



duzioni di qualità di cui il nostro Paese è esempio". Il nesso è anche con il grande tema della resistenza antimicrobica: il Presidente della Società Italiana di Medicina Veterinaria Preventiva, Antonio Sorice, ha sottolineato che la lotta alle resistenze, alla luce dei dati sull'impiego in ambito nazionale, "deve trovare soluzioni anche in collaborazione con la medicina umana".

LE ISTANZE

Dalla conferenza è emersa la necessità di misurare scientificamente il benessere, prevenendo mere valutazioni emotive fondate su una visione antropocentrica non in grado di riconoscere le diversità fisiologiche ed etologiche degli animali. Insufficiente rimane la normativa specifica per alcune categorie di animali allevati come bovini adulti, tacchini e conigli. Per quest'ultima specie le linee guida del Ministero della salute stanno fornendo un utile ausilio per gli allevatori. Dal dibattito è emerso anche nuovo impulso al riconoscimento normativo della figura del Veterinario Aziendale come *trait d'union* tra il mondo degli allevatori e il sistema ufficiale dei controlli. Sono emerse problematiche relative al trasporto tra cui l'importanza dei sequestri preventivi da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria e gli ottimi risultati derivati dalla collaborazione tra Ministero e Polizia stradale, con la quale è operativo un protocollo d'intesa. Sono state riscontrate anche difficoltà correlate alla complessità del trasporto di pesci. E sempre restando in tema di focus emergenti: la biodiversità. Il 33% degli uccelli e l'11% degli anfibi risultano minacciati dalle specie aliene invasive, fattore chiave dell'estinzione di molte specie autoctone e veicolo di nuovi pericoli per la salute umana. Un problema che pesa ogni anno per circa 12,5 mld di euro tra danni e spese per l'eradicazione e il controllo di questi animali.

BENESSERE E TITOLO V

"Il Benessere animale è un tema particolarmente sentito dall'opinione pubblica ma non sufficientemente conosciuto, soprattutto nei suoi aspetti scientifici. Occorre invertire questa tendenza, valorizzando e divulgando l'operato della sanità veterinaria pubblica, il lavoro degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali e dei servizi veterinari". Lo ha dichiarato il Ministro della salute - Beatrice Lorenzin - chiudendo i lavori. Dopo la Conferenza, il Ministero della Salute elaborerà un Piano triennale per il benessere animale "che vedrà la luce grazie anche ai contributi raccolti nel corso di questa tre giorni" - ha detto il Ministro, sottolineando che la conferenza ha rappresentato "un momento fondamentale di divulgazione e confronto sul tema del benessere animale basato su elementi scientifici e dati trasparenti". "Gli animali - ha proseguito il Ministro - rappresentano un fattore di promozione della salute a 360 gradi. Sono un valore aggiunto nelle terapie, in particolare per le persone con disabilità cognitive, mentali e fisiche. Ma sono anche utilizzati per fini scientifici anche se, nel nostro Paese, il numero è in progressivo decremento. Lo sviluppo di metodi alternativi e la formazione degli operatori è sostenuta attualmente da un milione di euro all'anno di finanziamenti. Allo stesso tempo, l'Italia è il Paese che vanta in Europa il maggior numero di laboratori aderenti al network per la validazione dei metodi che non prevedono l'utilizzo di animali." Un cenno poi ai lavori parlamentari in corso: "Con la futura riforma del Titolo V della Costituzione e la conseguente centralizzazione delle competenze di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare, - ha spiegato il Ministro - l'impegno non può che essere quello di rafforzare questo settore riprendendo i contenuti del DDL Lorenzin 1324 che è all'esame del Senato sin dal mese di luglio 2013. Recentemente è stato votato un emendamento che opera uno stralcio per la parte veterinaria e che si concretizza in un diverso iter parlamentare".

Sui lavori della Conferenza Professione Veterinaria tornerà con approfondimenti e interviste nei prossimi numeri.

L'Unione che fa la forza

L'Europa detta legge. Pesi e contrappesi del processo decisionale

di **DARIA SCARCIGLIA**

Avvocato

daria.scarciglia@gmail.com

Pochi sanno che l'Unione Europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, ha cessato di essere una comunità economica tra Stati sovrani

per diventare un ente sovranazionale dotato di personalità giuridica. Ciò ha comportato un vero e proprio trasferimento di prerogative anche politiche all'UE e la conseguenza che l'ordinamento europeo abbia conquistato il primo posto nella gerarchia delle fonti del diritto: sulle materie demandate all'UE, persino la nostra costituzione è soggetta alle norme comunitarie. Infatti, nel 2010, per la prima volta, la Corte Costituzionale Italiana, ritenuta la propria incompetenza rispetto ad una questione di concorrenza e libero mercato, ha rinviato il quesito alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona ha in effetti aggirato l'ostacolo del fallimento dei negoziati sulla Costituzione Europea, ottenendo lo stesso scopo per altra strada. Infatti, il Trattato contiene oltre il 90% dell'affossata Costituzione, benché spesso con diciture diverse: restano i Regolamenti e le Direttive al posto di Leggi e Leggi Quadro Europee, ma la sostanza è la medesima.

Difficile non comprendere quindi la portata di Regolamenti e Direttive che, in quanto produzione normativa dell'Unione, entrano automaticamente in vigore negli Stati membri con forza di legge superiore al diritto interno.

Gli Stati membri, tuttavia, non sono stati interamente spogliati della propria potestà legislativa, visto che, al di là delle materie sulle quali l'UE ha competenza esclusiva¹, prevale il principio della sussidiarietà, che consiste essenzialmente nel ritenere che, laddove sussista una divisione di poteri tra un livello superiore ed uno inferiore, l'esercizio delle competenze da parte dei pubblici poteri debba rispondere al bene comune e che debba basarsi su una scelta meditata ed imparziale dell'istituzione più idonea al raggiungimento degli obiettivi. È quanto avviene anche nel diritto interno tutte le volte che si valuta se la regolamentazione di una materia debba essere affidata agli enti locali (ad esempio le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano) o se un provvedimento statale offra maggiori e migliori tutele.

Per quanto concerne l'Unione Europea, a partire dai Trattati di Roma del 1957, si è assistito ad un progressivo ampliamento delle prerogative comunitarie, fino a configurare una sorta di federalismo improprio, che svuotava sempre più di significato il principio di sussidiarietà, sino a rappresentare quasi unicamente una modalità organizzativa dei rapporti tra l'Unione, gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali. Nel Trattato di Lisbona, invece, il riparto di competenze tra UE e Stati membri è disciplinato finalmente in modo più chiaro e trasparente. Infatti, nell'intento di evitare qualsiasi sconfinamento da parte delle istituzioni comunitarie nella sovranità delle nazioni, sono stati introdotti nel Trattato degli elenchi di settori, le cosiddette materie a competenza concorrente², in cui sia l'Unione che gli Stati membri hanno il potere di legiferare; una vera e propria inversione di tendenza rispetto alle più generiche previsioni del passato, che avevano favorito, nella prassi, l'espansione forte delle istituzioni europee.



Questo comporta che, in tali materie, l'UE è autorizzata a legittimare il proprio intervento solo alla luce di due concomitanti condizioni: che l'azione dell'Unione risulti, per portata ed effetti, più efficace di quella intrapresa a livello nazionale e che gli obiettivi raggiungibili a livello nazionale si presentino come insufficienti. In altri termini, l'intervento dell'Unione deve risultare più idoneo, non tanto per il carattere transfrontaliero della fattispecie da disciplinare, quanto per il grado di impatto che l'intervento legislativo intende avere, sia per armonizzare tra loro le normative nazionali che per indirizzarsi efficacemente ad un singolo Stato membro.

Il Trattato di Lisbona, con la sua disciplina chiara e dettagliata delle competenze, ha consentito di verificare che è l'importanza delle materie, e non la prassi istituzionale, a dover determinare l'intervento legislativo da parte dell'UE. In questo senso, la sanità veterinaria è uno scenario privilegiato di competenza concorrente, ove gli interventi comunitari ben rappresentano l'importanza dei risultati da conseguire. Basta tenersi al passo con le proposte di Regolamento in materia di farmaco veterinario e di malattie trasmissibili, per comprendere come un così complesso iter legislativo abbia realmente inteso modernizzare in modo efficiente discipline datate e dispersive.

Si tratta, infatti, non di atti di indirizzo politico, bensì di norme destinate a tradurre in pratica l'indirizzo politico adottato a livello istituzionale. Lo dimostra la circostanza che la proposta di un progetto di Regolamento, ad esempio, è normalmente preceduta da un'ampia consultazione tra organi comunitari diversi ed i cosiddetti *stakeholders*. È questo uno dei maggiori punti di forza delle norme europee: la possibilità di partecipare attivamente alla loro formazione, come reali portatori di interesse e non secondo logiche lobbistiche.

La procedura legislativa ordinaria prevede dunque una proposta di Regolamento che la Commissione dell'UE presenta al Parlamento europeo, dopo aver recepito le istanze raccolte a livello nazionale. Quando è coinvolta la sanità veterinaria, ad esempio, oltre all'FVE³, sono interlocutori della Commissione anche i ministeri della salute degli Stati Membri, le commissioni e i loro delegati.

Il Parlamento discute e vota la proposta in prima lettura, raggiunge cioè una maggioranza sul testo del regolamento o, per usare la terminologia ufficiale, *adotta una posizione*. Il Parlamento trasmette tale posizione al Consiglio, che può approvarla e, in questo caso, il regolamento entra in vigore nella formulazione espressa dal Parlamento.

Nell'eventualità in cui non approvi la posizione del Parlamento, il Consiglio adotta una propria posizione, completa di relazione sulle ragioni che hanno condotto alla mancata approvazione del testo, e la trasmette al Parlamento.

A questo punto la proposta di Regolamento vie-

ne restituita alla Commissione, nonché ai parlamenti ed ai governi degli Stati membri. Gli emendamenti apportati al testo possono ancora essere oggetto di dibattito grazie al coinvolgimento degli stessi interlocutori coinvolti inizialmente.

Su questo nuovo intervento tornano ad esprimersi sia il Parlamento che il Consiglio, in seconda lettura; se il testo viene approvato, il regolamento entra in vigore. Diversamente, si apre la procedura di conciliazione, cui partecipa la Commissione per favorire la mediazione tra il Parlamento ed il Consiglio. Dall'esito di tale procedura, ovviamente, dipende l'entrata in vigore o meno del Regolamento.

Andando oltre la lettura della procedura *sic et simpliciter*, soffermandoci nelle pieghe di questo iter normativo, riusciamo a vedere bene che le istituzioni dell'Unione non perseguono alcun interesse individuale, non sostengono o bocchiano un emendamento o una posizione per ragioni ideali, ma riuniscono in un solo testo di legge, in un Regolamento, le esigenze di 28 Paesi diversi in quella determinata materia, affinché funzioni per tutti e per ciascuno nel pieno rispetto dei principi di pari opportunità, di uguaglianza e di libera partecipazione alla vita economica. Questo meccanismo è l'ago della bilancia: quel tal emendamento che può sembrare ingiusto nell'ottica di un ordinamento nazionale può essere, al contrario, tutelante per altri, specialmente se si considerano le sensibilità diverse delle differenti politiche nazionali in merito, ad esempio, al temperamento tra economia di mercato e benessere animale, tra politiche agricole e qualità della produzione zootecnica, tra farmaco veterinario e sicurezza alimentare, tra livelli di produttività ed antimicrobico resistenza.

Diventa fondamentale la consapevolezza di poter partecipare attivamente alla nascita delle norme europee, perché paradossalmente ci possono rappresentare e servire meglio di quelle nazionali; e le professioni liberali in questo processo sono sicuramente avvantaggiate, a patto di saper sfruttare al meglio le loro rappresentanze. Potrebbe non essere né semplice e né immediato ma, come disse Mario Cuomo, avvocato e governatore dello Stato di New York, "la partita è persa solo quando smettiamo di provare".

¹ Articolo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

1. L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:
a) unione doganale;
b) definizioni delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;

d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
e) politica commerciale comune.

2. L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentire di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

² Articolo 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

1. L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato; c) coesione economica, sociale e territoriale; d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e) ambiente; f) protezione dei consumatori; g) trasporti; h) reti transeuropee; i) energia; j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato.

³ Federazione dei Veterinari Europei.