

di Cesare Carteny \*

# POCHI, SAPIENTI COLPI DI PENNA...

• S U P P L E M E N T O

*A me pareva tuttavia necessario, quasi scontato, che lo strumento “anagrafe” dovesse assumere “prioritariamente” una valenza sanitaria.*

“ Sulla base delle linee guida e dei principi stabiliti dal Ministro delle politiche agricole e forestali, l’Unione nazionale per l’incremento delle razze equine (UNIRE) organizza e gestisce l’anagrafe equina nell’ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173. Per l’attuazione delle disposizioni del presente comma si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio e senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato”.

Questa, la testuale previsione contenuta nel comma 11 dell’articolo 1, del decreto-legge 21 marzo 2003, n. 45, recante “Disposizioni urgenti relative all’Unire ed alle scommesse ippiche” (G.U.R.I. serie generale n. 69 del 24/03/2003). Pochi, sapienti colpi di penna ed anche l’anagrafe equina è “servita”. Dico sapienti, perché tempi, modalità e contenuti dimostrano una assai rara capacità politica di saper fiutare cosa fare e come farlo, “cavalcando” - è il caso di dire - ogni sia pur fugace occasione. E sono in impaccio, perché se dal contenuto della norma in questione ho modo di scoprire che la “organizzazione” e la “gestione” dell’anagrafe equina è attribuita all’Unire, devo riconoscere, facendo ammenda, un eccesso di presunzione nell’aver sinora ritenuto, evidentemente errando, che l’esercizio di simili funzioni dovesse essere (rectius, fosse) inscindibilmente e prioritariamente correlato a garantire gli aspetti di sanità anima-

le e di sanità pubblica che credevo esulassero dalle attribuzioni dell’Unire e dai compiti istituzionali del Ministero delle politiche agricole.

## RATIO E OBIETTIVO

Avevo, infatti, la (quasi) certezza che, sebbene astrattamente diverse, e pertanto teoricamente scindibili, l’organizzazione e la gestione di una qualsiasi anagrafe animale implicassero anche lo svolgimento di compiti ed attività di identificazione degli animali e di registrazione delle aziende, certo quali attività meramente strumentali ma anche necessariamente prodromiche e funzionali a quella; di più, che senza di esse non fosse possibile neanche solo ipotizzare un’anagrafe.

Ed avevo inoltre sinora ritenuto che le attività di identificazione e registrazione delle aziende rientrassero nei precipui compiti dei servizi veterinari non perché nessun’altra professionalità fosse in grado di svolgerle ma in quanto necessitavano di essere “organizzate” e “gestite” rispettando un’unica ratio ed avendo di mira un unico obiettivo: la ratio di raccordare sotto un unico denominatore le specifiche finalità contenute nelle diverse normative veterinarie, ancorché settoriali, con l’obiettivo di assicurare un’adeguata capacità di intervento e controllo sanitario, preventivo e successivo. E così ritenevo di poter ritrovare la medesima ratio e lo stesso obiettivo anche nel caso degli equini, poiché essi dovrebbero tutt’ora:

- far parte degli equidi, specie animali rientranti in quelle destinabili al consumo umano ai sensi della direttiva 64/433/CEE, come modificata (decreto legislativo n. 286/94 e successive modifiche);
- essere animali le cui condizioni sanitarie per gli scambi intracomunitari e le importazioni da Paesi terzi sono disciplinate dalla direttiva 90/426/CEE (D.P.R. n. 243/94);
- rientrare nelle definizioni di “animali” ed “animali da azienda” di cui all’articolo 1, comma 3, lettere b) e c) del decreto legislativo n. 336/99, di attuazione delle direttive 96/22/CE e 96/23/CE, concernenti il divieto di utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica, tireosta-

tica e delle sostanze beta-agoniste nelle produzioni animali e le misure di controllo sulle talune sostanze e sui loro residui negli animali vivi e loro prodotti;

- essere animali da identificare ai sensi delle decisioni della Commissione 93/623/CEE come modificata da ultimo dalla decisione della Commissione dell'Unione europea 2000/68/CE;
- essere animali assoggettabili alle prescrizioni stabilite con D.P.R. n. 317/96, di attuazione della direttiva 92/102/CEE in materia di identificazione degli animali e registrazione della aziende, tenuto conto, in particolare, della previsione contenuta all'articolo 1, comma 2, lettera a), di detto regolamento;
- essere animali i cui scambi intracomunitari ed importazioni da Paesi terzi sono assoggettati alle modalità di controllo veterinario stabilite dalle direttive 90/425/CEE e 91/496/CEE (decreti legislativi n. 28/93, e n. 93/93);
- essere animali soggetti a malattie anche zoonosiche e le aziende che li contengono (aziende, come noto, nel senso di qualunque luogo in cui anche transitoriamente...) assoggettati anche a provvedimenti sanitari cautelari;
- essere animali cui possono essere somministrati farmaci anche secondo le modalità dell'uso improprio, ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 119, e successive modifiche;
- essere animali assoggettati alle norme di benessere animale in allevamento, trasporto e macellazione.

### MALEVOLO ESERCIZIO

Ma sono queste appena citate, materie che interessano ancora la sanità pubblica e quella animale? Sono queste materie che richiederebbero di essere "organizzate" e "gestite" rispettando principalmente quell'unica ratio ed avendo di mira quell'unico obiettivo? Se lo sono, allora non riesco più a mettere ordine in quelle (quasi) certezze prima possedute, poiché un altro soggetto istituzionale dovrà "organizzare e gestire" l'anagrafe equina, e, si badi, sulla base delle "...linee guida e dei principi stabiliti dal "solo"

(l'aggiunta è mia) Ministro delle politiche agricole e forestali...", che, peraltro, non si ha modo alcuno di dubitare che non provvederà ad assicurare anche le finalità di carattere sanitario.

A me pareva tuttavia necessario, quasi scontato, che lo strumento "anagrafe" dovesse assumere "prioritariamente" una valenza sanitaria, costituendo una delle poche possibilità di correlare i contenuti sottesi alle normative appena sopra citate - peraltro non esclusivi né limitati ai soli equini - in un più complesso, ma finalmente organico "Sistema" d'intervento veterinario interdisciplinare e multi-settoriale di cui quegli stessi contenuti ne costituiscono, pertanto, gli elementi fondanti, giustificativi di quella valenza "prioritariamente sanitaria": con un esito, perciò, esattamente opposto alla scelta legislativa effettuata.

Ma perché tanta circospezione se non si dubita che la diversa scelta non giungerà ad assicurare anche le finalità di carattere sanitario? Perché, il malevolo esercizio che dovrebbe indurre ogni giurista a chiedersi il perché di una data formulazione normativa, non può prescindere dall'interrogarsi in ordine alla sua occasionalità o se, invece, quella stessa formulazione non riproponga, quale ulteriore manifestazione, una medesima logica di "politica legislativa" già perseguita in altre occasioni, in campi analoghi ma con identici scopi; ovvio, solo un esercizio teorico, in quanto tale passibile di verifica sperimentale il cui risultato potrà essere anche negativo.

### MAGISTRALE SAPIENZA SCRITTORIA

Ecco i pochi, sapienti colpi di penna, a partire dalla collocazione dell'attribuzione della competenza in materia di anagrafe, di fatto al Ministero delle politiche agricole, solo nel comma 11 dell'unico articolo 1, e così "celata" da ben 10 precedenti comma corrispondenti in toto con la titolazione del decreto-legge; l'accurato rifuggire dalla scelta di verbi quali "creare" od "istituire", sostituiti con il più lieve "organizzare"; all'utilizzo della parola "anagrafe" in luogo delle più dirompenti "banca dati"; l'assenza di ulteriori, perniciose specificazioni dopo il sostantivo

“anagrafe”, quale sarebbe stata l’aggiunta di “nazionale”; la dichiarata esclusione di qualsivoglia onere aggiuntivo a carico dello Stato.

A quanto è servita l’esperienza dell’anagrafe bovina!

Ed in questa magistrale sapienza scrittoria e, soprattutto, contenutistica vedo profilarsi l’equazione “meno dico più interpreto”, a totale beneficio di chi dovesse porre o porsi qualche interrogativo di troppo, alcuni dei quali dovranno però attendere da altri la risposta: se l’anagrafe deve essere solo “organizzata” significa che è già esistente? Come farà l’Unire a organizzare e gestire l’anagrafe attesa l’inesistenza di strutture territoriali proprie? Forse mediante il ricorso all’utilizzo di apposite convenzioni - ben inteso del tutto legittime - con le associazioni di categoria, comprese quelle che da tempo gestiscono gli specifici libri genealogici delle razze equine?! O ricorrendo all’attribuzione dei compiti, anche in eventuale aggiunta alle già citate associazioni, in tutto o in parte al Corpo forestale dello Stato, reso nel tempo depositario di funzioni impensabili per altri e che spaziano dall’ambiente alla salute passando per la tutela agro-alimentare e forestale? Come è possibile affermare che non vi siano oneri aggiuntivi a carico dello Stato nell’organizzare e gestire un’anagrafe, suscitando fors’anche un pizzico di invidia, unita a rispetto, per tale ulteriore merito? Forse finanziando tale attività, comprese le eventuali convenzioni con le associazioni di categoria, mediante quello stesso mutuo decennale di 150 milioni di euro che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere all’Unire (articolo 1, comma 1, del decreto-legge)? Ma non è anch’esso un onere sia pure a parziale carico del bilancio dello Stato attesa la contestuale previsione dell’erogazione di un contributo annuo da parte di quello stesso Stato “in conto interessi e in quote costanti, nel limite massimo di 3,5 milioni di euro annui” (e così, neanche una tantum!)? La previsione dell’organizzazione e gestione dell’anagrafe equina nell’ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), istituito con legge 4 giugno 1984, n. 194, ancorché “... integrato con i sistemi informativi regionali...” (art. 15 del decreto legislati-

vo 30 aprile 1998, n. 173), non viola, ancor di più ora, le competenze regionali nella parte in cui il comma 1 dell’articolo 15 del d.lgs. citato dispone “l’obbligatorietà”, anche da parte delle regioni, di avvalersi dei suoi servizi ancorché qualificati di “interesse pubblico”? Ed è l’anagrafe equina, materia attribuibile alle competenze dell’Unire e, tramite esso, ancora allo Stato (Min Pol. Agr.)?

### LE REGIONI

E qui aspetto anche i vari Governatori regionali, ché, se già in presenza del decreto legislativo n. 112/98, ed anzi ancor prima, sproloquiavano, sapientemente imbeccati, in ordine all’inadeguatezza dell’anagrafe bovina dovuta all’imperdonabile mancanza dei famosi “nodi regionali” ed alle “colpe” della gestione veterinaria, cosa faranno, ora, in costanza della modifica del Titolo V della Costituzione, fulgido esempio, peraltro, della traduzione in termini legislativi - ahimè persino di rango costituzionale - della capacità politica di dire in uno tutto ed il suo contrario?

E chi dovrà invece interrogarsi circa l’esistenza o meno di una pregressa competenza dell’Unire in materia di anagrafe equina; di come questa sia stata finora, se lo è stata, organizzata e gestita e da chi; di come mai, a fronte di una stima Istat di circa 350.000 di equidi presenti in Italia, l’Unire, competente in modo certo e diretto sugli equidi identificati nei libri genealogici, pari solo al 30% di quella stessa popolazione, abbia improvvisamente a cuore anche la restante parte? E l’anagrafe, riguarderà i soli equini, come scritto, od anche gli altri equidi? E nel caso vi fosse una tale limitazione, chi si occuperà degli altri equidi (compresi quelli già registrati nei libri genealogici) e chi dell’anagrafe delle altre specie animali? E quale nuovo provvedimento di “stabilizzazione finanziaria” occorrerà inventarsi per farvi fronte “senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato” se il Ministero dell’economia puntualmente si oppone a qualsiasi siffatta spesa anche se dipendente da “obblighi” comunitari? Ed alle brutte, vi sarà l’ulteriore esercizio interpretativo che condurrà all’inevitabile affermazione che “...l’organizzazione e gestione dell’anagrafe equina riguarda solo quanto di competenza

dell'Unire" essendo cioè limitata proprio a solo quel 30% di equidi registrati mentre, con il medesimo esercizio, la restante parte è da sempre di competenza altrui?

### ORGANIZZAZIONE E GESTIONE

In attesa delle risposte che ognuno, per la parte di propria spettanza, vorrà darsi, convivremo con un'anagrafe bovina di prevalente interesse ed intervento sanitario ed una equina, organizzata e gestita invece dall'Unire grazie ad una scelta di "politica legislativa" che non sembra certo essere dipesa dall'improvvisa scoperta di competenze proprie e specifiche sinora misconosciute di quella stessa Unione, quali quelle relative alle normative veterinarie sopra ricordate; convivenza, mi auguro, di breve durata perché spero nell'imminente, definitiva ma reale "devoluzione" grazie alla quale, cessato ogni altro "giochino" dilatorio, avremo 20 anagrafi moltiplicate per il numero delle specie animali



consensibili, che saranno (si spera!) almeno alimentate correttamente e tempestivamente in ragione della diretta responsabilità "organizzativa e gestoria" dei satrapi regionali. Ma se nel frattempo qualcuno dovesse ancora persistere nell'affermare che l'organizzazione e la gestione di un'anagrafe non implicano necessariamente l'identificazione degli animali né la registrazione delle aziende, che anzi, proprio in applicazione e stretta osservanza delle normative, questi resteranno compiti demandati alla "responsabilità" dei veterinari, allora sento più che mai vicino l'utilizzo pericolosamente strumentale dell'interpretazione letterale in luogo di quella teleologica corretta, quale mezzo per disancorare, sin da subito, la responsabilità dovuta alla mera "organizzazione e gestione" da quella degli interventi, ripeto, necessariamente presupposti; e dovremmo così chiederci come sarebbe possibile procedere - ammesso che qualcuno lo volesse ancora ed altri vi acconsentissero - all'identificazione degli animali ed alla registrazione delle aziende attraverso scelte (forse) sanitarie corrette, in presenza di una preesistente anagrafe "zootecnica" con un contenuto specifico suo proprio: non sarebbero forse quelle stesse scelte sanitarie non più libere ma necessitate? E non sarebbe questo un modo di rischiare di vedersi addossate una volta di più responsabilità non solo proprie, in modo analogo a precedenti non troppo lontani? Sotto un unico profilo mi sento sicuro: nel caso degli equini non si avrà alcuno "sforamento" delle quote latte, e così nessun intervento veterinario ad adiuvandum, allora richiesto e compiuto e, benché meritorio, mai riconosciuto.

Ed infine una necessaria precisazione. Di quanto detto, è unico autore e responsabile il solo sottoscritto senza alcun avallo, neanche ipotetico, dell'Amministrazione di cui faccio parte: in sostanza, nessuna regia né strategia occulta.

Ah, dimenticavo di dirlo: non sono un veterinario, e scusate se sono andato oltre quei pochi, sapienti colpi di penna di cui volevo discorrere!•

*\*Da: Anagrafe equina: pochi, sapienti colpi di penna..., maggio 2003*