

di Eva Rigonat e avv. Daria Scarciglia

# QUANDO E COME RICORRERE ALLA LEGGE NELLA SANITÀ EQUINA



**I**n tema di qualità ed accreditamento dei privati, l'allevatore di equidi, a qualsiasi titolo, è coinvolto, come tutti gli altri produttori primari a cui il legislatore europeo ha rivolto la propria attenzione per il raggiungimento di parametri sempre più elevati in materia di sicurezza del consumatore, di sanità del patrimonio zootecnico e di rispetto del benessere degli animali. L'assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti interessati, per il raggiungimento di questi obiettivi è la via legislativa intrapresa dalla Comunità ed espressa nel sistema qualità/accreditamento/condizionalità.

Per quanto attiene invece al settore pubblico il regolamento 882/04/CE si pone primariamente l'obiettivo di una maggior oggettività e trasparenza nell'attività dei controllori, tra cui i veterinari. Oggettività e trasparenza che, per i veterinari, affondano le loro radici nell'esistenza della legge, nella sua conoscenza, nella certezza della sua interpretazione, nei criteri della sua applicazione e nella consapevolezza dei suoi limiti. Questo, per i veterinari operatori, è l'inizio: la legge, che non esonera i veterinari ippatri, anzi. Per effetto e merito della legislazione inerente il veterinario riconosciuto, i colleghi libero professionisti si ritroveranno, o presto o tardi, a doversi qualifica-

re quali attori sia del sistema qualità che investe il privato, loro cliente, che di quello del controllore, loro interfaccia.

La legge dunque... inerente la sanità degli equidi... sovente o a lungo inesistente, poco conosciuta, sbadatamente interpretata, confusamente applicata e dai contorni spesso indefiniti.

E' esperienza comune, per il veterinario alle prese con la legislazione sanitaria in merito agli equidi, vedere l'equide trattato come "eccezione", "deroga", "particolarità" all'interno di quadri normativi costruiti per altre specie con il risultato che spesso, in realtà, del mondo degli equidi non si contempla che un ristretto numero di sfaccettature. E così, più frequentemente che per altri settori, per chi deve gestire la sanità equina si pone il problema di "come", "quando" e "quale" legge usare. Da qui la necessità di ricapitolare, alla luce anche di tutta la normativa Comunitaria che avanza, quelle conoscenze di diritto che più frequentemente sono necessarie in campo pratico al veterinario per decidere se, quando e come ricorrere alla legge.

*"Qualità, accreditamento, assunzione di responsabilità. Ri-cominciare dai Veterinari Pubblici e Ippatri"*

## INTERPRETAZIONE E SCELTE DI APPLICAZIONE DELLA NORMA

L'interpretazione della legge e la determinazione dell'esatto significato delle norme e della loro applicazione al caso concreto, costituisce un punto nodale del diritto. Le regole dell'interpretazione sono state dettate dal legislatore per ridurre al minimo l'arbitrio dell'interprete. Ma, anche così, è possibile che diversi interpreti, per diversi motivi, giungano a formulare interpretazioni divergenti della stessa norma e a risolvere pertanto in modo diverso casi dello stesso tipo. Qualsiasi persona abbia a che fare con il diritto deve necessariamente interpretarne le norme, cioè attribuire a esse un significato; dallo studioso del diritto, in senso

astratto, passando per gli operatori giuridici, fino ai funzionari della pubblica amministrazione, la cui attività professionale consiste nell'applicare le norme giuridiche a casi concreti.

Non tutte le interpretazioni hanno però la stessa efficacia; essa dipende dal ruolo istituzionale del soggetto che la compie.

Quando una norma dà luogo a dubbi interpretativi, può essere il legislatore stesso a provvedere emanando una nuova norma che stabilisce l'interpretazione da assegnare, con effetto retroattivo, vincolando tutti gli interpreti.

In linea generale però il compito d'interpretare le norme spetta soprattutto al giudice quando pronuncia una sentenza. Questa riveste un'importanza enorme e, benché non vincolante, costituisce pur sempre importanti precedenti giurisprudenziali, di cui normalmente il giudicante tende a tener conto nelle sue pronunce. Viene tuttavia all'attenzione anche la cosiddetta "interpretazione burocratica", quella, cioè, stabilita dai ministri e dai massimi funzionari della pubblica amministrazione per quelle leggi che riguardano l'amministrazione dello Stato. Normalmente tale interpretazione viene diramata dalle note e dalle circolari.

L'interpretazione "secondo il diritto comunitario" va infine menzionata, fra i criteri di interpretazione della legge. Il criterio è esplicitamente enunciato dall'art. 1 comma 4° della legge n. 287 del 1990 dal quale si evince la validità di questo tipo di interpretazione anche per il diritto nazionale.

*“Più frequentemente che per altri settori, per chi deve gestire la sanità equina si pone il problema di “come”, “quando” e “quale” legge usare”*

#### **GERARCHIA DELLE FONTI E CONTRADDIZIONE NORMATIVA**

Le fonti normative non hanno tutte la stessa valenza ma esprimono la loro efficacia in base ad una gerarchia.

Le fonti del diritto sono di due ordini: fonti del diritto nazionale, basate sulla sovranità dello Stato italiano; fonti

del diritto sovranazionale, basate sui poteri dell'Unione Europea. Oggi, in virtù del Trattato Istitutivo dell'Unione secondo il quale gli Stati si impegnano a non legiferare in modo difforme dalla Comunità, il sistema delle fonti risulta essere il seguente:

1. la Costituzione e le leggi costituzionali;
2. le leggi ordinarie dello Stato, i Trattati dell'Unione e della Comunità europea e i regolamenti comunitari;
3. le leggi regionali; 4. i regolamenti; 5. gli usi.

A questo ordine di successione delle varie fonti del diritto corrisponde una vera e propria gerarchia tra le norme giuridiche da esse prodotte: così le leggi ordinarie non possono contrastare con le norme della Costituzione; le leggi regionali non possono contrastare con le leggi ordinarie. Come vedremo, il criterio del rispetto delle norme di grado superiore si combina con quello dell'ambito di materia entro il quale ciascuna di queste fonti può operare.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea determina l'accettazione della supremazia dei dettami comunitari su quelli nazionali, salvo che per la Costituzione e le leggi costituzionali, che costituiscono sempre e comunque il solo nucleo di leggi inderogabili in assoluto. Questa adesione è stata possibile grazie a principi ispiratori comunitari che ben si armonizzano con il nostro dettato costituzionale. Pur non trattandosi dunque di fonti equivalenti la loro armonizzazione ha fatto sicché almeno sin qui, non presentassero punti di contrasto.

Al primo posto nella gerarchia delle leggi troneggiano i Regolamenti Comunitari. Sono norme di portata generale, cogenti, obbligatorie in ogni elemento e direttamente applicabili in ciascuno Stato membro.

Di pari grado nell'ordine gerarchico delle fonti di diritto comunitario, troviamo le Direttive della Comunità, che vincolano unicamente gli Stati

membri cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere. In questo quadro, laddove necessario, lo Stato membro predispone il cosiddetto “recepimento”, per mezzo di provvedimenti legislativi nazionali. Il recepimento non può, in alcun caso, derogare, limitare o alterare l'impianto della direttiva.

Le decisioni invece sono l'atto mediante il quale le istituzioni comunitarie deliberano su casi particolari. La normativa nazionale con la quale il veterinario si confronta tutti i giorni, ha pure essa una gerarchia e si esprime, in ordine decrescente, per il tramite delle Leggi (L.), dei Decreti Legislativi (D.Lgs.), dei Decreti Ministeriali (D.M.) e dei Decreti del Presidente della Repubblica (DPR).

A completare l'iter delle fonti a cui il veterinario deve prestare attenzione, si affacciano sempre più frequentemente le disposizioni emesse dalle Regioni attraverso, e sempre in ordine decrescente, gli Statuti delle regioni, le leggi regionali i decreti del Presidente della regione (DPGR), i contratti collettivi di lavoro regionali (CCRL), i regolamenti e le circolari.

Detto questo, è importante capire a quali leggi fare riferimento in tutti i casi di contraddizione legislativa.

In pratica le considerazioni che il veterinario deve e può fare senza timore di commettere errori per



decidere in caso di contraddizione tra due norme sono attinenti alla loro gerarchia e/o all'eventuale abrogazione di una delle due e sono le seguenti:

- una norma di grado inferiore non può essere in contrasto con una di grado superiore; prevale la legge di grado superiore
- una norma di grado inferiore può solo essere più restrittiva rispetto a quella di grado superiore per i fini contenuti in quest'ultima
- una norma può essere abrogata se c'è una esplicita previsione in tal senso da parte del legislatore con l'emanazione di una norma, successiva nel tempo di pari grado o di grado superiore (abrogazione espressa)
- una norma viene abrogata ogni qualvolta vi sia incompatibilità tra le nuove disposizioni di pari grado o di grado superiore e quelle precedenti (abrogazione tacita)
- la nuova legge ri-disciplina l'intera materia prima regolata dalla legge previgente (abrogazione implicita)

Non si può concludere l'argomento sulla gerarchia delle fonti senza richiamare l'attenzione sulle raccomandazioni, le circolari e le note, comunitarie, nazionali, regionali o di Enti Pubblici a vario titolo. Per quanto riguarda invece l'uso che il veterinario pubblico ne può e deve fare avremo occasione di riparlare più avanti in questo articolo.

*“Occorre richiamare i veterinari al loro ruolo a 360° come operatori ed intellettuali. Non possiamo non pensare, non possiamo sempre delegare”*

#### VUOTO NORMATIVO

A premessa delle considerazioni sul vuoto normativo e i comportamenti da tenere da parte del veterinario è fondamentale chiarire la differenza tra diritto privato e diritto pubblico.

Il diritto privato regola i rapporti tra i privati cittadini, nelle materie su cui gli stessi hanno una serie di diritti.

Il diritto pubblico regola i rapporti fra privati cittadini ed enti pubblici, nonché i rapporti tra enti pubblici. Mentre nel diritto privato le fattispecie non normate possono per analogia trovare la propria disciplina in altre fattispecie regolate dalla legge, nel diritto pubblico questa possibilità non è concessa. Il vuoto normativo può essere colmato solo da una norma.

La legislazione sanitaria, afferendo tutta al diritto pubblico, sia esso internazionale, comunitario, amministrativo o penale, non consente pertanto di colmare il vuoto legislativo se non con una norma esplicita facendo proprio il detto: “ciò che non è espressamente consentito è vietato”.

Il veterinario operatore che dovesse procedere in solitudine di fronte al vuoto normativo, anche in presenza di un rischio sanitario reale, potrebbe trovarsi nella condizione di colpa per eccesso di zelo se non anche di procurato allarme.

In questo caso, il “ricevere un ordine superiore” di fatto trasferisce la responsabilità dal veterinario operatore al suo superiore ma esige comunque da parte di quest'ultimo la segnalazione alla Procura della Repubblica di quanto sta avvenendo, sia che abbia valutato che l'ordine ricevuto fosse contrario al dettato normativo, sia che fosse contrario al suo giudizio.

A questo proposito è bene ribadire il concetto che per vuoto normativo non sia da intendersi il mancato, o inesatto recepimento di una Direttiva Comunitaria. Infatti se gli Stati membri non recepiscono le direttive nel diritto nazionale o se il recepimento è incompleto o tardivo, i cittadini possono comunque far valere le direttive in questione dinanzi ai tribunali nazionali.

In caso di vuoto normativo nazionale dunque, si potrà applicare la Direttiva per le parti riguardanti il vuoto legislativo; in caso invece di contraddizione normativa, sempre per le parti in contraddizione, la legge nazionale potrà essere applicata solo se più restrittiva, rispetto alla Direttiva e per le finalità sanitarie perseguite da questa. Fatte tutte queste valutazioni, se persiste una mancanza di chiarezza, o per maggior sicurezza, in presenza di rischio sanitario o di rischio di inadempienza per gli obiettivi contenuti nella norma, il veterinario può porre un quesito scritto al proprio superiore gerarchico con

richiesta di inoltro al Ministero in modo da porsi al riparo da possibili accuse di negligenza. Tra le risposte più frequenti del Ministero, delle Regioni e a volte anche di altri Enti Pubblici ai quesiti troviamo le note e le circolari. Queste non sono fonti del diritto e mai dovrebbero elargire dettami diversi da quelli contenuti nella norma.

Sono indirizzate ai dipendenti e sottoposti di quel ministero e mai ai privati cittadini esterni all'amministrazione che non sono tenuti a conoscere il contenuto e nel caso ritenessero erronea l'interpretazione adottata dalla pubblica amministrazione, possono ricorrere al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento dei provvedimenti eventualmente emanati in base a tale interpretazione. La funzione di note e circolari deve essere quella di dare indicazioni operative attraverso il chiarimento interpretativo della norma e non di dettame aggiuntivo alla norma stessa. A maggior ragione dunque non vi è dubbio che se le note e le circolari ministeriali entrano in contraddizione con la norma il pubblico ufficiale può disattenderle. Nel caso in cui però, il dettame aggiuntivo, sebbene non lecito, contenuto in esse, fosse più vincolante della norma per i fini in questa contenuti, il Pubblico Ufficiale potrà meglio difendere il suo comportamento per averle applicate.

Rimane pur vero che poiché la pubblica amministrazione è organizzata in modo gerarchico, le circolari vincolano tutti i funzionari e i dipendenti dell'amministrazione che non possono interpretare la legge in modo diverso da quanto stabilito dai loro superiori. Il decidere di disapplicarle in caso di contraddizione normativa richiede dunque al dipendente anche lo sforzo di segnalarlo, nelle sedi opportune e ciò affinché una sentenza decida il caso specifico, affinché la stessa costituisca un precedente ispiratore di altre sentenze, affinché ne scaturisca un orientamento giurisprudenziale importante e, infine, affinché lo stesso venga trasfuso in una norma cogente. •