

UNA BUONA GOVERNANCE VETERINARIA DIPENDE DA UNA LEGISLAZIONE DI QUALITÀ

PRINCIPI DI LEGISLAZIONE VETERINARIA

Sviluppare e organizzare uno spirito critico sulla redazione ed il follow up delle norme giuridiche veterinarie.

di **Paolo Demarin**

Dirigente Veterinario

AAS n. 2 Bassa Friulana - Isontina

I nostro ordinamento giuridico è, al pari di altri, contrassegnato da una pluralità di fonti del diritto, principalmente a causa dell'inserimento di centri di produzione da un lato sovranazionali, derivanti dall'integrazione nell'Unione Europea, e dall'altro territoriali, esiti dei processi devolutivi verso Regioni, Comuni e Province.

Anche il medico veterinario si trova così ad operare con una molteplicità di leggi, regolamenti, ordinanze e delibere, non sempre contraddistinta da adeguati requisiti tecnico-scientifici e giuridici, con effetti negativi per il nostro lavoro e per i cittadini. È un problema più frequente negli enti territoriali e, relativamente all'oggetto, nel benessere animale. Capita, ad esempio, che il regolamento di un comune ponga requisiti ampiamente diversi da quelli del comune vicino, o addirittura in contrasto con norme nazionali o sovranazionali, o ancora in

difetto di base scientifica. Di qui, quando nell'applicazione la realtà dei fatti fa finalmente premio sugli errori o le speranze del decisore, divengono necessarie modifiche ed integrazioni. Ma c'è di peggio: a chi dovrebbe applicare una fattispecie irrealizzabile o irragionevole, si richiede alle volte il "buon senso" (espressione con accezioni plurime, e non tutte positive) di non considerarla affatto o di forzarne oltre misura l'esito interpretativo. Il passaggio tra la disposizione (l'enunciato linguistico) e la norma (la regola di comportamento) è mediato dalla interpretazione giuridica, non dal buon senso. Ed il primo a saperlo deve essere chi scrive una disposizione.

Merita dunque una qualche considerazione la linea guida per la corretta redazione delle norme giuridiche veterinarie predisposta dall'Oie, Capitolo 3.4. del Terrestrial Code.

Con orgoglio, e senso di responsabilità, dobbiamo richiamare la definizione che l'Oie dà delle "competenze veterinarie": tutte le attività che sono direttamente o indirettamente correlate agli animali, i loro prodotti e sottoprodotti, le quali contribuiscono a proteggere, mantenere ed incrementare la salute, il benessere delle persone, anche mediante la protezione della salute e del benessere animale e la sicurezza alimentare.

Ai fini del Terrestrial Code la legislazione veterinaria (di seguito Lv) è rappresentata da tutte le norme giuridicamente cogenti e legalmente emanate necessarie alla governance delle competenze veterinarie, vale a dire al-

l'insieme dei principi, dei modi e delle procedure per la gestione e il governo di una attività complessa a rilevanti ricadute sociali com'è la sanità pubblica veterinaria.

Nel capitolo 3.4. l'Oie definisce gli obiettivi, i principi generali, il drafting, le caratteristiche dell'autorità competente, il rapporto tra veterinari e i c.d. "para-professionali". Non mancano poi le finalità della Lv nel campo dei laboratori, della salute degli animali da produzione, delle malattie, del benessere, dei medicinali, della filiera di produzione alimentare e dell'import-export, ivi compresa la certificazione. Qui mi limiterò ai principi generali e al drafting.

Una buona governance è un bene pubblico, ed è strettamente condizionata dalla legislazione. Al contrario, una legislazione di scarsa qualità (in cui non siano ben definiti i compiti dell'autorità, i diritti e i doveri dei cittadini, i rapporti tra questi e le autorità pubbliche) è una delle premesse (certo non l'unica) di una governance inadeguata, cioè inefficace ed inefficiente.

Sono 5 i principi generali Oie. Li richiamiamo di seguito, con qualche commento.

1. IL CRITERIO GERARCHICO

Oie considera i concetti di norma primaria, emanata dall'organo legislativo, e di norma secondaria, emanata dall'esecutivo. La fonte di grado inferiore, secondaria, dovrebbe con-



formarsi a quella di grado superiore, primaria, per garantire una sorta di coerenza interna dell'ordinamento. In caso di contrasto, prevale la norma superiore.

2. BASE GIURIDICA

Le Autorità competenti dovrebbero avere la disponibilità di una base giuridica (legislazione primaria e secondaria) idonea a garantire l'assolvimento delle proprie competenze, a tutti i livelli amministrativo e territoriale. Al riguardo, e senza operare un eccessivo salto logico, sono persuaso che il principio della "base giuridica" vada considerato non solo nella sua strumentalità, ma anche nel suo limite. Esso, così inteso, assume dunque i connotati del più ampio principio di legalità, elemento essenziale dello Stato di Diritto secondo il quale, in generale, ogni attività dei pubblici poteri deve trovare fondamento in una legge. Ciò a garanzia anche dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini, non solo dell'attività delle autorità competenti.

3. TRASPARENZA

La Lv dovrebbe essere accessibile e comprensibile. Le Autorità competenti dovrebbero garantirne la comunicazione (assieme alla documentazione rilevante) agli stakeholders, intesi come le persone, i gruppi e le associazioni che possono condizionare gli effetti dell'intervento regolativo, o esserne condizionati.

4. CONSULTAZIONE

Il drafting, di cui parleremo più avanti, dovrebbe essere sviluppato con un processo consultivo tra Autorità competenti ed esperti in diritto, in modo da redigere disposizioni corrette scientificamente, tecnicamente e giuridicamente. Qui voglio sottolineare



come scienza e diritto debbano correlarsi non solo - come dev'essere sempre - nel processo interpretativo, ma anche in quello redazionale della disposizione. Per favorire l'implementazione della legislazione veterinaria, gli stakeholders dovrebbero partecipare sia allo sviluppo della norma giuridica che al suo follow up. Leggo qui il senso di un confronto profondo e libero, non formale e non rituale, ma anche l'opportunità di una ininterrotta (ri)lettura critica della legislazione alla luce dell'evoluzione scientifica e tecnica. Una (ri)lettura da realizzarsi anche mediante strumenti di analisi evidence based, volti all'utilizzo delle più aggiornate evidenze scientifiche nella programmazione e nell'operatività della sanità pubblica veterinaria. Strumenti che portino ad esiti di efficienza ed efficacia coerenti col mutare dei contesti lato sensu epidemiologici e finalistici.

5. QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE E CERTEZZA DEL DIRITTO

La Lv dovrebbe essere chiara, coerente, non modificata di continuo, trasparente e garantire i cittadini nei confronti di danni collaterali non previsti derivanti dalla sua applicazione. Dovrebbe essere tecnicamente adeguata, accettabile per la società, in grado di essere applicata e sostenibile sotto i profili tecnico, economico e amministrativo. Un'alta qualità della legislazione è essenziale per la certezza del diritto e, credo di poter aggiungere, per l'effettiva uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Per "drafting normativo", s'intende un insieme di tecniche e regole redazionali volte a realizzare un atto normativo di qualità testuale e tecnica. L'obiettivo è di formulare un atto

chiaro e comprensibile semanticamente, corretto dal punto di vista strutturale interno, ben inserito e coordinato nell'ordinamento giuridico.

Vediamo ora i 7 principi del drafting stabiliti dall'Oie, con qualche mia integrazione.

La legislazione veterinaria dovrebbe:

- a. stabilire chiari diritti, responsabilità ed obblighi;
- b. non essere ambigua (cioè avere contenuti certi ed evitare espressioni superflue), con una sintassi ed una terminologia precise e coerenti (e consentire di riconoscere i riferimenti ad uno stesso argomento);
- c. essere precisa (cioè non prestarsi ad equivoci), accurata e coerente in caso di utilizzo ripetuto di un termine;
- d. non contenere definizioni che creino contraddizioni o ambiguità,
- e. prevedere una enunciazione chiara dell'ambito di applicazione e degli obiettivi;
- f. prevedere adeguate sanzioni, amministrative o penali, in relazione al tipo di violazione;
- g. prevedere il finanziamento necessario per tutte le attività previste.

Viviamo un tempo in cui non è riconosciuto il ruolo essenziale del confronto, malamente equivocato con duelli di potere epidermici e propagandistici. E confondiamo il senso alto della critica, intesa come capacità di discernimento e di valutazione libera e profonda, con la censura o il mero contrasto di interessi e ambizioni. Anche la Veterinaria non è sempre immune da questi difetti capitali.

Nonostante questo contesto, credo vada sviluppato ed organizzato (le forme si trovano) un di più di spirito critico, preparato ed autorevole, sulla redazione e il follow up delle norme giuridiche veterinarie, per contribuire così ad un incremento della qualità della governance delle nostre competenze. A favore delle persone e degli animali, come ci ricorda l'Oie. ■