

# 30 giorni

SUPPLEMENTO

*più uno*

il mensile del medico veterinario

- Pochi sapienti colpi di penna...
- Obblighi comunitari e riforma del Titolo V
- La Costituzione europea



## CESARE CARTENY

**A**d un anno dalla precoce scomparsa di Cesare Carteny, funzionario del Ministero della Salute, abbiamo sentito il dovere e il bisogno di ricordarlo, attraverso la pubblicazione di alcuni suoi articoli, testimonianza del suo grande impegno nel campo della legislazione sanitaria.

Cesare Carteny ha rivestito nel Ministero della Salute, fin dagli inizi della sua carriera, incarichi di rilievo sia a livello nazionale che internazionale. Il suo percorso professionale lo aveva portato, recentemente, al suo più importante e impegnativo lavoro, la redazione del nuovo Codice Alimentare nazionale che purtroppo non è riuscito a completare ma che può essere, comunque, considerato, già nella stesura attuale, una pietra miliare nel campo della normativa sulla sicurezza alimentare.

Con la sua capacità professionale, la dedizione al lavoro e l'alto senso di responsabilità è stato, nel corso degli anni, il principale punto di riferimento giuridico nel settore veterinario del Ministero della Salute, ruolo che ha svolto, con la correttezza di comportamento e la generosità che erano parte fondamentale del suo carattere, fornendo risposte concrete e illuminate a tutti coloro che, ai diversi livelli del Sistema Sanitario, hanno avuto l'opportunità di condividere con lui i problemi, individuare soluzioni e raggiungere comuni obiettivi.

Occorre da ultimo sottolineare le sue doti umane, la lealtà e l'altruismo che hanno caratterizzato i suoi rapporti sia all'interno del Ministero che nella vita civile. La sua prematura scomparsa ha lasciato un vuoto tra i propri affetti e in tutti quelli che hanno avuto l'opportunità di conoscerlo e apprezzarlo. •

*I colleghi del Ministero*

# 30giorni

Organo ufficiale di FNOVI ed ENPAV

## SOMMARIO

SUPPLEMENTO DI 30giorni  
ANNO I - LUGLIO 2008

### CESARE CARTENY

*a cura dei Colleghi del Ministero*

**04** POCHI SAPIENTI COLPI DI PENNA...  
*di Cesare Carteny*

**08** OBBLIGHI COMUNITARI E RIFORMA  
DEL TITOLO V *di C.C.*

**12** LA COSTITUZIONE EUROPEA  
*di C.C.*

### ATTUALITA' DA RILEGGERE

*di Gaetano Penocchio*

# POCHI, SAPIENTI COLPI DI PENNA...

*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’avere sinora ritenuto, evidentemente errando, che l’esercizio di simili funzioni dovesse essere (recitius, 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



censibili, 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, ché 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) sanitarmente 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 "sfornamento" 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*

# OBBLIGHI COMUNITARI E RIFORMA DEL TITOLO V

*Nell'adeguamento al diritto comunitario l'intervento dello Stato rischia di assumere persino connotati tragicomici, poiché deve essere accompagnato dalla "formale attestazione" che le Regioni e le Province autonome disciplinino direttamente ed autonomamente la materia.*

La partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari e il periodico adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee - rispettivamente indicate come fase ascendente e fase discendente - consentono di "avvertire" in modo immediato l'esistenza di una ormai indissolubile interdipendenza tra i sistemi giuridici astrattamente separati - quelli nazionali da un lato e il sistema comunitario dall'altro - permettendo, al contempo, di cogliere con maggiore percezione l'irreversibile processo di "assorbimento" delle competenze ed attribuzioni interne in quelle del livello sovranazionale.

## LA LEGGE COMUNITARIA

In Italia, la disciplina generale di entrambe le "fasi" risale alla fine degli anni '80, segnatamente alla legge 16 aprile 1987 n. 183 (legge Fabbri) ed alla legge 9 marzo 1989 n. 86 (legge La Pergola) le quali nonostante le varie modifiche apportate negli anni restano i cardini del complessivo sistema ideato per i fini specifici, cioè quello di

un'effettiva e corretta integrazione ed interazione, oltre che politica ed economica, anche giuridica tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario. Su tali basi, la legge comunitaria annuale, di iniziativa governativa, provvede a disporre, in concreto, per il formale adeguamento dell'ordinamento giuridico nazionale al contenuto degli atti normativi comunitari vincolanti - in particolare alle direttive - assicurando in tal modo una complessiva congruenza con il diritto comunitario derivato. La legge comunitaria annuale risulta infatti essere uno strumento giuridico generale con una propria logica e criteri unitari, poiché:

- individua le specifiche direttive che dovranno essere attuate, indicando altresì, per ciascuna di esse, lo specifico provvedimento che dovrà essere utilizzato per la trasposizione nell'ordinamento interno (decreti legislativi, regolamenti autorizzati, atti amministrativi);
- contiene norme di attuazione diretta quando sia necessario assicurare un tempestivo adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario (es. casi di sentenze di condanna pronunciate dalla Corte di Giustizia) o quando la presenza di determinate condizioni (direttive con contenuto particolare o con breve termine per l'attuazione, intervento su particolari testi normativi, ecc.) renda opportuno il ricorso a tale modalità;
- fissa i criteri direttivi e principi generali ai quali il Governo dovrà attenersi nella materiale predisposizione dei provvedimenti di attuazione - in particolare per i decreti legislativi e i regolamenti autorizzati - ed indica, inoltre, quali tra essi debbano essere sottoposti al preventivo parere delle Commissioni Parlamentari;
- stabilisce le modalità per la copertura finanziaria qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti oneri per lo Stato;
- prevede la facoltà di un complessivo riordino e una semplificazione normativa nelle materie interessate dalle direttive mediante conferimento di delega al Governo per l'emanazione di testi unici;
- provvede ad assicurare la possibilità di emanare apposite discipline sanzionatorie riguardanti

anche i casi di violazione delle disposizioni contenute in regolamenti comunitari.

Nel rispetto della medesima logica, tesa ad assicurare organicità nello specifico settore, muove anche la relazione che il Governo è tenuto a presentare ogni anno nella materia comunitaria, la quale assume, al contempo, una più ampia valenza politica interna essendo finalizzata ad assicurare al Parlamento l'esercizio delle proprie prerogative anche in campo comunitario e a garantire ad esso una partecipazione consapevole alle scelte da compiersi in quella sede.

In tale relazione, infatti, oltre ad essere evidenziati i principali aspetti circa il complessivo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario (procedure d'infrazione pendenti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa ad inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte dell'Italia etc.), sono indicati i principi e le linee seguite dall'Italia nella partecipazione al processo normativo comunitario e gli indirizzi del Governo su ciascuna politica comunitaria, sui gruppi di atti normativi riguardanti la stessa materia nonché su singoli atti che rivestono rilievo di politica generale.

### **L'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE**

Quanto appena descritto, non sembra poter tuttavia avere continuità nel sistema delineatosi a seguito dell'intervenuto mutamento del complessivo assetto istituzionale interno, varato con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione. L'aver introdotto una pari ordinazione tra Stato ed Enti territoriali, invertito la logica che presiedeva al previgente riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, e proceduto, così, alla definitiva attribuzione a queste ultime, unitamente alle Province autonome, della potestà legislativa e regolamentare nella maggior parte delle materie, ha infatti sortito inevitabili effetti anche sugli aspetti comunitari, incidendo sull'unitarietà del descritto quadro d'insieme che, pur con limiti ed imperfezioni, era comunque sinora stato assicurato.

Si intende dire che, contestualmente alla riforma costituzionale del 2001, non vi è stato alcun

“meditato” intervento strutturale finalizzato ad assicurare continuità e coerenza sistematica nel campo comunitario, e che, in tal modo, la logica propria della fase ascendente e di quella discendente – inevitabile e concettualmente invariabile anche in presenza della citata riforma costituzionale che ha attribuito alle Regioni e Province autonome espresse competenze in proposito (quinto e sesto comma dell'art. 117, Cost. novellato) – presenta innegabili aspetti critici non solo sotto il profilo strettamente operativo. Occorre invero constatare che a due anni dall'introduzione del diritto-dovere della diretta partecipazione alla produzione normativa comunitaria (fase ascendente) da parte delle Regioni e Province autonome non si è avuto modo di vedere ancora una concreta applicazione né una formale “rivendicazione” di quel principio stabilito dal legislatore costituzionale. Né il momento dell'adeguamento al diritto comunitario gode di migliore salute visto che, tuttora, l'intervento dello Stato nell'attività di predisposizione di ogni provvedimento necessario per quei fini risulta dover essere omni-comprendente, ossia concretamente “indifferente” rispetto alla materia in considerazione, sia cioè essa tra quelle rientranti nella legislazione esclusiva o in quella concorrente.

### **TEMPO E RISORSE “INUTILI”**

E nell'adeguamento al diritto comunitario, quell'intervento dello Stato rischia di assumere persino connotati tragicomici poiché deve essere accompagnato dalla “formale attestazione” che ciascuna normativa – cioè tutte quelle adottate in attesa che le Regioni e Province autonome disciplinino direttamente ed autonomamente la materia - è destinata a scomparire per intero (tale è, in sintesi, il contenuto della clausola di cedevolezza): in sostanza, una preventiva autodichiarazione da parte dello Stato che, consapevolmente, riconosce essere “inutili” il tempo e le risorse da esso impiegati per quel fine. Non solo, perché quello stesso intervento è anche in palese contraddizione rispetto ad altre scelte di politica legislativa in quanto:

- disattende gli stessi Programmi di Governo

che, a partire dagli seconda metà degli anni '90, hanno tutti teorizzato e propugnato la necessità di delegificazione, mentre è dato invece assistere al proliferare di norme di rango primario (decreti legislativi) per attuare direttive comunitarie che, antecedentemente alla più volte citata riforma costituzionale, erano recepite con provvedimenti regolamentari ed amministrativi;

- non sembra poter garantire, rendendo pertanto vano, quanto idealmente perseguito con le leggi annuali di semplificazione – finalizzate, come noto, a realizzare la qualità della regolazione, il riassetto normativo e la codificazione - considerato che la maggior della produzione normativa su cui si dovrebbe operare riguarda proprio discipline di derivazione comunitaria che sul medesimo oggetto o settore vedono coesistere normative adottate o adottabili da più legislatori (statale e regionali) e, in più, in tempi diversi.

Analoghi elementi di rottura dell'insieme emergono dalla constatazione dell'inesistenza di una organizzazione assimilabile a quello sinora disposta e assicurata attraverso le leggi Fabbri e La Pergola e le leggi comunitarie annuali, ossia di una struttura analoga a quella che ha sinora consentito al Parlamento di far valere - a prescindere dall'effettività e dalla compiutezza del loro esercizio - le prerogative di verifica, impulso e controllo sull'operato del Governo, quali tipiche espressioni di democrazia non soltanto formale; e non sembra il caso di insistere sull'estensione numerica e sul peso contenutistico delle materie oramai attratte nell'orbita comunitaria e così dei riflessi, sul piano interno, di quanto lì deciso. Anche sotto questo profilo, infatti, e pur tenendo conto del contenuto della legge ordinaria 5 giugno 2003, n. 131 con la quale si è proceduto al concreto adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma costituzionale del 2001, tentando di "prevedere" e risolvere le possibili difficoltà di transizione, nessun intervento che assicuri un adeguato coordinamento né tanto meno alcun complessivo "sistema" alternativo a quello sopra descritto è stato previsto né, allo stato, ipotizzabile in mancanza di forme effettive e strutturate di raccordo tra attività regionali e statali, a partire da quelle a

contenuto legislativo e/o regolamentare.

Mancano cioè – ma non solo nel settore comunitario - quegli ulteriori interventi destinati a dare significato, in concreto, ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, espressamente posti a fondamento della riforma costituzionale e della collegata legge ordinaria di adeguamento dell'ordinamento.

### **I LIVELLI DI GOVERNO**

Manca un legame che assicuri il corretto esplicarsi delle reciproche relazioni tra i diversi "livelli di governo" in modo da assicurare coerenza e raccordo permanenti in ogni ambito d'interesse, soprattutto nelle materie oggetto di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), ossia proprio in quelle che a seguito della riforma costituzionale:

- manifestano le maggiori difficoltà di interazione vedendo attribuita la potestà legislativa alle Regioni salvo che per la determinazione dei "principi fondamentali" rimessi alla legislazione dello Stato, i quali, peraltro, - in attesa che in via parlamentare si proceda ad individuarne di "nuovi" – devono formare oggetto di un'attività di "ricognizione" da parte del Governo (art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003);

- vedono escluso l'esercizio della potestà regolamentare da parte dello Stato che, come noto, resta esplicabile sono con riguardo alle materie di legislazione esclusiva ad esso attribuite (combinato disposto secondo, terzo e sesto comma dell'art. 117 Cost. novellato).

- interessano in massima parte discipline di origine comunitaria, tra cui la tutela della salute, l'alimentazione, la ricerca scientifica e le professioni. Così, anche con riguardo ai sopra citati "principi fondamentali", si ripropone la medesima criticità già evidenziata poiché - attesa la ricaduta del loro contenuto sulla connessa ed interdipendente potestà legislativa esplicabile, in base ad essi, dalle Regioni - non sembra ipotizzabile poter procedere nell'attività di "ricognizione" di quelli già esistenti né, tanto meno, nella successiva di individuazione dei "nuovi" senza avere riguardo all'intero contesto di riferimento e senza ricercare un adeguato "equilibrio".

## ESERCIZIO UNITARIO

Di qui la necessità di una chiarificazione del complessivo quadro di reciproca collaborazione tra i “livelli di governo” e di una preventiva e formale strutturazione dello stesso attraverso nuove modalità di interazione e nuove forme di “esercizio unitario” anche delle funzioni legislative e regolamentari, al momento mancante.

Esercizio unitario, che non intende significare “esclusività” dell’intervento statale ma complessiva rivisitazione e rimodulazione, non meramente formale, dei principi e dei presupposti normativi e degli strumenti operativi esistenti, in modo da rendere uniformi e tra loro congruenti gli atti e le condotte adottabili dai distinti livelli governo e consentire, inoltre, di differenziare anche le responsabilità, non solo di gestione, derivanti dalla concreta cura degli interessi. Esercizio unitario, che, per tornare sul fronte comunitario, dovrebbe essere “avvertito” come necessario anche solo in base all’evidenza del mutamento di strategia legislativa comunitaria che mentre vede ormai privilegiare un sempre più frequente ricorso ai regolamenti in luogo delle direttive in modo da “uniformare” definitivamente il diritto applicabile sull’intero territorio comunitario - e così anche in ciascuno degli Stati membri - sembrerebbe non riguardare il nostro Paese, nel quale, invece, a celebrazione di una riforma pseudo-federalista, continueremo a frastagliare ulteriormente il diritto e con esso, forse, anche diritti e doveri. Esercizio unitario, che non può esser dato senza una vera riforma delle Istituzioni ed in particolare del Parlamento e senza la creazione di un’apposita Camera che veda presenti, in modo stabile, i rappresentanti delle stesse Regioni e Province autonome nella veste di responsabili e, al contempo, “garanti” dell’esecuzione degli impegni assunti e partecipanti delle strategie che, reputate comuni, richiedano di essere tratteggiate e realizzate, appunto, in modo unitario. Occorre cioè convincersi definitivamente che qualunque riforma, seppur apprezzabile e necessaria sotto il profilo dell’utilità e delle finalità perseguite, ha necessità di essere “costruita” in modo progressivo solo dopo aver creato condizioni di stabilità, funzionalità, continuità e coordinamento dell’intero “Sistema”.

In caso contrario, il rischio appare essere quello di saper disegnare assetti astrattamente logici, organizzare nuove forme di governo più o meno condivisibili e non riuscire a conseguire un’applicazione “sostenibile” di quanto teorizzato, ampliando, invece, il divario tra le diverse “velocità” già possedute dall’Italia in un contesto comunitario ed internazionale che, ringraziando, profitta delle indecisioni e delle divisioni interne. •

*\*Da: Adempimenti degli obblighi comunitari e riforma del Titolo V della Costituzione, gennaio 2004.*



# LA COSTITUZIONE EUROPEA

*Una difficile comprensione delle (nuove) regole dell'Unione ne pregiudica anche la corretta applicazione da parte degli Stati, mettendo così in pericolo il regolare svolgersi dell'interazione tra l'ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti nazionali su cui quel sistema fonda.*

Con un rito rievocativo di quello analogo che nel lontano 1957 dette vita alla Comunità economica europea, il 29 ottobre 2004 i Capi di Stato e di Governo, riuniti a Roma, hanno apposto la firma sul testo della *Costituzione Europea*, licenziato dalla Conferenza intergovernativa il 18 giugno precedente. Gli obiettivi illustrati sin dalle fasi iniziali del "progetto" lasciavano sperare che, a consuntivo, la Costituzione Europea recasse novità ed elementi tali da rendere finalmente concreta l'aspettativa d'intelligibilità e semplificazione delle disposizioni regolatrici del funzionamento dell'intera costruzione europea, sì da tradurre in realtà il motto di una "Europa vicina ai cittadini". Consapevoli che il ritmo incalzante delle modifiche via via apportate ai Trattati originari costituiva un "male necessario" per il bene stesso del progredire sulla strada dell'integrazione europea, ed avendo perciò finanche accettato le contraddizioni presenti nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione come "limiti connaturali" al troppo rapido succedersi di altrettanto troppe innovazioni, si sarebbe perciò supposto che la Costituzione Europea inaugurasse una stagione di definitiva sistemazione dell'intero assetto, per renderlo maggiormente accessibile ai più. Si era cioè convinti che la Costituzione europea costituisse un traguardo: il momento in cui le

"riflessioni" dei Saggi chiamati a scriverla avrebbero saputo correggere la maggior parte delle passate incoerenze e tradotto i fini perseguiti e i mezzi utilizzati dall'Unione per raggiungere i suoi scopi in un linguaggio sì giuridico ma anche sostanzialmente comprensibile e semplificato.

## ATTI LEGISLATIVI E NON

Eppure, anche solo da un primo, rapido esame dei nuovi "atti giuridici" previsti dalla Costituzione europea, quegli obiettivi paiono sempre più lontani e forse irraggiungibili. Se ratificata dagli Stati membri dell'Unione, l'entrata in vigore della Costituzione europea rischia invero di vanificare anche quel poco appreso sinora sulle fonti vincolanti del diritto comunitario derivato grazie al buon vecchio art. 189 del Trattato che, anche adesso come art. 249, le individua *nel regolamento, nella direttiva e nella decisione*. Anche quella che sembrerebbe l'unica vera "novità", ossia l'introduzione della qualifica di "atti legislativi" (art. 33 Cost. UE.), riservata solo alla *legge europea e alla legge quadro europea* (entrambe adottabili, in via ordinaria, congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri o, in casi specifici previsti dalla stessa Costituzione, anche da una delle due Istituzioni con la "partecipazione" dell'altra attraverso procedure legislative definite "speciali"), si rivela un cambio di denominazione radicale ma che tuttavia non prelude all'inserimento di alcun elemento di novità giuridica sostanziale, generando, semmai, possibili incertezze interpretative.

Da un lato, infatti, quella qualifica (atti legislativi) nulla aggiunge rispetto al passato, essendo già risaputo che l'esercizio della funzione legislativa è attribuito in via esclusiva solo al Consiglio e/o al Parlamento. Dall'altro, in quanto quel cambio nominale non si motiva con il permanere di un'assoluta corrispondenza, con riguardo agli elementi caratterizzanti i vari tipi di atti, tra la legge europea e l'attuale regolamento e tra la legge quadro europea e la direttiva: i primi accomunati dalla portata generale, obbligatorietà di tutti gli elementi e dalla diretta applicabilità; i secondi, dalla vincolatività degli Stati destinatari circa il risultato da raggiungere, fatta salva la scelta della forma e dei mezzi.

Così, anche con riguardo alla supposta novità recata dalla qualifica di "atti legislativi", nessun chiarimento sembra esservi, giacché si tratterebbe al più: di una più immediata riconducibilità di



quegli atti alle citate Istituzioni cui solo è attribuita la funzione legislativa, in quanto le stesse resterebbero individuate già solo in base al nomen juris utilizzato in ciascun atto; dell'impossibilità per la Commissione, stante quella riserva assoluta, di adottare atti denominati leggi europee o leggi quadro europee; dell'introduzione di una certa qual forma -in realtà assai insoddisfacente- di sovraordinazione gerarchica rispetto agli "atti non legislativi", ma non anche tra i medesimi "atti legislativi". Aspetto, quest'ultimo, che riafferma la sostanziale "equi-ordinazione" tra Parlamento e Consiglio nel ruolo di legislatore, o, il che è lo stesso, l'assenza di qualsivoglia "soggezione" dell'uno all'altro (e viceversa). Dubbi ancora maggiori circa il raggiungimento, attraverso la nuova Costituzione, di un quadro normativo-istituzionale europeo finalmente chiaro e semplificato (che, per inciso, danno giustificazione all'uso di verbi al condizionale in più parti di questo scritto), si affacciano proseguendo nell'esame delle disposizioni dedicate agli "atti non legislativi", ossia il regolamento europeo e la decisione europea. Se, infatti, l'art. 32 Cost. UE lasciava pensare che la quadripartizione da esso recata (*legge europea, legge quadro europea, regolamento europeo e decisione europea*), esaurisse il ventaglio degli strumenti giuridici di cui disporrà l'Unione (a partire, si ripete, dall'eventuale ratifica della Costituzione), la lettura più approfondita dello stesso art. 32, e ancor più degli artt. 35 e 36 Cost. U.E., smentisce in radice anche quella illusione. La mente dei decisori politici sovranazionali, ha infatti partorito:

- un'ulteriore suddivisione (sic!) del regolamento europeo disciplinato all'art. 32 Cost. UE tra quello a carattere obbligatorio e di diretta applicazione e quello che, invece, vincola lo Stato membro alla stregua della (ex) direttiva.

- un'intera categoria aggiuntiva di atti -quella dei regolamenti delegati- introdotti con l'art. 35 Cost UE, che "costituzionalizza" il potere di "delega" a favore della Commissione se così disponga la legge europea o la legge quadro europea.

- una particolare species di regolamenti europei e di decisioni europee che l'art. 36 Cost UE denomina regolamenti (europei) e decisioni (europee) di esecuzione.

Tralasciando il primo aspetto (sub-partizione del regolamento europeo), di per sé foriero di nuove complicazioni, la finalità della previsione della categoria dei "regolamenti delegati" previsti all'art. 35 Cost UE è quella di permettere alla Commissione di procedere al completamento o alla modificazione di <<...determinati elementi non essenziali ...>> della legge o della legge quadro; quasi che, finora, la Commissione non abbia avuto agio di far questo ed anche altro, ricorrendo, in luogo della sinora sconosciuta delega, alla fictio delle norme transitorie o applicative degli atti adottati dal Parlamento/Consiglio, ma invero sostanzialmente derogatorie e modificative di quelli, e non solo riguardo ad "elementi non essenziali".

Tornando ai regolamenti delegati, la legge o la legge quadro, devono delimitare esplicitamente gli obiettivi, contenuto, portata e durata della delega che, come detto, non può riguardare gli elementi essenziali di un settore che restano perciò riservati agli atti legislativi (ossia alle stesse leggi o leggi quadro europee).

#### POTERI E DISCREZIONALITA'

La legge europea o la legge quadro europea dovrà inoltre fissare (sempre in modo esplicito) le ulteriori condizioni cui è soggetta la citata delega e che si sostanziano in due distinti poteri attribuiti al

Parlamento o al Consiglio: l'uno di revoca, l'altro di muovere obiezioni prima dell'entrata in vigore del regolamento delegato entro il termine fissato dagli stessi atti legislativi.

Anche su tali ultimi aspetti il dettato della Costituzione europea appare insoddisfacente poiché non vi è alcuna fissazione né chiarimento circa le modalità d'esercizio del "potere di revoca" (quali: dichiarazione espressa; adeguate forme di pubblicizzazione; possibilità della sua adozione solo prima che la Commissione abbia concretamente esercitato il potere conferitole etc.), che sarebbe stato opportuno stabilire, quanto meno a tutela del principio del legittimo affidamento e della correttezza inter-istituzionale.

Analoghi limiti si riscontrano anche nel caso del "potere di muovere obiezioni" che, come formulato, sembra introdurre una clausola di sospensione dell'efficacia del regolamento delegato, atteso che se ne impedisce espressamente la sola entrata in vigore ma non anche l'adozione né la pubblicazione. In tale caso, anzi, la non esclusione dell'adozione e della pubblicazione del regolamento delegato rende ancor più grave la mancata introduzione di cautele analoghe a quelle indicate per l'ipotesi della revoca poiché:

- si sarebbe in presenza di un atto in massima parte già perfezionato e reso conoscibile e perciò destinato -quanto meno in potenza- a creare obblighi a carico di soggetti che sono tuttavia "terzi" rispetto alle Istituzioni (Parlamento o Consiglio da un lato e Commissione dall'altro) protagoniste -dal lato sia attivo che passivo- del "potere di obiezione".

- per l'esercizio del "potere di obiezione" non è previsto alcun limite temporale che, se stabilito, avrebbe consentito a quei terzi di "non fare affidamento" - almeno in sua pendenza - sul contenuto e sugli effetti dell'atto.

Elemento che sembra, invece, accomunare i poteri in questione (quello di revoca e quello di muovere obiezioni) è la discrezionalità -che parrebbe assoluta- attribuita al Parlamento o al Consiglio poiché il loro concreto esercizio non appare formalmente riconosciuto, almeno in base al tenore letterale delle disposizioni costituzionali in commento, ad una violazione (nell'esecuzione) della delega da parte della Commissione.

Resta da vedere, in particolare, se ciascuna legge o legge quadro europea conterrà l'indicazione

espressa degli elementi essenziali di un settore non suscettibili di delega, e se le discipline di settore, introdotte con i singoli atti legislativi, presenteranno o no caratteri e/o principi univoci, con riguardo all'atteggiarsi della relazione che deve intercorrere tra la "delega" e i "poteri" necessari al suo controllo, sì da consentire di desumere almeno alcuni connotati necessari e generali, a valere come indefettibili.

Ciò che, per dirla tutta, si traduce anche qui in come la Commissione, nella veste di unica depositaria del potere di proposta legislativa, "costruirà" i progetti di legge europea o di legge quadro europea con riferimento all'insieme di quegli aspetti - che, appare chiaro, risultano fondamentali anche ai fini del controllo sulla legittimità formale e sostanziale degli stessi regolamenti delegati - oltre, come ovvio, ai contenuti interpretativi che la Corte di giustizia avrà sicuramente modo di fornire in materia.

#### ATTI ESECUTIVI

Il terzo "parto" è reso manifesto nell'art. 36 Cost. UE che - premesso l'obbligo per gli Stati membri di prendere tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli "atti giuridicamente obbligatori dell'Unione" (par. 1 dell'art. 36 Cost. UE) -, al paragrafo 2, introduce il genus degli "Atti esecutivi", distinguendoli in due species. L'una, *i regolamenti europei di esecuzione*, l'altra, le decisioni europee di esecuzione, ambedue destinati ad essere utilizzati nel caso in cui gli "atti obbligatori" dell'Unione necessitino di condizioni uniformi di esecuzione da parte della Commissione o, in casi motivati e specifici, del Consiglio. Anche la formulazione dell'articolo 36 lascia intravedere il permanere di un assai netto sbilanciamento dell'assetto recato dalla nuova Costituzione europea a favore della Commissione, della quale, da un lato si provvede a costituzionalizzare prerogative già in essere e, dall'altro, si tende ad evitare che altri ne possano essere partecipati in via ordinaria.

#### GLI STATI MEMBRI

Altra questione è posta dalla previsione del paragrafo 3, dello stesso art. 36 Cost. UE, ai sensi del quale "La legge europea stabilisce preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo degli atti esecutivi dell'Unione da parte

degli Stati membri". Sebbene tale articolo introduca, in aggiunta ai rimedi giurisdizionali, un potere di controllo da parte degli Stati membri di per sé apprezzabile, la formulazione del testo rivela una qual certa equivocità poiché se ne limita la facoltà d'esercizio ai soli atti esecutivi dell'Unione, vale a dire solo quando si sia alla presenza di regolamenti europei d'esecuzione e di decisioni europee e, dall'altra parte, se ne demanda la disciplina ad un'apposita legge europea che, come sempre adottata in base a proposta della Commissione, ne potrà comprimere l'effettivo esercizio più o meno ampiamente.

Né le prerogative stabilite dallo stesso art. 35 a favore del Parlamento e del Consiglio (revoca della delega; potere di muovere obiezioni) possono essere ritenute compensative del potere negato agli Stati membri nei confronti dei regolamenti delegati.

### SEMPLIFICAZIONE TRADITA

Non c'è ovviamente solo questo nella Costituzione europea, ma le tante questioni sin da ora poste dagli atti giuridici comunitari meritavano prima di altre almeno un principio d'informazione ed un "avviso di attenzione" per i tanti, anche veterinari, che hanno e avranno obbligo o anche solo occasione di "frequentarli", dando al contempo anche spunto, con la loro proliferazione, a considerazioni più generali. Come quella che vede quella stessa proliferazione costituire la prova provata del "tradimento" della finalità di semplificazione che gli stessi propugnatori della Costituzione avevano promesso, tramite essa, di voler realizzare, e che si traduce nel fallimento di uno degli obiettivi più sbandierati.

O ancor più, quella che ritiene sempre quella stessa proliferazione capace di per sé sola di giungere a compromettere la corretta funzionalità dell'intero sistema comunitario poiché una difficile comprensione delle (nuove) regole dell'Unione ne pregiudica anche la corretta applicazione da parte degli Stati, mettendo così in pericolo il regolare svolgersi dell'interazione tra l'ordinamento sovranazionale e i singoli ordinamenti nazionali su cui quel sistema fonda. Con l'aggravante della prevedibilità di quel rischio, dal momento che la moltiplicazione degli atti giuridici interviene a ridosso del maggiore ampliamento dell'Unione mai realizzato (10 nuovi Stati che si aggiungono ai prece-

denti 15) senza però aver dato né tempo né modo ai Paesi di nuova adesione di "prendere confidenza" con le "abitudini giuridiche" di questa Europa su modelli semplificati di atti, quali quelli contenuti nell'originario Trattato di Roma.

### LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA

Non sono questioni apparenti perché la complessità del funzionamento dell'Unione, che la rende incomprensibile e perciò inaccessibile agli stessi cittadini europei, è da sempre stata ritenuta (*insieme alla mancanza di legittimazione democratica della Commissione, alla limitazione dei poteri del Parlamento e al cumulo di poteri legislativi e di governo nelle mani del Consiglio*) manifestazione di quel suo "deficit democratico" cui gli stessi trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza hanno provato, a tratti, a porre rimedio.

Né gioverà in alcun modo ai cittadini europei, per tentar di diradar da sé l'incomprensibilità del funzionamento dell'Unione, "lasciarsi andare nella rete" dei siti istituzionali comunitari per dirimere, così, almeno qualche dubbio sul contenuto degli "atti giuridici" introdotti dalla Costituzione. Cosa risulterà, infatti, in quei siti riguardo a ciascuno dei nuovi "atti" se le decisioni, pur nate insieme alla Comunità, per quello della Commissione (Eur-Lex) ancora oggi "...non richiedono una normativa di applicazione nazionale" ??? ?

### LA CARTA ITALIANA

Per finire, ci pare di cogliere un'affinità di fondo tra i lavori relativi alla Convenzione europea (inaugurata dal Consiglio europeo di Laeken), dalla quale nasce questa Costituzione europea, e quelli che vedono anche la nostra sottoposta ad un nuovo, travagliato tentativo di riforma.

Perché se fossero definitivamente confermate le complicità istituzionali e normative delineate anche nel nostro progetto di riforma costituzionale, avremmo finalmente trovato un sicuro terreno d'incontro tra governanti europei e quelli nazionali costituito dall'avvenuta abiura, fatta da entrambi, delle promesse di chiarezza e semplificazione richieste loro da questi incontentabili cittadini.

\* Da: Costituzione europea: prime riflessioni sui nuovi atti giuridici, marzo 2005.

*Supplemento a 30giorni –Anno I- Luglio 2008 - Il mensile del medico veterinario*

*Organo ufficiale della Federazione Nazionale degli Ordini Veterinari Italiani - FNOVI  
e dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Veterinaria – ENPAV  
Sede Legale: FNOVI - Via del Tritone, 125 - 00187 Roma tel. 06 485923  
Direttore Responsabile: Gaetano Penocchio*

*Tipografia e stampa: Rocografica - P.za Dante, 6 - 00185 Roma*

*Registrazione Tribunale di Roma n. 580 del 21 dicembre 2007*

*Si ringrazia*

*la Direzione Generale della Sanità Animale e del Farmaco Veterinario  
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali*

## ATTUALITA' DA RILEGGERE

✓ anno riletti questi articoli di Cesare Carteny, per il loro contenuto intrinseco e per la lezione che ne dobbiamo trarre. Argomenti come l'anagrafe equina, la legislazione concorrente fra Stato e Regioni e un'Europa che stenta a darsi una Carta Costituzionale sono stati trattati fra il 2003 e il 2005 e sono ancora di sconcertante attualità. Sull'anagrafe del cavallo assegnata al Ministero delle Politiche Agricole: "Ed avevo inoltre sinora ritenuto che le attività di identificazione e registrazione delle aziende rientrassero nei precipui compiti dei servizi veterinari (...) rispettando un'unica ratio ed avendo di mira un unico obiettivo (...) di assicurare un'adeguata capacità di intervento e controllo sanitario, preventivo e successivo".

Sullo smembramento dell'unitarietà legislativa generata dalla riforma (incompiuta?) del Titolo V della Costituzione, che intacca la legislazione comunitaria: "L'aver introdotto una pari ordinazione tra Stato ed Enti territoriali (...) ha infatti sortito inevitabili effetti anche sugli aspetti comunitari, incidendo sull'unitarietà del descritto quadro d'insieme che, pur con limiti ed imperfezioni, era comunque sinora stato assicurato".

Sul tentativo, fallito nel 2005 e ancora difficile nel 2008, di una Carta Costituzionale che renda più chiaro e più semplice l'assetto giuridico e istituzionale dell'Unione Europea, obiettivo mancato anche nelle riforme istituzionali che l'Italia invoca da vent'anni e più: "Se fossero definitivamente confermate le complicità istituzionali e normative delineate anche nel nostro progetto di riforma costituzionale, avremmo finalmente trovato un sicuro terreno d'incontro tra governanti europei e quelli nazionali costituito dall'avvenuta abiura, fatta da entrambi, delle promesse di chiarezza e semplificazione richieste loro da questi incontentabili cittadini".

Rileggere Carteny ci aiuterà a riflettere... •

Gaetano Penocchio  
Presidente FNOVI

# 30giorni

SUPPLEMENTO DI 30giorni  
ANNO I - LUGLIO 2008



In copertina  
**"Stratificazioni"** di Gianluca Zanaboni  
<http://www.flickr.com/photos/22345836@N07/2484285754/>

Titoli:

- Pochi sapienti colpi di penna...
- Obblighi comunitari e riforma del Titolo V
- La Costituzione europea



ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA  
E ASSISTENZA VETERINARI



[www.fnovi.it](http://www.fnovi.it)  
[www.enpav.it](http://www.enpav.it)

• t r e n t a g i o r n i