rapporto tra privato e pubblica amministrazione e quindi di natura "relazionale" che si pone ai confini tra i due



suddetti tipi di responsabilità civile. Il **“contatto” tra privato e pubblica amministrazione fa sorgere in capo all’ente pubblico e al suo funzionario una obbligazione comportamentale strettamente legata al rispetto delle regole procedurali.** Il cittadino ha una legittima aspettativa consistente nella pretesa di legittimità dell’azione amministrativa. I parametri da utilizzare per la valutazione dell’elemento colposo sono le regole del procedimento amministrativo e quindi **la diligenza comportamentale del soggetto pubblico.**

Quanto al regime probatorio dell’ipotesi di responsabilità da contatto sociale la Cassazione ha stabilito che la parte lesa deve provare che il danno si è verificato nel corso dello svolgimento del rapporto, mentre sull’altra parte incombe l’onere di dimostrare che l’evento dannoso è stato determinato da causa non imputabile al proprio comportamento. **L’onere probatorio sarà pertanto meno gravoso per il privato.** Quest’ultimo deve dimostrare la semplice esistenza del danno e non, invece, anche la presenza dell’elemento psicologico (colpa). La presenza di una ricostruzione riconducibile ad un rapporto contrattuale tra pubblica amministrazione e privato, comporta anche **l’applicazione di un più lungo termine di prescrizione.** Tale orientamento, peraltro, si pone in contrasto con quanto disposto in materia di responsabilità amministrativa che fissa in 5 anni dal fatto dannoso il termine per l’azione risarcitoria.

RESPONSABILITÀ CIVILE SOLIDALE

Il modello offerto dal nostro ordinamento delinea una responsabilità civile solidale. In sostanza, il danneggiato potrà agire nei confronti di entrambi i soggetti (dipendente e pubblico), anche se può ragionevolmente ipotizzarsi che si assisterà più facilmente all’azione nei confronti della pubblica amministrazione, comunque più solvibile. Nei casi in cui la pubblica amministrazione si veda condannata a pagare un risarcimento **si assisterà ad una possibile azione di regresso nei confronti del dipendente che risponderà di danno erariale.**

DOLO E COLPA

Il dolo, ossia il fatto intenzionale ed espressivo della esplicita volontà dell’agente, non pone particolari problemi. Certamente più interessante è la colpa. Si riscontra la fattispecie della **colpa grave in caso di evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta** che siano “ex ante” ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d’ufficio. Quello che si chiede al veterinario ufficiale, dunque, è di non agire con: negligenza, imprudenza ed imperizia.

La colpa lieve non dà luogo ad alcuna responsabilità. Essa è generata dalla violazione della cosiddetta “esattissima diligenza”, pro-

pria di pochi attentissimi dipendenti, e che come tale, si pone al di là di qualsiasi comportamento medio.

NESSO DI CAUSALITÀ

Ma la vera "partita", almeno in taluni casi, si gioca sul "campo" del nesso di causalità: **il rapporto causa/effetto in virtù del quale l'evento dannoso risulta riferibile alla pubblica amministrazione.** Chi vorrà essere risarcito dovrà pertanto provare non solo l'illegittimità del provvedimento, ma anche il nesso eziologico tra l'evento e l'atto medesimo. La giurisprudenza di legittimità mostra su tali temi alcune linee di tendenza ben definite; poiché la giurisprudenza è orientata a **sostituire il criterio della certezza con quello della probabilità**, si ritiene che per imputare l'evento dannoso alla condotta del veterinario ufficiale sia sufficiente accertare che il danno sia ragionevolmente da considerare come conseguenza della condotta.

Ciò in quanto, ove si dovesse riconoscere la responsabilità dell'ispettore solamente quando si sia dimostrato, in termini di assoluta certezza, il nesso causale, si giungerebbe a dover quasi sempre negare la tutela risarcitoria. Le variabili che entrano in gioco nella ricostruzione a posteriori del caso sono molteplici e pertanto permane sempre un margine di incertezza circa la ricollegabilità di un determinato evento all'attività prestata dal veterinario. L'operatore economico danneggiato dovrà dimostrare, anche in via presuntiva, ma pur sempre sulla base di circostanze di fatto certe e puntualmente allegate, la sussistenza di un valido nesso causale

tra l'azione e il danno subito, generato dunque da una condotta civilmente illecita del medico veterinario ufficiale della quale il danno risarcibile deve essere conseguenza immediata e diretta. Pertanto non si tratterà di un qualsiasi comportamento tenuto dal pubblico ufficiale, ma **una condotta "qualificata" ovvero idonea e adeguata, nel suo estrinsecarsi, a procurare l'evento dannoso.** Inoltre non dovrà sussistere un comportamento imprudente della parte danneggiata nel dinamismo causale del danno, capace di interrompere il nesso eziologico tra l'azione illecita del veterinario e il verificarsi del danno. Un verbale di sequestro di partite di merci deperibili sulla base di una valutazione da parte dell'ispettore, rilevata poi gravemente erronea per imperizia nella fase di opposizione, potrebbe dar adito ad una richiesta di ristoro, qualora nelle more del dissequestro, gli alimenti deperissero.

La conseguenza dannosa non potrà invece essere imputata al pubblico ufficiale qualora un intervento "maldestro" dell'operatore si sia interposto nella sua causazione, ad esempio togliendo l'alimentazione alle celle di refrigerazione controllata sul presupposto che la merce era sotto sequestro e quindi non poteva essere oggetto della spedizione al cliente programmata per il giorno successivo.

Bibliografia a disposizione presso gli autori.

*Dottorandi di ricerca in "Disciplina nazionale ed europea sulla produzione ed il controllo degli alimenti", Facoltà di Medicina Veterinaria di Parma